

Amsterdam-Traktaten og udvidelsen mod Øst¹

Lykke Friis, Ph.D, forsker ved Dansk Udenrigspolitisk Institut (DUPI)

Regeringskonferencens hovedformål var at forberede EU's institutioner på optagelsen af de central- og østeuropæiske lande. Denne målsætning fremgik ganske vist ikke direkte af den artikel i Maastricht-Traktaten (art. N; stk. 2), som fastslog, at der i 1996 skulle afholdes endnu en regeringskonference. Her var det derimod emner som forsvars- og den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, som stod i centrum. Allerede i forbindelse med Det Europæiske Råds møde i Korfu (juni 1994) blev koblingen mellem regeringskonferencen og udvidelsen imidlertid gjort klar. Siden understregede samtlige EU-institutioner – fra Europa-Parlamentet til Det Europæiske Råd – at forberedelsen af udvidelsen var konferencens centrale opgave. På opfordring af den embedsmandsgruppe, som forberedte konferencen, den såkaldte Refleksionsgruppe, begrænsede stats- og regeringslederne sig dog til at gøre EU's institutioner 'køreklare' til udvidelsen. Hvorledes struktur- og landbrugspolitikken skulle tilpasses et EU bestående af 26 lande skulle således holdes adskilt fra de institutionelle justeringer. Ved at blande 'to så politisk følsomme spørgsmål sammen' risikerede stats- og regeringscheferne nemlig at komplicere eller sågar kortslutte regeringskonferencen (Refleksionsgruppen, 1995: 44).

Efter Amsterdam-Traktatens underskrivelse den 2. oktober 1997 rejser spørgsmålet sig, om den vedtagne Traktat lever op til sin målsætning. Har EU med Amsterdam-Traktaten lagt

grundstenen for 'Det åbne Europa', eller skal Traktaten snarere ses som en 'katastrofe', hvad angår forberedelserne af udvidelsen, som bl.a. Jacques Delors har hævdet? Denne artikels hovedkonklusion er, at Amsterdam-Traktaten muliggør, at udvidelsesprocessen kan fortsætte, dvs. at optagelsesforhandlingerne med Central- og Østeuropa kan gå i gang inden for den nærmeste fremtid. Da stats- og regeringslederne på Amsterdam-topmødet valgte at udskyde de helt centrale institutionelle tilpasninger, så som Europa-Kommissionens kommende sammensætning, er konklusionen imidlertid også, at Amsterdam-Traktaten har vanskeliggjort udvidelsesprocessen. Med andre ord: EU er blevet *forhandlingsklar*, men ikke *modtagelsesklar*. Artiklen starter med at se på de dele af Amsterdam-Traktaten, som direkte berører udvidelsen. Herefter diskuteres det, *hvorfor* det ikke lykkedes for stats- og regeringscheferne at blive enige om mere vidtgående institutionelle ændringer. Artiklens sidste del koncentrerer sig om de konsekvenser, som Amsterdam-Traktaten *kan* få for østudvidelsen. Konkret peger artiklen her på en række muligheder og risici.

Hvis blikket indledningsvis rettes mod de afsnit i Amsterdam-Traktaten, der direkte beskæftiger sig med udvidelsen, er der – som allerede antydnet – umiddelbart ét ord, som presser sig på: *udskydelse*. I stedet for at gøre institutionerne klar til udvidelsen valgte stats- og regeringslederne i stort omfang at udskyde

denne opgave til en senere lejlighed. Konkret blev tre centrale justeringer udskudt, Europa-Kommissionens fremtidige størrelse, stemmewægtningen i Ministerrådet og overgangen til øget brug af kvalificeret flertal.

Den første justering, som blev udskudt, var Kommissionens størrelse. Op til og ikke mindst under regeringskonferencen argumenterede flere lande (herunder især Frankrig) for, at udvidelsen krævede en ændring af den nuværende fordelingsnøgle for kommissærer. Hvis den nuværende fordelingsnøgle, hvor de store lande (Tyskland, Frankrig, Italien, Spanien og Storbritannien) har to kommissærer og de mindre lande én, ikke blev ændret, ville antallet af kommissærer efter udvidelsen blive øget fra 20 til 32. Iflg. bl.a. den franske regering ville en sådan forøgelse indebære en betydelig svækkelse af Kommissionens beslutningsdygtighed. Den franske regering gik endog så vidt som til at foreslå, at hver medlemsstat ikke længere skulle være garanteret én kommissær (Friis og Holm, 1997: 46).

På regeringskonferencen var det ikke muligt at opnå enighed om Kommissionens fremtidige størrelse. Ganske vist blev stats- og regeringscheferne enige om en protokol, hvor de understregede, at Kommissionen '*På datoen for ikrafttrædelsen af den første udvidelse*' skulle '*bestå af én statsborger fra hver medlemsstat*' (Amsterdam-traktaten, Protokol nr. 11, art. 1), dvs. at de 'store' lande skulle afgive én af 'deres' to kommissærer. Denne enighed var imidlertid knyttet til noget, som medlemsstaterne ikke kunne blive enige om, nemlig stemmewægtningen i Ministerrådet. Problematikken var her, at de store lande, i lyset af den forestående udvidelse med hovedsagelig små- og mellemstore lande, frygtede, at magtfordelingen i Ministerrådet ville forskubbe sig yderligere til fordel for 'de små'. Denne frygt var koblet til det nuværende stemmewægt-system, hvor de 'små' er overrepræsenterede i forhold til deres befolkningstal (for denne problematik, se DUPI, 1997, p. 28-34). Skulle de 'sto-

re' afgive 'deres' anden kommissær, krævede de derfor til gengæld at få styrket deres position i Ministerrådet. Konkret var der her to forslag på forhandlingsbordet: 'de stores' position i Ministerrådet kunne enten styrkes ved at justere stemmewægtene, så de i større omfang afspejler den enkelte medlemsstats befolkningsstørrelse, eller ved at indføre det såkaldte dobbelte flertal, hvorefter et forslag både skal samle et kvalificeret flertal i Ministerrådet, og have opbakning fra et antal medlemsstater, der til sammen repræsenterer et flertal af EU's befolkning.

For en række af de mindre EU-lande (med det hollandske formandskab i spidsen) var der ikke nogen af de to forslag, som var 'spiselige' – af den simple grund at begge forslag ville forringe deres indflydelse i Rådet. Det var sandsynligvis derfor, at det hollandske formandskab valgte at nedprioritere temaet og først satte det på dagsordenen i de allersidste dage af regeringskonferencen. I stedet for at forberede diskussionen på embedsmandsplan blev det primært stats- og regeringscheferne, som på selve topmødet skulle tage stilling til denne matematisk indviklede og sensitive problemstilling. Det mulige kompromis blev absolut heller ikke lettet af, at det hollandske formandskab – da det endelig kom med sit udspil den 12. juni 1997 – tildelte sig selv flere stemmer end nabolandet Belgien, samtidigt med at Spanien, som allerede i forbindelse med EFTA-udvidelsen havde udtrykt stor utilfredshed med, at landet ikke havde lige så mange stemmer som de andre 'store', fortsat blev forfordelt i forhold til Tyskland, Frankrig etc. (Draft Treaty Amsterdam, 12.7.1997: 125). Konsekvensen var, at stats- og regeringscheferne måtte opgive at blive enige.

Før EU kan optage nye medlemslande, er det derfor nødvendigt at indhente det forsømte og gennemføre de institutionelle tilpasninger. Konkret fremgår dette af art. 1 i protokollen om 'institutionerne i perspektivet af en udvidelse': '*På datoen for ikrafttrædelsen af den*

første udvidelse af Unionen skal Kommissionen....bestå af én statsborger fra hver medlemsstat, forudsat at stemmевægtningen i Rådet fra samme dato er blevet ændret....' (Amsterdam-Traktaten, Protokol nr. 11, art. 1). Hvor stor vægt i hvert fald nogle lande lægger på denne protokol fremgik med al tydelighed, da Belgien, Frankrig og Italien allerede den 10. september 1997 fremlagde en erklæring i Bruxelles. Her understregede de tre lande, at selv en 'lille' udvidelse kræver institutionelle ændringer; de er ganske enkelt en 'uomgængelig forudsætning for afslutningen af de førstkommande tiltrædelsesforhandlinger' (Amsterdam-traktaten, s. 140).

Amsterdam-Traktaten – eller for den sags skyld den nye erklæring fra Belgien, Frankrig og Italien – specificerer ikke, i hvilket forum de institutionelle tilpasninger skal vedtages. Rent juridisk er der to muligheder: 1.) de institutionelle ændringer vedtages og ratificeres i en *traditionel* regeringskonference (i henhold til art. N.); meget lig den conference, som EU netop har afsluttet, eller 2.) de institutionelle ændringer vedtages i forlængelse af udvidelsesforhandlingerne (i henhold til art. O.) og ratificeres som en del af tiltrædelsestraktaterne. At enhver udvidelsesforhandling i princippet er en regeringskonference, som dermed muliggør traktatændringer, er EFTA-udvidelsen et godt eksempel på. I udkanten af EFTA-udvidelsesforhandlingerne blev medlemslandene bl.a. enige om at justere antallet af kommissærer (for EFTA-udvidelsen, se Cameron, 1995, Friis 1998). Selvom der p.t. ikke foreligger nogle officielle tilkendegivelser, hvad angår valgmuligheden mellem art. O og art. N, virker det umiddelbart mest sandsynligt, at medlemsstaterne vælger art. O. Afholdes en traditionel regeringskonference efter art. N-modellen, kan der nemlig opstå et betydeligt pres for at brede konferencen ud til andre emner end udvidelsen, som f.eks. en styrkelse af den forsvarspolitiske dimension. Resultatet kan meget vel blive, at de institutionelle ændringer 'drukner' i en generel genforhandling

af Amsterdam – et scenario, som i hvert fald de 'udvidelsesivrige' medlemsstater (Tyskland, Danmark, Sverige og Østrig) vil gøre meget for at undgå. Disse landes modvilje vil givetvis ikke blive mindre af, at art-N-modellen også indebærer en fare for, at udvidelsen kommer til at tage længere tid. I modsætning til art. O-modellen, hvor de institutionelle ændringer ratificeres som en del af Tiltrædelsestraktaterne, kræver art. N en selvstændig ratifikationsprocedure. Med andre ord: medlemsstaterne skal både ratificere et regeringskonference-resultat og tiltrædelsestraktaterne.

Som det fremgår af Amsterdam-Traktaten, vil vedtagelsen af kompromiset, hvor de 'store' afgiver en kommissær mod at få flere stemmer i Ministerrådet, ikke være tilstrækkeligt til at optage samtlige elleve ansøgerlande. Selvom protokollens ordlyd kan tolkes på forskellige måder, synes kompromiset reelt kun at åbne medlemsskabsdøren for de første fem. For at de resterende kan blive optaget, er det nødvendigt at afholde endnu en regeringskonference '*med henblik på at foretage en generel revision af traktaternes bestemmelser om institutionernes sammensætning og funktionsmåde*' (Amsterdam-Traktaten, Protokol nr. 11, art. 2). Konferencen skal afholdes '*mindst et år før antallet af medlemsstater i den Europæiske Union overstiger tyve*' (ibid). Igen undlader Traktaten at præcisere, hvilken slags regeringskonference, der er tale om. Umiddelbart forekommer art.-N-modellen dog mest realistisk. En række år efter Amsterdam-Traktatens vedtagelse kan det i hvert fald ikke afvises, at en række medlemsstater, ud over det rent institutionelle, ønsker at se andre dele af samarbejdet efter i sømmene.

Den sidste justering – ud over Kommissionens sammensætning og stemmевægtningen – som blev udskudt på regeringskonferencen, er knyttet til selve beslutningsprocessen i Ministerrådet. Flere lande (primært Benelux og den fransk-tyske akse) insisterede på, at øst-udvidelsen nødvendiggjorde øget brug af kva-

lificeret flertal i Ministerrådet. Ellers ville Ministerrådet miste sin beslutningsdygtighed i et EU bestående af 26. På Amsterdam-topmødet var der dog ikke den store tilslutning til dette synspunkt. Kun ganske få områder (primært forskning, toldsamarbejde og svig) blev lagt oven i de områder, hvor Ministerrådet allerede i dag anvender flertalsinstrumentet. Paradoksalt nok skyldtes dette i stort omfang, at det tidligere så integrationsivrige Tyskland nedlagde veto. Nøgleeksemplet er her overstatsliggørelsen af dele af det mellemstatslige samarbejde vedrørende retlige og indre anliggender; det såkaldte søjlespring. Op til og under selve regeringskonferencen havde den tyske regering ellers plæderet for, at flertalsafgørelser skulle indføres på dette område. I de sidste uger af regeringskonferencen var det imidlertid netop Tyskland, som blokerede for brugen af kvalificeret flertal. Kompromiset blev i stedet, at landene om fem år med enstemmighed skal beslutte, hvilke områder der fremover skal vedtages med kvalificeret flertal (Amsterdam-traktaten, art. 73 O). Den tyske regerings kovending i lige netop dette spørgsmål skyldtes primært, at de tyske *Länder* i regeringskonferencens afsluttende fase vendte sig stærkt imod regeringens politik. På andre områder, så som kvalificeret flertal inden for struktur-, social-, kultur- og industripolitikken, spillede en anden faktor også en rolle (International Herald Tribune, 19.6.1997): efter Tysklands genforening og den efterfølgende økonomiske krise fremstår Tyskland i langt større omfang som et 'normalt' medlemsland, som ikke længere refleksmæssigt går ind for 'mere Union', men som i hver sag vurderer sin 'nationale interesse' (Friis og Heurlin, 1998). Da flertalsafgørelser inden for f.eks. socialpolitikken kunne føre til, at Tyskland, som den største netto-bidragyder til EU's budget, skulle betale endnu mere til EU's kasser, var det sikrere at blokere for et sådant tiltag.

I modsætning til de to andre udskydelser er Amsterdam-Traktaten ikke udstyret med bestemmelser, som fastslår at overgangen til

kvalificeret flertal skal være besluttet inden enten den første eller anden udvidelsesrunde. I deres fælles udspil fra den 10. september 1997 understregede Frankrig, Belgien og Italien dog, at de anser en '*betydelig udvidelse af adgangen til beslutningstagning med kvalificeret flertal*' som en betingelse for, at selv den første udvidelsesrunde kan blive gennemført (Amsterdam-traktaten, s. 140). Europa-Kommissionen, derimod, kobledede den øgede brug af flertalsafgørelser til den anden udvidelsesbølge. Først når antallet af medlemmer overstiger 20, bør EU indføre afstemning med kvalificeret flertal som det generelle princip (Agenda 2000, 1997:7).

De tre udskydelser på det institutionelle område efterlader umiddelbart det indtryk, at EU med Amsterdam-Traktaten ikke formåede at leve op til sin egen målsætning om at 'geare' EU's institutioner til udvidelsen. Går man ud over de helt specifikke afsnit i Traktaten, som direkte beskæftiger sig med udvidelsen, er det faktisk muligt at gå skridtet videre: ved at traktatfæste formuleringer, der minder om Luxembourg-forliget, og ved på flere områder – såvel tilsigtet som utilsigtet – at hæve medlemskabstærsklen, har EU-landene *både* gjort Ministerrådet mindre 'modtagelsesklart' og i princippet gjort det vanskeligere for de central- og østeuropæiske lande (CØE-lande) at blive optaget.

Traktatfæstelsen af formuleringer, som i deres ordlyd minder meget om Luxembourg-forliget fra 1966 (*den uformelle veto-ret*), findes to steder i Amsterdam-Traktaten (se også Nentwich og Falkner, 1997: 10-11). Det første område, hvor veto-retten er blevet formaliseret, er den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Formaliseringen skal i høj grad ses som et forsøg på at finde en balance mellem på den ene side at bevare beslutningsdygtigheden i et udvidet EU og på den anden side at undgå, at medlemsstater bliver stemt ned på det yderst sensitive udenrigspolitiske område. Konkret går balanceakten ud på, at implementeringen,

men ikke selve vedtagelsen, af en udenrigspolitisk aktion frem over kan foregå vha. kvalificeret flertal. Skulle et medlemsland være af den opfattelse, at den implementering, som de andre lande er ved at blive enige om, 'vedrører' vigtige dele af dets 'nationale politik', vil landet imidlertid have mulighed for at blokere for beslutningen (Amsterdam-Traktaten, art. J.13, stk. 2. Det andet område, hvor veto-retten er blevet traktatfæstet, er Traktatens såkaldte fleksibilitetsafsnit, dvs. de afsnit der muliggør, at en lille gruppe lande går videre i integrationsprocessen. Også her vil et land kunne blokere for sådanne tiltag ved at henvise til, at beslutningen vil 'vedrøre den nationale politik' (Amsterdam-Traktaten; Søjle 1: art. 5 A, stk. 2, samt Søjle 3: art. K. 12, stk. 2).

Som allerede understreget kan de nye paragraffer ses om en traktatfæstelse – i hvert fald inden for to områder – af det såkaldte Luxembourg-forlig. Som bekendt gik Luxembourg-forliget ud på, at stater kunne blokere for beslutninger, hvis de berørte deres 'nationale interesser'. Selvom det endnu er for tidligt at vurdere, hvilke konsekvenser disse Luxembourg-lignende formuleringer vil få, repræsenterer de under alle omstændigheder et skift i EU-samarbejdet: for første gang i EU's historie har medlemsstaterne nu en traktatfæstet ret til at nedlægge veto mod et forslag; på den simple baggrund, at forslaget 'vedrører' deres nationale politik. I betragtning af at en del lande så afskaffelsen af ensstemmighedsprincippet som en forudsætning for østudvidelsen, er dette i sig selv tankevækkende. Den tyske integrationsforsker Wolfgang Wessels er endnu mere direkte: traktatfæstelsen af veto-retten inden for de to begrænsede områder vil kunne 'forgifte' den resterende del af samarbejdet. Når det først bliver legitimt inden for nogle områder at henvise til nationale interesser, vil det hurtigt også kunne blive legitimt generelt. Med andre ord: EU-samarbejdet vil i endnu højere grad blive mellemstatsligt; en udvikling som kan svække beslutningsdygtigheden i et

EU-26. (Wessels, 1997: 131; for den modsatte vurdering, se Nentwich og Falkner, 1997: 11).

Lige så afgørende er det, at Amsterdam-Traktaten på en række områder hæver medlemskabstærsklen, dvs. de krav som CØE-landene skal opfylde for at kunne blive medlemmer. En række af disse nye krav må betegnes som tilsigtede; andre som utilsigtede. Inkorporeringen af Schengen-samarbejdet i Traktaten og ikke mindst overstatsliggørelsen af dele af søjle 3 er eksempler på, at medlemsstaterne bevidst hævede medlemskabskravene. Ved at gøre disse emner til en del af *acquis* kan de nuværende medlemsstater således sikre sig, at de nye medlemmer tvinges til at kontrollere deres grænser i samme grad som de nuværende medlemmer. I modsat fald kunne de risikere, at de nye lande kom til at fungere som 'transitlande' for hviderussere, ukrainere etc., som ønsker at komme til 'Vesten'. Udspecificeringen af de principper som EU-samarbejdet bygger på kan ses som et andet, omend mindre direkte, forsøg på at hæve medlemskabstærsklen. I den nye art. F understreger stats- og regeringslederne således, at EU-samarbejdet bygger på '*frihed, demokrati og respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder, samt retstatsprincippet*' (Amsterdam-Traktaten, art. F, stk. 1). At disse principper nu også direkte er gjort til medlemskabsbetingelser, fremgår af den nye udvidelsesparagraf, art. O: kun europæiske stater, '*som overholder principperne i artikel F, stk. 1 kan ansøge om at blive medlem af Unionen*' (Amsterdam-Traktaten, art. O, stk. 1). Skulle et nyligt optaget land pludselig bryde med nogle af disse principper, kan EU med Amsterdam-Traktaten i hånden gå så vidt som til at suspendere landets medlemskabsrettigheder. (Amsterdam-Traktaten, art. F.1).

Som allerede antydnet hæver Amsterdam-Traktaten også medlemskabstærsklen på en utilsigtet måde, dvs. som en *følgevirkning* af stats- og regeringscheferne selvstændige interesse i

at uddybe samarbejdet på visse områder og *ikke* som et resultat af et bevidst ønske om at sætte medlemskravene i vejret. Det altafgørende eksempel på dette er den nye Traktats afsnit, som udbygger samarbejdet inden for områder, som miljø-, social- og forbrugerpolitik. Arbejdsløshedsbekæmpelse er direkte gjort til et EU-anliggende og har fået tildelt et særskilt kapitel i Amsterdam-Traktaten (se Hofman i dette nummer). Iflg. det danske socialdemokrati er udbygningen af disse områder så markant, at den 'danske vej nu også er blevet den europæiske' og, at EU-samarbejdet er blevet 'nordisk' (Aktuelt, 1997). Motiverne bag dette forsøg på at udstyre det Indre Marked med et 'menneskeligt ansigt' er mangfoldige. Afgørende synes dog at have været ønsket om at bringe 'EU tættere på borgerne' ved at beskæftige sig mere direkte med de emner, som optager befolkningerne (se f.eks. Europa-Kommissionen, 1995: 3). En af hovedoverskrifterne på regeringskonferencen var da også 'EU og borgerne'. Selvom udbygningen af samarbejdet på disse områder således i princippet ikke har noget med CØE-landene at gøre, er den utilsigtede konsekvens ikke desto mindre, at medlemskravene er blevet øget. Stats- og regeringscheferne har jo netop udbygget samarbejdet på de områder, hvor CØE-landene halter allermest efter. Eller for at udtrykke det mere direkte: hvis EU bliver mere nordisk bliver det ikke just lettere for transitionsøkonomier at blive medlemmer – især ikke fordi det p.t. ikke virker som om, at EU vil være villig til at tilbyde landene lange overgangsordninger i tiltrædelsesaftalerne.

Ovenstående vurdering af Amsterdam-Traktatens 'udvidelsesforberedelser' bør dog ikke stå alene. På en række områder er det nemlig muligt at pege på justeringer, som trækker i den anden retning. I modsætning til hvad angår Europa-Kommissionens fremtidige størrelse, lykkedes det stats- og regeringscheferne at blive enige om et loft for antallet af Europa-Parlamentarikere, nemlig 700. At formanden for Europa-Kommissionen fremover vil have

indflydelse på udpegningen af de enkelte kommissærer kan også ses som en justering, der vil fremme beslutningsdygtigheden i et EU-26. Formandens styrkede position må således formodes at opveje noget af den stigende heterogenitet i Kommissionen, som udvidelsen vil medføre. Endelig fremstår også traktatfæstelsen af princippet om, at samtlige medlemsstater ikke længere nødvendigvis behøver at indgå på lige fod i alle dele af samarbejdet som en potentiel smiddiggørelse. Ganske vist blev fleksibilitetsparagrafferne udstyret med så mange særbetingelser for, hvornår de overhovedet må anvendes, at smiddiggørelsen på kort sigt forekommer tvivlsom. På langt sigt *kan* fleksibilitetsparagrafferne imidlertid fungere, som det mulige håndtag, som åbner for en anderledes og mere fleksibel Union. På den næste regeringskonference, hvor stats- og regeringscheferne må forsøge at indhente det forsømte fra Amsterdam, behøver de ikke starte helt fra bunden. De kan – hvis viljen er der – tage udgangspunkt i de allerede vedtagne fleksibilitetsparagraffer (for fleksibilitetsproblematikken, se DUPI, 1997 og Friis, 1997b).

Selvom de tre nævnte justeringer differentierer billedet noget, er de ikke i stand til at ændre ved helhedsvurderingen af Amsterdam-Traktatens udvidelsesforberedelser. Den første reaktion fra akademisk hold har da også været særdeles hård: de to østrigske forskere Michael Nentwich og Gerda Falkner betegner udvidelsesforberedelserne som en 'fiasko' (Nentwich, Falkner, 1997: 15). Det beskedne resultat rejser naturligvis spørgsmålet om, *hvorfor* det ikke lykkedes at nå til enighed om mere vidtgående reformer. Bortset fra de 'forstyrrende' parlamentsvalg først i Storbritannien og derefter i Frankrig er det muligt at pege på tre afgørende forklaringer.

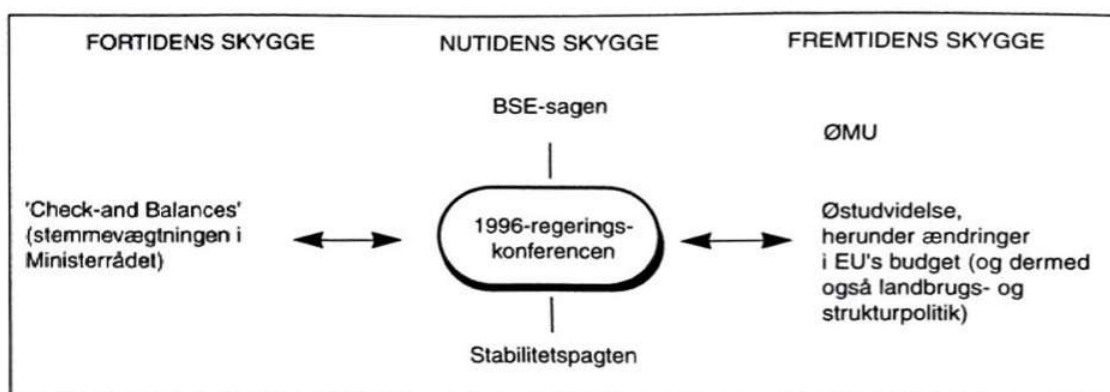
Den første forklaring fremgik allerede af en rapport, som The Royal Institute of International Affairs udgav nogle måneder inden regeringskonferencen gik ind i sin afgørende

fase. I rapporten fastslås det, at det ville være 'overraskende', hvis regeringskonferencen tog fat på de virkelig afgørende institutionelle tilpasninger på et tidspunkt, 'hvor selv en første udvidelsesrunde med tre eller fire lande lå seks til ti år frem i tiden' (Grabbe og Hughes, 1997: 46). Med andre ord: en første forklaring på, at medlemsstaterne ikke blev enige i Amsterdam er, at de ikke opfattede de institutionelle ændringer som synderligt presserende. Da udvidelsen ikke lå lige om hjørnet, ville der ganske enkelt være rum tid til at tilpasse institutionerne efter regeringskonferencen.

Den anden forklaring er af mere strukturel karakter. Inspireret af bl.a. Fritz Scharpf kan den Europæiske Union karakteriseres som et komplekst *forhandlingsystem*, hvor enhver forhandling påvirkes af den kontekst, den foregår i (Scharpf, 1988). Mere specifikt ligger der en tredobbelt 'skygge' over enhver EU-forhandling, nemlig 'fortidens skygge', 'nutidens skygge' og endelig 'fremtidens skygge' (se Friis, 1997a). *Fortidens skygge* refererer til, at ingen EU-forhandling foregår i et historisk vakuum. Som et forhandlingssystem med en 40 årig historie bag sig er der en altovervejende sandsynlighed for, at enhver forhandling på den ene eller anden måde berører tidligere forhandlinger. F.eks. vil det ofte være sådan, at den 'nye' forhandling kræver en genåbning af en ældre pakkeløsning. *Nutidens skygge* knytter sig til den kendsgerning, at EU-forhandlingssystemet efter Maastricht-

Traktatens vedtagelse beskæftiger sig med stort set lige så mange politikområder som en nationalstat (Wallace, 1996: 8). Konsekvensen er, at EU-medlemslandene altid vil være aktive ved flere forhandlingsborde samtidigt, hvorfor de forskellige forhandlinger ofte vil påvirke hinanden. Ved at knytte to forhandlingsborde sammen vil et land f.eks. kunne øge sin 'forhandlingsmagt' (*vi giver os kun på dette bord, hvis vi til gengæld får indrømmelser på et andet*). Ikke overraskende er *fremtidens skygge* udtryk for, at medlemslandene i enhver forhandling må tage højde for, at den næppe bliver den sidste. En hvilken som helst forhandling kan derfor blive påvirket af, at medlemsstaterne allerede har rettet deres opmærksomhed mod en række afgørende forhandlinger, som de ved kommer i den nærmeste fremtid. Eller hvad der er lige så sandsynligt: medlemsstater nægter at give efter i en igangværende forhandling af frygt for, at dette kan skabe præcedens for en kommende forhandling.

Figur 1 anskueliggør, hvordan denne overordnede forståelse af EU som forhandlingssystem kan forklare udfaldet af regeringskonferencen: Stats- og regeringslederne valgte at udskyde hovedparten af udvidelsesforberedelserne, eftersom de under regeringskonferencen blev konfronteret med tre vægtige 'skygger'. Som det vil fremgå, spillede fortidens og fremtidens skygge umiddelbart de største roller.



Figur 1: Regeringskonferencen i kontekst

Skyggen fra fortiden, som lå over regeringskonferencen, berørte én af de helt fundamentale 'deals', som ligger bag EU-samarbejdet: ingen koalition af lande (bestående af små, store, rige, fattige, sydlige, nordlige, nye eller gamle EU-medlemmer) må systematisk kunne nedstemme en anden gruppe lande. Netop for at undgå en sådan situation er stemmевэгт-systemet i Ministerrådet skruet sammen på en sådan måde, at det udstyrer samarbejdet med effektive *checks-and-balances*. Op til enhver udvidelse er dette system blevet videreudviklet. Da Spanien og Portugal blev medlemmer i 1986 var det således vigtigt, at de sammen med Grækenland og Italien kunne udgøre et blokerende mindretal. Da EFTA-udvidelsen stod for døren var det derimod vigtigt at sikre, at to store lande, ved hjælp af støtten fra ét lille land, fortsat kunne blokere for beslutninger (Friis, 1994: 15).

Hvis regeringskonferencen virkelig skulle have forberedt østudvidelsen, ville det have været nødvendigt at genforhandle dette 'checks-and-balances-system'. Eller udtrykt mere direkte: EU-landene skulle være blevet enige om nogle nye principper bag EU-samarbejdet, som f.eks. at syd ikke længere kunne blokere for nord.

Dimensionen af denne opgave var i sig selv så

stor, at den kunne have blokeret for udvidelsesforberedelserne. Opgaven blev imidlertid i høj grad vanskeliggjort af *fremtidens skygge*.

En række medlemslande havde således ikke det store incitament til at se på den oprindelige 'stemmевэгт-deal' og øget brug af kvalificeret flertal, før de var sikre på, hvor stor en del af EU's nye budget, der ville tilkomme dem. Som det fremgår af figur 1, står EU-landene jo over for at skulle forhandle et nyt budget umiddelbart efter regeringskonferencens afslutning (1998-99). Ved at acceptere en radikal ændring kunne de enkelte medlemmer derfor risikere at svække deres indflydelse i de budgetforhandlinger, som tegner til at blive nogle af de mest afgørende i EU's historie. For et land som Spanien må det ligeledes have været magtpåliggende at bevare enstemmighed på fordeling af strukturfondene.

En anden kommende forhandling, som spillede en mindst lige så stor rolle for regeringskonferenceresultatet, er beslutningen i 1998 om, hvem der skal deltage i ØMU's tredje fase. Især den franske og tyske regering udtrykte bekymring for, at regeringskonferencen ville trække i langdrag, hvilket ville medføre et tidsmæssigt sammenfald imellem ØMU-beslutningen og regeringskonferencens afgørende fase – et tidsammenfald, som kunne

foranledige nogle lande til at kæde de to begivenheder sammen (*Vi accepterer kun de institutionelle ændringer, hvis vi til gengæld kommer med i ØMU'ens tredje fase*) (Friis og Holm, 1997). Netop for at undgå et sådant sammenfald var de sidste måneder af regeringskonferencen præget af, at selve overholdelsen af den fastsatte deadline for regeringskonferencen (juni 1997) blev en målsætning i sig selv. Dette styrkedes kun af, at nogle lande (herunder Storbritannien og Danmark) var interesserede i at afslutte regeringskonferencen, for dermed at kunne vende blikket mod østudvidelsen. Allerede på Det Europæiske Råds møde i Madrid (december 1995) var der netop opnået enighed om, at optagelsesforhandlingerne kunne indledes seks måneder efter regeringskonferencen (DUPI, 1997: 103-104). Trak regeringskonferencen i langdrag, ville optagelsesforhandlingerne derfor automatisk blive udskudt.

Som allerede antydte var påvirkningen fra *nutidens skygge* mindre graverende. To parallelle forhandlinger spillede dog en rolle. Den første var knyttet til den såkaldte BSE-sag (*kogalskab i Storbritannien*). Som en konsekvens af denne sag kom de indledende møder i marts 1996 ikke til at dreje sig synderligt meget om østudvidelsen. Storbritanniens markante modstand mod de andre EU's lande BSE-politik, herunder vedtagelsen af et eksportforbud af britisk oksekød, skabte heller ikke lige frem grobund for konstruktive forhandlinger.

Efteråret 1996 kom til at stå i 'stabilitetspagtens' tegn. I mange måneder op til Amsterdam-topmødet koncentrerede regeringerne sig således om at vedtage en pagt, som skulle regulere ØMU-deltagerlandenes økonomiske politik – *efter* at de var blevet medlemmer. Ikke overraskende var der her tale om et tysk initiativ. I de afsluttende uger af regeringskonferencen dukkede emnet på ny op på dagsordenen; denne gang på fransk initiativ. Sejrhæren i det franske parlamentsvalg, Lionel Jo-

spin, var bl.a. gået til valg på at genforhandle stabilitetspagten. Målsætningen var at styrke EU's indsats over for arbejdsløsheden. I stedet for at diskutere de institutionelle ændringer i dagene op til Amsterdam forsøgte den fransktyske akse på et topmøde forgæves at blive enige om et ØMU-kompromis. Først på Amsterdam-topmødets første dag – som næsten udelukkende fokuserede på denne problematik – lykkedes det at opnå enighed. Tyskland bevarede stabilitetspagten fra Dublin-topmødet; Frankrig 'fik' to nye politiske resolutioner, som især lagde vægt på beskæftigelse og økonomisk vækst (Financial Times, 17.6.1997). Vedtagelsen af et kapitel om beskæftigelse og afholdelse af et EU-topmøde om beskæftigelse kan også ses om en del af dette kompromis (se Hofman i dette nummer).

Den tredje og sidste forklaring på de beskedne udvidelsesforberedelser skal søges i et policy-dilemma, som allerede blev antydte ovenfor: med de danske og franske Maastricht-folkeafstemninger som vigtige katalysatorer har stats- og regeringslederne følt et stigende behov for at styrke den folkelige opbakning bag EU-samarbejdet. Eller som Jacques Delors har udtrykt det: tiden hvor europæisk integration kunne drives fremad ved hjælp af 'benign despotism' er forbi (Obradovic, 1996: 193). I betragtning af at nogle landes befolkninger ville opfatte overgangen til øget brug af kvalificeret flertal og bortfaldet af én kommissær per land, som det diametralt modsatte, nemlig at Unionen rykker endnu længere fra borgerne, blev stats- og regeringscheferne her fanget mellem pest eller kolera. *Enten* kunne de gøre Unionens institutioner modtagelsesklare, med den fare at befolkningerne blev endnu mere skeptiske over for Unionen, *eller* de kunne udskyde de institutionelle ændringer, med fare for at udvidelsesprocessen sidenhen blev kompliceret. Konfronteret med dette dilemma valgte stats- og regeringscheferne primært at prioritere den interne legitimitet.

Ovenstående giver en forklaring på, *hvorfor* Amsterdam-Traktaten ikke var i stand til at forberede EU's institutioner på udvidelsen. Lige så afgørende er imidlertid, *hvilke* konsekvenser Amsterdam-Traktaten får for østudvidelsen?

Det altoverskyggende er her, at Det Europæiske Råd i sin sluteklæring på Amsterdam-topmødet vurderede, at den nye Traktat er tilstrækkelig til at *indlede* optagelsesforhandlinger med Central- og Østeuropa (Det Europæiske Råd, 1997: 4). Hvor man under regeringskonferencen fortsat måtte operere med det scenario, at udvidelsen blev udskudt, fordi regeringskonferencen trak i langdrag eller sågar brød sammen, er denne mulighed nu blevet lukket (se f.eks. DUPI, 1997: 110). Faktum er dermed, at Amsterdam-Traktaten trods alt har sikret, at udvidelsesprocessen kan fortsætte. Dette blev da også yderligere bekræftet, da Europa-Kommissionen i juli 1997 foreslog, at EU seks måneder efter regeringskonferencen skulle indlede optagelsesforhandlinger med seks lande, Polen, Ungarn, Tjekkiet, Estland, Slovenien og Cypern. Den kendsgerning at udvidelsestoget kan køre videre, dvs. at EU er blevet *forhandlingsklar*, ændrer dog ikke ved, at udvidelsesprocessen på to måder er blevet vanskeliggjort.

Den første komplikation er forhandlingsteknisk. Som understreget i starten af denne artikel forsøgte EU-landene – på opfordring af refleksionsgruppen – at gennemføre udvidelsesforberedelserne som en totrinsraket: først skulle EU på regeringskonferencen gøre institutionerne modtagelsesklare; derefter skulle opmærksomheden rettes mod landbrugs- og strukturpolitikken. Kun ved at dele emnerne op i to separate faser kunne det undgås, at forhandlingerne blev for komplekse. Netop ved at udskyde de institutionelle ændringer til en senere regeringskonference er EU-landene imidlertid kommet i den situation, som de ønskede at undgå: EU skal på én og samme tid reformere institutionerne og landbrugs- og

strukturpolitikken. Resultatet af dette kan meget vel blive, at EU-landene ved at udskyde de institutionelle ændringer også har udskudt optagelsesdatoen for de første CØE-lande. Medlemsstaternes umiddelbare reaktioner efter offentliggørelsen af Kommissionens Dagsorden 2000 synes at underbygge denne vurdering: Italien, Frankrig og Belgien er ikke villige til at afslutte den første optagelsesrunde, før f.eks. overgangen til flertalsafgørelser er sikret. Tyskland, Sverige og Holland forlanger, at de selv efter udvidelsen skal betale mindre til EU's budget. Ikke overraskende understreger en koalition af de sydlige lande med Spanien i spidsen, at de ikke vil acceptere en nedgang i den støtte, de modtager fra EU's struktur- og samhørighedsfond. En stærk koalition bestående af Tyskland, Belgien, Østrig og Frankrig har allerede vendt sig mod Kommissionens gradvise reform af landbrugspolitikken. Med andre ord: selvom de mange forhandlinger i princippet muliggør en stor pakkeløsning på tværs af diverse emner, er det i efteråret 1997 mere end vanskeligt at få øje på en sådan 'stor pakke'.

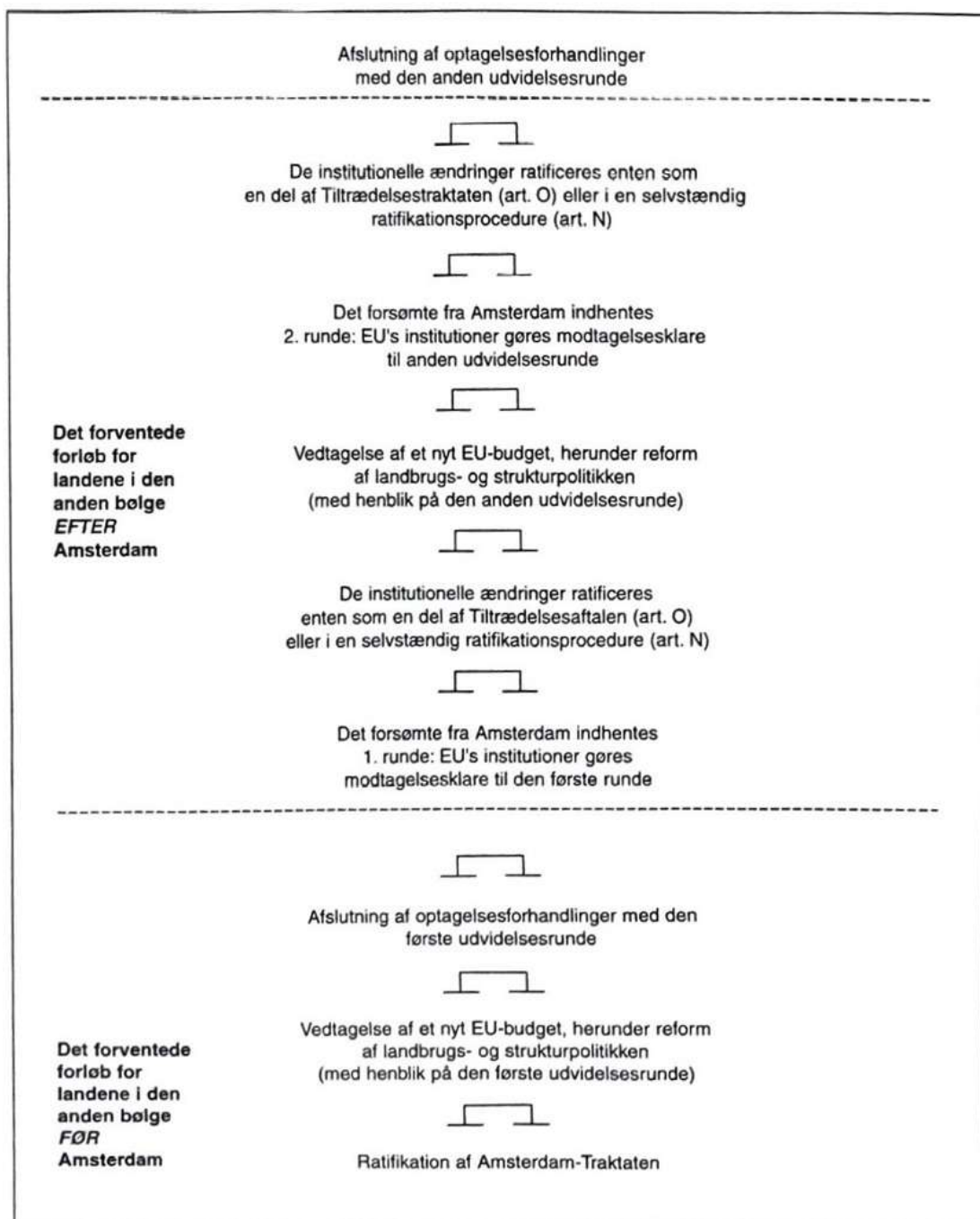
Den anden komplikation går på, at udvidelsen kommer til at foregå i bølger. Selvom der næppe var nogle regeringschefer eller politiske iagttagere, som gjorde sig illusioner om et 'bunkebryllup', hvor samtlige ansøgerlande blev optaget i én stor udvidelsesrunde, fremstod en forhandlingsåbning med *samtlig*e ansøgerlande (seks måneder efter regeringskonferencen) stadig som et realistisk scenario (*regatta-optionen*). Efter Amsterdam-Traktatens vedtagelse er det slående, hvordan tilslutningen til en sådan samlet forhandlingsstart er faldet mærkbart. Da Europa-Kommissionen den 16. juli 1997 i Dagsorden 2000 foreslog, at EU kun skulle åbne optagelsesforhandlinger med de seks mest egnede kandidatlande (Polen, Ungarn, Tjekkiet, Slovenien, Estland og Cypern), vandt dette forslag stor støtte blandt medlemsstaterne. Afgørende var det her, at Frankrig, Finland og Østrig, som indtil Amsterdam havde plæderet for en samlet

forhandlingsstart nu kunne tilslutte sig Kommissionens forslag.

Det samme gjorde sig gældende for Tyskland, som i hvert fald op til Amsterdam-Traktaten, syntes at være på vej væk fra den lille forhandlingsåbning (Friis & Holm, 1997). Da

Amsterdam ikke havde gjort institutionerne modtagelsesklare var det åbenbart blevet for risikabelt at åbne forhandlingerne med alle.

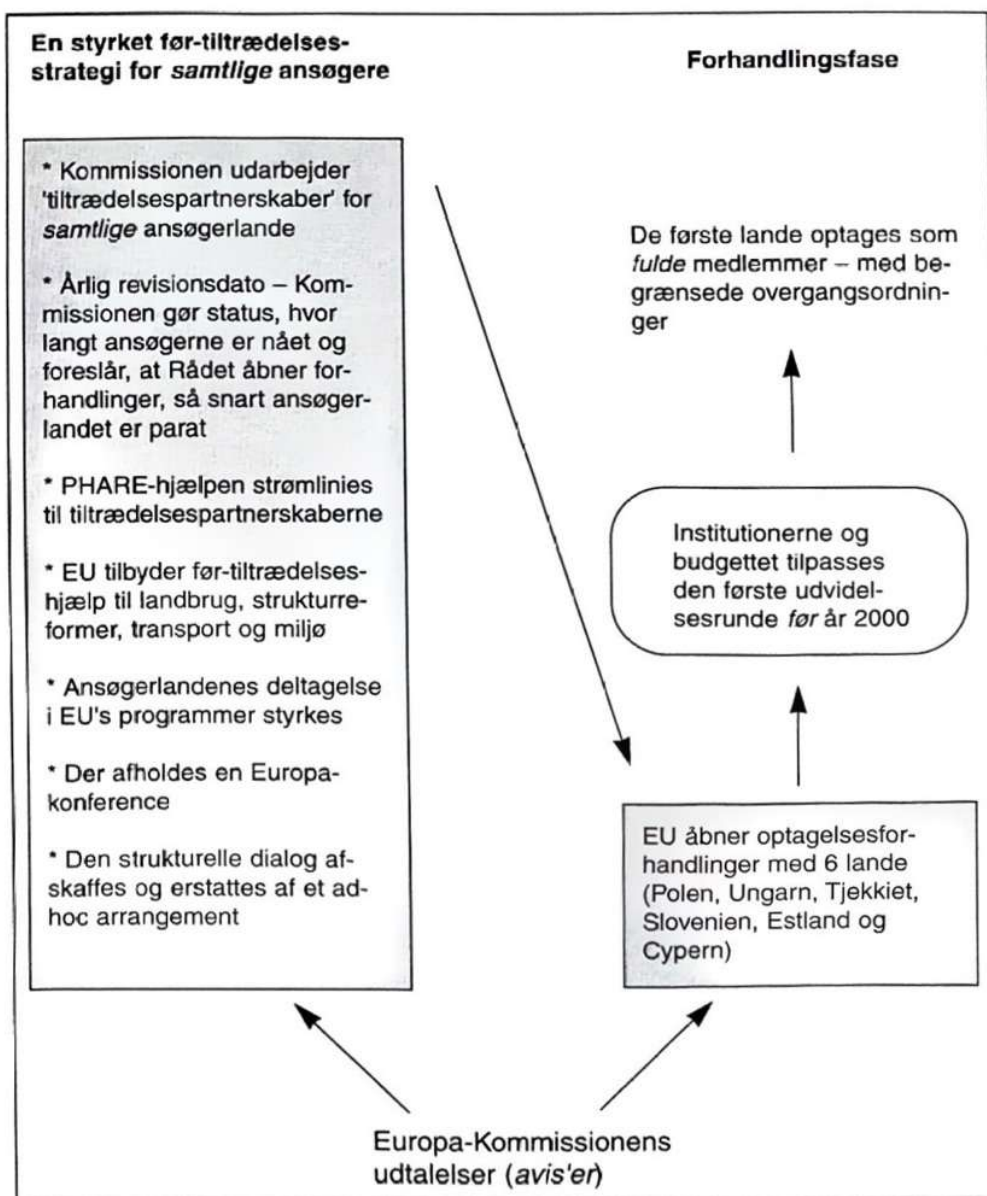
Umiddelbart kunne beslutningen om at åbne optagelsesforhandlinger med få ses som et positivt, overbliksskabende initiativ: EU for-



Figur 2: EU's hækkeløb mod den anden udvidelsesrunde

søger ikke at gabe over mere, end unionen kan klare og starter i det små. Netop fordi Amsterdam-Traktaten ikke var i stand til at 'geare' EU's institutioner til udvidelsen, forekommer det modsatte imidlertid mere sandsynligt: en 'lille' forhandlingsåbning vil få en negativ effekt på udvidelsesprocessen, da de 'fraserterede' lande vil få svækket deres medlem

skabsperspektiv. Problemet er, at deres vej mod EU-målet er blevet længere efter Amsterdam. Hvor lang deres vej er blevet, vil i høj grad afhænge af medlemsstaternes fortolkning af traktatens udvidelsesprotokol. Figur 2 forsøger med hjælp fra atletikkens verden at give et realistisk bud på dette.



Figur 3: Europa-Kommissionens Dagsorden 2000

Som det fremgår af figuren, virker det sandsynligt at 'anden-bølge-landenes' vej mod EU-målet efter Amsterdam er blevet forlænget med fem hække. Hvor landene *før* Amsterdam-Traktaten realistisk kunne forvente, at deres optagelse var betinget af ratifikationen af Amsterdam-Traktaten, vedtagelsen af et nyt budget og afslutningen af optagelsesforhandlingerne, er det et andet billede, der træder frem *efter* Amsterdam. Nu er landene også afhængige af, at EU's institutioner gøres modtagelsesklare til den første udvidelsesrunde – en klargøring, som efterfølgende skal ratificeres. Da den anden optagelsesbølge efter Amsterdam-Traktaten i endnu ringere grad end før kan forventes afsluttet inden for den næste budgetperiode (1999-2006), vil det for det tredje også være nødvendigt med endnu en budgetjustering. Eftersom Amsterdam-Traktaten, som tidligere beskrevet, opererer med to regeringskonferencer – én til at forberede den første runde bestående af fem og én yderligere, når antallet af medlemmer overstiger 20 – vil landene for det fjerde også skulle afvente endnu en regeringskonference; en conference, som for det femte igen skal ratificeres. Først når EU har lagt disse fem hække bag sig, vil 'anden-bølge-landene' være i stand til at afslutte deres optagelsesforhandlinger.

Som allerede antydnet kan det ikke udelukkes, at nogle ansøgerlande – i lyset af dette forlængede hækkeløb – begynder at tvivle på oprigtigheden bag EU's medlemskabslofte. Dette styrkes kun af, at størstedelen af de 'frasorterede' lande har udtrykt skepsis over for det grundlag, de (indtil videre) er blevet 'frasorteret' på, nemlig Europa-Kommissionens Dagsorden 2000. Letland og Litauen har således direkte sat spørgsmålstegn ved, om frasorteringen er sket på baggrund af objektive kriterier, eller om processen snarere har været styret af politiske overvejelser (*hvem ønsker EU at optage?*) (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.9.1997). Som det fremgår af figur 3, har Europa-Kommissionen dog i høj grad været opmærksom på denne problematik:

forslaget om kun at åbne forhandlingerne med få er koblet til en forbedret *før-tiltrædelsesstrategi*, for de lande som ikke kommer med i første runde. Vigtigst er her, at Kommissionen hvert år vil vurdere, hvor langt de 'frasorterede lande' er kommet. Hvis et ansøgerland – efter at det har fulgt det 'træningsprogram', som Kommissionen har udarbejdet for det (*Tiltrædelsespartnerskab*) – fremstår som 'optagelsesklart', vil EU kunne åbne forhandlingerne med det. Netop denne rullende forhandlingsstart må formodes at kunne opveje en del af de 'frasorterede' landes skuffelse, dvs. imødegå svækkelsen af deres medlemskabsperspektiv. Beslutningen om at afholde en Europa-konference vil muligvis have samme effekt. I skrivende stund står det imidlertid ikke klart, hvordan denne conference – hvor *samtliche* ansøgerlande skal deltage – kommer til at løbe af stablen.

En del af omkostningerne ved det forlængede hækkeløb kan således imødegås ved at tilbyde 'anden-bølge-landene' en forbedret *før-tiltrædelsesstrategi*. Fjerne samtlige risici for processen kan strategien derimod ikke. Netop ved at lægge op til, at EU skal igennem to regeringskonferencer, for at samtlige lande kan blive optaget, har EU i hvert fald teoretisk åbnet for den mulighed, at den første udvidelsesbølge bliver den sidste! Problemet er i al sin enkelthed, at det ikke virker overvejende sandsynligt, at EU-landene vil kunne gennemføre de mest smertefulde institutionelle ændringer, f.eks. gå væk fra princippet om, at alle medlemmer har mindst én kommissær, for at kunne optage de ansøgerlande, som for størstedelen af medlemmerne befinder sig i den nedre del af ønskelisten. Selvom det er yderst vanskeligt at vurdere, hvilke konsekvenser et sådan midlertidigt 'udvidelsestop' kan få, er der umiddelbart et 'worst-case-scenario', der presser sig på: ansøgerlandene og deres befolkningerne opgiver EU-kursen og slår i stedet ind på en national kurs. Konsekvensen af dette kan være et tilbageslag i demokratiseringsprocessen – et tilbageslag,

som kan føre til, at etniske mindretalskonflikter blusser op samt at dele af befolkningerne 'stemmer med fødderne', dvs. forsøger at emigrere til 'Vesten'.

Konklusionen på denne artikel er derfor, at Amsterdam-Traktaten vanskeligt kan betegnes som den grundsten, der har lagt fundamentet for 'Det åbne Europa'. I stedet for at gøre Unionens institutioner *modtagelsesklare* udskød stats- og regeringslederne de vigtigste institutionelle ændringer. Da det rent faktisk lykkedes at afslutte regeringskonferencen og dermed gøre Unionen *forhandlingsklar*, er det imidlertid lige så misvisende at betegne Amsterdam som en egentlig katastrofe. Dette styrkes også kun af, at der i princippet stadig er tale om en åben proces, hvor en del af de uheldige konsekvenser ved Amsterdam-Traktaten kan imødegås. Altafgørende vil det her være, hvis medlemsstaterne kunne blive enige om at vedtage de nødvendige institutionelle ændringer på én, gennemgribende regeringskonference, frem for at afholde to konferencer. På den måde vil EU ikke alene kunne forhindre, at nogle lande kommer til at vente på to regeringskonferencer, før de kan blive medlemmer. Mindst lige så afgørende er det, at EU undgår at befinde sig i en permanent forfatningskamp i de næste årtier – en forfatningskamp, som let kan komme til at overskygge mange af de andre problemer, som EU står over for ved overgangen til det næste årtusind (arbejdsløshed, forurening, forholdet til Nordafrika, Europas internationale konkurrenceevne).

Noter

1. Tak til Kristian Kjeldsen, Søren Toft, Marlene Wind og kolleger på DUPI, især Jess Pilegaard.

Litteratur

Agenda 2000 (1997): 'Styrkelse og udvidelse af Unionen', Europa-Kommissionen: Kom (97), 2000 endl. udgave

- Aktuelt* (1997), 'Den danske vej – også i Europa', 25.8.1997
- Amsterdam-traktaten* (1997), ved Peter Biering & Klavs A. Holm, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Cameron, F. (1995): 'Keynote Article: The European Union and the Fourth Enlargement', *Journal of Common Market Studies*, Vol. 33. Annual Review, august, pp. 17-34
- Det Europæiske Råd i Amsterdam* (1997), Formandskabet Konklusioner, SN 150/97
- Draft Treaty Amsterdam* (1997), 12. juli, CONF/4000/97, Bruxelles
- DUPI (1997): *Europæisk Stabilitet*. København: DUPI
- Europa-Kommissionen (1995), 'Intergovernmental Conference: Commission Report for the Reflection Group', Bruxelles
- Friis, L. (1998, kommende), 'And Then They Were 15 – The EU EFTA-Enlargement', *Cooperation & Conflict*, Marts
- Friis, L. (1997a): *When Europe Negotiates. From Europe Agreements to Eastern Enlargement?*, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Friis, L. (1997b): 'Fleksibel integration – Stort ståhej om ingenting?', *Udenrigs*, No. 3 pp. 30-38
- Friis, L. & Heurlin, B. (1998, kommende), 'Tyskland og EU', B. Hansen og C. Jensen (red.) *International Politik*, Kbh.: Akademisk Forlag
- Friis, L. & Holm, U. (1997): 'Den fransk-tyske akse', *Udenrigs*, No. 2, pp. 38-50
- Friis, L. (1994), 'EU's udvidelse og det tyske magtparadoks', *Udenrigs*, No. 2, p. 12-21
- Grabbe, H. & Hughes, K. (1997): *Eastward Enlargement of the European Union*, London: RIIA
- Nentwich, M. & Falkner, G. (1997): 'The Treaty of Amsterdam: Towards a new Institutional Balance', Vienna: *European Integration Online Papers (EIOP)*, Vol. 1, No. 015, 25.8
- Obradovic, D. (1996), 'Policy Legitimacy and the European Union', *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No. 2, p.191-221
- Refleksionsgruppen (1995), 'Statusrapport for Refleksionsgruppen for Regeringskonferencen i 1996', SN 509/95
- Scharpf, F. (1988), 'The Joint-Decision Making Trap', *Public Administration*, Vol. 66, p. 229-78
- Wallace, H. (1996), 'Politics and Policy in the EU: The Challenge of Governance', i H. Wallace og W. Wallace, *Policy-Making in the EU*, Oxford: Oxford University Press, pp. 3-37
- Wessels, W. (1997): 'Der Amsterdamer Vertrag – Durch Stückwerksreformen zu einer effizienteren erweiterten und föderalen Union?', *Integration*, 20. jg., 3/97, pp. 117-135