

Maastrichttraktaten i føderalistisk belysning

Thomas Pedersen, lektor, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

1. Indledning

Europapolitik er i de senere år i stigende grad blevet »forfatningspolitik«. EF har inden for en femårsperiode gennemført to »forfatningsændringer«. Endnu en »forfatningsændring« er planlagt til 1996. Vi skal tilbage til 1950'erne for at finde en tilsvarende konstitutionel debat i EF om den europæiske samarbejdskontrakt og dens institutionelle former. Denne ændring i det europæiske billede afspejles allerede i den teoretiske EF-litteratur, hvor der er voksende opmærksomhed omkring institutionel analyse, herunder især føderalistisk teori.²

Den Europæiske Fællesakt var ikke en føderalistisk europæisk forfatning. Forfatningspolitikken var kædet sammen med pragmatisk økonomisk funktionalisme i form af de 279 direktiver om det indre marked. Det var ikke mindst det, der gjorde det muligt at opnå britisk tilslutning til en traktatændring. Men det, der skete i 1986, kan ikke forstås som en logisk konsekvens eller en naturlig forlængelse af de foregående års integration. Den nyfunktionalistiske teoris forestilling om en kontinuert og selvforstærkende integrationsproces er ikke velegnet til at forklare integrationsforløbet i midten af 1980'erne. Teorien kan ikke forklare det sporskifte, som finder sted, hvad angår integrationens hastighed og form.

Vi oplever en kvalitativ ny form for forandring i europæisk integration.³ Hvor man i de foregående år har forsøgt at skabe fremdrift i integrationen v.h.a. ofte uformaliserede samarbejdsprojekter (f.eks. EPS og EMS-en), giver man i 1986 i en vis forstand efter for føderalisternes årelange pres for »konstitutionelle« ændringer i EF-samarbejdet: For første gang ændres traktaterne, balancen mellem EF institutionerne ændres – ganske vist i begrænset udstrækning – og beslutningsprocedurerne fornys gennem indførelse af flertalsafstemninger på flere vigtige områder. Den nye tilgang til fællesskabets problemer, som bringes i anvendelse i 1986, bliver præcedensskabende og baner vej for Maastricht traktaten.

Vedtagelsen af fællesakten og især det indre marked forårsager en række funktionelle ubalancer, som skaber incitamenter til yderligere integration. Afviklingen af den nationale regulering af erhvervslivet skaber et behov for ny regulering på overnationalt plan. Udviklingen fra 1986 til 1991 kan således forstås som en delvis selvforstærkende integration. Med Maastricht traktaten sker der imidlertid påny en »forfatningsændring« i EF – denne gang af større rækkevidde.

På denne baggrund forekommer det vigtigt at inddrage føderalistisk teori og tænkning i analysen af det nye Europa. Dels er den føderalistiske tænkning en vigtig del af de tone-

angivende EF aktørers selvforståelse. Dels kan føderalismen som teori betragtet hjælpe os med at opstille målestokke, hvorudfra det er muligt at vurdere karakteren af EF's institutionelle system. Den metode, som anvendes ved omdannelser af EF systemet, adskiller sig ganske vist markant fra den føderale med dens betoning af forfatningsgivende forsamlings med parlamentarisk og folkelig deltagelse. Et forhold, som i øvrigt kan hævdes at være en medvirkende årsag til EF's meget omtalte demokratiske problem. På den anden side gør rækkevidden af de beslutninger, som er truffet i EF i de senere år, det til et legitimt spørgsmål, om føderalismen kan bidrage til at øge vor forståelse af det nye europæiske samarbejde.

2. Den føderalistiske tænkning

Vidtgående omdannelser af et integrations-system mobiliserer normalt de politiske ledere. Herved bliver integrationsprocessen i højere grad end i det daglige samarbejde styret af politiske valg.⁴ Det retter søgelyset mod den føderalistiske tænkning, som motiverer kernen blandt EF landene. Jeg vil især fremhæve to konstante målforestillinger i den føderalistiske tænkning bredt forstået: For det første forestillingen om integration som fredsdoktrin.⁵ For det andet anvendelsen af integration som et redskab i en moderne magtpolitik.

Det idépolitiske element i føderalismen handler i sin kerne om at omdanne et forhold mellem stater til et forhold mellem borgere. Om en overskridelse af den internationale politiks logik. Intra-europæisk udenrigspolitik skal gøres til europæisk indenrigspolitik. Det er tildels denne systemoverskridende tankegang, som inspirerer den nuværende tyske ledelses selvindbindingspolitik. Wolfgang Clement, minister i den tyske delstat Nordrhein-Westfalen, havde således følgende karakteristiske kommentar til Maas-

tricht traktaten »... vi kan nu konstatere, at man i Maastricht besluttede at omdanne det, som før var europæisk udenrigspolitik til europæisk indenrigspolitik«.⁶

Den idépolitiske tradition i føderalismen kan spores tilbage til filosoffer som Immanuel Kant, der i *Zum ewigen Frieden* fra 1795 plæderer for, at selvstyre er en styreform for barbarer. Freden kan kun skabes gennem skabelse af et lovgivende internationalt samfund, som kan være mere eller mindre bindende og centraliseret.⁷ I moderne tid har flere af de klassiske integrationsteorier haft et fredspolitisk sigte, men dette normative element har været mest udtalt hos føderalisterne.⁸ Hos moderne universalistiske føderalister flyder føderalismen sammen med en internationalisme, som ikke blot er optaget af nationalisme, men også af globale interdependensproblemer.⁹

Den franske indbindingspolitik over for Tyskland tolkes normalt som udtryk for magtbalance-tænkning. Som en moderne magtbalancepolitik med de små og mindre stater i rollen som de fremsynede statsaktører, der i Arnold Wolfers forstand forsøger at varetage deres interesser gennem en omformning af deres ydre omgivelser.¹⁰ Men indbindingspolitikken kan også ses i forlængelse af den føderalistiske fredsdoktrin. Indbindingspolitikken kan forstås som en kollektiv selvindbindingspolitik. Som en strategi for (nationale) aktører, som er sig deres rationalitetsbegrænsninger bevidst. Den norske filosof, Jon Elster, taler i sit fascinerende essay *Ulysses and the Sirens* om, at den politiske fornuft i kampen mod den politiske lidenskab kan benytte sig af en strategi, han kalder magtafkald gennem forhåndsforpligtelse. Forhåndsforpligtelse er den naturlige strategi for aktører, som ikke i alle situationer er fuldt ud rationelle. Med Elsters ord:

»Binding oneself is a privileged way of resolving the weakness of will; the main technique for achieving rationality by indirect means«. ¹¹

Udysseus lod sig som bekendt binde til masten, efter at han havde stoppet voks i ørene på sine matroser. På samme måde kan man hævde, at EF landene i lyset af deres historiske erfaringer med nationalismen har valgt at lade sig indbinde i en overnational retsorden, som indebærer magtafkald og magtdeling. ¹² Forhåndsforpligtelse er en strategi, som anvendes både i økonomiske og politiske sammenhænge. Beslutningen om at gøre en økonomis centralbank uafhængig af politisk styring er udtryk for mistillid til den politiske proces. Men den er samtidig også udtryk for indsigt i den menneskelige bevidsthed og et eksempel på forhåndsforpligtelse. På samme måde som beslutningen om at oprette en uafhængig overnational instans (EF Kommissionen) i europæisk politik, som har til opgave at varetage fælleseuropæiske interesser, kan ses som et eksempel på forhåndsforpligtelse.

Hvis integration som fredsdoktrin er det ene ledemotiv i føderalistisk tænkning, er integration som international magtpolitik det andet. Hos de »regionalistiske« føderalister finder man en forståelse af føderationsdannelse i magttermene. Den føderale kontrakt ses af mange europæiske føderalister som en »multiplicateur de puissance« i en moderne verden, hvor små og mindre enheder må udnytte økonomiske og politiske stordriftsfordele for at gøre sig gældende. En tankegang, som f.eks. skinner stærkt igennem hos en Jacques Delors. Disse forestillinger er som regel forbundet med en stærk vilje til at forsvare europæisk kultur og civilisation over for især USA. ¹³ Som når Mitterrand skriver, at

»... Le plus important est de préserver face aux deux grandes puissances qui se partagent L'Europe, L'aptitude à rester soi-même. On n'y parviendra qu'en puisant force et confiance dans nos traditions, notre culture, et en examinant avec nos voisins la façon de mettre en commun nos atouts«. ¹⁴

Føderalistiske teoretikere som William Riker hævder, at dannelse af føderale strukturer ofte hænger sammen med tilstedeværelsen af ydre trusler, som får en række staters interesser til at konvergere. Et andet forhold, som motiverer føderalisering, er ifølge Riker magtfulde staters ønske om ikke-voldelig ekspansion. ¹⁵ Denne type magt- og sikkerhedspolitiske faktorer synes at have været konstante og meget væsentlige faktorer i europæisk integration: De store vendepunkter i integrationen er indtruffet på tidspunkter, hvor Europa var stillet over for en ydre trussel, eller hvor der var et kollektivt europæisk ønske om at give et trængt Europa en stærkere international placering. Man kan her tænke på 1950 (Koreakrigen), 1956 (Suez og Ungarnkrisen) og på 1984 (euro-sklerosen) og året før SDI. Eller på tidspunkter, hvor der var et tysk behov for en tillidsskabende europæisk ramme omkring en national ekspansion eller en østvendt udenrigspolitik. Man kan her f.eks. drage en parallel mellem situationen i 1950, da den tyske genbevæbning kombineres med forsøg på skabelse af en europahær, og den Europæiske Union i 1992, som bl.a. skal gøre den tyske samling mere acceptabel for de vestlige partnere.

Der er således en vedvarende spænding i føderalismen mellem det idépolitiske og det magtpolitiske element. Som påpeget af David Mitrany er en europæisk føderal struktur ikke nødvendigvis udtryk for en overskridelse af den territoriale organisering, som ifølge føderalisterne er en afgørende kilde til ufred. Den regionale føderalisme kan meget vel fø-

re til dannelsen af en ny nationalt tænkende og agerende enhed – blot i større målestok.¹⁶

3. Maastrichttraktaten i føderalistisk belysning

Føderalismen er ikke kun en ideologi, som kan fortælle os noget om motiver og målsætninger bag europæisk integration. Den er også en deskriptiv politologisk teoridannelse, som kan bruges til at opstille målestokke til bedømmelse af den faktiske udvikling i det institutionelle EF-system og til at indkredse de centrale punkter i traktatkomplekset. Maastricht traktaten indvarsler en vidtgående omdannelse af EF systemet.¹⁷ Men hvor vidtgående er denne omdannelse? Lad os forsøge at formulere spørgsmålet om Maastricht traktatens rækkevidde som et spørgsmål om graden af »føderalisering«, idet føderaliseringen bestemmes gennem opstilling af en række kriterier.¹⁸ Vanskeligheden er naturligvis, at føderation defineres meget forskelligt i den omfattende litteratur om emnet.¹⁹ I det følgende skal jeg forsøge at vurdere unionsaftalen med støtte i amerikaneren Ivo Duchaceks begreber.²⁰

Duchacek opstiller ti føderalismekriterier, som væsentligst er inspireret af det amerikanske eksempel. Flere af Duchaceks kriterier er enten af relativt institutionelt-specifik karakter og falder derfor uden for den kerne af kriterier, som går igen i den føderalistiske litteratur, eller overlappende i forhold til andre af hans kriterier. Jeg har derfor tilladt mig at begrænse definitionen af en føderal statsdannelse til seks generelle kriterier. De tre første kriterier – kontrol med udenrigspolitikken, uopløselighedsprincippet og centralmagts uafhængighed – siger noget om de centraliserende træk i føderalismen. Dvs. om forskellen mellem føderalisme og konføderalisme. De tre sidste kriterier – urørlig autonomi og identitet, lige repræsentation af ulige enheder og en klar magtdeling – siger

noget om de decentrale træk. Det vil sige om forskellen mellem en føderation og en enhedsstat.²¹

Det første krav til en føderal statsdannelse er, at den skal have *eksklusiv kontrol over udenrigspolitikken*. Kontrol over udenrigspolitikken definerer, at der er tale om en ny stat, der agerer som enhed udadtil. International anerkendelse er som bekendt et vigtigt led i ny statsdannelse. Og kontrol over den ydre politik er en vigtig forudsætning for en sådan anerkendelse. Det gælder også i en EF sammenhæng.

EF-unionen, som den tegner sig efter Maastricht, underkaster ikke udenrigspolitikken eksklusiv EF-kontrol. Samtidig sker der i en række henseender en styrkelse af den udenrigspolitiske integration. For det første »totaliseres« EF's udenrigspolitiske kompetence, idet alle sider af udenrigspolitikken principielt bliver EF-anliggender. For det andet har den tilsyneladende ret svage samarbejds-konstruktion på udenrigspolitikens område indbygget ganske stærke motorer, idet samarbejdsbestemmelserne skal revideres i 1996, som det hedder, »i lyset af traktatens målsætninger«. For det tredje – og måske vigtigst i denne sammenhæng – lægges der op til, at dele af udenrigspolitikken fremover skal gøres til områder for »fælles aktion«. Og på disse områder, som skal udpeges i enighed, vil unionsvedtagelser være bindende for medlemsstaterne. EF's kompetence vil være eksklusiv (fælles aktioner »forpligter medlemsstaterne i deres stillingtagen og handlinger«). På fælles aktionsområder vil der desuden kunne træffes beslutninger med kvalificeret flertal (dog et forstærket flertal) om praktiske spørgsmål, der angår gennemførelse.²² For det fjerde rummer Maastricht traktaten bestemmelser om en administrativ samordning af den økonomiske og politiske side af EF's udenrigspolitik. Det vigtige er i denne forbindelse, at COREPER som noget

nyt også får ansvar for forberedelsen af udenrigs- og sikkerhedspolitiske sager.

Det andet krav, vi må stille til en føderal statsdannelse, er, at den skal være *uopløselig*. I praksis kan intet internationalt fællesskab naturligvis været sikret mod opløsning, men udtræden kan gøres meget vanskelig. EF er stadigvæk også efter Maastricht et frivilligt samarbejde i den forstand, at det er muligt for en medlemsstat at træde ud. Der er således blandt danske jurister enighed om, at Danmark i morgen med en simpel flertalsbeslutning kan beslutte at træde ud af EF. Der er altså ikke udsigt til, at Danmark, hvis det skulle beslutte at træde ud af unionen, vil lide samme skæbne som de amerikanske syd-stater, som i 1860-1861 brød ud af den amerikanske union.

Nu kan der naturligvis tænkes andre bindinger end de rent juridiske og militære. Man kan lægge moralsk pres på medlemsstaterne. Det sker i EF ved, at art. 240 i den gamle Romtraktat (og art. Q i den nye traktats afsluttende bestemmelser) taler om, at traktaten er indgået for en »ubegrænset periode«. Helt ned i formuleringerne er der her en parallel til den amerikanske forfatning. En anden sammenholdsfaktor er den strukturelle økonomiske afhængighed, som betyder, at udtræden indebærer store økonomiske omkostninger. Omkostningerne ved udtræden af unionen vokser med tiden. Der sker en gradvis indsnævring af alternativerne til medlemsskab. Man kan som eksempel nævne, at Storbritanniens samhandelsmønster med omverdenen har ændret sig radikalt siden 1970'erne. Afhængigheden af EF markedet er vokset dramatisk, hvilket afspejler sig i det britiske erhvervslivs voksende accept af deltagelse i ØMU uanset filosofiske forbehold.

Det tredje krav til en føderal stat er, at den skal have en *uafhængig centralmagt*. Den

overnationale instans skal så at sige være suveræn. Der er to sider af dette forhold. For det første skal centralmagten være finansielt uafhængig. Dette krav er allerede opfyldt i kraft af systemet med egne indtægter, og dette punkt berøres ikke direkte af Maastricht traktaten. Indirekte kan man imidlertid hævde, at den europæiske centralmagts finansielle råderet berøres. Som led i processen frem mod ØMU skal der overføres flere midler til Sydeuropa med henblik på at skabe større økonomisk konvergens mellem landene. Dette vil styrke EF-Kommissionen. Ud fra en komparativ føderalismebetragtning er det dog værd at bemærke, at EF budgettet er meget lille. Det udgør ca. 4% af medlemslandenes samlede statsbudgetter. Konsekvensen er, at EF i dag kun i meget begrænset udstrækning kan føre økonomisk omfordelingspolitik. Hvis forsvar også operationelt bliver en del af EF unionen i anden halvdel af 1990'erne, vil EF budgettet imidlertid blive udvidet betydeligt. Det er desuden tvivlsomt, om man kommer uden om yderligere overførsler til de økonomisk svageste stillede regioner og stater, når de central- og østeuropæiske stater træder ind i unionen.

Den anden side af den overnationale magtstrukturs suverænitet er spørgsmålet, om centralmagts beslutninger er forpligtende og autoritative. Det, som især adskiller EF fra andre former for internationalt samarbejde, er netop det forpligtende element. Der er næppe heller tvivl om, at EF's politiske beslutninger opleves som legitime. Samtidig er implementeringen og overholdelsen af de fælles regler imidlertid utilfredsstillende. En forklaring er, at støtten til EF systemet er mindre end til de nationale politiske systemer, hvilket afspejler den begrænsede sociale samhørighedsfølelse i Europa. En anden forklaring er, at »EF-staten« mangler en central tvangsmagt.²³ I snæver juridisk forstand er problemet ikke så stort. Medlemsstaterne er juridisk unionens forlængede

arm. De nationale domstole er forpligtede til at handle på EF's vegne i retstvister, der angår EF. Men unionen har ikke legitimitet til at anvende fysisk magt med henblik på at sikre overholdelse af EF reglerne. Der findes således ikke noget europæisk forbundspolitivarende til FBI. Sanktionsmulighederne er i det hele taget få. Imidlertid sker der med Maastricht traktaten en vigtig ændring, idet der bliver mulighed for at pålægge medlemsstater bøder. Maastricht traktaten indeholder dels en generel bestemmelse herom i art. 171. Dels en specifik bestemmelse om sanktioner i 3. fase af ØMU i tilfælde af overtrædelser af reglerne om budgetunderskud.²⁴

Det fjerde krav til den føderale stat er, at der skal være en *klar magtdeling* i systemet. Magtdelingen skal kunne håndhæves juridisk eller politisk. Indførelsen af subsidiaritetsprincippet i EF kan ses som udtryk for en bestræbelse på at fastlægge klarere retningslinjer for den vertikale magtdeling.²⁵ Princippet tænkes anvendt på det store antal områder, hvor både EF og medlemsstaterne har ret til at fastlægge regler.²⁶ Princippet har generel gyldighed, men er samtidig indføjet i en række enkeltafsnit i traktaten. Det defineres i afsnit II, art. 3B på følgende relativt generelle måde:

»... på de områder, som ikke hører ind under dets enekompetence, handler fællesskabet i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet, kun hvis og i det omfang målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne og derfor på grund af den påtænkte handlingens omfang eller virkninger bedre kan gennemføres på fællesskabsplan«.

På den ene side sikrer dette relativt vage magtdelingskriterium, at EF bevarer en høj grad af fleksibilitet. Det er ikke let i dag at sige noget præcist om samarbejdsbehovet om

fem år. På den anden side er der tale om en politisk kompromisformel snarere end et juridisk princip. Det er således heller ikke afklaret, hvordan det mere præcist skal håndhæves og af hvem.

Der bør skelnes mellem vertikal og horisontal magtdeling. Den vertikale magtdeling består i en deling af regeringsfunktionerne mellem det overnationale og nationale niveau. Hvert niveau har sine særlige forfatningsgaranterede ansvarsområder. Man kan forestille sig to eller flere regeringsniveauer. Det vertikale princip betones især i amerikansk føderalisme, omend det i praksis har vist sig endog meget svært at overholde. I et moderne samfund har en gennemført politik på et område ofte konsekvenser for andre politikområder, hvilket skaber koordineringsbehov. Det er den samme mekanisme, der ligger bag forestillingen om selvforstærkende spill-over integration. Eksisterende føderationer er da også kendetegnet ved et ofte omfattende samarbejde mellem regeringsniveauer. Nogle teoretikere har hævdet, at dette kan skabe effektivitetsproblemer.²⁷ Andre har tværtimod fremført, at »kooperativ føderalisme« indebærer en frugtbar konkurrence mellem forskellige styringsniveauer om tilvejebringelse af de samme goder.²⁸

Den horisontale magtdeling er i modsætning hertil en deling af regeringsfunktionerne – den udøvende, lovgivende og dømmende magt – mellem forskellige territoriale niveauer. Det bedste eksempel på en føderal statsform med en udtalt horisontal magtdeling er Tyskland. Her er lovgivningskompetencen i de fleste tilfælde henlagt til centralmagten i Bonn, mens delstaterne derimod i de fleste tilfælde har den udøvende (administrative) kompetence. Man omtaler derfor gerne den tyske føderalisme som »administrativ føderalisme« (executive federalism).²⁹

Skønt den amerikanske føderation i hvert fald på det deklaratoriske plan har fungeret som en model for EF, har fællesskabet i praksis nærmet sig den tyske model. Det karakteristiske ved EF er netop, at de fælles regler, som vedtages, er »rammelove« (direktiver), som kun er bindende for medlemsstaterne, når det gælder målet, derimod ikke når det gælder de anvendte midler. Medlemsstaternes administrationer har således bevaret en betydelig råderet med hensyn til den konkrete udformning af EF bestemmelserne. Den administrative føderalisme slører omfanget af den faktiske suverænitetssafgivelse (befolkningerne modtager de fleste EF regler så at sige i »nationaliseret« form). Forudsætningen er imidlertid, at de nationale administrationer følger EF reglerne. I modsat fald synliggøres suverænitetssafgivelsen gennem EF domstolens intervention. En acceleration i EF-integrationen i en situation med betydelige implementeringsproblemer kan således indirekte svække den folkelige støtte til integrationen, fordi implementeringssvigt fører til hyppige interventioner fra EF domstolen over for de medlemsstater, som undlader at gennemføre EF reglerne som påbudt. Den administrative føderalisme er formentlig den eneste realistiske føderalismemodel i Europa, hvor de nationale bureaukratiske strukturer er meget rodfæstede, og en centralisering af den udøvende magt derfor ville udløse ganske voldsomme protester fra meget magtfulde aktører. Modellen er imidlertid ikke uden svagheder. Den kan indebære svagheder i problemløsningsevnen, som over tid undergraver integrations-systemets legitimitet.

Det femte krav til en føderal statsdannelse er, at delstaterne skal råde over en *urørlig autonomi og identitet*. Dette er et andet centralt træk, der adskiller føderationen fra en enhedsstat. Det er ikke nok, at magten er delt, for at man kan tale om føderalisme. Den decentrale kompetence skal være ekspli-

cit og garanteret. I den forbindelse opfattes det som vigtigt, at delstaterne har enekompetence på vigtige områder, og at residualbeføjelserne ligger hos delstaterne og ikke hos unionen. Sådanne garantier findes ikke i Maastricht traktaten. Efter Maastricht er »EF-statens« formelle kompetenceområde særdeles omfattende. De nye områder, som integreres i EF, kan opdeles i to hovedkategorier: For det første områder, hvor samarbejdet er forpligtende, og der er mulighed for flertalsafgørelse. Til denne kategori hører penge- og valutapolitik, en del af den økonomiske politik, arbejdsmarkedspolitik, forbrugerpolitik, kulturpolitik, uddannelsespolitik, sundhedspolitik, udviklingspolitik og transeuropæiske netværk. For det andet introduceres nye samarbejdsområder af (overvejende) mellemstatslig karakter: Til denne kategori hører asylpolitik, visumpolitik, indvandrerpolitik, toldsamarbejde, bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet, strafferetligt og civilretligt samarbejde, politisamarbejde og forsvarspolitik.

Pengepolitik og valutapolitik bliver fra slutningen af 1990'erne nye områder, hvor EF har enekompetence. Der er naturligvis meget store forskelle i graden af intensitet i EF's opgavevaretagelse og indgriben i nationale forhold, ligesom udvidelserne af EF's formelle kompetenceområde i en række tilfælde har karakter af kodificeringer af allerede eksisterende samarbejdsaktiviteter. På de fleste områder deler EF kompetence med medlemsstaterne. Man skal også lægge mærke til, at på flere af de nye samarbejdsområder, som bliver en del af EF-samarbejdet med Maastricht traktaten, sker der som noget nyt en præcisering af, hvilke typer af foranstaltninger EF må iværksætte. På områder som kultur og uddannelse tales der således om tilskyndelsesforanstaltninger og henstillinger, og harmonisering forbydes. På området udviklingsbistand tales der om EF politikken som et supplement til den nationale poli-

tik.³⁰ Fra et føderalistisk synspunkt er det interessant, at der ikke i unionstraktaten eksplicit opregnes områder, hvor medlemsstaterne har enekompetence. Som det ofte er tilfældet i føderale stater, er der en asymmetri mellem det overnationale niveau, hvis enekompetence er traktatfæstet, og det nationale (og regionale) niveau, hvis eventuelle enekompetenceområder ikke omtales i traktaten.³¹

Det sjette krav til en føderation er, at den skal have et *tokammersystem herunder et andetkammer med lige repræsentation af ulige (territoriale) enheder*. Det afgørende er den lige repræsentation af ulige enheder. Et princip, som sikrer den nødvendige mindretalsbeskyttelse i et heterogent flertalsdemokrati. Senatsinstitutionen nævnes ofte som kernen i den amerikanske føderale kontrakt i 1787.³² Herved sikredes de små delstater en særlig beskyttelse i form af overrepræsentation i det ene kammer, hvilket gav systemet en betydelig legitimitet også set med de små staters øjne.

Maastricht traktaten bringer EF et væsentligt skridt nærmere et tokammersystem. Europaparlamentet får på en række områder en reel veto (forligsproceduren art. 189 B), og traktaten rummer efter ønske fra især Tyskland en revisionsbestemmelse, som siger, at proceduren skal gives en bredere gyldighed i 1996. Forligsproceduren minder om proceduren for fælles beslutningstagen mellem Forbundsraad og Forbundsstat i Tyskland.³³

Derimod lever EF, som det ser ud i dag, ikke op til kravet om lige repræsentation af ulige enheder i andetkammeret. Hverken i Ministerrådet eller i Europaparlamentet er der lige repræsentation af store og små stater. I stedet minder EF systemet om det tyske føderale system, hvor der i Forbundsrådet er en betydelig overrepræsentation af de små delstater (tre pladser til de små delstater, fem til

de store), men ikke lige repræsentation. I den udstrækning beslutningsmagten i EF fremover forskydes yderligere fra Ministerrådet til Europaparlamentet, således at vi nærmer os et »tysk« forbundsstatsligt system, vil dette kunne blive opfattet som et problem i de små delstater. Man kan forestille sig, at systemets legitimitet i stigende grad vil blive anfægtet især måske i fællesskabets »gamle« småstater. Medmindre der rettes op på denne skævhed evt. gennem etablering af et delstatskammer i Europaparlamentet sammenlagt efter amerikansk mønster.³⁴

4. En vurdering af Maastricht traktaten

Hvad fortæller denne analyse os om det nye EF-systems karakter? En første iagttagelse er, at EF fortsat mangler flere af det føderale systems centraliserende træk. Det forhold, at unionen er opløselig, og at den ikke råder over egentlig fysisk tvangsmagt, er væsentlige begrænsninger for en føderal udvikling. Samtidig sker der med Maastricht traktaten en udvikling i retning af en opfyldelse af de centraliserende krav til en føderation. Møntunionen betyder, at det overnationale niveau i væsentlig grad udvider det område, hvor det har enekompetence. Samtidig styrkes centrrets finansielle magt gennem den regionale omfordelingspolitik, som må forventes at blive udbygget i takt med indførelsen af Møntunionen. Centralmagten får desuden formelle sanktionsmuligheder over for medlemsstaterne.

Den vigtigste konklusion, man kan drage, er imidlertid, at de decentrale garantier i EF fortsat er relativt svage uanset indførelsen af subsidiaritetsprincippet. Ingen af de tre decentraliserende krav til en føderation er opfyldt i EF efter Maastricht. Den vertikale magtdeling er fortsat uklar uanset subsidiaritetsprincippet. Håndhævelsesproblemet forbliver uløst.³⁵ De lavere regeringsni-

veauer har ikke en garanteret kompetence. Og vigtigst: Kravet om lige repræsentation af ulige enheder er ikke opfyldt, og man må forudse en skærpelse af »småstatsproblemet« i løbet af 1990'erne især som følge af tendensen til styrkelse af de organer, hvor magtfordelingen mest direkte afspejler befolkningssammensætningen i Europa.

Det institutionelle system i EF efter Maastricht har træk til fælles med det tyske forbundsstatlige system med den vigtige forskel, at »EF-regeringer« fortsat er sammensat kollegialt som i Schweiz. Sektorer af central betydning for enhver statsdannelsesproces (pengepolitik; forsvar) integreres nu i EF, omend formerne og hastigheden, som vi har set, er forskellig. Man skal også lægge mærke til de motorer, som er indbygget i konstruktionen i form af revisionsbestemmelser og bindende tidsplaner.

Det må samtidig fastholdes, at EF endnu er ganske langt fra at være en fuldt udbygget forbundsstat: For det første bør det betones, at Unionen er opløselig, hvilket gør det nødvendigt at vise et minimum af hensyntagen til alle medlemsstater, især for såvidt angår meget vigtige beslutninger. Det er da også grunden til, at beslutningsformen selv på områder, hvor der er mulighed for flertalsafgørelser, er relativt konsensuspræget. Især er man tilbageholdende med gang på gang at nedstemme de store lande, hvis loyalitet mod fællesskabet er særlig vigtig for fællesskabets eksistens. Det er således interessant at iagttage, hvorledes Tyskland efter genforeningen gennem en mere eller mindre artikulert trussel om enegang i en række sammenhænge har kunnet tvinge EF partnerne til at støtte tyske synspunkter. Eksempelvis i spørgsmålet om anerkendelsen af de nye republikker Slovenien og Kroatien. For det andet er EF budgettet endnu af meget begrænset størrelse, og det er ikke en given sag, at der vil være politisk vilje i medlemslandene

til at overføre store beløb til EF i de kommende år specielt ikke set i lyset af Tysklands enorme interne kapitalbehov. Dette svækker på kort og mellemlangt sigt EF Kommissionens muligheder for at føre »europæisk nationsbygningspolitik« over budgettet.

Maastrichtaftalen gør integrationssystemet mere centraliseret. De centrale reformer er i den forbindelse indførelsen af flere flertalsafgørelser, styrkelsen af det overnationale EF-parlament og en gradvis indførelse af en centraliseret penge- og valutapolitik. Men EF forbliver indtil videre en blanding mellem en konføderation og en føderation – suppleret med visse unikke træk. Det forhold, at den overnationale centralmagt i EF er relativt svag, gør det rimeligt at betegne EF unionen som en decentral føderal struktur i kimform. Analytisk er kategorierne konføderation og føderation af begrænset analytisk værdi, når det gælder studiet af EF. Vi har brug for mere differentierede begreber, som er i stand til at gradbøje og typologisere det overordnede føderalismebegreb. Det bør ligeledes tages i betragtning, at den føderalistiske udvikling i Vesteuropa foregår gradvis og er »segmenteret« i den forstand, at de føderale strukturer ikke (endnu) får lov at berøre de mere følsomme politikområder. Europaparlamentet har også efter Maastricht meget begrænset indflydelse på kerneområder som udenrigs- og sikkerhedspolitik, penge- og valutapolitik og landbrugspolitik. Og det er karakteristisk, at det Europæiske Råd, hvor stormagterne ikke er bundet af faste procedurer og regler, får en ganske vigtig placering i det udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde. Lidt forenklet kan man imidlertid beskrive udviklingen i EF systemet siden 1986 som en udvikling fra et overvejende konføderalt system og i retning af et decentralt sektorføderalistisk system.

Man skal være varsom med at udtale sig håndfast om effekten af Maastricht trakta-

ten. Der er to mellemlid mellem vedtagelsen af traktaten og den praktiske betydning: For det første den måde, hvorpå traktaten gennemføres. Man skal være opmærksom på, at der skal træffes en række konkrete »rammeudfyldningsafgørelser«. For det andet den måde, EF domstolen over tid vælger at fortolke de ofte tvetydige traktatbestemmelser. Forudsat at traktaten implementeres og fortolkes i »integrativ ånd«, vil den medføre en meget væsentlig forskydning i balancen mellem, hvad vi kunne kalde den institutionelle logik og magtbalance-logikken i europæisk politik.

Svagheden ved den institutionelle analyse er, at den ikke indfanger de uformelle spilleregler i EF-systemet – man kunne også sige EF's adfærdsregime.³⁶ Man skal ikke overse de uformelle strukturer i fællesskabet, som udfolder sig i god overensstemmelse med den internationale politiks fundamentale retsløshed. Der vil være to konkurrerende adfærdslogikker i unionen: En institutionel »indenrigspolitisk« logik og en »extra-konstitutionel« inter-statslig logik. Den nationale tænkning er fortsat et vilkår i fællesskabet, også selvom politikerne i Europaparlamentet i stigende grad deler sig efter anskuelser, og det nye unionsborgerskab vil bidrage til en styrkelse af den socio-kulturelle samhørighedsfølelse i Vesteuropa. De uformelle strukturer vil også efter Maastricht være vigtige ikke mindst af den grund, at der ikke findes en stærk demokratisk valgt politisk ledelse i unionen, samtidig med at kravene til EF's handlekraft – ikke mindst udenrigspolitisk – er voksende. En uformel ledelsesstruktur er indtil videre ikke blot en realitet, men på sin vis også en funktionel nødvendighed.³⁷ Man kan udtrykke det sådan, at i den ufuldkomne overnationale retsorden, som EF i dag udgør, fungerer den fransk-tyske akse i en vis forstand som ordensskabende hegemon.

5. Udfordringer til EF-unionen

Maastricht traktaten må betegnes som en succes for den føderale idé – i begge dens varianter. EF har formået at stabilisere forholdet mellem de vesteuropæiske stormagter. EF har samtidig været midlet til at gengive Europa en fremtrædende international rolle. Og endelig vil EF's geografiske udvidelse øge EF's internationale magtposition.

Spørgsmålet er imidlertid: Hvor stabil er denne succes? Den beskrevne udvikling rejser nye spørgsmål for både europapolitik og europaforskning. For det første skaber opbygningen af en beslutningsstruktur af føderalt tilsnit i et europæisk samfund med en begrænset fælles identitet og et begrænset kulturelt værdifællesskab nogle påtrængende problemer, som angår de demokratiske påvirkningskanaler mellem unionsborgere og beslutningscenter og konsekvenserne af centraliseringen for den politiske deltagelse. Unionsprocessen er endnu ikke forankret i et borgernes Europa. Der er en modsætning mellem det internationale systems strukturelle logik, som peger i retning af en hurtig samling af Europa, og det indenrigspolitiske hensyn til den politiske stabilitet, som taler for en langsommere udviklingstakt. En forceret europæisk unionsdannelse, begrundet i traditionelle magt- og sikkerhedshensyn, kan ende med at skabe et andet »sikkerhedsproblem« – i skikkelse af en højreradikal reaktion mod »centralisme« og »identitetstab«. Det danske nej til Maastricht traktaten i juni 1992 kan ses som et første signal om, at afstanden mellem de europæiske befolkninger og EF systemet er blevet for stor.

For det andet repræsenterer den igangværende udvikling i EF systemet en latent trussel mod de små og mindre medlemsstater. En vigtig grund til, at EF hidtil har kunnet vinde bred tilslutning blandt Vesteuropas århundredegamle nationalstater, har været, at der i

systemet har været indbygget en vis balance mellem de store medlemslandes naturlige fordele (befolkningstal; økonomiske og militære ressourcer) og de små staters ønske om selvstændig indflydelse. Unionens stabilitet i de kommende år vil i vid udstrækning komme til at afhænge af, hvorvidt den igangværende udvikling i EF's beslutningssystem i retning af et tværnationalt flertalsstyre ledsages af reformer, som rummer garantier for de små medlemsstater. Det er paradoksalt at måtte drage den konklusion, at den model for Europas udvikling, som tegnes i Maastricht traktaten, har væsentlige svagheder målt i forhold til de centrale aktørers føderalistiske selvforståelse.

Noter

1. Ralf Dahrendorf anvender i sin bog om den nye europæiske revolution en sondring mellem »forfatningspolitik« og »normalpolitik«. Forfatningspolitik i Dahrendorfs forstand er dog ikke et institutionelt begreb, men henviser derimod til de essentielle træk ved et samfundssystem. Se *Überlegungen über die Revolution in Europa*. Deutsche Verlagsanstalt; Stuttgart 1990; specielt pp. 33ff.
2. Se bl.a. John Pinder, *European Community. The Building of a Union*. London: Pinter 1991; Fritz Ossenbühl (Hrsg.), *Föderalismus und Regionalismus in Europa*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 1990; flere bidrag i Alberta M. Sbragia (ed.), *Euro-Politics*. Washington D.C.: The Brookings Institution 1992; Hans J. Michelmann and Panayotis Soldatos (eds.), *Federalism and International Relations*; Oxford Clarendon 1990 og herhjemme bidragene til Christen Sørensen (red.), *Europa. Nation – Union*. København: Fremad 1992.

3. En typologi over forandringsformer i europæisk integration findes i min »Political Change in the European Community: The Single European Act as a Case of System Transformation«. *Cooperation and Conflict*; vol. 27, no. 3. September 1992.
4. Se Thomas Pedersen; 1992, *op.cit.*
5. Se eksempelvis Michael Burgess, *Federalism and European Union*. London & New York: Routledge 1989.
6. Se Wolfgang Clement i *Der Spiegel*; 13/92, p. 68 (forfatterens oversættelse).
7. Se Immanuel Kant, *Zum Ewigen Frieden*. 1795. Se også Thomas Krogh, »Kants krig mot krigen«, i Bernt Bull & Anders Kjølberg (red.), *Etter Etterkrigstiden*. Cappelen/Europaprogrammet; Oslo 1992, pp. 78-88.
8. Joseph Nye anvender således den brede betegnelse »regionalistiske fredsdoktriner« om debatten om sammenhængen mellem integration og fred. Se hans fremragende bog *Peace in Parts*, University of America Press 1987 (1971), pp. 10ff.
9. Se f.eks. Lucio Levi, »What Is Internationalism?« *The Federalist*; 1991, nr. 3, pp. 171-192.
10. Arnold Wolfers, *Discord and Collaboration*. Baltimore 1962.
11. Se Jon Elsters fascinerende essay, *Ulysses and the Sirens*. Cambridge University Press 1979, pp. 36ff.
12. Hvem der er Ulysses, og hvem der er matroserne i dagens Europa, skal jeg ikke forsøge at afgøre her.
13. Det er betegnende, at Jacques Delors kalder et af slutkapitlerne i sin bog *En sortir ou Pas?* for »Det belejrede Europa«. Kapitlets første sætning lyder i øvrigt »... il y a un imperialisme américain: Celui de la monnaie«. Se Jacques Delors avec Philippe Alexandre, *En Sortir ou Pas?* Grasset. Paris: 1987, p. 187.
14. Francois Mitterrand, *Reflexions sur la Politique Exterieur de la France*. Fayard 1986, p. 12.
15. Se William H. Riker, *Federalism. Origin. Operation. Significance*. Boston. Little Brown & Company 1964.

16. Se Mitranys bidende kritik af regional føderalisme i den klassiske artikel »The Prospect of Integration: Federal or Functional?« *Journal of Common Market Studies*, vol. IV/2. December 1965.
17. Glimrende analyser af de konkrete ændringer, som Maastricht traktaten indeholder, findes i Peter Nedergaard & Nikolaj Petersen, *Det nye EF. Traktaten om Den Europæiske Union*. København. CO Metal, Industriens Arbejdsgivere og Den Danske Europabevægelse 1992 samt Poul Skytte Christoffersen, *Traktaten om den Europæiske Union*. København: DJØF 1992.
18. Der er stigende interesse i Europa-forskningen for anvendelse af komparativ føderalismeteorier på det nye EF jvf. f.eks. Alberta M. Sbragia, »Thinking about the European Future: The Uses of Comparison«. I: Alberta M. Sbragia (ed.), *Euro-Politics*. The Brookings Institution: Washington D.C. 1992, pp. 257-293 og på dansk grund Christen Sørensen (udg.), *Europa. Nation – Union*. Fremad 1991.
19. En oversigt findes i William H. Riker, »Federalism«. I: Fred I. Greenstein & Nelson W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*, vol. 5. Governmental Institutions and Processes. Addison-Wesley Publishing Company 1975, pp. 93-172.
20. Ivo Duchacek, *Comparative Federalism. The Territorial Dimension of Politics*. Holt, Rinehart and Winston, inc.: New York 1970. Andre klassikere inden for retningen er Daniel Elazar, *Exploring Federalism*. The University of Alabama Press 1987, og K.C. Wheare, *Federal Government*. Oxford University Press 1946, som dog ofte kritiseres for sin stærke legalisme.
21. De fire kriterier, som er udeladt, er: a) Kontrol over forfatningsændringer. Her hævder Duchacek, at en statsdannelse, hvor en enkelt delstat kan blokere forfatningsændringer, er konføderal. Men i Canada kræver forfatningsændringer faktisk enstemmighed, samtidig med at det er almindeligt anerkendt, at Canada er en føderation. b) to domstolssystemer – et føderalt system og et delstatssystem. Kriteriet forekommer ikke at være centralt c) eksistensen af en forfatningsdomstol. Kriteriet kan logisk afledes af kriteriet om klar magtdeling d) delstaterne skal have bevaret den kompetence, som ikke er overført til føderationen. Dette kriterium er overlappende i forhold til kravet om beskyttelse af staternes identitet. Se Duchacek, pp. 201ff., hvor han selv peger på den begrænsede betydning af flere af de nævnte kriterier.
22. For en gennemgang af traktatens fornyelser på det udenrigspolitiske område se Nikolaj Petersen & Peter Nedergaard, *Det nye EF*, *op.cit.* pp. 57ff.
23. Se f.eks. Jon Hovi, »Overnationalitet«. *International Politikk*, nr. 1/1991.
24. Se Nikolaj Petersen & Peter Nedergaard, *op.cit.*, p. 27 og 58.
25. Se *Subsidiarity: The Challenge of Change*. Working Document. Proceedings of the Jacques Delors Colloquium 1991. European Institute of Public Administration 1991.
26. For diskussioner af begrebet se Helen Wallace & Marc Wilke, *Approaches to Power-sharing in the EC*. RIIA Discussion Papers 27. Chatham House: London 1990 og Andrew Adonis & Andrew Tyrie, »Subsidiarity – as History and Policy«. *IEA Inquiry*. December 1990.
27. Jvf. Fritz W. Scharpf, »The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration«. *Public Administration*, vol. 66, Autumn 1988, pp. 239-278.
28. Se Donald B. Rosenthal & James M. Hoefler, »Competing Approaches to the Study of American Federalism and Intergovernmental Relations«. *Publius*, vol. 19/1; Winter 1989.
29. Jeffery & Savigear, *op.cit.* samt Nevil Johnson, *State and Government in the Federal Republic of Germany*. Pergamon Press 1983.
30. Se Petersen & Nedergaard, *op.cit.*, Art. 126-128 og 130 U.
31. Se Fritz W. Scharpf, »Kann es in Europa eine stabile föderale Balance geben?«, i: Rudolf Wildenmann (Hrsg.), *Staatswerdung Europas? Baden-Baden: Nomos Verlag* 1991.
32. Christen Sørensen (red.), *Europa. Nation – Union*, *op.cit.*, p. 348.

33. Se Ronald L. Watts, »West German Federalism: Comparative Perspectives«. I: Charlie Jeffery and Peter Savigear (eds.), *German Federalism Today*. Leicester University Press: London and Leicester 1991, pp. 23-40.
34. Jvf. Thomas Pedersen, »En lille stat kan godt sikre sin indflydelse i en stor fælles union«. *Information*, 15-16. September 1990.
35. En mulig løsning ville være oprettelsen af et europæisk forfatningsråd jvf. diskussionen i rapporten »Den Demokratiske Udfordring« udgivet af *Nyhedsbrevet Mandag Morgen*; September 1992.
36. En institutionel føderalistisk analyse af EF-unionen kan således med fordel suppleres med regimebetragtninger og magtbalancebetragtninger.
37. Jvf. diskussionen af den vesteuropæiske stormagts trekant i Thomas Pedersen, *Bonn-Paris-London: Partnere eller rivaler*. SNU 1989.

Litteratur

- Adonis, Andrew & Tyrie Andrew, *Subsidiarity – as History and Policy*. IEA Inquiry. 1990.
- Burgess, Michael, *Federalism and European Union*. London: Routledge 1989.
- Dahrendorf, Ralf, *Betrachtungen über die Revolution in Europa*. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt 1990.
- Delors, Jacques avec Philippe Alexandre, *On sortir ou Pas?*, Paris: Grasset 1985.
- »Den demokratiske Udfordring«. *Nyhedsbrevet Mandag Morgen*. September 1992.
- Duchacek, Ivo, *Comparative Federalism*. New York: Holt & Reinhart and Winston 1970.
- Elazar, Daniel, *Exploring Federalism*. The University of Alabama Press 1987.
- Elster, Jon, *Ulysses and the Sirens*. Cambridge University Press 1979.
- Hovi, Jon, »Overnationalitet«. *International Politikk*; 1/1991.
- Jeffery, Charlie & Peter Savigear (eds.), *German Federalism Today*. Leicester University Press 1991.

- Johnson Nevil, *State and Government in the Federal Republic of Germany*. Pergamon Press 1983.
- Kant, Immanuel, *Zum Ewigen Frieden*. 1795.
- Krogh, Thomas, »Kants krig mot krigen«. I: Bernt Bull & Anders Kjølberg (red.), *Etter Etterkrigstiden*. Oslo: Cappelen/ Europaprogrammet 1992.
- Madison, James, Alexander Hamilton and John Jay, *The Federalist Papers*. Penguin 1987 (1788).
- Michelmann Hans J. and Soldatos Panayotis (eds.), *Federalism and International Relations*. Oxford Clarendon 1990.
- Mitrany, David, »The Prospect of Integration: Federal or Functional?« *Journal of Common Market Studies*; vol. IV/2. December 1965.
- Mitterrand, Francois, *Reflexions sur la Politique exterieure de la France*. Paris: Fayard 1986.
- Nye, Joseph S. Jr., *Peace in Parts*. University Press of America 1987 (1971).
- Ossenbühl Fritz (Hrsg.), *Föderalismus und Regionalismus in Europa*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 1990.
- Pedersen, Thomas, *Bonn-Paris-London: Partnere eller Rivaler?*, SNU 1989.
- Pedersen Thomas, »Political Change in the European Community: The SEA as a Case of System Transformation«. *Cooperation and Conflict*; vol. 27, no. 1. March 1992.
- Petersen, Nikolaj & Peter Nedergaard, *Det nye EF*. 1992.
- Riker, William H., *Federalism. Origin. Operation. Significance*. Boston: Little Brown and Company 1964.
- Riker, William H., »Federalism«. I Fred I. Greenstein & Nelson W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*, vol. 5. Addison-Wesley Publishing Company 1975.
- Sbragia, Alberta M., »Thinking about the European Future. The Uses of Comparison«. I: Alberta M. Sbragia (ed.), *Euro-Politics*. Washington: The Brookings Institution 1992.
- Scharpf, W. Fritz, »The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration«. *Public Administration*, vol. 66 Autumn 1988, pp. 239-278.
- Skjalm, Karsten, *Forbundsbanken på det europæiske alter*. Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet 1992.

- Subsidiarity: The Challenge of Change*. Working Document. Proceedings of the Jacques Delors Colloquium 1991. European Institute of Public Administration 1991.
- Sørensen, Christen, *Europa. Nation - Union*. Fremad 1992.
- The Federalist. A Political Review*. 1991, nr. 3.
- Vesterdorf, Peter L., *Europaparlamentet og europæisk integration*. DJØF Forlag 1984.
- Wallace, Helen and Wilke Marc, *Subsidiarity: Approaches to Power-Sharing*. RIIA Discussion Papers 27. 1990.
- Weidenfeld, Werner & Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Wege zur Europäischen Union*. Bonn: Europa Union Verlag 1986.
- Wheare, K.C., *Federal Government*. Oxford University Press 1946.
- Wildenmann Rudolf (Hrsg.), *Staatswerdung Europas*. Baden-Baden: Nomos Verlag 1991.
- Wolfers, Arnold. *Discord and Collaboration*. Baltimore 1962.