

Den Europæiske Stat: Nogle Refleksioner¹

Søren Dosenrode, Jean Monnet Professor, dr. phil. og Andrea Dosenrode, lic. jur., begge Aalborg

1. Indledning

Med sin tale på Humboldt Universitetet den 12. maj 2000 bragte Tysklands udenrigsminister Joschka Fischer diskussionen om EUs »finalitet« tilbage på banen, både politisk og teoretisk. EU står over for flere store udfordringer bl.a. med hensyn til østudvidelsen, EUs udenrigspolitiske handlingskapacitet, og det såkaldte »demokratiunderskud«. Fischer udtalte, at løsningen var (2000): »[t]he transition from a union of states to full parliamentaryization as a European Federation«. Frankrigs præsident, Jacques Chirac, var mere tilbageholdende, da han 27.6.2000 talte om EUs fremtid, men også han ønskede et stærkt EU, der kunne udvikles omkring en »pionergruppe« af stater, der kunne arbejde på integration i dybden. Dertil kom ønsket om et kompetencekatalog, der klart tilkendegav, hvad der var EUs opgave, og hvad der var medlemsstaternes. Senest har Tysklands kansler Gerhard Schröder lagt op til en diskussion om en europæisk føderation. Også på den akademiske front har EUs rapide udvikling ført til fornyede overvejelser om, hvad EU er for en størrelse; denne akademiske diskussion er ikke ny, men Fischers tale gav diskussionen et fornyet incitament.² I dag diskuteres det altså »ude i Europa«, hvordan EU kan og/eller skal udvikle sig medens det herhjemme i Danmark har været lidt af et tabuemne at diskutere EUs »finalitet« dvs. mål^{3,4}.

Men bortset fra det akademiske aspekt er diskussionen vigtig, for det første, for at skabe sig en forestilling om fremtidens EU, og om Danmark skal have sin plads dér, og for det andet fordi deltagelse er den eneste måde at påvirke resultatet på, hvis man beslutter sig til at deltage i det europæiske projekt. I det følgende vil vi forsøge at anskueliggøre, at EU på nuværende tidspunkt besidder en egen statslighed, og at den på nogle punkter har form som en føderation, men også at EU endnu ikke er en føderation. Metodisk er artiklen bygget op som et forsøg på at indkredse begrebet »stat«, og på den baggrund diskutere EU's mulige statslighed, for derefter at gå over til en analyse af begrebet »føderalisme« og derefter sammenholde det med EU i dag. Føderalismen som »model« er valgt ud fra en betragtning om, at det er den, der ligger i det europæiske projekt,⁵ som det igennem tiden er blevet formuleret af fx. Schuman, Monnet, Spinelli og nu senest Fischer og Schröder, men også fordi føderalismeteorien terminologi kan hjælpe mht. diskussionen af EUs statslighed.

2. Stat og statslighed

Som med de fleste samfundsvidenskabelige begreber har de fleste en forestilling om, hvad »en stat« er for noget, men går man folk på klingen, bliver det ofte nogle tågede svar man får, også fra videnskabsfolkene; een af

flere årsager til dette er, at det akademiske begreb »stat« udvikler sig i takt med virkelighedens »stat« ændrer sig. Det betyder bl.a. at der er flere, ofte divergerende, opfattelser af, hvad »stat« er for noget. Og en stat er både noget meget diffust og noget meget konkret. Både Fiji, USA, Danmark og San Marino er folkeretsligt stater, selvom de ellers er ret forskellige. Grundliggende er en stat en måde at styre på. Følger man Dunleavy og O'Learys organisatorisk inspirerede tilgang, har en stat i større eller mindre grad har de følgende fem karakteristika (1987:2):

- 1) Staten er en genkendelig institution, der er så forskellig fra resten af samfundet, at det at den er der, gør det muligt at skelne imellem en »offentlig« og en »privat« sfære.
- 2) Staten er den øverste magt, [dvs.] er suveræn, inden for sit territorium. Det vil sige, at det er den, der udsteder love, og som har ret til at gennemtvinge dem med magt; dén og ingen anden!
- 3) Statens suverænitet gælder for alle, der bor inden for dens grænser, også for ministre og embedsmænd.
- 4) Den moderne stats personale, embedsmænd mv., er normalt rekrutteret og trænet på en bureaukratisk måde dvs. efter regler og forskrifter.
- 5) Staten har kapaciteten til at beskatte borgerne for at finansiere sine aktiviteter.

Til disse kriterier, der udgør de interne forhold, bør føjes et 6. punkt nemlig at det er staten – repræsenteret ved regeringen – der fører udenrigspolitik, og er den centrale enhed i international politik.

De former, stater kan have, kan variere meget. Herhjemme tænker vi ofte tilbage på »billedbogs-Danmark« fra engang i 1960'erne. En forestilling om den klassiske, »westphalske« stat, som den også har fundet sit nedslag i folkeretten (jvf. Montevideo-konventionen). En stat består af et statsterritorium, et statsfolk og

en regering. Denne stat er suveræn ind- og udadtil. Hvor rodfæstet billedet af Danmark som denne selvstændige, suveræne stat er, viste sig med al tydelighed, da der blev diskuteret dansk deltagelse i EU (og i 1980'erne også i NATO). Men der er mange andre måder, en stat kan se ud på end det almene billede af Danmark. Der er stater som Danmark, der kan kaldes centraliserede enhedsstater, fordi magtens centrum, både formelt og reelt ligger i København. Der er også de decentrale enhedsstater, som Spanien, hvor provinserne har stor indflydelse på deres daglige administration. Disse decentrale enhedsstater kan evt. udvikle sig til føderationer, der også kan opdeles i to grove kategorier, de decentrale som fx. Schweiz, hvor kantonerne – delstaterne – har en udstrakt autonomi, og de centraliserede føderationer, som Østrig, hvor delstaternes – Bundesländer – autonomi er stærkt beskåret. En stat og dens form er altså noget individuelt. Statsformen er præget af statens historie, kultur m.m. og som analytiker må man passe på ikke at overse nye statsformer i sin søgen efter gamle.

3. EUs statslighed

Der har som anført i indledningen været skrevet meget om, »hvad EU er for en størrelse«. I mange år kunne – specielt juristerne – slå fast, at EU var mere end en international organisation og mindre end en stat. Efter Maastricht, Amsterdam, Pörsach, Helsinki og Nice har EU ændret sig kvalitativt og kvantitativt.

For at gøre diskussionen om EUs »statslighed« lidt mere overskuelig, så lad os bruge de seks kendetegn på en stat, som vi netop har set på.

For det første skulle en stat være genkendelig, der skulle være tale om en institution, der var så forskellig fra resten af samfundet, at det var muligt at skelne imellem en »offentlig« og en »privat« sfære. For at gøre en lang historie kort, kan vi nøjes med her at opliste

den lange række af kendetegn (»attributter«) på offentlighed som EU besidder. EU har en lang række institutioner, der klart giver den et offentligt præg: Det Europæiske Råd, Ministerrådet, Kommissionen, Centralbanken, Den Europæiske Domstol, Europaparlamentet m.fl.. EU har et flag, en nationalhymne, egne penge og er på vej til at få sin egen hær. EU er helt klart genkendelig, og opfylder til fulde det første kriterium.

Det *andet* kriterium er umiddelbart mindre entydigt. Staten skal være den øverste magt inden for sit territorium. Det er den, der har ret til at udstede love og har ret til at gennemtvinge dem. Det er centralt ved en stat, at vi accepterer at den træffer bindende beslutninger for os som borgere. Noget lige så centralt er, at andre stater ikke blander sig i en stats indre anliggender, og lovgiver på dens vegne. EU kan vedtage love, der er direkte bindende for borgere i Danmark. I EUs ministerråd sidder ministre for 15 stater og vedtager lovgivning, ofte ved flertalsafstemning, der har effekt i Danmark (og de resterende 14 stater); lovforslag, der fremsættes af EU-kommissionen. Når EUs Ministerråd udsteder en forordning er den direkte bindende for alle i Unionen. Følger man dem ikke, kan man blive retsforfulgt og bragt for en domstol. Omvendt – og meget vigtigt – kan danske borgere lægge sag an imod Danmark ved Den Europæiske Domstol, hvis deres rettigheder overtrædes af den danske stat. Omkring 75% af »dansk« lovgivning kommer oprindelig fra EU. For de lande, der er medlem af Den Økonomisk Monetære Union er hele deres pengepolitik blevet flyttet til Bryssel, altså fjernet fra deres suveræne højhed. Det er altså ikke overdrevet at anerkende, at EU i meget stort omfang har retten til at udstede love og håndhæve disse, og på den måde er 'suveræn' inden for disse områder. Men hvad med de andre områder, dem hvor medlemsstaterne har retten til at udstede love, er det ikke et problem?. Trækker vi på føderalismeteorien,⁷ er svaret negativt; forbundsre-

geringen har visse autonome kompetancer og delstatsregeringerne har andre autonome kompetancer; tilsammen udgør de to niveauer forbundsstaten, der er suveræn. Det er netop her, at den gamle diskussion om et kompetencekatalog bliver aktuel. For den føderalistiske tilgang, er det af stor vigtighed, at der foreligger et kompetencekatalog, der tydeligt angiver, hvilke opgaver, der skal løses på det forbundsstatslige niveau og hvilke der er delstaternes ansvar. Det drejer sig om at kunne beskytte delstaterne imod en centralisering og udhuling af deres autonomi. Men i øjeblikket mangler kompetencekataloget; det blev foreslået ved regeringskonferencen i Nice i december 2000 men udsat til senere (regeringskonferencen i 2004).

Ser vi, som det *tredje* på, om EUs »suverænitet« gælder alle, der bor inden for dens grænser, også for ministre og embedsmænd er svaret positivt. EUs retsakter gælder dem, de er udstedt til. Ligeledes er det *fjerde* kriterium, om statspersonale er rekrutteret og trænet på en bureaukratisk måde dvs. efter regler og forskrifter entydigt. EUs kommende embedsmænd og kvinder udvælges ved nogle store optagelsesprøver »concour«, og prøves derefter hver gang de skal forfremmes i embedshierarkiet.

Et *femte* vigtigt punkt når man bedømmer om EU er en form for stat er, om EU har kapaciteten til at beskatte borgerne for at finansiere sine aktiviteter. Det har EU kun i meget begrænset omfang (se nedenfor).

Det *sjette* karakteristika var staten som udenrigspolitisk aktør. Som diskuteret andetsteds (Dosenrode & Stubkjær 2001) er EU i dag i besiddelse af en egen international aktørkapabilitet. En aktørkapabilitet, der langt overstiger fx. Danmarks. Men der er tale om en blandet aktørkapabilitet. Den ene (supranational) del udøves af Kommissionen, og den anden (quasi intergovernmental) del udøves af Ministerrådet resp. Det Europæiske Råd,

der har udnævnt en Høj Repræsentant. Medlemsstaterne har afgivet én del af deres udenrigspolitiske handleevne til Kommissionen, har lagt én anden del ind under det »intergovernmentale« regime, hvor de har pålagt sig selv en række restriktioner, og endelig har de enkelte stater beholdt én del for sig selv. EU besidder international aktørkapabilitet, men den er delt med medlemsstaterne, der har det største ord at skulle have sagt, når Unionens udenrigspolitik fastlægges. I føderationer er sådanne »delte kompetencer« ikke et særsyn. Schweiziske kantonen har ret til at indgå aftaler med deres naboer inden for en række områder, hovedsagelig af kulturel, infrastrukturel og undervisningsmæssig karakter.

Gennemgangen af de seks kriterier har altså vist os, at EU opfylder nogle helt, andre delvist og et enkelt kun meget rudimentært. Hvis man anskuer statslighed som noget absolut, »enten-eller«, har man altså et problem. Robert Jackson og Georg Sørensen (1999: 21-29) nuancerer statsbegrebet v.h.a. en matrix-klassifikation, hvor den horisontale akse er magt-orienteret (stærk magt, svag magt), og den vertikale akse er statslighed (stærk stat, svag stat). Magt-dimensionen kan, jvf. international politik teori, have forskellige dimensioner som fx. militært potentiale, økonomisk potentiale, intellektuelt potentiale. Dimensioner, hvor EU scorer højt. Ser man på Jackson & Sørensens »statsdimension« indgår der bl.a. variable som politiske institutioner, økonomisk basis og national enhed (folkelig opbakning eller legitimitet). Disse variable er tydeligt tilstede, men endnu ikke udviklet til deres fulde potentiale. Skulle man, efter denne summariske gennemgang forsøge at placere EU i den skitse-rede matrix, ville det tentativt blive i kvadranten, svag stat, men stærk magt.

Det er svært at benægte EUs statslighed, men der er politisk spillerum til at fortolke, hvad type stat EU er nu, og i hvilken retning, det er ønskeligt, at EU bevæger sig. Men spillerum-

met er ikke helt så frit, som en række danske politikere måske kunne ønske sig.

	Stærk magt	Svag magt
Stærk Stat	USA	Danmark
Svag Stat	EU	Somalia

4. Føderation

Det næste centrale begreb er »føderation«. Det er vigtigt at skelne imellem føderalisme som teori om hvordan en føderation er organiseret og arbejder – det vi skal beskæftige os med her -og på den anden side føderalisme som politisk handleteori, hvor målet er at omdanne fx. EU til en føderation fordi det anses som normativt »godt«, »naturligt« eller »nødvendigt«. Der er naturligvis paralleller, men der er tale om to forskellige ting, også selvom de ofte blandes sammen. Der er i øjeblikket omkring 40-50 føderationer i verden, iblandt dem, nogle af verdens største og befolkningsrige stater (Brasilien, Canada, Indien, Rusland, USA). I EU er bl.a. Belgien, Tyskland og Østrig føderationer.

»Føderation« er som ord afledt af det latinske »*foedus*« altså forbund. Forbund imellem folk, forstået som stater. Den grundliggende tanke bag føderalismen har ændret sig med tiden. I den klassiske europæiske føderalismeteorier var det et centralt punkt, hvorledes man kunne integrere forskellige, heterogene samfund. Da USA blev grundlagt slog »*the founding fathers*« fast, at det var nødvendigt, at borgerne havde en dobbelt identitet, een som borgere i delstaten og een som borgere i føderationen. I dag kan man isolere tre vigtige karakteristika ved en vestlig føderation:

1) Magtdeling ved hjælp af »vertikale føderale institutioner« dvs. der er fx. parallelle regeringssystemer og justitsvæsnere (dvs. både

forbundsstat og delstater har regering, parlament og domstole, der ikke må blande sig i hinandens kompetencer). Delstaten har den endelige kompetence inden for sit felt, og forbundsstaten inden for sit. Et centralt, karakteristisk element er en kompetencekatalog, der beskriver forbundsstatens og delstaternes ansvarsområder (Vatter i Klöti 1999: 78).

2) Mindretalsbeskyttelse fx. ved at sætte delstaternes territoriale autonomi i centrum. På baggrund af det nævnte kompetencekatalog beskyttes delstaterne imod indblanding fra centralstaten (Vatter i Klöti 1999:78).

3) Den centraleuropæiske føderalismemodel kan med et tungt ord kaldes »implementeringsføderalisme« (tysk: »Vollzugsföderalismus«) i modsætning til fx. den amerikanske model, hvor føderal lovgivning implementeres af føderale instanser. Implementeringsføderalisme betyder, at det er delstaterne, der står for implementeringen dvs. iværksættelsen, af forbundsmyndighedernes beslutninger. Forbundsmyndighederne har kun i begrænset omfang egne embedsværk til at stå for iværksættelsen af de beslutninger, forbundsparlamentet har truffet. Undtagelserne er traditionelt militæret og udenrigstjenesten, sager der normalt er »forbundssager«.

Börzel & Risse (2000:10) lægger vægten lidt anderledes, men der er dog store paralleller: »Federalism fulfils two major functions: a) A vertical separation of power by division of responsibilities between two levels of government. [...], b) The integration of heterogeneous societies, while preserving their cultural and / or political autonomy (et pluribus unum).«

Hvilke centrale funktioner har en føderativ orden? Set med Adrian Vatter øjne er det de følgende (i Klöti 1999:80):

- 1) Den sikrer en forstærket magtkontrol i et demokratisk regeringssystem
- 2) Den sikrer en øget mulighed for befolkningens politiske deltagelse
- 3) De decentrale interesser har lettere ved at få deres interesser tilgodeset
- 4) En aflastning af de centrale myndigheder
- 5) Den giver en forstærket mindretalsbeskyttelse, og
- 6) Den giver en større mulighed for at eksperimentere og evt. gennemføre særløsninger i visse territoriale områder

Midlet til at få en føderation til at fungere er en opdeling af kompetencer imellem forbundsstat og delstater, og denne opdeling betragtes ofte som hovedhjørnestenen i den føderale bygning. Ofte er det sådan i forbundsstater, at der gælder det princip, at hvis ikke forbundsniveauet eksplicit har fået tillagt en kompetence, ligger den hos delstaten. Kompetencekataloget er i øvrigt så centralt for en føderation, fordi det forhindrer at magten og kompetencerne glider fra delstaterne til forbundsstaten. Som nævnt er det vigtigt for den føderalistiske ideologi (!), at mindretal af delstater, det vil her sige EU-medlemstater, beskyttes ved at sætte delstaternes territoriale autonomi i centrum, tydeliggjort ved et kompetencekatalog.

5. Føderationsdannelsesprocessen

Hvordan opstår føderationer? McKay opsummerer to »gængse« forklaringer: »One school, associated with the work of Karl Deutsch, K.C. Wheare, and R. L. Watts, saw federalism as an appropriate political form, should certain pre-conditions organized around the notion of common interest exist. A second school, associated with the work of Thomas M. Franck, conflated the subjective question of the essential desirability of federalism with the objective conditions of the countries involved in the federalizing process. In this sense federalism acquired a distinctive ideological status. »Federalists«, convinced of the intrinsic benefits of federation co-

uld, in the right circumstances, bring about the fact of federation» (1999:23). Der er altså tale om føderalisme som »fælles interesse« og føderalisme som ideologi. McKay diskuterer de to tilgange og forkaster dem, da de ikke giver en adækvat forklaring på, hvordan politiske unioner opstår (1999:23-28).⁸

Den tredje tilgang, som McKay tilslutter sig,⁹ har William Riker som grundlægger. McKay kalder den føderalisme som en rationel handel, »bargain«, og den har et realistisk udgangspunkt i modsætning til de to foregåendes idealistiske. »At its most elemental this perspective argues that the decision to form federations depends on the costs and benefits to the politicians involved in the process. Two sets of actors contribute to this calculus: politicians representing the national or state governments and politicians (drawn from one or more of the existing national governments) hoping to represent the new supranational (or federal) government. The latter offer the benefits of enlargement and the former concede some independence because they calculate that the benefits of enlargement outweigh the costs.« (McKay 1999:28). Reiker, der skrev under Den kolde Krig, mener, at politikere altid er engagerede i at sikre deres stats integritet. Skal der dannes en føderation skal to betingelser være til stede (citeret hos McKay 1999:29):

»1. A desire on the part of the politicians who offer the bargain in order to expand their territorial control by peaceful means, either to meet an external military or diplomatic threat or to prepare for diplomatic aggrandizement. [...]

2. The politicians who accept the bargain, giving up some independence for the sake of union, are willing to do so, because of some external military-diplomatic threat or opportunity.[...]. And furthermore the desire for either protection or participation outweighs any desire they may have for independence. [...].«

Ifølge McKay accepterer Reiker senere A. H. Birch, der insisterer på, at den perciperede trussel også kan stamme fra interne faktorer. Ligeledes er der intet i Reikers model, der udelukker andet end en militær/diplomatisk trussel, hovedsagen er, at truslen skal være alvorlig. I sådanne tilfælde vil den også kunne være økonomisk, social eller politisk (1999:29 & 32). Det vigtige i den politiske kalkule er, at politikerne *tror*, at den trussel som de *opfatter*, vil kunne imødegås ved at tilslutte sig eller danne en føderation.

Der er flere fordele ved Reikers model, bl.a. at der ikke er nogen indbygget automatik i dannelsen af føderationen i modsætning til andre, idealistiske integrationsteorier. På trods af senere modifikationer ligger der antagelser om en vis automatik (»spill-over«) i flere idealistiske integrationsteorier som fx. neo-funktionalismen. En anden fordel ved Reikers model er, at den forklarer, hvordan en integration kan foregå under »realistiske« præmisser, og ikke kun under »idealistiske«. Den vægt, som Reiker lægger på politikernes perception af en given situation, er også af største vigtighed; det drejer sig ikke kun om kriser, man kan komme ud af. Politikernes perception bør også udvides til at omfatte den manglende evne til at forudse en beslutningsrækkevidde¹⁰ og generelt åbne for en subjektiv og begrænset rationalitet hos beslutningstagerne.

Problemet ved Riker og McKay er at de begge i høj grad fokuserer på medlemsstaterne, eller rettere deres førende politikere. Reiker ser som klassisk realist kun på staterne, dvs. eliteerne, McKay indrager dog også forholdet elite-befolkning. Hvad de mangler er den konstante ideologisk drevne dynamik, der i EU-sammenhænge kommer fra kommission og domstol. Begge er forpligtet til at styrke integrationen, og begge gør det. Staterne træffer de store »historiske beslutninger«, men ofte er vejen frem til disse beslutninger brolagt med små »administrative hverdags-

beslutninger« fra kommission og domstol. Det, at der er institutioner, der konstant arbejder for føderalisering er vigtigt for forståelsen af EUs udvikling, men det må aldrig føre til en overvurdering af disse institutioners magt til selv at styre udviklingen. Der er ingen automatik i integrationsprocessen, den afhænger altid af, at den bekræftes af de nationale politikere og vedligeholdes af institutionerne. Derfor er det også vigtigt at tilføje institutionerne som »de ydmyge vandbærere« til integrationsprojektet, ihvertfald når man diskuterer EUs udvikling.

Umiddelbart ser det altså ud til, at en forklaringsmodel bør indeholde tre elementer, hvoraf de to første er vigtigst mht. de faktiske, store beslutninger, og den tredje drejer sig om forberedelse af de store beslutninger og opretholdelse af processen.

- 1) Ønsket om at imødegå en perciperet trussel ved at udvide sit territorium med fredelige midler.
- 2) Ønsket om at tilslutte sig en føderation/territorial enhed for at imødegå en opfattet trussel, og dermed sikre sin egen stats overlevelse, og
- 3) Vigtigheden af at have en institutionaliseret bærer af ideologien, for at sikre dens overlevelse i modgangstider.

6. EU – En ny form for føderation?

Som det forhåbentlig er fremgået af ovenstående gennemgang, besidder EU statslighed, og derfor er det nærliggende at spørge, hvilken form den europæiske stat har antaget. Lad det være sagt med det samme, EU er ret enestående, selvom de seneste års udvikling har ført EU i retning af en mere traditionel statsdannelse. Men at en stat ikke umiddelbart ligner noget kendt, er ikke et argument imod dens statslighed. Da »the founding fathers« – skaberne af USA i 1780'erne diskuterede hvilken statsform de nu uafhængige kolonier skulle have, endte det med en demokratisk føderation, noget, der aldrig før

havde været prøvet i praksis.¹¹ Mange af de diskussioner de havde den gang fx. om hvordan man både tog hensyn til de store stater meget store befolkningstal i forhold til de små stater og samtidig sikrede de små stater imod at blive tromlet ned, har klare paralleller til dagens EU-diskussion (fx. skal alle lande have en kommissær?, er det retfærdigt at Tyskland i nogle tilfælde ikke har mere at skulle have sagt end Luxembourg, nemlig når der skal være enighed i Ministerrådet osv.).¹² Altså skal man ikke være blind for den diskussion og den udvikling der foregår i Europa, bare fordi man ønsker at finde noget, man kender i landskabet. Stater kan som anført antage mange former.

Hvis det før var svært at se EU som en stat, var det fordi vi er vant til at betragte en stat som noget der lignede Danmark; vi vil gerne se de attributter vi kender; en regering, et parlament, en højesteret, en udenrigs- og forsvarspolitik osv. Disse attributter besidder EU som nævnt nu. Med Det europæiske Råds hyppige møder har vi en form for regering, hvor de daglige forretninger varetages af Ministerrådet. Det minder (!) om en føderal opdeling, hvor det føderale niveau udgøres af Det Europæiske Råd og Ministerrådet som en art koalitionsregering (à la Dahlders »consociationalism«) som forbundsregering, Kommissionen er en lidt aparte centralforvaltning, Den Europæiske Domstol er den nye forbundsdomstol, Europaparlamentet er nu noget, der minder om en art føderalt parlament. Den Europæiske Centralbank afløser de nationale centralbanker. EU har en egen mønt (Euroen), et flag, en nationalhymne, og måske vigtigst, et unionsborgerskab. Tydelige tegn og attributter som vi kender dem fra klassiske føderale statsdannelse. På »delstatsniveau« har vi EUs medlemsstater. Medlemsstaterne har stadig statsoverhoveder, regeringer, parlamenter og domstole, men som nævnt kommer omkring 75% af loviniciativerne fra Bryssel, staterne skal »kun« implementere dem, og for de fleste staters ved-

kommende er deres monetære kompetence overdraget til EUs centralbank.¹³ I flere føderationer som fx. den belgiske er der delte kompetencer dvs. kompetencer, hvor både forbunds- og delstatsregeringer deler kompetencen, og skal forhandle sig frem til et resultat. I EU er det bl.a. tilfældet med den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og forsvarspolitikken. De »vertikale føderale institutioner« er ret tydelige. Men som sagt mangler kompetencekataloget som et centralt føderalt element.

Fundament til en opdeling i forbunds- og delstatskompetencer findes i Traktaten om Europæisk Union (TEU), specielt efter Nice. Både i Maastricht, Amsterdam og Nice blev der lagt flere områder ind under EUs supranationale kompetence. I Nice vedtog man ydermere Den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder. Selvom der er tale om et politisk, og ikke et juridisk dokument, er vedtagelsen et tydeligt tegn på EUs statslighed; sådanne erklæringer hører traditionelt hjemme i staters forfatninger. Ligeledes må udvidelsen af art. 7 (TEU), således at der skabes en mekanisme til overvågning af demokratiet i EUs medlemsstater siges at være et klart føderalt tiltag.

Så længe den principielle diskussion om forholdet EU – medlemsstat udskydes, vil der – set med føderalistøjne – være en stadig fare for at flere og flere kompetencer flyttes fra delstater til føderalstat. Et tankevækkende eksempel i den sammenhæng er »nærhedsprincippet« eller »subsidiaritetsprincippet«, der kort fortalt går ud på, at hvis der kommer et initiativ fra Kommissionen, men det bedømmes til bedst at kunne gennemføres på nationalt plan, skal Kommissionen opgive sine planer. I følge danske medlemmer af Folketingets Europaudvalg er dette aldrig forekommet ... det var altid bedst at det blev løst overnationalt.

Ovenfor talte vi om »implementeringsføderalisme«. Den betød som sagt, at det er delstaterne, der står for implementeringen dvs. iværksættelsen af forbundsmyndighedernes beslutninger. Dette passer, som det forhåbentligt er fremgået, perfekt på EU. Med meget få – og små – undtagelser er det overladt til medlemsstaterne at gennemføre de beslutninger, der træffes på EU-niveau. EU har ikke mandskab til det, og det er bevidst fra medlemsstaternes side. Medlemsstaterne ønsker ikke, at der »render EU-kontrollører rundt« for at se om og i givet fald hvordan de har gennemført de beslutninger, der er truffet. Dette kan ses som et bolværk imod EU-centralisme (det skal i øvrigt bemærkes, at Danmark ligger klart i top mht. at gennemføre EU-beslutninger; vi gør det hurtigst og mest omfattende).

Skulle man vove en konklusion på ovenstående gennemgang, kunne den lyde, at EU, for det første, besidder statslighed, og for det andet at den form den »Nye Europæiske Stat« ser ud til at antage, minder om en føderalistisk model. Tanja Börzel og Thomas Risse når samme konklusion (2000:11): *»Not only has the EU developed into a political community with comprehensive regulatory powers and a proper mechanism of territorial defined exclusion and inclusion (Union citizenship). It shares most features of what the literature defines as a federation: [...]«*. Men i øjeblikket er der tale om en føderalistisk model, hvor delstaterne – altså medlemsstaterne spiller en afgørende rolle, en rolle der er langt større end fx. Bundesländerne i Tyskland, kantonerne i Schweiz og delstaterne i USA. Men både kompetencekataloget og skatteudskrivningsretten er stadig lidet udviklet.¹⁴

7. Hvor ligner EU ikke en føderation?

Som man spørger får man svar dvs. ser man kun efter EUs føderative elementer, vil man kunne finde rigeligt til at argumentere for at EU på nuværende tidspunkt er en føderation.

Men der er også tendenser, der umiddelbart ser ud til at gå imod føderationstanken:

I dele af føderalismeteorien tillægges der partisystemet en vigtig rolle som formidler, »mediator«, imellem forbunds- og delstatsniveau (McKay 1999:12): *»Through their interactions with the federation's institutional structures, political parties preform crucial representational and allocational functions. Generally speaking, the more decentralized the party system the more decentralized the union. In this context the EU is a very unusual political union. It lacks a fully developed range of representative institutions and its political parties are so decentralized that it is difficult to see how they can preform a mediation representational and allocational rolle. An undevelopped and highly peripheralized institutionalized institutional structure would not matter if the policy function assigned to the center were also underdeveloped. But they are not. It is this disjunction that make the European such an odd political animal«.* Et af flere vigtige spørgsmål i denne sammenhæng er, om det overhovedet er muligt at skabe et »europæisk partisystem«. Opdelingen af parlamentsmedlemmer i Europaparlamentet i partigrupper og ikke efter nationalitet er et forsøg i denne retning, men indtil videre har den »europæiske partiinddeling« ikke haft udvirkning på de nationale partisystemer i nævneværdigt omfang, og der er bred enighed om, at der pt. ikke er noget europæisk *demos*. Lepsius mener heller ikke, at det vil være muligt at skabe et *demos*; Europa består af *demoi*, der er forankret i nationalstaterne (2000:9). Holzinger & Knill (2000:11 & 13) vil ikke udelukke muligheden af at der vil kunne opstå et europæisk *demos*; en måde, der muligvis ville fremme denne proces, ville være at indføre et statsoverhoved for EU, valgt af Europaparlamentet ...

Som nævnt er skatteudskrivningsfunktionen ikke særligt udviklet. Forslaget på Nice-top-

mødet om at lade nogle skattespørgsmål overgå fra enstemmighed til kvalificeret flertal i Ministerrådet blev indtil videre blokeret bl.a. af Danmark. EU får i dag sine indtægter fra fire kilder (Nedergaard 2000: 192f): told, importafgifter, del af moms og »bruttonationalindkomst-afgiften«. Spørgsmålet er dog hvor længe denne model vil kunne holde. I takt med at Unionen udvikler sig, vil der blive behov for en fælles skattepolitik. (jvf. Romano Prodis udtalelser i Europaparlamentet 12. september 2000).

Grundliggende er der to årsager til at det ligger i kortene, at der vil komme en føderal skattepolitik: umiddelbart for at sikre Unionens sociale sammenhæng, altså en statsbevarende funktion, og en mere ideologisk betinget, nemlig for at sikre både delstaters og føderalstatens gensidige uafhængighed.

En Europæisk Union, hvor de enkelte (del)stater selv skal financiere hele velfærdssektoren vil indeholde et stærkt potentiale for at falde fra hinanden så snart det går op for randområderne, at de sakker agterud økonomisk. Borgeres loyalitet overfor staten afhænger i høj grad af statens evne til at »levere varen«, dvs. velfærd. Det gælder naturligvis også for EU; hvis integrationsprojektet som lanceredes i begyndelsen af 1950'erne ikke skal falde fra hinanden, bliver man nødt til at sikre en velfærdsfordeling. Med Det Indre Marked og ØMU'en vil velstanden vokse i de stærke områder (fx. Tyskland og Norditalien), og – afhængigt af den verdensøkonomiske situation – stagnere i Sydeuropa. Udligninger i stort omfang bliver derfor nødvendige, da Regionalfondene er »peanuts« i sammenligning med de behov, der er i en fælles stat. Regionalfondene blev skabt med specielt henblik på implementeringen af Det Indre Marked. Der er tale om ganske andre forventninger, når EU agerer som føderation: det nye begreb der hører med er *solidaritet*. Selv i rige føderationer som Schweiz og Tyskland er der brug for en udligning imel-

lem de forskellige regioner for at sikre, at der ikke opstår for stærke sociale spændinger imellem de rige og de fattige regioner. Derfor hører en skatteunion med til den integrationssideologi, der står på dagsordenen. Men en »skatteunion« kan naturligvis have flere former; der kan både være tale om en model, hvor medlemsstaterne enes om at give EU flere ressourcer end i dag, som EU så fordele, og der kan være tale om den føderale model, hvor forbundsstatsniveauet får sin egen skatteudskrivningsmyndighed. Fazal citerer Wheare for følgende (1997:75): *»The federal principle requires that the general and regional governments of a country shall be independent each of the other within its sphere, shall not subordinate one to another but coordinate with each other. Now, if this principle is to operate not merely as a matter of strict law but in practice it follows that both general and regional governments must each have under its own independent control financial resources sufficient to perform its exclusive functions«*. Der ligger altså en føderal skat implicit i det nuværende integrationsprojekt, men der er ikke tale om nogen automatik i processen.

Et sidste område hvor man vil kunne hævde, at EU ikke ligner en føderation er, at det er medlemsstaterne, der skal godkende traktatændringer. Unionen kan ikke selv give sig en ny forfatning, måtte den ønske det. Dette udsagn udhules til en vis grad af Den Europæiske Domstols (selvpålagte) rolle som forfatningsdomstol, der i høj grad fortolker sine egne beføjelser bredt og som arbejder for integrationen (Joseph Weilers »Constitutionalism«). Ligeledes kendes det fra føderationer (fx. Schweiz) at den forfatningsgivende kompetence er delt mellem forbund og delstat.

De i dette afsnit tre nævnte områder, hvor EU ikke ligner en føderation, antyder – sammen med det manglende kompetencekatalog, at EU pt. ikke er en fuldstændig ærketypisk føderation. Nogle vil måske endda hævde, at

disse »mangler« i forhold til føderationsmodellen, diskvalificerer EU som en føderation *per se*. Eet svar vil være, at EU er i en udviklingsproces og det er muligt, at EU aldrig bliver en ærketypisk føderation eller en føderation overhovedet. Men set i perspektiv, ligner EU i dag »noget«, der i høj grad besidder føderative karakteristika, og da der som nævnt er tale om en politisk styret udviklingsproces, er det ikke underligt, at der i EU som politisk *constructum* bevares »anomalier« fra tidligere udviklingsstadier i processen, i kortere eller længere tid.

8. Afsluttende bemærkninger

På grund af projektets pilotkarakter, er det ikke muligt på nuværende tidspunkt at drage 100% endegyldige konklusioner, men der synes, som allerede nævnt, at være basis for to hovedkonklusioner: 1) at Den Europæiske Union besidder sin egen statslighed, omend endnu i begrænset form, og 2) at denne statsligheds form i høj grad minder om en føderations. EUs udvikling er en proces, og den er ikke automatisk. Derfor vil der også være rum og mulighed for at en evt. føderation kommer til at »danne skole« og det vil være naturligt, at der vil gå en årrække, med forskellige blandingsformer og »utraditionelle« kompetencedelinger, før Unionen har fundet sin endelige form, hvis den nogen sinde gør det.

Desværre har den givne plads ikke muliggjort en udførlig diskussion af mange relevante aspekter, og man kan, med rette, klandre forfatterne for ikke at have gjort nok ud af diskussionen af statslighed, (delt) suverænitæt, og diskussionen af EUs alternative udviklingsmuligheder – fx. en intergovernmental model. Men måske er det, der mangler mest, en diskussion af det føderale scenariums betydning for Danmark som føderal delstat. Det ville være oplagt at diskutere, hvilken rolle Folketinget vil få (»ingen over eller ved siden af Folketinget«), hvilke forvaltningsmæssige konsekvenser det har, når der skabes en føde-

ral struktur (implementeringsforvaltning etc.), og naturligvis også de udenrigspolitiske konsekvenser. Dette må vente til senere publikationer.

Noter

1. Denne artikel videregiver ikke resultater fra en afsluttet projekt, men er tværtimod de indledende øvelser til et større projekt om EUs statslighed. Kommentarer og bemærkninger modtages derfor med glæde.
2. For eksempel arrangerede The Robert Schuman Center for Advanced Studies (EUI) og Harvard Law School et fælles seminar med titlen: What Kind of Constitution for What Kind of Polity? – Responses to Joschka Fischer. Af andre tidligere bidrag til diskussionen kan nævnes: Breckinridge (1997), Burgess (1991), Caporaso (1996), Marks et al. (1996), McKay (1999), og Smith (1996).
3. Der er altid undtagelser, fx. Bertel Haarder og Anders Fogh Rasmussen er kommet med udspil, men de hører til de få undtagelser, se også Dosenrode 1998.
4. EU-kommissær Poul Nielsons udtalelser jvf. Kristeligt Dagblad d. 21.2.01 er typiske for den del af den danske diskussion »En praktisk umulighed. Sådan betegner den danske EU-kommissær, Poul Nielson, flere europæiske landes ønske om at kridte banen for EU mere tydeligt op, så det står klart, hvilke opgaver EU-systemet skal løse, og hvilke opgaver de 15 medlemslande selv skal tage sig af«.
5. Se Schuman-deklarationen fra 1950, hvor det erklærede formål med Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab både var at forhindre krig og at være et første skridt imod en europæisk føderation.
6. For en oversigt se fx. Caporaso (1996).
7. Se fx. Holzinger & Knill (2000:6) og Börzel & Risse (2000); kritisk over for denne tilgang er Lepsius (2000:8).
8. For en kritik af disse teorier se også Dosenrode (1993:31-38).
9. McKay slår i introduktionen til sin bog fast, at der ikke er *een* teori, der giver hele forklaringen på EU, men at den realistiske tilgang er den, der giver mest (1999:4).
10. To eksempler på den uforudsete rækkevidde: 1) Storbritanniens daværende statsminister, Margaret Thatcher, hævdes at have udtalt, at havde hun vist hvilken integrationsdynamik »EF-Pakken«

ville udløse, havde hun blokeret den i 1985/86. Og 2) Et medlem af EUs Centralbankdirektørkomité fortalte forfatterne af denne artikel, at da kommissionsformand Delors, sekunderet af prof. Niels Thygesen fremlagde visionen om det, der skulle blive til Den Økonomisk Monetære Union, bifaldt de alle, flere ud fra en betragtning om at det ville være umuligt at gennemføre projektet, hvad Delors nok selv skulle finde ud af med tiden. Som bekendt tog de fejl.

11. For en redegørelse for idehistorien bag føderationsbegrebet, se D. J. Elazar (ed.): *Federalism As Grand Design*, University Press of America, Lanham MD, 1987
12. James Madison, Alexander Hamilton og John Jays diskussioner, kendt under navnet »The federalist Papers« er i forbindelse med EU-diskussionen anbefalelsesværdig læsning.
13. I forbindelse med Den Europæiske Centralbanks ledelse skal det bemærkes, at der kun er 6 direktører, altså ikke »nok« til at hvert land kan have »sin« direktør, som det foreløbig stadig er i Kommissionen. Der er tale om et klart føderalt træk.
14. Det nødvendige i at se på EU med »fleksible øjne« signaleres af Holzinger & Knill (2000:5): »Es ist überflüssig, zu diskutieren, ob die Europäische Föderation ein »Staatenbund« oder ein »Bundesstaat« sein soll. Dies schafft nur unnötigen Polarisierung. Die EU war immer, oder ist spätestens seit der ersten Direktwahl des Europäischen Parlamentes mehr als ein Staatenbund. Andererseits wird in Europa mit seinen gewachsenen Nationalstaaten mit eigener Geschichte, Kultur und Sprache wohl nie ein echter Bundesstaat entstehen können, [...]«

Referencer

- Blondel, Jean: *An Introduction to Comparative Government*, Praeger Publishers, New York, 1996.
- Breckinridge, Robert E.: 'Reassessing Regimes', *Journal of Common Market Studies*, vol. 35, no. 2, 1997.
- Burgess, Michael: *Federalism and European Union*, Routledge, 2nd ed, London & New York, 1998.
- Börzel, Tanja & Thomas Risse: 'Who is Afraid of a European Federation?', Paper to the Symposium: Responses to Joschka Fischer (<http://www.jeanmonet-program.org/papers/00/00f0101.html>), 2000.

- Caporaso, J. A.: 'The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?', *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, no. 1, March, 1996.
- Chirac, Jacques: 'Our Europe', Statement to the German Bundestag, Berlin 27 June, 2000.
- Dosenrode, Søren: *Westeuropäische Kleinstaaten in der EG und EPZ*, Verlag Rüegger, Chur & Zürich, 1993.
- Dosenrode, Søren (ed.): *Danske Europavisioner, Rådet for Europæisk Politik 1/1998*, Forlaget System, Århus, 1998.
- Dosenrode, Søren: 'Den Nye Europæiske Stat', *Kronik*, *Jyllandsposten*, 14.12.1999.
- Dosenrode, Søren & Anders Stubkjær: *EU Foreign-policy In the Middle East*, University of Sheffield Press, 2001 – forthcoming.
- Dunleavy, Patrick & Brenda O'Leary: *Theories of the State*, Macmillan Press, London, 1987.
- Elazar, D. E. (ed.): *Federalism as Grand Design*, University Press of America, Lanham MD, 1987.
- Fazal, M. A.: *A Federal Constitution for the United Kingdom*, Dartmouth, Aldershot, 1997.
- Fenske, Hans et al.: *Geschichte der Politischen Ideen*, Fischer Verlag, Frankfurt am Main, 1987.
- Fischer, Joschka: 'From Confederacy to Federation', Speech at the Humboldt University, 12 May, 2000.
- Folketingets EU-oplysning: 'Rom – Maastricht – Amsterdam – Nice : Sammenskrevet tekst vedrørende EU's traktater', Arbejdsdokument (version SN 1016/01 – REV 1.), 19. Januar, 2001.
- Heidar, Knut & Einar Einar: *Vesteuropeisk Politikk*, 2. Udg., Universitets Forlaget, Oslo, 1995.
- Holzinger, Katharina & Christoph Knill: 'Eine Verfassung für die Europäische Föderation – Kontinuierliche Weiterentwicklung des Erreichten', Paper to the Symposium: Responses to Joschka Fischer (<http://www.jeanmonetprogram.org/papers/00/00f1401.html>), 2000.
- Jackson, Robert, & Georg Sørensen: *Introduction to International Relations*, Oxford University Press, 1999.
- Klöti, Ulrich et al.: *Handbuch der Schweizer Politik*, NZZ Verlag, Zürich, 1999.
- Lane, Jan-Erik & Svante O. Ersson: *European Politics*, SAGE, London, 1996.
- Lepsius, M. Rainer: 'Die Europäische Union als Herrschaftsverband eigener Prägung', Paper to the Symposium: Responses to Joschka Fischer (<http://www.jeanmonetprogram.org/papers/00/00f1201.html>), 2000.
- Madison, James, Alexander Hamilton & John Jay: *The Federalist Papers*, Penguin Books, London, 1987.
- Marks, Gary et al.: 'European Integration from the 1980s' i *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, no. 3, 1996.
- Marsh, David & Gerry Stoker (eds.): *Theory and Methods in Political Science*, Macmillan Press, London, 1995.
- McKay, David: *Federalism and European Union – A Political Economy Perspective*, Oxford University Press, 1999.
- Nedergaard, Peter: *Organiseringen af Den europæiske Union*, Handelshøjskolens Forlag, 2. udgave. København, 2000.
- Nelsen, Brent F. & Alexander C.G. Stubb (eds.): *The European Union*, 2nd ed. Macmillan Press, London 1998.
- Smith, Michael: 'The European Union and a Changing Europe', *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, no. 1, 1996.