

Danmark i Nice

Af Marlene Wind, Ph.D. lektor i International Politik,
Institut for Statskundskab, KU*

1. Indledning

»Det Europa, vi kan skimte i horisonten, har en relativ klar kerne og en lige så klar periferi... (K)ernen består af landene omkring Rhinen og er tømret sammen gennem fraværet af naturlige grænser, stor befolkningstæthed, stærk økonomi og fælles værdier, som bygger på en fælles tragisk fortid. De 5 lande (Tyskland, Frankrig og Benelux) har accepteret at deres sikkerhed og velfærd hænger ubrydeligt sammen... (F)or Europas mindre centrale stater – Storbritannien, Danmark, Sverige og Grækenland er det europæiske projekt mindre indlysende. De har følgelig sværere ved at forlige sig med det vanskelige trade off mellem national autonomi på den ene side og øget indflydelse på den europæiske udvikling på den anden« (Wallace 1999: 519).¹ Sådan beskriver Lord Wallace EU's situation ved afslutningen af det årtusinde, vi netop har forladt. Med såvel Nice-topmødet som den danske folkeafstemning om ØMU'en i frisk erindring er denne beskrivelse ikke svær at nikke genkendende til. Danmark har i de seneste 5-10 års europapolitik placeret sig længere og længere fra centrum af den europæiske udvikling, og der tegner sig et stadig tydeligere billede af et EU i to eller flere hastigheder.

Formålet med denne artikel er at give et kort overblik over de vigtigste elementer i den netop vedtagne Nice-traktat set fra en dansk

synsvinkel. Argumentet er, at traktaten ud fra en umiddelbar vurdering, var hvad man kunne kalde en »minimalistisk succes«, fordi den med reformerne af EU's institutioner lagde grunden til Fællesskabets næste udvidelse samtidig med at der ikke blev afgivet nye kompetencer til EU. Går man et spadestik dybere, er perspektiverne i traktaten imidlertid ikke helt så minimalistiske som man umiddelbart kunne få indtryk af. Topmødet i Nice illustrerede nemlig samtidig, at EU's kernelande har en langt mere vidtfavnende dagsorden end den vi er blevet præsenteret for i Danmark. Sagt på en anden måde, selv om mange iagttagere har beskrevet Nice-traktaten som et udtryk for den laveste fællesnævner, så har traktaten også lagt frøene til en ny forfatningsdebat, der kan få store konsekvenser for det fremtidige samarbejde og for Danmarks rolle heri.

2. A Nice Treaty?

Blandt politologer og andre mere teoretisk interesserede er der efter afslutningen på en regeringskonference i EU regie, altid stor debat om, hvorvidt det endelige forhandlingsresultat var udtryk for den laveste fællesnævner og de store landes dominans, eller om der var tale om nye vigtige integrationsfremskridt, der på den ene eller anden måde vil styrke fællesskabet i forhold til nationale særinteresser (se Moravcsik 1998; Kelstrup 1998).² Da Nice-topmødet er en nylig overstået be-

givenhed forefindes der i sagens natur endnu kun meget sparsomme analyser af resultatet, men det skal naturligvis ikke forhindre os i at forsøge at give et bud på en vurdering – set med danske briller.³

Nice-traktaten – også kaldet udvidelsestraktaten – har først og fremmest til formål, at afklare de institutionelle spørgsmål, som man ikke nåede i Amsterdam-traktaten og som er nødvendige for, at optagelsen af nye lande fra Central og Østeuropa kan blive en realitet. Nogle af de vigtige spørgsmål som skulle afklares på topmødet i den sydfranske ferieby var således, hvordan man fordeler stemmerne i Rådet og i Europaparlamentet, når en større gruppe nye lande står for at skulle træde ind i Fællesskabet. Hvordan skal den nye magtfordeling mellem gamle og nye medlemslande se ud, og hvordan tager man højde for de store befolkningsmæssige forskelle, der er mellem Unionens største og mindste medlemmer?⁴ Vanskelige spørgsmål, der ret forudsigeligt kom til at lægge et tung sky hen over det ellers så idylliske ferieparadis. Balancen mellem store og små lande samt måske ikke mindst de store lande imellem, var dog ikke den eneste type institutionelle spørgsmål, der var på dagsordenen. Medlemslandene havde også en ambition om at gøre samarbejdet om de konkrete politikker mere effektivt ved at overføre flere af de emner der i dag afgøres ved enstemmighed til flertalsafgørelser. Såvel Kommissionen som de fleste regeringsledere var således af den opfattelse, at i et EU med 27 eller flere medlemslande, ville det blive uhyre vanskeligt at vedtage nye politiske initiativer, hvis det fortsat skulle foregå ved enstemmighed. Til topmødet i Nice havde Kommissionen derfor medbragt en lang liste af emner, man gerne så overflyttet, herunder den i Danmark og Storbritannien så kontroversielle art. 42 TEF, der omhandler social tryghed for vandrende arbejdstagere.

Af andre emner på dagsordenen i Nice var Kommissionens sammensætning samt en styrkelse af Kommissionsformanden, så denne fik bedre muligheder for at lede og fordele arbejdet kommissærerne imellem. Der var også et forslag fra EU's kernelande om at forbedre mulighederne for at anvende »forstærket samarbejde«, dvs. det princip der gør det muligt for en gruppe lande at gå foran med nye politiske initiativer, selvom ikke alle lande i Fællesskabet ikke ønsker at gå med. I Nice blev der imidlertid også diskuteret spørgsmål af mere værdimæssig karakter. Kommissionen og medlemslandene i fællesskab lancerede således et ambitiøst nyt grundrettighedscharter, som skulle vedtages af alle medlemslande. Hertil kom et andet initiativ fra Frankrig og Belgien inspireret af den berygtede Østrigsag, som gik på at det i fremtiden skulle være muligt for et flertal af medlemslandene at vedtage »passende henstillinger« og evt. sanktioner, hvis et land groft krænker EU's demokratiske principper. Udover disse konkrete beslutningsforslag var der en række hensigtserklæringer om det fremtidige samarbejde, som jeg vil komme tilbage til nedenfor. Danmark drog vanen tro til topmødet i Nice med et håb om, at så få kontroversielle sager som muligt ville komme op. Specielt var man nervøs for at blive presset til flertalsafgørelser på de sociale sikringsordninger og på arbejdsmarkedspolitikken. Da udvidelsen var i højsædet ikke bare for regeringen, men for et stort flertal i det danske Folketing, gik regeringen efter en minimalistisk traktat, der løste problemerne med den fremtidige institutionelle balance, men som ikke gav anledning til nye § 20 spørgsmål.

3. Resultatet

Selvom det var svært at skimte de store visioner på topmødet i Nice, så vil det være forhastet blot at konkludere at resultatet vil gå over i historien som »den laveste fællesnævner«. Ganske vist vidnede den intense kamp om stemmевægte og de meget små og få fremskridt, hvad angik overgangen til fler-

talsafgørelser, om, at forhandlinger om en ny magtfordeling landene imellem aldrig går stille af. Ved forhandlinger af denne type bliver landenes komparative tyngde sat på spidsen og i Nice udspandt der sig da også en intens debat om, hvorvidt gamle medlemmer som traditionelt havde været centrale for samarbejdet skulle have særbehandling i den nye kabale, selvom de – set i lyset af den forestående udvidelse og den tyske genforening – måske ikke længere var så økonomisk og befolkningsmæssigt tungtvejende som tidligere. At det ikke var de store armbevægelser, der kom til at præge afslutningen på regeringskonferencen kom også til udtryk i den tale Kommissionsformand Prodi holdt til Europaparlamentet dagen efter topmødets afslutning. Prodi's holdning var, at EU ville blive langt mindre beslutningsdygtigt efter udvidelsen med de Central- og Østeuropæiske lande, fordi det kun var lykkedes at overføre så få nye områder fra enstemmighed til flertalsafgørelser (kun små 27 mod de foreslåede 53).⁵ Det Prodi var mest skuffet over var dog selve stemningen på topmødet og de meget langstrakte forhandlinger, som efter hans opfattelse signalerede at EU samarbejdet var i dyb krise og at de nationale interesser var ved helt at få overtaget på bekostning af fællesskabets overordnede mål. Som han udtrykte det: »...I feel...that Nice was characterized by the efforts of many to defend their immediate interests, to the detriment of a long-term vision«. I sin tale opfordrede Prodi derfor til en generel selvansagelse og til nye overvejelser om, hvad samarbejdets fremtidige opgaver skal være. Ud fra et gennemsigthedssynspunkt er de nye beslutningsprocedurer, som blev vedtaget på topmødet, ifølge Prodi (og mange andre iagttagere) bekymrende. Når landene i fremtiden skal træffe beslutninger med kvalificeret flertal skal følgende 3 betingelser således være opfyldt: Et flertal af landene skal stemme for og lande med 258 ud af de i alt 345 stemmer i ministerrådet skal stå bag.⁶ Hertil kommer, at et forslag skal bakkes op af lande der re-

præsenterer mindst 62% af EU's befolkning. Målet med denne konstruktion er tydeligt, at tilgodese Tyskland, der oprindeligt kom til Nice med et krav om at landets størrelse efter genforeningen burde afspejles mere konkret i form af flere stemmer i ministerrådet. Selvom de fleste medlemslande var enige om, at Tysklands nye størrelse ikke bare kunne ignoreres, blev der på topmødet ikke enighed om at tildele Tyskland flere stemmer. Specielt Frankrig var bekymret for at forskubbe den interne balance i den tysk-franske akse. Frankrig gik dog med til at lade befolkningsstørrelse få en vis vægt gennem de netop skitserede afstemningsregler. Som kompensation for ikke at opnå flere stemmer i Rådet opnåede Tyskland (og Luxembourg) at bibeholde mandattallet i Europaparlamentet efter den næste udvidelse.⁷ Overgrænsen for antallet af medlemmer i Parlamentet er nu fastsat til 732.⁸ Det var ikke kun Frankrig der vogtede over en for stor forrykkelse af den institutionelle balance, også de små og mindre lande var bekymrede for at en ny fordeling ville give de store lande for megen vægt. Specielt beslutningen om at befolkningstallet i fremtiden vil kunne blive udslagsgivende, når landene skal træffe beslutninger med kvalificeret flertal, styrker samarbejdets større lande.⁹ Alligevel har det længe været den almindelige opfattelse i EU, at de små og mellemstore lande har været stærkt overrepræsenterede i Rådet. Med udvidelsen, hvor endnu flere af denne kategori af lande vil træde ind i samarbejdet, har der således været bred enighed om at der er brug for en mere rimelig magtfordeling.

Noget af det mest skuffende ved topmødet var som anført af Prodi, at så få områder blev flyttet fra enstemmighed til flertalsafgørelser. Selvom regeringslederne fra EU-skeptiske lande var hurtige til at vende dette til en sejr og til en bekræftelse af forestillingen om EU som et samarbejde baseret på suveræne stater, hvor de vigtigste beslutninger træffes i enstemmighed, så er de fleste også udmærket

klar over, at netop dette kan få stor negativ indflydelse på effektiviteten i beslutningsprocesserne i Rådet efter udvidelsen. Der var som nævnt tidligere slået store brød op forud for mødet i Nice. Kommissionen og flere af de mest integrationsivrige medlemslande havde således udpeget omkring 50 områder hvor der i dag er enstemmighed som de gerne så erstattet med kvalificeret flertal. De kontroversielle områder for Danmark var som nævnt forslag om overgang til flertalsafgørelser på social sikring og skatteområdet. Selvom regeringen godt kunne have levet med en vis harmonisering på skatteområdet, så endte begge forslag i papirkurven fordi Storbritanniens blokerede for enhver reform. Danmark gik som Storbritannien også imod flertalsafgørelser på arbejdsmarkedspolitikken, men heller ikke på miljøområdet, hvor der fra dansk side ellers var et stort ønske om kvalificeret flertal for bestemmelser om miljøafgifter, blev man enige om at forlade enstemmighedsprincippet. De væsentligste områder, hvor man blev enige er følgende: initiativer til fremme af borgernes fri bevægelighed; indgåelse af internationale handelsaftaler; industripolitik; samarbejde om civile retlige spørgsmål; økonomisk og teknisk assistance til tredjelandslande.¹⁰ En række områder som Kommissionen havde anset som helt centrale forblev derfor under enstemmighed. Det gjaldt som nævnt beskatning; social og arbejdsmarkedspolitikken samt asyl- og indvandringspolitikken. På sidstnævnte område er beslutninger med kvalificeret flertal udsat til 2004.

4. Udvidelsestraktaten

Trods de seje forhandlinger og store uoverensstemmelser var der dog også lyspunkter, hvis man da ifører sig de mere integrationsvenlige briller. Helt overordnet tog traktaten således det første afgørende skridt mod en udvidelse af EU med de central og østeuropæiske lande. Dette må alt andet lige ses som et stort plus for Danmark hvor regeringen, har sat megen prestige ind på en hurtig ind-

lemmelse af kandidatlandene i Unionen. Mod alle odds lykkedes det også at blive enige om Kommissionens sammensætning. Allerede under forhandlingerne om Amsterdam-traktaten var man blevet enige om, at de store lande skulle afgive en Kommissær, når Unionen skulle udvides mod Øst. De store lande skulle så til gengæld have forholdsmæssigt flere stemmer i Rådet. Løsningen i Nice blev da også, at alle lande får en Kommissær indtil der er 27 lande i Unionen.¹¹ Derefter skal der indføres et rotationsprincip, hvor alle indgår på lige fod og som betyder at landene kun på skift kan have en plads i Kommissionen. Når man når så vidt skal Kommissionen – med enstemmighed i Rådet – sammensættes under hensyntagen til såvel geografiske som demografiske forhold i medlemslandene. Den danske statsminister udlagde det efter topmødet i Nice som en sejr, at Danmark foreløbig bevarer sin Kommissær, og at rotationsprincippet sandsynligvis ligger en 10-15 år ude i fremtiden. Men at indførelsen af rotationsprincippet ligger så langt ude i fremtiden ændrer ikke ved, at Danmark rent faktisk mister sin Kommissær i perioder og dermed sandsynligvis vil have langt sværere ved at påvirke Kommissionens overordnede linie. Man skal ikke i denne sammenhæng forvente at det vil hjælpe Danmark meget, at man i udarbejdelse af rotationsprincippet vil tage hensyn til de europæiske landes demografi og geografi, da vi på ingen måde kan regne med at lande som Finland og Sverige vil repræsentere Danmarks mere EU-skeptiske holdninger.¹² Tabet af en fast Kommissær kan også risikere at få alvorlige konsekvenser for forbindelsen mellem Kommissionen og det danske Folketing, noget der dog vil kunne rettes op på såfremt de planer som den nuværende Kommissionsformand Prodi har om en øget involvering af nationale parlamentarikere i EU's beslutningsprocesser bliver til noget.¹³

Den nye traktat indebærer også en styrkelse af Kommissionsformanden,¹⁴ som for fremtiden selv kan træffe afgørelse om Kommissionens interne organisering. Kommissionsformanden, der indstilles af Det europæiske Råd ved kvalificeret flertal (og godkendes af Parlamentet), får nu beføjelser til selv at tildele medlemmer af Kommissionen ansvarsområder og kan ændre disse i løbet af perioden, hvis han/hun måtte ønske dette.¹⁵ Kommissionsformanden udnævner det antal næstformænd han eller hun ønsker og kan bede enkeltmedlemmer af Kommissionen træde tilbage midt i en embedsperiode, hvis vedkommende skønnes ikke at leve op til sine forpligtelser. Oven på skandalerne omkring Santer-Kommissionen og dennes tilbagetræden, må denne styrkelse af Kommissionsformanden – også ud fra et dansk synspunkt – siges at være et stort fremskridt. Det signalerer først og fremmest ansvarlighed og markerer en bevidsthed om, at skal man have noget som helst håb om at øge Fællesskabets legitimitet i befolkningen så må Kommissionens medlemmer kunne stilles til ansvar.

5. Vigtige integrationsfremskridt

Alligevel er der også elementer i traktaten som ud fra et snævert dansk regeringssynspunkt må fortolkes som problematiske, netop fordi de trækker i retning af yderligere integration. Disse forhold er samtidig en medvirkende årsag til, at det efter min opfattelse er vanskeligt entydigt at karakterisere Nice-traktaten som et udtryk for laveste fællesnævner. Der er således mindst tre ting der må høre til under overskriften: integrationsfremskridt. Det første angår ændringen i den nuværende artikel 7 TEU som omhandler henstilling til et medlemsland, hvis der er fare for at det krænker Unions grundlæggende demokratiske principper. Det andet angår vedtagelsen af det nye Grundrettighedscharter, selvom dette ikke i denne runde blev juridisk bindende og det sidste forhold drejer sig om den lettere adgang til »forstærket samarbejde«.

Ændringen af traktatens artikel 7 er en udløber af den famøse Østrigsag, hvor 14 EU medlemslande i 7 måneder afbrød alle diplomatiske forbindelser med den nye Østrigske centrum-højre regering. Årsagen var at det højreekstremistiske Frihedsparti (FPÖ) med Jörg Haider i spidsen indgik i en regeringsdannelse der brød med års socialdemokratisk styre i Østrig (Merlingen & Sedelmeier 2000). Begrundelsen for isolationen af Østrig, som blev annonceret den 31 januar, 4 dage før FPÖ rent faktisk trådte ind i regeringen, var at man ikke mente at Haider og FPÖ's xenofobiske holdning til minoriteter, flygtninge og immigranter var i overensstemmelse med de normer og idealer som det europæiske samarbejde hviler på. Da sanktionerne (eller truslen herom) ikke fik den Østrigske centrum-højre regering til at træde tilbage og heller ikke FPÖ til at forlade regeringen, var de 14 EU lande nødt til at finde en vej ud af krisen, der i første halvdel af 2000 kom til at lamme store dele af EU samarbejdet. De 14 lande ophævede sanktionerne mod Østrig d. 12 september 2000, efter at en uafhængig vismandsrapport havde frikendt den østrigske regering for overtrædelse af menneskerettighederne. Selvom der aldrig var tale om en egentlig EU-aktion var flertallet af EU's regeringsledere efterfølgende enige om, at man var nødt til at håndtere fremtidige tilsvarende situationer i fællesskab i EU regi. Måske lige med undtagelse af Danmark var der således også bred tilslutning til, at man måtte have nogle i forvejen fastlagte procedurer for hvordan man skulle bære sig ad, hvis lignende kriser skulle opstå. EU måtte med andre ord have nogle værktøjer, der kunne tage den slags sager i opløbet og gribe ind, hvis man havde mistanke om at et land krænkede de grundlæggende rettigheder. Det var Belgien og Frankrig der havde ført an i kritikken af Østrig og det var da også disse to landes ledere som Jörg Haider grovest havde fornærmet undervejs. Men selvom frontløberne i kampagnen for at ændre Unions-traktatens artikel 7 da også var Jacques Chir-

ac samt de belgiske ledere Guy Verhofstadt og Louis Michel, så var en væsentlig motivation for at reformere artikel 7 også, at man ønskede at sende et signal til nye skrøbelige demokratier i Central- og Østeuropa. De skulle også vide, at EU var villig til at gribe ind såfremt der skulle opstå overgreb på minoriteter eller andre former for diskrimination i disse lande, når de var blevet medlemmer af Fællesskabet. På topmødet i Nice blev artikel 7 ændret så Det Europæiske Råd ikke længere blot kan fastslå, at et medlemsland groft og vedvarende overtræder grundlæggende rettigheder og derpå suspendere visse af den pågældende medlemsstats rettigheder. På forslag af en tredjedel af medlemsstaterne, Europaparlamentet eller Kommissionen kan Rådet med kvalificeret flertal på fire femtedele af sine medlemmer nu også fastslå, at der er en reel fare for at en medlemsstat groft krænker de grundlæggende rettigheder og derefter rette passende henstillinger til det pågældende medlemsland. Herudover kan Rådet – efter samme procedure – anmode såkaldt uafhængige eksperter om at udfærdige en rapport om situationen i det pågældende medlemsland.¹⁶

Det er vist ingen hemmelighed, at hverken Østrigsagen eller Nice-traktatens ændring af artikel 7 var den danske regerings kop te. Selvom Danmark ikke gik enegang da Østrigsagen stod på (trods utallige opfordringer fra den borgerlige opposition), så var Statsminister Nyrup Rasmussen en af drivkræfterne bag ophævelsen af sanktionerne, hvilket Jörg Haider da heller ikke undlod at takke højlydt for ved flere lejligheder. At det kom ind i traktaten at Rådet med kvalificeret flertal kan beslutte, at der er fare for at en medlemsstat vil gøre sig skyld i alvorlige krænkelser, samt at der kan rettes henstillinger overfor det pågældende medlemsland selvom der altså ikke foreligger en konkret krænkelende handling, kan umuligt være noget den danske regering har støttet op om i forhandlingerne i Nice. På den anden side må netop

denne formulering tolkes som et klart udtryk for, at EU samarbejdet i stigende grad kommer til at ligne almindelig indenrigspolitik. EU er med andre ord også et værdifællesskab, og hvad der foregår internt i enkelte medlemslande kommer alle andre medlemsstater ved. Udviklingen af et fælles normsæt på menneskerettigheds- og diskriminationsområdet leder os naturligt over i det andet af de emner, der peger væk fra den laveste fællesnævner. Det handler naturligvis om det nye Charter for Grundrettigheder.

Selvom Charteret forblev en ren politisk erklæring udenfor traktaterne, så lægger det alt andet lige grunden til en væsentlig europæisk forfatningsdebat. Grunden til at Charteret bør tillægges så stor betydning er blandt andet, at Domstolen med stor sandsynlighed vil tage det alvorligt og have det in mente, når den dømmer i konkrete sager (Wind 2001). En anden grund til at Charteret kan blive en meget afgørende brik i EU's forfatningsudvikling er Tyskland, som under forhandlingerne i Nice gik så vidt som til at betinge sig, at netop forfatningsspørgsmålet bliver helt centralt i den regeringskonference der skal påbegyndes i 2004. Tyskland lancerede første gang for alvor ideen om et Charter for grundlæggende rettigheder på topmødet i Köln i juni 1999. Det blev allerede her besluttet, at der i første omgang kun var tale om et politisk dokument som skulle fremlægges for regeringslederne på topmødet i Nice i december 2000. Når Tyskland taler forfatningsdebat så drejer det sig imidlertid ikke blot om grundlæggende rettigheder, men også om lanceringen af et såkaldt kompetencekatalog, som skal tydeliggøre magtfordelingen mellem de forskellige niveauer i Unionen. Det er specielt de tyske länder som gennem længere tid har insisteret på at få en klarere fordeling af opgaverne mellem Fællesskabets forskellige niveauer. Frygten er, at følges Tysklands føderale struktur ikke op af en tilsvarende magtfordeling på EU niveauet vil de kompetencer länderne har langsomt men sikkert si-

ve opad i EU systemet (Wind 1998b; 2001a; Steyger 1995).

At Tyskland ikke forestiller sig at udformningen af en europæisk forfatning skal ende i en ren snakkeklub understreges imidlertid ikke kun af presset fra de tyske länder, men også af de udtalelser den tyske udenrigsminister Joschka Fischer er kommet med i forskellige sammenhænge det seneste år. Her tænker jeg dels på de udmeldinger han kom med på selve Nice-topmødet, men også i sin meget omdiskuterede tale på Humboldt Universitetet i Berlin i maj 2000 (se Jöerges, Mény & Weiler 2000). I talen i Berlin udtrykte Fischer sig på denne måde: »Enlargement will render imperative a fundamental reform of the European Institutions. Just what would a European Council with thirty heads of state and governments be like? Thirty Presidencies? How long will Council meetings actually last? Days, maybe even weeks?« (Fischer 2000: 24). Noget må gøres mener Fischer og for ham ligger løsningen lige for: »...there is a very simple answer: the transition from a union of states to full parliamentarisation as a European Federation, something Robert Schuman demanded 50 years ago. ... This Federation will have to be based on a constituent treaty« (Fischer 2000: 25). Løsningen er altså en europæisk forfatning i en eller anden form. Uden at Fischer præsenterer en klar beskrivelse af hvordan en sådan bør se ud, understreger han dog, at den ikke skal udvikles på bekostning af nationalstaterne, der stadig må have en helt central plads i en sådan fremtidig konstruktion.

På den hjemlige scene har forslaget om en klarere magtfordeling mellem Fællesskabets forskellige niveauer fået opbakning af en række partier. Specielt Venstre luftede samme aften som Danskerne sagde nej til at træde ind i ØMU'ens 3 fase sådanne ideer. Senere har ideen om et kompetencekatalog fået delvis tilslutning fra Socialdemokratiet. Den positive modtagelse som i hvert fald nogle af de tyske visioner har fået i Danmark skyldes

uden tvivl, at partierne forventer, at en klarere magtfordeling mellem nationalstaterne og EU institutionerne kan være med til at rulle unionen tilbage (Weiler 1999). Et kompetencekatalog siger således lige så meget om hvad det centrale »regeringsniveau« ikke må som hvad det må (Dehousse 1994). Ifølge flere iagttagere kan en sådan fastlåsning af kompetencerne imidlertid også være med til at frembringe en uhyre usmidig »Grundtraktat«, der ikke kan tage højde for de mange nye problemer som EU vil komme til at stå overfor i de kommende år (ibid.; Wind 1998b; 2001a.). Med hensyn til Grundrettighedscharteret så kæmpede den danske regering op til Nice topmødet indædt imod, at det på noget tidspunkt skulle gøres juridisk bindende. Denne holdning har regeringen nu blødt op på under henvisning til, at der jo »kun« er tale om en kodificering af rettigheder som Danmark allerede har tiltrådt dels med EU's *acquis communautaire* dels i forbindelse med tiltrædelsen af den europæiske menneskerettighedskonvention. Trods disse foreløbige udmeldinger er det i øjeblikket vanskeligt helt at overskue de grundlovsmæssige konsekvenser af at gøre Charteret til en del af traktaterne – ikke mindst fordi Charteret har en langt mere vidtgående menneskerettighedsbeskyttelse end den danske grundlov (Wind 2000). Det er dog svært at komme bort fra, at gøres Charteret juridisk bindende, så vil dette regelsæt komme til at fungere som en ny slags for grundlov for alle europæiske lande.

Det sidste område som peger i retning af mere integration er Nice-traktatens nye bestemmelser vedrørende det man beskedent kalder »tættere samarbejde«, men som jeg vælger at benævne EU traktaternes »fleksibilitetsprincip«. Denne del af traktaterne som blev yderligere udbygget på Nice-topmødet udgør så afgjort en akilleshæl for et land som Danmark. Fleksibilitetsprincippet går langt tilbage i EU's historie, men blev først skrevet ind i EU's traktater med Amsterdam-traktaten efter at Danmark

havde sagt nej til Maastricht-traktaten og fået sine forbehold på topmødet i Edinburgh i december 1992 (DUP 2000; Wind 1998a; 2001b).¹⁷ Princippet går i korthed ud på, at alle lande ikke behøver at integrere sig på samme niveau, men at nogle – de mest integrationsivrige lande – kan gå foran, mens de øvrige oftest mere skeptiske lande samarbejder på et lavere niveau. ØMU'en er et godt eksempel, hvor eurolandene har dannet deres egen klub, mens Danmark, Storbritannien og Sverige står udenfor. Nu er der i EU samarbejdet ikke noget nyt i at lande der har brug for lidt mere tid til at tilpasse sig Fællesskabets politikker, får lov til midlertidigt at stå af ræset og først kommer med på et senere tidspunkt. Men fleksibilitetsprincippet som det blev formuleret i Amsterdam og nu igen i Nice betyder netop, at der nu ikke længere er noget krav om at de mere fodslæbende lande skal op på det højeste integrationsniveau på et senere tidspunkt. De undertagelser et land som Danmark har opnået kan altså – hvis vi selv ønsker det – blive permanente. Det revolutionerende ved fleksibilitetsprincippet er med andre ord opgivelsen af det tidligere ufravigelige princip i Fællesskabets historie om at alle lande skal være enige om integrationens endemål og at alle lande, når det er økonomisk og politisk muligt for dem, skal gå med i alle politikker. Konsekvensen bliver således en integration ikke bare i flere hastigheder, men også i flere rum. Eller sagt på en anden måde, udvikler denne måde at samarbejde på yderligere, vil Unionen om få år bestå af en række mindre »klubber«, der hver følger deres egne dagsordener (Wind 2001b). Selvom et sådant scenarium naturligvis giver en vis frihed for et mindre integrationsivrigt land som Danmark, så betyder det også, at det i realiteten bliver kernelandene der kommer til at tegne selve retningen i integrationsprocessen. Det forhold, at yderligere integration hidtil har været betinget af enighed blandt landene, har således givet de mere integrations skeptiske lande en forholdsvis stor indflydelse på såvel retningen som hastigheden af integrationsprocessen. Sådan er det ikke længere og

slet ikke efter Nice-traktaten, der satte yderligere fart i mulighederne for differentieret integration. I Amsterdam-traktaten var der således indarbejdet en klausul om, at et medlemsland kunne nedlægge veto, hvis det modsatte sig at nogle lande ønskede at arbejde tættere sammen på et givet politikområde. Med Nice-traktaten er det ikke længere muligt at nedlægge veto, hvis en gruppe lande ønsker at gå videre.¹⁸ I Nice-traktaten blev det også besluttet, at der ikke længere behøver at være et flertal af landene der ønsker at gå videre. 8 lande er tilstrækkeligt og selvom dette i øjeblikket svarer til et flertal af landene vil dette se meget anderledes ud når de Central- og Østeuropæiske lande kommer ind i Unionen.¹⁹ Når alle kandidatlandene er optaget vil de 8 lande, der kræves for at indlede yderligere integration på et område, kun svare til en tredjedel af Unionens medlemmer.²⁰

Selvom det er vanskeligt at forudse de konstitutionelle konsekvenser af disse ændringer, så er fleksibilitetsprincippet kommet for at blive. I et EU med op til 30 medlemmer kan fleksibilitetsprincippet endog komme til at fungere som et alternativ til flertalsafgørelser i Rådet. Sagt på en anden måde: Lykkes det ikke i en konkret sag at samle flertal for en given politik, kan en gruppe lande vælge at arbejde tættere sammen og dermed omgå enstemmighedsprincippet. Fleksibilitetsprincippet kan på denne måde komme til at lægge et stærkt pres på de mindre integrationsivrige lande.

Der er ikke megen tvivl om at et Europa i to eller flere rum og hastigheder, vil ende med en yderligere marginalisering af de lande, der ikke ønsker at være med i fortroppen. Den »træghed« i beslutningsprocessen som enstemmighedskravet gav de mere fodslæbende lande er således ikke længere tilstede. Problemet for et land som Danmark er imidlertid ikke blot at en mindre kerne af lande reelt vil komme til at bestemme retningen for *hele* integrationsprocessen, men også at vi i langt de fleste tilfælde bli-

ver tvunget til at føre nøjagtig samme politik som hvis vi havde været fuldgældige medlemmer af kernen. ØMU'en er naturligvis et af de bedste eksempler på dette.

6. Konklusion

Set fra et snævert dansk regerings-synspunkt var de forholdsvis beskedne resultater i Nice tilfredsstillende. Man nåede i hus uden de store bravalderslag. De helt nødvendige reformer forud for udvidelsen blev vedtaget, selvom effektiviteten og gennemsigtigheden i beslutningsprocesserne lader meget tilbage at ønske. Danmark bevarer – foreløbig – sin Kommissær og undgik samtidig flertalsafgørelser og dermed uønskede harmoniseringer på det social- og arbejdsmarkedspolitiske område. Hvis succeskriteriet var at få forhandlet en traktat hjem uden at rende ind i §20 spørgsmål der kunne presse regeringen ud i endnu en folkeafstemning, så må Nice-traktaten karakteriseres som en succes.

Hvis ens ambitioner gå videre end til blot at undgå endnu en folkeafstemning, så er evalueringen imidlertid ikke så entydig. EU står med andre ord efter Nice stadig med mange uløste problemer. Man kan her med fordel gøre brug af de gamle begreber om »integration i dybden versus i bredden«. Hvor Nice-traktaten banede vejen for en udvidelse i bredden (optagelsen af de nye ansøgerlande), så kunne den på ingen måde leve op til forventninger hvad udvidelsen i dybden angår. Med de nye udviklede procedurer for beslutningstagen og den manglende villighed til at overføre flere beslutninger fra enstemmighed til flertalsafgørelser, var Nice en skuffelse. En af konsekvenserne af dette kan blive at landene i fremtiden vil gøre endnu mere brug af fleksibilitetsprincippet for at undgå at samarbejdet går helt i stå. Hvis valget i fremtiden står mellem disse to yderpunkter – flere beslutninger der tages med kvalificeret flertal eller et Europa i flere hastigheder, hvor en lille kerne reelt dikterer Unionens udvikling – skulle valget for et lille og efterhånden perifert land som Danmark ikke være svært.

Referencer

- Branner, H. & M. Kelstrup (eds.), *Denmarks's Policy Towards Europe After 1945*, Odense: Odense University Press.
- Dehousse, R. (1994), *From Community to Union*, i R. Dehousse (ed.), *Europe After Maastricht: An Ever Closer Union?* München: Law Books in Europe.
- DUPI (1997), *Europæisk Stabilitet*, København: Dansk Udenrigspolitisk Institut.
- DUPI (2000), *Udviklingen i EU siden 1992 på de områder, der er omfattet af de danske forbehold*, København: Dansk Udenrigspolitisk Institut.
- Fischer, J. (2000), *From Confederacy to Federation: Thoughts on the Finality of European Integration*, i C. Jöerges, Y. Mény & J. Weiler (eds.), *What Kind of Constitution for What Kind of Polity?*, Firenze: Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute.
- Kelstrup, M. (1998), *Integration Theories: History, Competing Approaches and New Perspectives*, i A. Wivel (ed.), *Explaining European Integration*, Copenhagen: Copenhagen Political Studies Press.
- Merlingen, M. & U. Sedelmeier, (2000), *Constitutional Politics and the Embedded Acquis Communautaire: The Case of the EU Forteen Against the Austrian Government*, Con WEB Paper Nr. 4/2000. <http://www.qub.ac.uk/ies>
- Moravcsik, A. (1998), *The Choice for Europe: Social Purpose & State Power. From Messina to Maastricht*, New York: Cornell University Press.
- Steyger, E. (1995), *Europe and its Members: A Constitutional Approach*, Aldershot: Dartmouth.
- Wallace, W. (1999), *The Sharing of Sovereignty*, *Political Studies*, XLVII: 503-512.
- Weiler, J. (1999), *The Constitution of Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Wind, M. (1998a), *Mod mere Flexibilitet i EU*, *Udenrigs*, nr. 4, pp. 44-55.
- Wind, M. (1998b), *IR Theory Meets European Union Law: Constitutional Battles, Sovereign Choices & Institutional Contingencies in the Legacy of the European Integration Process*, Ph.D. European University Institute, Florence, Italy.
- Wind, M. (2000), *Suverænitæt*, i T. Knudsen (ed.), *Kernebegreber i Statskundskab*, København: Gad: Jura.
- Wind, M. (2001a), *Sovereignty & European Integration. Towards a Post-Holdresian order*, MacMillan/Palgrave London: Macmillan, under udgivelse.

- Wind, M. (2001b), *Flexible Integration: The European Union as a Polycentric Polity*, in J. Weiler & M. Wind (eds.), *Rethinking European Constitutionalism*, Cambridge: Cambridge University Press, forthcoming.

Noter

*. Tak til stud.scient.pol. Sune Stampe Sørensen for kritiske og konstruktive kommentarer.

1. Min oversættelse.
2. Jeg tænker her på den traditionelle debat mellem intergovernmentalister på den ene side og institutionalister på den anden. Jeg vil ikke her trætte læsere med denne debat, men henvise til Kelstrup 1998 for en oversigt over de forskellige teoretiske positioner.
3. Det skal understreges, at denne artikel af pladshensyn ikke dækker alle de emner der blev diskuteret på Nice-topmødet og heller ikke alle de emner, hvor der rent faktisk skete ændringer. Der henvises her til Kommissionen og Udenrigsministeriet for yderligere dokumentation.
4. For en oversigt over Fællesskabets tidligere udvidelser se 'Europæisk Stabilitet', DUPI 1997.
5. Se tale af Romano Prodi af 12 December 2000. http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/00/499
6. Det skal dog understreges at, antallet af stemmer der skal til for at udgøre kvalificeret flertal vil afhænge af hvor mange medlemmer der er i EU på et givet tidspunkt. De 258 stemmer der er angivet oppe i teksten henviser således til den situation hvor alle kandidatlande er blevet optaget.
7. De nuværende medlemsstater får deres pladser i Parlamentet reduceret med 91.
8. Den nye sammensætning af Europaparlamentet finder først sted ved valget i 2004.
9. Traktatens ændringer af Kommissionens sammensætning og af den nye vægtning af stemmerne i Rådet sker først fra 2005. Mht. befolkningsflertal bør det nævnes, at dette ikke er noget man har tænkt sig at gøre brug af i almindelige afstemningssituationer. Det der blev besluttet var, at traktaten nu giver et medlem af Rådet mulighed for at kræve, at der føres kontrol med, at de medlemsstater der udgør det kvalificerede flertal udgør mindst 62% af EUs samlede befolkning. Hvis der ikke stilles krav om en sådan kontrol får den ingen betydning. På den anden side betyder det også, at hvis der føres kontrol og det så viser

sig at der ikke står mindst 62% af Eur folkning bag et forslag, så kan det ikke v.

10. Jeg har ikke her nævnt alle områder. For en plet oversigt henvises til <http://europa.eu.int/igc2000>. Det bør dog nævnes at beslutning m kvalificeret flertal også vil blive indført på Strukturfonden og Samhøringsfonden, men at dette først vil ske fra 2007. På væsentlige områder som visum, asyl og indvandring blev der kun opnået delvise resultater og regeringskonferencen udsatte ikrafttræden for disse områder til 2004. Disse forhold er Danmark dog undtaget fra pga. vores forbehold
11. Mere teknisk går aftalen på, at når en ny Kommission træder til efter den 1. Januar 2005 kommer Kommissionen til at bestå af en statsborger fra hvert medlemsland. De store lande mister altså her en Kommissær også selvom der slet ikke er optaget et eneste nyt medlem i Unionen.
12. For en generel oversigt over nyere dansk Europa-politik se Branner & Kelstrup 2000 (eds.).
13. Det er tanker Prodi tidligere har luftet, men som han understregede igen i sin tale til Europaparlamentet efter Nice-topmødet.
14. Der er tale om en ændring af TEF 214. De øvrige Kommissærer vælges også af Rådet på stats- og regeringschefniveau. Medlemsstaterne fremsætter en liste med kandidater og det besluttet med kvalificeret flertal – og efter godkendelse i Parlamentet – hvem der udpeges. I dag foregår dette med enstemmighed.
15. På anmodning fra det berørte medlemsland kan EF-domstolen efterprøve om de proceduremæssige sider af sagen er overholdt. Domstolen kan dog ikke gå ind og vurdere om de beslutninger Rådet har truffet er berettigede eller ej.
16. I Wind 1998a forefindes en detaljeret gennemgang af fleksibilitetsprincippets historie og konsekvenser for dansk europapolitik.
17. Det gælder her »tættere samarbejde« i søjle 1 og 3.
18. Andre nyskabelser er, at de 10 betingelser der hidtil skulle være opfyldt for at »tættere samarbejde« kunne realiseres nu er blevet samlet i en bestemmelse. Her har man dog også bibeholdt den centrale bestemmelse om, at det skal være muligt for alle lande, at gå med og at princippet kun skal anvendes som en sidste udvej.
19. Se Kommissionens analyse på [http://europa.eu.int/igc2000/Section b](http://europa.eu.int/igc2000/Section_b).