

Nr. 1 April
77. årgang 2004

Øko no mi & Poli tik

**Jurist- og
Økonomforbundets
Forlag**

Økonomi & Politik

77. årgang nr. 1 April 2004

Økonomi & Politik er et samfundsvidenskabeligt tidsskrift, der orienterer sine læsere om grænsefeltet mellem økonomi og politik. Økonomi & Politik udkommer 4 gange årligt.

Redaktion og bestyrelse:

Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi, Formand: Lektor Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Ansvarshavende redaktør:

Kontorchef Peter Nedergaard,
Beskæftigelsesministeriet
Holmens Kanal 20
1060 København K.
Telefon 33 92 59 00
E-mail: pne@bm.dk

Anmeldelsesredaktion:

Lektor Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Redaktionsudvalg:

- Lektor Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Lektor Carsten Due-Nielsen, Institut for Historie, Københavns Universitet
- Professor Egil Fivelsdal, Institut for Organisation og Arbejdssociologi, Handelshøjskolen i København
- Lektor Finn Tarp, Økonomisk Institut, Københavns Universitet
- Lektor, dr.polit. Niels-Henrik Topp, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Lektor Hans Jørgen Nielsen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Professor Niels Thomsen, Institut for Historie, Københavns Universitet
- Professor Steen Thomsen, Institut for Udenrigshandel, Handelshøjskolen i København
- Direktør Peter Wendt, Investerings-Forenings Rådet

Produktion, administration og markedsføring

Jurist- og Økonomiforbundets Forlag
Lyngbyvej 17
Postboks 2702
2100 København Ø
Telefon 39 13 55 00
Telefax 39 13 55 55
e-mail: oekpol@djoef.dk
www.djoef-forlag.dk

Årsabonnement

- Privatpersoner: kr. 375,00
 - Institutioner, organisationer, virksomheder: kr. 500,00
- Priserne er inkl. moms; ekskl. forsendelse

Tryk: Holbæk Amts Bogtrykkeri
ISSN 0030-1906

Indhold

Redaktionelt forord 1

TEMA: EU's fremtid

Forfatningstraktaten, Konventet og EU's demokratisering 2

Morten Kelstrup

EU's forfatningskrise i perspektiv 14

Thomas Pedersen

Europæisk udenrigspolitik forfatning – forfatningens udenrigspolitik 23

Knud Erik Jørgensen

Folkets valg? Folkeafstemninger, vælgerpræferencer og kollektiv rationalitet 34

Mogens K. Justesen

Det gælder Europas fremtid 47

Erik Boel

KRONIK Politisk kronik 2.halvår 2003 56

Lars Bille

ANMELDELSER 67

- Europa-udvalget – et udvalg i Folketinget
- Ledelse i sygehusvæsenet
- Europa for folket?

Hermed indkaldes til generalforsamling i

Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi

den 18. maj 2004 i DJØF Forlag's mødelokale.

Dagsordenen er fastsat i henhold til vedtægterne.

Redaktionelt forord

EU's fremtid er temaet for dette nummer af *Økonomi & Politik*.

Morten Kelstrup analyserer i den første artikel, hvorledes man kan anskue udkastet til forfatningstraktaten i et demokratiseringsperspektiv. Konklusionen angående demokratiopfattelsen er, at der ikke tegner sig noget enstydigt billede, idet den afhænger af, hvilken demokratiforestilling, man har. En multi-dimensionel, liberal demokratiopfattelse vil sandsynligvis komme til et positivt resultat. Konklusionen angående Konventsmodellen er samtidig forholdsvis positiv, når man sammenligner med alternativerne.

I den anden artikel analyserer *Thomas Pedersen* EU's forfatningskrise i et bredt perspektiv. Han påpeger, at forfatningskrisen rejser en række mere grundlæggende spørgsmål om EU's udviklingsstrategi og begrænsninger. Han forudser samtidig ikke, at krisen løses her og nu, men er på den anden side – med de investerede kræfter in mente – sikker på, at det sker. Unionens udvikling vil endvidere i nogen udstrækning afhænge af forholdet til ydre magter som USA, Rusland, Kina og Tyrkiet, hvori EU kan spejle sig og se sig selv.

I den tredje artikel analyserer *Knud Erik Jørgensen* EU's omfattende og mangeartede internationale aktiviteter ud fra tre perspekti-

ver: 1) hvorfor der bør lægges større vægt på det brede spektrum af udenrigspolitiske aktiviteter end på de rent institutionelle skillelinier i EU, 2) hvorfor der er store forskelle på EU's enkelte udenrigspolitiske sagsområder og 3) hvorfor man ikke kan slutte fra forfatning til udenrigspolitisk praksis.

Mogens K. Justesen analyserer i den fjerde artikel folkeafstemningsinstrumentet i forbindelse med Maastricht- og Edinburgh-afstemningerne. Konklusionen er, at folkeafstemninger i lige så høj grad er et produkt af institutioner som af vælgeres præferencer, hvilket bør give anledning til skepsis med hensyn til den fremtidige anvendelse af folkeafstemninger ved EU-traktatændringer.

I den sidste artikel analyserer *Erik Boel* den aktuelle politiske situation efter sammenbruddet i forhandlingerne om den nye forfatningstraktat. Han slår bl.a. til lyd for en styrkelse af Kommissionen og Europa-Parlamentets indflydelse, fordi det er dem, der sikrer ligebehandlingen af stater og borgere i EU.

Nummeret afsluttes med Lars Billes politiske kronik om den politiske udvikling i 2. halvår 2003.

Peter Nedergaard
Redaktør

samfundet sikres. Der skal være en sådan sammenhæng, at der – hvis der er utilfredshed med den førte politik, eller med magthaverne selv – kan blive tale om korrektioner, f.eks. udskiftning af de politiske ledere. Når der er mange der giver tilslutning til denne grundlæggende tænkemåde, hænger det også sammen med, at der faktisk er historiske erfaringer for, at denne reguleringsform giver muligheder for relativt stabile og velfungerende politiske systemer.

Mere udbyggede forståelser af politisk demokrati vil blandt andet gå ind i spørgsmål der angår konkrete organiseringer af de politiske systemer. Centralt heri er blandt andet på hvilken måde der skal være muligheder for borgerne for at *deltage* i de politiske processer (bl.a. betydningen af deltagelse i politiske valg), på hvilken måde man sikrer *konkurrence* mellem forskellige synspunkter inden for det politiske system, og hvorledes der etableres *beskyttelse* mod misbrug af den politiske magt (jvf. Kelstrup, 1999). Alt efter hvilken vægt der lægges på disse forskellige aspekter, kan man sondre mellem deltagelsesdemokrati, konkurrencedemokrati og beskyttelsesdemokrati. Den mest udbredte opfattelse lægger hovedvægten på en kombination af disse elementer i form af forfatningsmæssigt, repræsentativt demokrati, hvor repræsentationsorganet, bl.a. igennem afholdelse af valg, sikrer deltagelsen og konkurrencen, og hvor forfatningen og uafhængige domstole drager omsorg for beskyttelsen. Også andre sondringer er relevante, særligt når tankerne om politisk demokrati kombineres med opfattelser af samfundslivet og samfundsmæssigt demokrati.

En central diskussion angår således, hvorledes vi – inden for en forståelse af samfundsmæssigt demokrati – skal forholde os til begrebet »folk«. I hvilken forstand taler vi om et »demos«? Er det sådan at et folk nødvendigvis skal referere til en kollektivitet, eller kan man i bredere forstand tale om borgere

som individer. Hvis man taler om en kollektivitet, er »folk« så lig »nation«? Kræves der fælles sprog og historie? Eller kan man mere åbent tale om et demos som »borgere med rettigheder«, bl.a. valgret? Eller som eksistensen af »offentligheder«: rum for offentlig kommunikation og meningsdannelse? Som bekendt adskiller opfattelserne sig på disse punkter, og når tankerne om politisk og samfundsmæssigt demokrati kombineres, bliver der tale om temmeligt forskellige demokratiopfattelser, der rækker lige fra kommunitære former der hviler på etnisk og nationale opfattelser af demos, til opfattelser der relaterer til individer, eventuelt kun som vælgere og deltagere i politisk demokrati.

Der er ikke her plads til at gå nærmere ind i diskussionen af disse demokratiteoretiske begreber og diskussioner. Men da emnet her er analyse af udviklingen i EU, skal et par andre forhold skal understreges. For det første har det længe været normalt, at vi, når vi diskuterer demokrati, nærmest udelukkende ser på demokrati i stater eller i mindre enheder. Det gør de naturligvis af gode grunde, fordi det netop er i stater at demokratiske styreformer er blevet udviklet. Men når vi anvender perspektivet på EU, har vi at gøre med udviklingen af styreformer »ud over nationalstaterne«. For det andet er det væsentligt, at vi ikke kun er stillet over for spørgsmål der angår, hvad vi forstår ved demokrati. Vi har en lige så væsentlig problematik, der angår hvordan vi skal forstå historiske processer der fører frem til demokrati, altså demokratiseringsprocesser.

Demokratisering

Demokratisering har at gøre med mulighederne for processer der i den sociale og politiske virkelighed bidrager til at institutionalisere demokrati i dets forskellige dimensioner. Et *demokratiseringsperspektiv* angår således de processer der fører i retning af politisk og samfundsmæssigt demokrati – med alle de usikkerheder der ligger i, hvad man me-

re nøjagtigt vælger at forstå ved dette. Det er væsentligt i tanker om demokratisering at anlægge historiske og evolutionære betragtninger. Tanken er naturligvis, at demokratiske styreformer ikke kommer dumpende ned fra himmelen, men at de – hvis de bliver realiseret – bliver etableret igennem historiske processer, ofte igennem hårde kampe. Den generelle erfaring er, at de fleste stabile demokratier er blevet etableret igennem ganske langstrakte historiske processer, hvor der har været mange former for institutionalisering, også mange gradvise tilføjelser til etablerede strukturer. Samtidig er der dog også eksempler på, at der i særlige situationer har været basis for mere pludselige »installationer« af politiske, demokratiske strukturer (som f.eks. i Vesttyskland efter Den anden Verdenskrig). Disse betragtninger – og også de mange erfaringer man har gjort angående mislykkede forsøg på at etablere demokratiske styreformer – er naturligvis særdeles væsentlige i situationer og perioder, hvor der som i disse år er ønsket om aktivt at etablere demokratiske styreformer.

Ovenstående betragtninger indebærer også, at man kan se demokratisering som forbundet med en bred form for *institutionalisering*. Denne synsvinkel er væsentlig, fordi den peger i retning af en tæt sammenhæng mellem diskussionerne af demokratisering og de diskussioner om institutionel udvikling og forandring, som er behandlet i ganske megen teoretisk litteratur.² Lige som i de institutionelle analyser, kan man i analyser af demokratiseringsprocesser anlægge et bredt perspektiv der inddrager udviklingen på flere niveauer. Lidt groft skitseret kan man hævde, at der kan foregå institutionelle forandringer på et »regulativt« niveau, hvor det særligt er det formelle regler der ændres, men at der også kan foregå forandringer på dybere normmæssige niveauer, hvor det mere er den faktiske adfærd og de faktiske forventninger, man har at gøre med. Og endelig findes der et endnu mere basalt niveau, der har at gøre

med identiteter og basal selvforståelse. Forandringerne på disse forskellige niveauer behøver ikke at ske parallelt, og der er store spørgsmål knyttet til, hvorledes de hænger sammen indbyrdes. Disse forhold er også relevante i en forståelse af demokratiseringsprocesser i en størrelse som EU. Drøftelserne af hvilke ændringer der finder sted på det institutionelle niveau – som vi typisk forholder os til, når vi ser på ændringer i EU's traktatgrundlag – bør naturligvis i et bredere perspektiv kobles sammen med analyser af udviklinger på normmæssige og identitetsmæssige dimensioner.

Før-demokratiske former og demokratisk legitimitet

Hvis man anlægger et demokratiseringsperspektiv, er det åbenbart at man i høj grad må se på, hvad forudsætningerne er for at demokratier kan etableres. Dette er da også en af de klassiske diskussioner inden for politologien. Men man må naturligvis også se på, hvilke former for institutionalisering der – inden for et forløb – kan være skridt i retning af øget demokrati. Det er, kan man sige, væsentligt at se på før-demokratiske former. Selve udtrykket er måske ikke så heldigt (for man ved jo ikke nødvendigvis på forhånd, hvad der er før-demokratisk, når man ikke kender slutresultatet). Men det illustrerer, hvad der menes. Sagen er også, at vi sjældent, om overhovedet, finder sociale og politiske systemer, der fuldt ud lever op til de demokratiske idealtilstande.³ Dette indebærer at reale diskussioner af demokratisering i høj grad må beskæftige sig med skridt i denne retning snarere end med realiserbare idealtilstande.

En vigtig betragtning er, at man udmærket kan spørge til, hvad der kan gøre et politisk system *mere* demokratisk, uden at man nødvendigvis hermed angiver, at det herved bliver til et fuldt udbygget demokrati. Hvis man knytter debatten til spørgsmål om, hvordan et politisk system kan gøres *demokratisk legiti-*

timt, kan man komme frem til at der er mange måder, hvorpå et politisk system kan gøres mere demokratisk legitimt, altså i højere grad leve op til kriterier for demokrati, uden at de pågældende tiltag nødvendigvis vil løse alle de problemer der kan være angående utilstrækkelig demokratisk legitimitet. Ud fra en sådan betragtning kan man f.eks. argumentere for at der findes mange forskellige dimensioner af demokratisk legitimitet (Beetham and Lord, 1998, Kelstrup, 2001). Således kan øget demokratisk legitimitet i alle sociale systemer, også EU, opnås ved at man 1) i højere grad lever op til de vedtagne regler, 2) har større klarhed mht. hvem der opfattes som deltagere med rettigheder i det pågældende system, 3) har klare strukturer for repræsentativitet og ansvarlighed, 4) er mere effektiv i at producere acceptable beslutninger, og 5) opnår en højere grad af anerkendelse.⁴

Sammenhængen mellem demokratisering og legitimitet er også interessant ved at knytte an til spørgsmålet om »deliberation« (og »deliberativt demokrati«). En hovedtanke heri er, at det at finde løsninger ved »deliberation«: argumentation med andre forud for beslutninger, bidrager til legitimitet for de pågældende løsninger. Ved at indgå i samarbejde hvor »det bedre argument« tillægges vægt, og hvor der er fælles forståelser angående selve processerne ved beslutningstagning, er man – ifølge denne tankegang – i stand til at opnå mere legitime løsninger.⁵

Disse tanker er vigtige i et udbygget demokratiseringsperspektiv, og også i anvendelsen af et sådant perspektiv på EU. Det forekommer således i relation til EU væsentligt, at der kan skabes øget demokratisk legitimitet for EU-systemet på en række dimensioner, uden at dette nødvendigvis indebærer, at EU skal organiseres på én ganske bestemt måde. Der er mange forskellige muligheder for at udvikle styreformen i EU, således at der er en temmelig høj grad af demokratisk legitimitet

i forskellige dimensioner. Desuden er betragtningerne angående deliberativt demokrati og »integration igennem deliberation« (Eriksen and Fossum, 2000) også vigtige i diskussionen af EU-systemets beslutningsformer. Disse betragtninger er også relevante i en diskussion af, hvorledes forslaget til en forfatningstraktat og selve konventsmodellen kan anskues i et demokratiseringsperspektiv.

Samlet set er det væsentligt, at man ikke kan anlægge en demokratiseringsbetragtning uden på en eller anden måde at basere den på nogle grundlæggende opfattelser af demokrati. Det er umiddelbart klart, at såfremt man hylder den forståelse, at demokrati kun kan lade sig gøre i nationalstater, hvor der er homogene befolkninger med en kollektiv, national selvforståelse, så giver det ikke megen mening at tale om demokratisering af beslutningssystemer der går ud over staterne. Problemet med en sådan forståelse er dog, at den står meget svagt over for kontrol af den magtudøvelse der finder sted enten transnationalt eller på anden måde uden for de enkelte staters regie, og at den ikke har noget stærkt bud på, hvordan der skal etableres demokratisk kontrol af disse magtforhold. I den følgende diskussion antages en holdning der er mere åben over for at demokratisering kan finde sted *også* i relation til overnationale og transnationale relationer. Det centrale spørgsmål antages ikke så meget at være om dette er ønskeligt, som hvorledes dette mest hensigtsmæssigt kan lade sig gøre.

3. Om det nuværende EU, Laekenprocessen og forfatningsdiskussionen

Lad os først, inden selve diskussionen af forfatningstraktaten og Konventet, se på nogle centrale forhold i baggrunden for diskussionen.

Debatten om EU og demokrati

Der findes som bekendt en omfattende diskussion om EU og demokrati. I de første mange år af det europæiske samarbejde var

demokratiaspektet ikke centralt for EF, og man opfattede i høj grad EF som et økonomisk og teknisk samarbejde hvor der var en udbredt enighed om at man ville tillade et sådant. Der var – med et udtryk fra den tid – en »permissive consensus« (Lindberg and Scheingold, 1970). Særligt efter afslutningen af Den kolde Krig (og efter afstemningerne om Maastricht-traktaten, hvor bl.a. det danske nej spillede en væsentlig rolle) blev der imidlertid langt mere opmærksomhed omkring EU's utilstrækkelige folkelige forankring. Op igennem 1990-erne har vi haft en næsten permanent debat om EU's »demokratiske underskud«, og der er fremvokset en ganske omfattende litteratur om EU's forhold til demokrati (jvf. bl.a. Pedersen, 2000, Erikson et Fossum, 2000, Kelstrup, 2001 m.fl.). Det er i sig selv interessant, at ønsket om at EU skal være mere demokratisk er rejst med en så relativ stor styrke, idet EU jo angår noget supra- og transnationalt. Den indbyggede tankegang synes at være forholdsvis simpel: Når EU får øget myndighed også direkte i forhold til borgerne, er der – ud fra en liberal demokratisk tankegang – en helt naturlig forventning om at denne magt også skal legitimeres og kontrolleres som anden magtudøvelse.

Det vil være for omfattende her at gå ind i debatten om de enkelte spørgsmål knyttet til EU's generelle forhold til demokrati. Debatten om EU's demokratiske underskud har med alle sine uklarheder mht., hvilken opfattelse af demokrati der lægges til grund i vurderingerne, peget på en række punkter hvor der er problemer i EU-systemet. Det angår bl.a. fraværet af ét europæisk folk og måske også af en europæisk offentlighed, mangler i Europa-Parlamentets stilling som et »normalt« parlament, problemer vedrørende den lave valgdeltagelse og »andenrangskarakteren« af valgene til Europa-Parlamentet. På hvert af punkterne er der naturligvis større debatter. Samtidig er det også klart, at over tid har EU i høj grad reageret på debatterne.

Europa-Parlamentet har siden midten af 1980'erne fået betydelig større indflydelse. Der er kommet en øget åbenhed i store dele af EU-systemet. Det samlede billede er ikke til at gøre op med nogen høj grad af præcision. Men det er nok fair at sige, at uanset at der fortsat er områder, hvor man kan pege på forhold i EU's politiske system, som ikke lever op til de basale krav til demokrati, som findes i en liberal stat med repræsentativt demokrati, så er der på den anden side sket store ændringer, således at EU-systemet i høj grad i dag har mange elementer af liberalt, demokratisk demokrati.

Laekenprocessen

Ovennævnte debatter og udvikling indgår som en del af baggrunden for den nye debat om Europas fremtid, der startede i år 2000 og fortsatte i den såkaldte Laekenproces. Den nye runde i debatten blev igangsat af den tyske udenrigsminister Joschka Fischer i hans tale på Humbolt Universitetet i maj 2000. Fischer krævede en ny debat om EU's endemål og institutionelle opbygning bl.a. på baggrund af, at EU stod over for udfordringerne fra en kommende udvidelse med 10-12 nye øst- og centraleuropæiske lande, men at fællesskabet ikke med den hidtidige struktur var egnet til at løse opgaverne hermed. I forbindelse med regeringskonferencen i Nice i december 2000 vedtog EU's regeringschefer, at man ville indkalde til en ny regeringskonference i 2004 om en række centrale spørgsmål om EU's fremtidige grundlag, og på Det Europæiske Råds møde i Laeken i december 2001 udvidede regeringscheferne denne opgave. Man vedtog at nedsætte »Konventet for Den Europæiske Unions fremtid«, og i den ledsagende erklæring opregnede man en lang række spørgsmål, som det skulle være Konventets opgave at tage op.

Man kan sige, at Laeken-erklæringen var overordentlig vidtgående i sin opregning af de spørgsmål, som Konventet skulle drøfte, men at den på den anden side var meget lidt

specifik med hensyn til Konventets konkrete mandat. Man fik bl.a. til opgave at fremsætte forslag om, hvordan EU kan bringes nærmere borgerne, hvordan EU's politiske liv kan tilpasses udvidelsen, og hvilken rolle EU skal spille i den ny verdensorden. I tolkningen af denne udvikling er det naturligt at spørge, hvordan det egentligt gik til, at Konventet i så høj grad blev koncentreret om at udarbejde et udkast en forfatningstraktat? Svaret er formentligt, at det ikke på forhånd var givet, at alt arbejdet skulle samle sig om denne opgave, men at det i høj grad var den udvalgte formand, Valéry Giscard D'Estaing, der var hovedansvarlig for denne tolkning af Konventets mission, omend det jo samtidig var en tolkning der fik tilslutning i Det Europæiske Råd.

Generaliserende er det nok rigtigt at hævde, at ambitionen med Konventet dels var at bidrage til at løse de problemer angående EU's *legitimitet*, der blev refereret til ovenfor i relation til debatten om EU's demokratiske underskud, og dels at bidrage til at løse problemer angående EU's *effektivitet*, som man kunne forudse vil opstå, når EU efter en udvidelse går fra at have 15 til at have et betydeligt større antal (25-28) medlemmer. Det har været den herskende opfattelse i hele perioden efter Den Kolde Krig, at EU nok skulle leve op til en udvidelse («widening»), men at man samtidig måtte gennemføre en uddybning («deepening»). Men uanset mange anstrengelser, lykkedes det ikke på regeringskonferencerne i 1990-erne at løse »widening-deepening«-problemet. Et centralt spørgsmål, når vi i dag skal forholde os til resultatet af Konventets arbejde, er derfor om det nu – med udkastet til forfatningstraktaten – er lykkedes at give en løsning på problemerne vedrørende legitimitet og effektivitet.

Forfatningsdebatten

En anden del af baggrunden for debatten om Konventet og forslaget til en forfatningstraktat angår den usikkerhed der angår, hvad man

i en EU-sammenhæng mener med begrebet »en forfatning«. Naturligvis er der også på dette punkt en ganske omfattende diskussion (jvf. bl.a. Weiler og Wind, eds., 2003). For simple kan man sige, at en forfatning er en overordnet regelfastsættelse som regulerer politiske systemers grundlæggende relationer. I en retlig tolkning er en forfatning den regelfastlæggelse, der står øverst i det retlige hierarki, og som er fastlagt af den forfatningsgivende myndighed. I et demokrati er den forfatningsgivende myndighed i en eller anden forstand »folket« (i overensstemmelse med folkesuverænitetsprincippet), men da »folket« ikke kan udøve denne myndighed uden igennem regler, er det samtidig forfatningen selv der igennem sine regler for ændringerne af forfatningen angiver hvordan den forfatningsgivende myndighed skal udøve sin myndighed.

Regler angående politisk demokrati vil normalt været forankret i forfatninger. Sådanne forfatninger, der som bekendt ikke altid behøver at være nedskrevne, men kan være forankrede i sædvaner, (jvf. den engelske forfatning), vil som regel være opstået forud for egentlige demokratiseringsprocesser, dog sådan at forfatningsændringer normalt vil være dele af institutionaliseringen af det politiske demokrati. Således kan demokratiseringsprocesser i høj grad være knyttet til de processer der institutionaliserer forfatninger, jvf. også hvorledes »installationer« af demokrati i nye lande ofte er koncentreret netop om etablering af nye, demokratiske forfatninger. Udviklingen i Irak er det helt aktuelle eksempel.

I en EU-sammenhæng er det imidlertid interessant, at EU efter en hel del teoretisk tolkning allerede havde udviklet en forfatning før hele Laeken-processen gik i gang. Dette er således opfattelsen hos Joseph Weiler. Således skriver han om den nuværende debat om en europæisk forfatning: »The advocacy for a European constitution is not

what it purports to be. It is not a call for »a« constitution. It is a call for a different form of European constitution from the constitutional architecture we already have.« (Weiler, 2003, 18). Hans opfattelse er, at der allerede i Europa eksisterer en »constitutional disciplin« som er parallel til hvad der findes i egentlige føderationer (ibid, 10 og 21). Det særlige ved den nuværende europæiske forfatning er, ud over at den ikke er nedskrevet, at den hviler på »the Principle of Constitutional Tolerance« (ibid, 18). Hermed menes at den ikke hviler på en »statist-type constitution« eller en retlig doktrin, men at den lever fordi de involverede aktører i praksis frivilligt accepterer det (ibid, 21). I relation til den aktuelle debat er hans synspunkt: »Europe has chartered its own brand of constitutional federalism. It works. Why fix it?« (ibid, 23).

Weilers argument er betydningsfuldt, fordi det åbner for en mere differentieret tolkning af behovet for en formaliseret forfatning. Man må se dette i forhold til perspektivet i at fortsætte med den nuværende konstruktion. Samtidig må man nok anerkende, at der er en vis forskel imellem Weilers tolkninger og de tolkninger, der syntes at være dominerende forud for Laeken-erklæringen. Hvis EU i situationen omkring udvidelsen både har et effektivitetsproblem og et legitimitetsproblem, ja, så er der indvendinger imod den nuværende organisering, og der er grunde til at »ordne« forholdene.

4. Om udkastet til en forfatningstraktat

Da det ikke er muligt med en omfattende analyse af udkastet til en forfatningstraktat i denne sammenhæng, skal jeg her nøjes med at fremhæve nogle forhold, der forekommer særligt væsentlige. Først kan det fremhæves, at den nuværende tekst spiller på den usikkerhed der er knyttet til selve forfatningsbegrebet. På den ene side er der ud fra en folkeretlig opfattelse tale om et udkast til en traktat, som skal vedtages af de relevante stater repræsentanter, eventuelt efter modifice-

ringer, og som så også senere skal ratificeres. På den anden side omtaler forfatningstraktaten sig selv i sin titel som en »forfatning for Europa« og i selve teksten som »denne forfatning«.

Set i forhold til EU's nuværende traktatgrundlag, repræsenterer det nuværende udkast en væsentlig forenkling. Synspunktet skal ikke overdrives, for den foreliggende tekst består af mere end 300 sider. Forenklingen består dog blandt andet i, at selve strukturen i den foreliggende tekst er mere simpel end i det nuværende sæt af tre traktater og de mange protokoller mv. Desuden er der en forenkling i antallet af beslutningsformer.

I diskussionerne om traktaten har det særligt været spørgsmål knyttet til de centrale institutionelle bestemmelser, der har påkaldt sig opmærksomhed i offentligheden. Det gælder således spørgsmålet om ændringer i flertalsreglerne for afstemninger i Rådet. Formentligt er det rigtigt, at de nye stemmeregler for Rådet (med krav om et »dobbelt flertal«: et flertal af stater der repræsenterer mindst tre femtedel af Unionens befolkning) vil ændre magtbalancen til fordel for de store stater i EU. Om det er særligt udemokratisk er på den anden side et mere åbent spørgsmål. De nuværende regler, hvorefter Tyskland med 82 millioner indbyggere har 29 stemmer i Rådet, mens Polen med 39 millioner indbyggere har 27 stemmer, forekommer i hvert fald ikke særligt retfærdige. Usikkerheden angående magtbalancen i EU skal naturligvis også ses på baggrund af at selve udvidelsen af EU omfatter 10 nye stater der alle – undtagen Polen – er små stater. Dette er sig selv er en stor ændring i forhold til den nuværende magtbalance.

De nye regler angående en fast formand for Det Europæiske Råd og forslaget om en ny EU-udenrigsminister, samt reglerne angående Kommissionens sammensætning, er alle væsentlige. Generelt synes der at være tale om en styrkelse af disse institutioners selv-

stændighed og dermed formentligt også af deres handledygtighed. Også det forhold at en række områder overgår til beslutningstagning ved kvalificeret flertal, peger i retning af større magt til de centrale organer. Europa-Parlamentet er klart blevet styrket, bl.a. ved at man går over til den fælles beslutningsmetode som den normale form for beslutningstagning. Forfatningstraktaten kan siges at indeholde visse føderale træk. Således indeholder den klarere bestemmelser end hidtil om kompetencedelingen mellem Unionen og medlemsstaterne, og den indeholder en eksplicitering af »forrangsprincippet«: det forhold at Unionens love går forud for medlemsstaternes love. Samtidig bestemmer den i art. 5 at »Unionen respekterer medlemsstaternes nationale identitet, som den kommer til udtryk i deres grundlæggende politiske og forfatningsmæssige strukturer, herunder regionalt og lokalt selvstyre. Den respekterer deres centrale statslige funktioner, herunder funktioner, der skal sikre deres territoriale integritet og opretholdelse af lov og orden samt beskyttelse af indre sikkerhed«. Man kan anskue forslaget som et forsøg på at klarlægge mere specifikt, hvorledes man laver en »føderation af nationalstater«. Dette begreb, der har været ført meget frem i debatten, er samtidig modsætningsfyldt (for hvis en nationalstat er suveræn i den traditionelle forståelse heraf, indgår den ikke i en føderation. Sammenslutningen af suveræne nationalstater vil være en konføderation). Basalt er der i forfatningstraktaten tale om en »blanding« af statslige og unionsmæssige kompetenser. Også angående den formelle legitimitet for den samlede konstruktion er der tale om en »blandingstilstand«: Unionen hviler ifølge forfatningstraktaten – lige som EU i dag – på en kombination af indirekte legitimitet som er erhvervet igennem medlemsstaterne, og direkte legitimitet der kommer igennem de direkte valg til Europa-Parlamentet. Denne basis i en blanding af indirekte og direkte legitimitet vil være bevareret.

En væsentlig ændring er, at forfatningstraktaten indebærer en kraftig styrkelse af formuleringerne i traktatgrundlaget af EU's værdier og mål. Denne vægt på de normative aspekter er endnu mere markant ved at Det Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder indgår som en del af forfatningstraktatens tekst.

Det er yderligere interessant – ikke mindst i et demokratiperspektiv – at forfatningstraktaten indeholder et afsnit (afsnit VI) om »Unionens demokratiske liv«. Her slås princippet om demokratisk lighed fast: »Unionen respekterer i alle sine aktiviteter princippet om lighed mellem dens borgere. Borgerne nyder lige stor opmærksomhed fra EU-institutionernes side« (art. 44). Desuden er der artikler om »princippet om repræsentativt demokrati« (art. 45) og »princippet om deltagelsesdemokrati« (art. 46) og også en artikel om »åbenhed i EU-institutionernes arbejde«. Der synes således at være en klar og omfattende inddragelse af principper fra klassisk liberalt demokrati.

En samlet vurdering af forfatningstraktaten i et demokrati-perspektiv fører ikke til noget entydigt billede. Det er markant at en række af de forhold, der tidligere har givet anledning til kritik af EU's demokratiske under-skud, eksisterer uforandret. Samtidig er der dog på visse punkter træk der må tolkes som en stærkere inddragelse af demokratiske principper. Det gælder i særdeleshed den vægt der lægges på demokratiske værdier og rettigheder samt den markante og omfattende inddragelse af principper fra det klassiske, liberale demokrati. Borer man dybere i spørgsmålet om, hvilke legitimitetsformer der står stærkt i forfatningstraktaten, kommer man frem til, at denne indeholder flere forskellige principper, som i nogen grad er i indbyrdes konkurrence.⁶ Det forekommer rimeligt at konkludere, at forfatningstraktaten ikke er noget entydigt bidrag til en demokratisering af EU. Der er forhold, der peger i denne ret-

ning, men der er også forhold der peger modsat.

5. Konventet og konventsmodellen

Man kan rimeligt spørge, om selve arbejdet i Konventet har repræsenteret et skridt i en demokratisk retning i EU. Også her er det lettere at stille spørgsmålet end at give et entydigt svar.

Konventet blev som bekendt sammensat på en sådan måde, at der både var repræsentanter valgt af regeringerne og af medlemsstaternes parlamenter samt de nuværende institutioner i EU. Hertil kom observatører fra ansøgerlandene. Alene i denne sammensætning lå et kompromis, som kan ses som et – i principperne lidt uklart – forsøg på at øge selve forberedelsesprocessens repræsentativitet og legitimitet. Arbejdet i Konventet var lagt til rette, således at det havde en bred kontaktflade til »de civile samfund«. Der var en høj grad af åbenhed omkring Konventets arbejde, og det inddrog ganske mange aktører. Man kan hævde at også dette bidrog til en stærkere legitimering af Konventets arbejde. Tilsvarende søgte man at fremme debatter i befolkningerne.

Et andet aspekt af Konventets arbejde var at både dette og arbejdet i de mange undergrupper var lagt an som debatter, hvor det i hvert fald i princippet var det bedste argument der skulle tælle. Ud fra den demokratiopfattelse, at det er væsentligt at der etableres »deliberative fora« som fører til legitimitet via deliberation, kan man hæve at Konventet på visse måder var lagt an til at danne rammer for sådanne deliberative, demokratiserende processer.⁷ Imidlertid er det et stort spørgsmål, om Konventets arbejde som det udfoldede sig i praksis skal tolkes på denne måde. I hvert fald må der tages væsentlige forbehold mht. om Konventet levede op til disse idealbilleder. Ét forbehold er at selve det forhold, at EU's egne institutioner var repræsenteret i drøftelserne, synes at have givet dem en sær-

deles stor indflydelse (Beach, 2003). Et andet forbehold er, at Konventet i nogen grad blev »kapret« af formanden, således at det i høj grad var ham der satte dagsordenen og på afgørende måde prægede dets arbejde og slutresultat (Beach, 2003).

Samlet er det nok mest rimeligt at konkludere, at Konventet viste en overraskende stor effektivitet i sin evne til at når frem til et samlet slutdokument, og at det trods alt i nogen grad bidrog til en deliberativ proces omkring forfatningstraktaten. Men i et større perspektiv er der grund til nærmere at drøfte konventsmodellens anvendelighed. Der synes i relation til det netop afsluttede konvent at være væsentlige begrænsninger i forhold til forestillingen om åbne, deliberative processer, ikke mindst på grund af den måde forhandlingerne blev ledet på, og den måde hvorpå man nåede frem til det samlede forslag. Åbenheden var større end den der har præget formandsskabernes forberedelse af andre regeringskonferencer. Men hvis konventsmodellen skal anvendes i fremtiden, skal der tages skridt til at korrigere nogle af de problemer, der har vist sig i forbindelse med dette konvent.

6. Konklusioner

Det centrale spørgsmål for denne artikel var, hvorledes man skal anskue udkastet til forfatningstraktaten og Konventets arbejde i et demokratiseringsperspektiv. Der er i fremstillingen gjort en del ud af at klargøre, hvad der menes med et sådant perspektiv. Tanken er at man også kan analysere demokratiseringsprocesser i forhold til EU som snævert knyttet til de problemer der har at gøre med EU's institutionelle udvikling. En hovedpo-
inte i artiklen er, at debatten om forfatningstraktaten og Konventets arbejde kan anskues i dette perspektiv.

Konklusionen angående forfatningstraktaten er, at der ikke er noget entydigt billede af, om en vedtagelse af denne vil føre til mere eller

mindre demokrati i EU. Den endelige vurdering af dette vil nok – mere end det er fremgået af ovenstående analyse – afhænge af, hvilken type demokratiopfattelse, man er tilhænger af. Ud fra den multidimensionale, liberale demokratiopfattelse, som jeg har skitseret ovenfor, forekommer det positivt at væsentlige elementer af denne er indbygget i forfatningstraktaten. Samtidig er det klart, at vi i nogen grad møder disse tanker inden for en struktur, der er mere føderal end EU's nuværende struktur. Forfatningstraktaten synes ikke at indeholde mange elementer, der kan bidrage til at gøre EU's mange former for »multi level governance« mere demokratiske. Det skal også understreges, at selve indoptagelsen af formuleringer angående liberalt demokrati kun refererer til ændringer på det rent formelle, regulative niveau. Det er et åbent spørgsmål, om disse ændringer over tid vil have effekter på de normmæssige og identitetsmæssige niveauer.

Konklusionen angående konventsmodellen er, at denne har vist en overraskende funktionsduelighed, men der er store forbehold mht. om modellen har fungeret som et eksempel på et »deliberativt forum«. Man må således være tøvende over for at påstå, at der inden for en sådan model altid er tale om en særlig demokratisk beslutningsform. Når selve konventsmodellen alligevel vurderes forholdsvis positivt, hænger det sammen med, at den naturligvis skal ses i forhold til alternativerne. Man kan med en vis rimelighed hævde, at konventsmodellen er mere egnet til forberedelse af større traktatændringer end de traditionelle regeringskonferencer.

Man kan spørge hvor væsentlige disse konklusioner er i en situation, hvor der er stor usikkerhed om skæbnen for forfatningstraktaten. En væsentlig konklusion af artiklens overvejelser er imidlertid at diskussionen om demokrati i EU ikke kun skal forstås som debatter om, hvilke idealmodeller man skal opstille, eller hvilke kritikpunkter man ud fra si-

ne opfattelser kan anføre imod EU's nuværende praksis. Diskussionen angår også, hvorledes man kan bidrage til en øget demokratisering i EU systemet. Det er ingenlunde nogen let opgave at finde ud af hvordan et mere demokratisk beslutningssystem skal struktureres, slet ikke når man også skal enes med andre i en proces der skal føre frem til målet. Men man må se i øjnene, at der udøves magt både i supranationale og transnationale relationer, også i EU. Derfor er det en væsentlig opgave – ud fra en basal demokratisk forståelse – også at bidrage til ordninger der sikrer at denne magtudøvelse foregår legitimt og kontrolleret.

Noter

- 1 For en mere dybtgående diskussion af demokrati og demokratisering, se Jakobsen og Kelstrup, red., 1999.
- 2 Her tænkes på den omfattende litteratur om de mange former for nyinstitutionalisme, jvf. f.eks. Campbell and Pedersen (eds.), 2001.
- 3 Jvf. Robert Dahls tanker om, at vi i praksis har at gøre med »polyarkier« (Dahl, 1989).
- 4 Jeg har forsøgt en sådan analyse i Kelstrup, 2001
- 5 For tanker om deliberativt demokrati anvendt i forhold til EU, se bl.a. Eriksen and Fossum (eds.), 2000, og Eriksen et al., 2003 samt Haahr, 2001.
- 6 For en fortrinlig analyse heraf, se Olsen, 2004.
- 7 Jvf. også diskussionen om, hvorvidt der inden for EU findes særlige, »stærke offentligheder« (»strong publics«), Eriksen and Fossum, 2002.

Referencer

- Beach, Derek, 2003: »Konventet«, *Udenrigs*, 2003, 4, s. 21-27.
- Beetham, David and Christopher Lord, 1998: *Legitimacy and the European Union*. London. and New York: Longman
- Bonde, Jens-Peter, 2004: »EU-stat uden vælgere«, *Politik* (tidligere Politologiske Studier), nr. 1, 7. årgang, 2004, 48-51.

- Campbell, John L. and Ove K. Pedersen (eds. 2001): *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*, Princeton and Oxford: Princeton University Press
- Dahl, Robert A., 1989: *Democracy and Its Critics*, Yale University Press, New Haven and London
- Det Europæiske Konvent, 2003: *Udkast til traktat om en forfatning for Europa*, Luxembourg: Det Europæiske Fællesskabs Publikationer.
- Eriksen, Erik Oddvar, John Erik Fossum and Agustín José Menéndez (eds.), 2001: *The Chartering of Europe – The Charter of Fundamental Rights in Context*, Oslo: Arena Report, 01/8.
- Eriksen, Erik Oddvar and John Erik Fossum (eds.), 2000: *Democracy in the European Union – Integration through deliberation?* London: Routledge.
- Eriksen, Erik Oddvar and John Erik Fossum, 2002: »Democracy through Strong Publics in the European Union?«, *Journal of Common Market Studies*, 2002, Vol. 40, No 3, pp. 401-24.
- Eriksen, Erik Oddvar, Christian Joerges and Jürgen Neyer (eds.), 2003: *European governance, Deliberation and the Quest for Democratisation*, Arena Report no. 02/2003
- Folketingets EU-oplysning, 2003: *Konventet om Europas Fremtid – resultat og udgangspunkt for regeringskonferencen 2003*, København: Folketingets EU-oplysning.
- Friis, Lykke, 2003a, *EU fra fundament til konvent – den store europæiske ombygning*, København: Gyldendal.
- Friis, Lykke, 2003b: »EU's nye forfatningstraktat«, *Udenrigs*, 2003, 4, s. 12-20.
- Habermas, Jürgen, 2003: »Towards a cosmopolitan Europe«, *Journal of Democracy*, 2003, vol. 14, no. 4, pp. 86-100.
- Haahr, Jens Henrik, 2001: »En europæisk forfatningsdebat efter Nice«, *Økonomi og Politik*, nr. 2, 74. årgang, 2001.
- Jakobsen, Uffe, og Morten Kelstrup, (red.) 1999: *Demokrati og demokratisering – teorier og begreber*. Copenhagen: Copenhagen Political Studies Press.
- Kelstrup, Morten., 1999: »Demokrati, politiske systemer og globalisering«, i Jakobsen og Kelstrup (red.) 1999: *Demokrati og demokratisering – teorier og begreber*. Copenhagen: Copenhagen Political Studies Press, 82-137.
- Kelstrup, Morten, 2000: *Legitimacy, Democracy and the European Union: Perspectives in the normative discussion of EU's future political structure*. CORE working paper 1/2000
- Kelstrup, Morten, 2001: *Demokratisk Union*, Europabevægelsens tænketank.
- Kelstrup, Morten, 2004, »EU-Konventets forfatningsudkast: et fundament for det fremtidige EU eller et monument over spildte kræfter?«, *Politik* (tidligere Politologiske Studier), nr. 1, 7. årgang, 2004, 16-24.
- Laeken-erklæringen om Den Europæiske Unions Fremtid, 2001, http://www.eu-oplysningen.dk/folketinget/europaudvalget/euu_bilag/2001_200202/20020357/
- Lindberg and Scheingold, 1970: *Europes Would-Be Polity*, New Jersey.
- Mény, Yves, 2003: »The Achievements of the Convention«, *Journal of Democracy*, vol. 14, no. 4, pp 57-70.
- Olsen, Tore Vincent, 2004: »Forfatningstraktaten: En overlappende konsensus om EU?«, *Politik* (tidligere Politologiske Studier), nr. 1, 7. årgang, 2004, 36-48.
- Pedersen, Thomas, red., 2002: *Europa for folket?*, Magtudredningen, Århus Universitet, Moravsciks artikel
- Weiler, J.H.H., 2003: »In defence of the status quo: Europe's constitutional Sonderweg«, i Weiler and Wind (eds.), 2003, pp. 7-26.
- Weiler, J.H.H. and Marlene Wind (eds.), 2003: *European Constitutionalism Beyond the State*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Weiler, J.H.H., Iain Begg and John Peterson (eds.), 2003: *Integration in an expanding European Union. Reassessing the Fundamentals*, Oxford: Blackwell Publishing.
- Wind, Marlene, 2003, *Den stille revolution – mod en europæisk forfatning*, Forlaget Politiske Studier: København.
- Zürn, Michael, 2000: »Democratic Governance Beyond the Nation State: The EU and Other International Institutions«, *European Journal of International Relations*, Vol. 6, No. 2, pp. 183-221.

EU's forfatningskrise i perspektiv

Thomas Pedersen, lektor, Institut for Statskundskab,
Aarhus Universitet

1. Indledning

På tærsklen til Europas historiske heling synes europæerne i færd med at miste pusten. Man halter i mål i den forstand, at den institutionelle tilpasning, som skulle ledsage østudvidelsen, ikke er på plads. Den aktuelle tilstand – nogle vil sige krise – i EU's traktatforhandlinger er samtidig en oplagt anledning til at standse op og stille nogle grundlæggende spørgsmål vedrørende unionens integrationstempo; udviklingsretning og begrænsninger. Mens det ville være ufrugtbart at forsøge sig med specifikke prognoser over udfaldet af de forsøg, som i disse måneder gøres på at redde forfatningstraktaten, kan det være nyttigt med afsæt i forskellige teorier at fremlægge et skøn over rækkevidden af EU's problemer. Desuden kan historiske analogier forsigtigt anvendt bidrage til at kaste lys over den problematik, EU står over for. Artiklen starter med en vurdering af udkastet til forfatningstraktat, hvorefter forhandlings-sammenbruddet og østudvidelsens effekter analyseres ud fra forskellige teoretiske og historiske synsvinkler.

2. En føderal forfatningstraktat

Amsterdam-traktaten lagde vægten på en udvidelse af integrationen til bløde, socialdemokratisk prægede områder såsom beskæftigelse. Nice-traktaten berørte følsomme magt- og kompetence-spørgsmål men meget naturligt – eftersom traktaten alene var foreberedt af diplomater – indeholdt den desuden

en lang række andre bestemmelser. Med udkastet til forfatningstraktat blev der imidlertid fremlagt en tekst, som både var langt mere internt koherent og mere føderalt præget end de foregående. Det mærkedes, at et bredere spektrum af aktører, herunder europaparlamentarikere og nationale parlamentarikere, havde haft indflydelse på den deliberative proces i konventregi. Ser man på forfatningsudkastets hovedpunkter, slår det én, at der er tale om punkter, som genfindes i klassiske føderationsprojekter: (i) en opregning af fælles værdier (ii) skabelse af en fælles handleevne udadtil – in casu den fælles udenrigsminister og præsidenten for det Europæiske Råd (iii) en klar kompetencefordeling mellem regeringsniveauer – i forfatningstraktaten sker det i form af en slags kompetencekatalog og (iv) en fastlæggelse af magtfordelingen mellem delstaterne – i forfatningstraktaten gennem forslaget om et dobbelt flertal. Bemærk at der hermed lægges op til etablering af et »dobbelt to-kammersystem« i EU i den forstand, at der til opdelingen imellem Europaparlament og Ministerråd, som repræsenterer hhv. befolkningslogik og nationalstatslogik, føjes en magtfordeling mellem befolkningsrige og befolkningsvage medlemsstater indenfor Ministerrådet. Hvad angår integrationens bredde synes man at have nået et mætningspunkt, om end det ikke kan udelukkes, at de central- og østeuropæiske lande, når de først er indtrådt i unionen, vil forsøge at føje nye policy-områder til

det eksisterende samarbejde. Erfaringen viser, at nye medlemmer på denne måde ofte får lov til at sætte deres præg på unionen – hvilket også set fra den samlede unions synspunkt er hensigtsmæssigt, da det gør det nemmere for den pågældende medlemsstat at sælge medlemskabet til sin befolkning. Der er dog også *sui generis* træk i EU's føderale forfatningsdokument: F.eks. bestemmelserne om forstærket eller struktureret samarbejde, som gør det muligt for en mindre gruppe af medlemslande at danne en slags kernestruktur inden for unionen.

Djævelen ligger som bekendt gemt i detaljen. Det er således karakteristisk for forfatningsudkastet, at det efterlader en række løse ender; der fastlægges nogle generelle bestemmelser, som mangler at blive omsat i praksis. Usikkerheden forstærkes af, at vi ved meget lidt om, hvordan de mange nye medlemslande vil opføre sig i den daglige, politiske proces. Vil de presset af en forventningsfuld befolkning forfægte en slags nythatcheristisk juste retour politik og i den forbindelse skabe sub-regionale koalitioner af mere varig karakter. Vil de – måske med undtagelse af de større nationer som Polen – holde en lav profil de første år og satse på at opnå en slags klientstatus i forhold til et eller flere af de to-neangivende, gamle medlemslande? Eller vil vi opleve de nye medlemmer udvise en selvbevidst adfærd, måske til dels som kompensation for de foregående års tilpasningspolitik i forhold til EU? Det er klart, at dette spørgsmål må besvares, førend man kan danne sig et mere præcist billede af, hvad en vedtagelse af forfatningstraktaten vil betyde. Især er det vigtigt for en vurdering af, hvordan en dobbelt flertalsprocedure vil komme til at virke. Man kan meget vel tænke sig, at det i praksis vil blive relativt nemt at passere »statstærsklen«, dels fordi adskillige stater efter udvidelsen er mini- eller mikrostater; dels fordi der som sagt kan vise sig en tendens til, at mange nye medlemmer vil holde lav profil de første år. Hertil kommer endelig

hele den uformelle, specielt økonomiske magtdimension, som naturligvis vil indvirke på den måde, beslutninger træffes på.

Alt i alt, må forfatningstraktaten karakteriseres som et stort spring fremad i retning af en decentral forbundsstat af særlig art. Det særlige ved den føderale struktur, der aftegner sig i udkastet, er først og fremmest den særlige stilling, som indrømmes de største medlemsstater, ikke kun som følge af det dobbelte flertal men også på grund af bestemmelsen om struktureret samarbejde og oprettelsen af en post som præsident for det Europæiske Råd. Historisk betragtet, er der intet overraskende i dette: Modsat f.eks. Frankrig havde New York anno 1787 ikke en glørværdig, imperial fortid. Politisk, er spørgsmålet snarere, om og i givet fald hvordan man kan finde en passende balance mellem på den ene side de europæiske stormagters behov for at markere, at deres nationers profil ikke udviskes, og at de spiller en central rolle i unionens virke, måske især i forhold til omverdenen. På den anden side, de mindre og små staters behov for garantier, der sikrer, at de ikke mister det minimum af indflydelse, der skal til for at de kan retfærdiggøre medlemskabet over for deres befolkninger. Problemet er vel at mærke ikke statisk. Eksempler som Schweiz viser, hvordan der over tid kan skabes en høj grad af tillid mellem delstater, som er kulturelt meget forskellige. Samtidig lades de enkelte nationale samfund naturligvis ikke uberørt af de omstruktureringer, som vedtages i EU-regi – f.eks. det indre marked med den homogenisering, som det trækker med sig også på quasi-kulturelle områder. Eller Møntunionen i det omfang den placerer en række lande i en art økonomisk skæbnefællesskab i forhold til omverdenen. Hverken interesser eller identitet er statiske størrelser, og selv inden for en grundlæggende kulturel forståelse af nationen og nationslignende fællesskaber, hvor essensen i den fælles identitet forstås som en fælles offentlig kultur, kan der efterlades

plads for deliberation, evolution og fornyelse.¹

3. Taktisk intermezzo?

Det første spørgsmål, der melder sig i forsøget på at analysere sammenbruddet i EU's forhandlinger om forfatningstraktaten, er naturligvis problemets omfang. Har vi at gøre med et taktisk intermezzo betinget af opgavens art – evt. kortsigtede eller konjunktuelle faktorer? Eller har vi at gøre med et problem, som ryster selve unionens sokkel? Det er velkendt i EU-politikken, at sager undertiden bringes frem til beslutning for hurtigt, dvs. før sagerne er modne, eller at beslutninger, som kunne have været besluttet, ikke besluttet, fordi det »forkerte« medlemsland har formandskabet. Undertiden sylter et formandsland bevidst en sag; eller det gør måske simpelthen sit arbejde dårligt, og i sjældne tilfælde bryder forhandlinger sammen, fordi de øvrige medlemslande ikke kan unde det land, som har formandskabet, den sejr, som det er at bringe vanskelige forhandlinger i hus. I tilfældet forfatningstraktaten, er der ingen tvivl om, at forholdet mellem det italienske formandskab og en række andre medlemslande var betændt op til Bruxelles-topmødet i december 2003. Uanset den officielle forsoning mellem den tyske og den italienske regering har Schröder næppe været indstillet på at anstrenge sig ud over det sædvanlige for at hjælpe Berlusconi i mål. Berlusconis malplacerede kommentarer til Millers helikopter-ulykke, tyder heller ikke på, at det italiensk-polske forhold er særligt harmonisk. En anden tolkning, som ikke udelukker den første, er at visse regeringer har ønsket at udsætte forhandlingerne med henblik på at kunne kæde forfatningsforhandlingerne sammen med de vigtige forhandlinger om bl.a. budgettet, landbrugspolitikken og optagelsen af Tyrkiet, som venter senere i dette årti. Polen forsøger muligvis at kæde forfatningstraktaten sammen med budget- og landbrugsforhandlingerne, men hvis det er hensigten, ser det ud til, at taktikken giver bagslag jf. det

oprør, som efter forhandlingssammenbruddet er brudt ud blandt nettobetalerlandene. Snarere end at bøje af ser man Polens modparter forhøje indsatsen. En sådan eskalation og linkage-ekspansion kan være farlig.

4. Øget risiko for fejkalkulationer.

Normalt er det fremmende for mulighederne for at nå til enighed i EU, at samarbejdet er så bredspektret, som det er. Det giver mulighed for at forhandle store pakkedløsninger, hvor alle bliver tilgodeset.² Men linkage-tætheden kan blive så stor, at det hele falder på gulvet. Især forekommer det risikabelt at sammenkæde flere forskellige, højpoltiske spørgsmål. Det karakteristiske ved højpoltiske sager er jo, at det her er svært at beregne fordele og ulemper for de enkelte aktører. Sagerne sætter følelserne i kog. Dermed forøges risikoen for fejkalkulationer. Som Robert Putnam har vist, handler internationale forhandlinger i høj grad om at anlægge skøn over modpartens »win-set«, dvs. de aftaler, som modparten/erne kan gå med til.³ Putnams model er imidlertid meget kompleks, og de faktorer, som han viser indvirker på en regerings win-set, er ikke rangordnet. Groft sagt er især tre faktorer væsentlige: (i) kan den pågældende stat undvære en aftale (her kommer interdependensen ind i billedet) (ii) hvor stærkt står den politiske leder i vælgerbefolkningen (iii) hvad mener lederen selv? Mens de to første rammevilkår er rimeligt lette at sætte på formel, er det tredje spørgsmål anderledes vanskeligt at besvare. Et svar forudsætter kendskab til den pågældende statsleders holdninger, temperament og baggrund. Her melder problemerne sig for EU. Hidtil har EU langt hen ad vejen fungeret som en klub-lignende struktur. Store udvidelser i medlemskredsen gør det imidlertid vanskeligere at bedømme win-settene i de enkelte medlemslande. Problemet er særligt akut i stater, hvor både det politiske system og den politiske kultur er centralistisk, hvorved den politiske leder får et betydeligt råderum. Polens politiske system er ikke udpræget cen-

tralistisk. Derimod er den politiske kultur præget af en tradition for samling omkring nationens leder i konfrontationer med omverdenen. Man kan måske sige, at Polens politiske kultur forståeligt nok er præget af et vist belejringssyndrom, og Millers veto i forhandlingerne om EU's forfatningstraktat har i en vis forstand anbragt Polen i en rolle, den kender udmærket, og som den i og for sig trives i. Samtidig står Spanien og Polen særdeles stærkt i forhandlingerne, fordi de to stater kan undvære en aftale. De fordele, de to lande opnår ved at blive inden for Nice-traktatens rammer, er så evidente og væsentlige, at deres modstand mod forfatningstraktaten er fuldt forståelig. Det polsk-spanske intermezzo viser samtidig på interessant vis, hvordan en del- og hersk-taktik, som den Frankrig og Tyskland praktiserede i Nice, kan give bagslag i et forhandlingsmiljø som EU, hvor forhandlingsspillene er iterative. Mere generelt kan man sige, at østudvidelsen har skabt et mere komplekst forhandlingsmiljø, hvilket taler for, at forhandlingsfrekvensen i EU nedsættes af hensyn til systemets stabilitet. Aktuelt står man imidlertid med en vifte af bundne opgaver i hånden.

5. Fortidens skygge

I et beslutningssystem som EU, hvor meget i realiteten afgøres som soft law på topmøderne, bliver koalitionspolitik i sagens natur ganske vigtig. Forhandlingerne om forfatningstraktaten var således stærkt påvirkede af konfrontationen mellem USA og en række EU-lande i Iraq-spørgsmålet. Sagen havde både positive og negative effekter på EU's beslutningsevne. På den positive konto kan anføres, at det fransk-tyske sammenhold var særdeles solidt i efteråret 2002, hvilket bl.a. udmøntede sig i en uformel aftale om EU's budget, som banede vejen for slutaftalen om østudvidelsen i december 2002. På den negative konto står imidlertid, at Iraq-sagen splittede Europa i to lejre og i hvert fald set med franske øjne demonstrerede problemerne ved beslutninger i en stor-union. Det var i forbin-

delse med EU's drøftelser om Iraq, at præsident Chirac udtalte de famøse ord, at: "østeuropæerne (og vist især Polen) havde forspildt en lejlighed til at tie«; ord som bestemt også huskes i Warszawa. Fortiden kastede derfor naturligt en skygge over forfatningsforhandlingerne. Frankrig ville godt sende et signal til polakkerne o.a. om, at det udvidede EU får svært ved at fungere effektivt, medmindre der etableres en stærkere ledelse – det være sig formelt og/eller uformelt.

Heller ikke briterne var uden skyld. Polen og Spanien troede længe de havde briternes stiltiende støtte til en hård forhandlingsposition, som kun kunne bremse føderalisterne, men Blair og Storbritannien var splittet: På den ene side havde Blair forståelse for det polsk-spanske synspunkt og var interesseret i en udsættelse, da han derved slap for en betændt indenrigspolitisk debat om, hvorvidt der skulle afholdes folkeafstemning om forfatningstraktaten. På det mere principielle plan så briterne en interesse i at bremse de mere vidtgående, føderale planer. Samtidig kunne Blair leve med alternativet til en aftale, dvs. Nice-traktaten. På den anden side ønsker UK ikke at lade sig isolere i forhold til det dynamiske fransk-tyske samarbejde, som i de senere år er blevet yderligere institutionaliseret bl.a. med udstationering af embedsmænd fra partnerlandet i alle ministerier, ligesom man et stykke ad vejen deler fransk-mændenes bekymring ved udsigten til at blive løbet over ende af koalitioner af små og mellemstore stater⁴. At the end of the day synes det sidstnævnte hensyn at have vejet tungest. Blair prioriterer uformelt stormagts-samarbejde inden for EU (evt. et direktorat) over en alliance med f.eks. Polen jf. også de planlagte formøder mellem de tre store forud for de kommende forfatningstraktatforhandlinger. Sideløbende med forfatningsforhandlingerne var de tre største EU-lande således involveret i forhandlinger om et tættere forsvarssamarbejde. Ser man hen over hele perioden 1990 til 2002 kan man sige, at et

mønster af fransk-tysk rivalisering og polarisering mellem Frankrig-Tyskland på den ene side og Storbritannien på den anden er blevet afløst af et center-periferi mønster med de tre store lande som kernen i et stærkt udvidet EU. For så vidt er det logisk og enkelt: Frankrig og Tyskland kunne tilsammen styre det lille EU i de store spørgsmål, men for at kunne fortsætte med at gøre det i det store EU, har de brug for Storbritannien. Samtidig har briterne på det seneste fået mere at handle med i forhold til specielt Tyskland. Blair-regeringen har dygtigt opbygget tætte, uformelle bånd til Spanien og Østeuropa. Det betyder set fra Berlin, at et tættere samarbejde med Storbritannien kan bruges til at reparere på Tysklands noget ramponerede image i Østeuropa. I et større perspektiv betyder dette muligvis i anden omgang, at Tyskland føler sig i stand til at udvise større fleksibilitet i forhold til f.eks. Polen.

Historien om europæisk integration er i høj grad historien om dygtig timing. Gradualisme og evne til at fastholde et mål over lang tid⁵. Set i det lys er sammenbruddet i EU's forfatningsforhandlinger måske mere udsættelse end sammenbrud. Man kan drage en forsigtig parallel til USA 1787, hvor Rhode Island længe blokerede for vedtagelsen af unionsforfatningen og først gav sig, da de store delstater gik med til at oprette et senat. Måske har man for travlt i EU, som Larry Siedentop advarede om for et par år siden⁶. I 2003 var de støttestrukturer endnu ikke på plads, som behøves for at bære det store projekt igennem. Og i bagklogskabens lys havde Giscard D'Estaing nok været lidt for dygtig til at sætte sin vilje igennem i konventet. Det er i hvert fald evident, at hans diplomatiske evner ikke står mål med hans intellektuelle brillans, som bl.a. Helmut Schmidt har beskrevet i sine erindringer.⁷

6. Systemkrise

Bagved disse taktiske forstyrrelser lurer imidlertid nogle mere fundamentale proble-

mer, som bl.a. har at gøre med magtbalancen mellem store og små medlemslande i EU. Det er vigtigt at huske, at Polen og Spanien ikke står alene med deres skepsis over for beslutningsmetoden dobbelt flertal. I perioden frem til topmødet om forfatningstraktaten i 2003 havde de små og mindre medlemslande afholdt i hvert fald ét »fraktionsmøde«. Forhandlingssammenbruddet var samtidig kulminationen på en længerevarende tendens til, at de store lande forsøger at etablere en uformel ledelsesstruktur i unionen. Man kan anskue problemet ud fra to synsvinkler: Ud fra en funktionel betragtning kan det forekomme hensigtsmæssigt at tilføre den udvidede union større handlekraft. Ud fra en magtpolitisk synsvinkel er der tale om, at politiske ledere i de store medlemslande i en vis forstand forsøger at gå Bismarck i bedene og etablere en magtstruktur kendetegnet ved double-hatting: Det vil sige en struktur, hvor f.eks. Frankrigs præsident samtidig i praksis agerer præsident for EU – evt. i samarbejde med de to andre EU-stormagter.⁸

Umiddelbart efter forhandlingssammenbruddet truede Chirac med, at det kunne komme på tale at etablere et Europa i flere hastigheder. Truslen om et kerneuropa forekommer dog i vid udstrækning at være bluff – i hvert fald så længe EU ikke er totalt handlingslammet. Ikke kun fordi de juridiske problemer, som knytter sig til etableringen af et Europa i flere hastigheder, er formidable; også fordi specielt Tyskland frygter, at en sådan opsplitting af unionen skal føre til unionens sammenbrud. Tyskland har store interesser i at bevare Central- og Østeuropa inden for EU. Som det land, der har de største økonomiske interesser i Central- og Østeuropa, har Tyskland fra starten set EF/EU som et middel til at skabe forudsigelighed og stabilitet og forhindre exit. EU udgør en langt mere stabil og effektiv retsorden for en økonomi med store extra-territoriale interesser end f.eks. et NAFTA-lignende regime. Og siden Tysklands og Frankrigs brud på ØMU-ens stabili-

tetspagt har de to lande i den grad mistet troværdighed i resten af unionen, at en varig svækkelse af EU, måske i første omgang i form af dannelse af en række sub-regioner inden for EU, meget vel kunne blive resultatet af skabelsen af et Kerneuropa. I en situation hvor Tyskland har mistet good-will i Østeuropa, og UK har vundet betydelig støtte i Østeuropa til sin pro-amerikanske udenrigspolitik, har Tyskland alt at tabe ved at gå med i et Kerneuropa, som signalerer øget distance til Østeuropa. Generelt kan man sige, at hvor den fransk-tyske akse tidligere på mange måder spillede en integrativ rolle i EU, spiller den i dag en overvejende disintegrativ rolle.

Et af de store ubesvarede spørgsmål er, hvorfor Frankrig ikke blokerede for østudvidelsen. Frankrig var fra starten skeptisk over for projektet. Mitterrand forsøgte med sit forslag om en europæisk konføderation at forhindre en egentlig udvidelse af EU mod Øst, og i de første europaaftaler stod der intet om, at central- og østeuropæerne havde krav på et medlemskab af unionen. Først med københavnererklæringen fra 1993 lykkedes det en ihærdig koalition af briter, tyskere og skandinaver med støtte fra Italien at indføre et utvetydigt løfte om medlemskab i EU's topmødeerklæringer. Fra midten af 1990-erne synes Frankrig at have konkluderet, at man i stedet for at bremse udvidelsen måtte forsøge at få det bedste ud af den. Man har således lagt vægt på, at østudvidelsen vil styrke Europa som handelspolitisk magtfaktor, ligesom østeuropæernes traditionelle optagethed af sikkerhedsspørgsmål blev vurderet som en faktor, der kunne bruges til at realisere franske planer om et fælleseuropæisk forsvar. På det sidstnævnte punkt har man dog taget fejl, idet østeuropæerne sluttede op bag Storbritannien og USA i Irak-krisen. Men den atlanticisme, som i første omgang vakte irritation i Paris, kan hævdes på et dybere plan at afspejle en optagethed af det kulturelle, som i anden omgang udmærket kan harmonere med det fran-

ske ønske om at hævde og forsvare den europæiske – og i bund og grund også vestlige – civilisation.

Samtidig har Frankrig dygtigt kædet østudvidelsen sammen med institutionelle reformer – først i form af Nice-traktaten, dernæst i form af konventets udkast til en forfatnings-traktat – i håb om derigennem at sikre Frankrig bevarer en stor indflydelse i EU efter østudvidelsen. Nok så afgørende har som nævnt været de uformelle tilpasninger i form af dannelsen af bilaterale og trilaterale strukturer. Endelig venter Frankrig sig visse politiske fordele af udvidelsen med Rumænien – medlem af la francophonie – og Bulgarien.

Hvad angår Tyskland har man længe stået for en linje, hvor udvidelsen blev balanceret af uddybning af integrationen. Set fra Berlin er sammenbruddet i forfatningsforhandlingerne derfor særligt problematisk: Forfatningen med dens dobbelte flertal og styrkelse af det Europæiske Råds ledelse er nemlig en væsentlig del af betalingen for accepten af østudvidelsen med den udvanding af den integrationen, den risikerer med medføre. Der er med andre ord nogen, der føler sig lidt snydt – eller overlistet.

7. En fælles europæisk identitet?

Det er værd at påpege, at den optagethed af værdier og identitet, som præger udkastet til en forfatningstraktat, på det diskursive plan i vid udstrækning kan føres tilbage til den interesse for Europa, som central- og østeuropæiske intellektuelle var med til at vække til live fra midten af 1980-erne. Central- og Østeuropa tvang et søvnigt Vesteuropa til at besinde sig på sin kulturarv. Man havde i Vesteuropa vænnet sig til at tage det europæiske for givet, og pludselig blev man – som mapedyret, der pludselig oplever, at hans påklædning er blevet mode – modtaget med begejstring, når man fremsagde det, der lød som fraser. Fraserne fik nyt liv, men hvor det

symbolpolitiske vakte stor genklang i Central- Øst og Sydeuropa, blev der samtidig ført en mere interesseorienteret europapolitik i medlemslande som Frankrig og Tyskland, hvor europadiskursen snart mere var legitimerende end konstitutiv.

Traditionelt har man talt om, at der i Europa eksisterer to nationsopfattelser: En vestlig med vægt på det politiske i nationen og en østlig med vægt på det kulturelle, ofte etniske.⁹ Der er dog vigtige nuancer i det billede: Officielt og at dømme efter den måde, landet fremstilles i mange lærebøger, er Frankrig en politisk nation. I praksis har man dog lagt stor vægt på bl.a. sproglig assimilation og kollektive erindringer. Storbritannien forekommer at være en hybrid-nation: Kulturel i sin fokus uden at være etnisk. Vægten har været lagt på den britiske livsform herunder bestemte symbolladede institutioner. Hvad angår det moderne Tyskland er det jf. Habermas o.a. i stigende grad påvirket af politisk nationstænkning med vægt på rettighedsaspektet. Undersøgelser viser, at civilsamfundet generelt er relativt svagt i det nye Central- og Østeuropa; det er det dog også i dele af Vesteuropa, mest udpræget i Spanien.¹⁰ Pointen er, at EU's demokratiske kultur vil blive påvirket af østudvidelsen. En forsigtig forudsigelse er, at den dansk-skandinaviske demokratimodel med betoning af folkelig deltagelse, vil blive trængt (yderligere) i defensiven jf. også de nyroyalistiske tendenser i dele af Østeuropa.¹¹ Fuchs og Klingemanns analyse viser desuden, at der er problemer med lovligheden og afstandtagen fra vold på Balkan og i landene øst for Polen m.v. Derimod lever kulturnationen i bedste velgående i Central- og Østeuropa, og man aner en gryende modsætning mellem to måder at tale politik på inden for det nye kommunikationsfællesskab, som »EU-nationen« udgør.¹² Nationen er i høj grad – og meget forståeligt – noget levende og emotionelt i Central- og Østeuropa, hvor den i Vesteuropa i højere grad er blevet et rationelt interesse-

og værdifællesskab. Denne kulturkløft skal ses i sammenhæng med de føderalt prægede beslutningsprocedurer, som forfatningstraktaten foreslår. Som J. Weiler påpeger vil borgere kun lade sig nedstemme af borgere, med hvem de føler en samhørighed.¹³ Der skal med andre ord være et demos, et politisk folk, for at flertalsdemokratiet fungerer også i de mere følsomme sager. Som nævnt kan kun tiden vise, hvor stor legitimitet, flertalsafgørelser vil nyde i det udvidede EU.

Om de nye medlemslandes repræsentanter i EU-organerne allerede nu i nogen meningsfuld grad er indsocialiserede i EU's arbejds metode, og om de – givet deres antal – overhovedet lader sig indsocialisere, er et stort spørgsmål. Ganske vist skal man ikke undervurdere den socialiserende effekt af den lange tilpasningsperiode til medlemskabet. Men man kan ikke udelukke, at de nye medlemmer vil virke ved eksemplets magt – men vel at mærke i retning af omformning af unionen i retning af et mere koalitionspræget fællesskab og måske et elitekartel i Lijpharts forstand. En assimilation lader sig næppe gennemføre blot med henvisning til, at en af Europas første unionsplaner blev fremlagt af en bøhmisk konge, kong Podiebrad i 1464.¹⁴

8. Afslutning

Som påpeget rejser den aktuelle forfatningskrise i EU en række mere grundlæggende spørgsmål vedrørende unionens udviklingsretning og begrænsninger. I betragtning af hvor vidtgående ændringer, der er foreslået, er det ikke overraskende, at projektet er løbet ind i vanskeligheder. Det som nu er problemet set med forfatningstilhængernes øjne, er at man risikerer en ny fiasko, hvis kriseløsningsindsatsen forceres. Faldgruberne befinder sig ikke kun på lederniveau. Man er også nødsaget til at tage højde for de mange folkeafstemninger, der planlægges afholdt om forfatningstraktaten; en omstændighed, der muligvis har medvirket til at sætte skub i de tyske drøftelser om kompromismodeller i

form af modifikationer af det dobbelte flertal. Det skal dog samtidig erindres, at man allerede er enige om ganske meget, at man har sendt et signal til omverdenen om, at Europa skal styrkes, og at the sunk costs i Pierson's forstand derfor er betydelige, ikke kun målt i tid men også målt i politisk prestige.¹⁵

En af de mere interessante reformer, som kunne overvejes, er etablering af et senat, som det kendes fra USA, evt. kombineret med en ændring af beslutningsreglerne. Som EU ser ud i dag, mangler unionen et egentligt senat, hvad enten man tænker sig, at det skal have beføjelser over en bred kam, eller man ønsker at afgrænse dets kompetence til særligt følsomme områder.

Det er værd at bemærke, at kriser ofte i EU's historie har haft overraskende, undertiden også utilsigtede konsekvenser: Kriser skærper aktørernes opmærksomhed og eksponerer svagheder i de aktører eller strukturer, som er til debat. For de mere deliriske naturer kan et kig ned i afgrunden ligefrem være sundt. Den aktuelle krise demonstrerer utvivlsomt set med manges øjne behovet for en stærk ledelse inden for rammerne af det Europæiske Råd. Om visse aktører, måske især Frankrig, som har mindre at tabe ved status quo end Tyskland, bevidst forsøger at dramatisere situationen med henblik på at bane vejen for accept af en stærkere ledelse under de stores landes auspicier, er uklart men ikke umuligt.

Unionens udvikling vil i nogen udstrækning afhænge af forholdet til ydre magter: USA, Rusland, Kina, Tyrkiet. Om en af de fire magter vil udvikle sig til EU's betydningsfulde Anden, dvs. den ydre modpol, som får europæerne til at opdage deres ligheder og dermed overskride den integrationsbarriere, de for øjeblikket er standset ved, er uvist, men muligheden foreligger.¹⁶ Interessen samler sig især om de to sidstnævnte magter, idet der i Europa fornemmes en voksende erkendelse

af, at Vesten, herunder Rusland, «will hang together or hang separately» med Huntingtons ord.¹⁷ Det skal ikke overses, at EU efter østudvidelsen rent økonomisk vil være en ganske indadvendt aktør. Det vil sige man vil ikke i samme grad som tidligere være tvunget til at indtage en imødekommende holdning over for omverdenen. Mere vil afhænge af fremsynethed og ideologisk betinget velvilje.

Noter

- 1 Se f.eks. David Miller, *On Nationality*. Oxford: Oxford University Press, 1999 (1975). Miller placerer sig som en moderne kulturationsteoretiker, men påpeger samtidig svaghederne ved en ren forfatningsbaseret patriotisme, den være sig national eller supra-national.
- 2 For en god diskussion af forskellige forhandlingsmekanismer og forhandlingslogikker i EU-politikken se Lykke Friis, *When Europe negotiates*. Copenhagen: Institute of Political Science, 1997.
- 3 Robert D. Putnam, »Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games«. *International Organization*, Vol. 42. Summer 1988.
- 4 Se Thomas Pedersen, »Keynote article: Recent trends in the Franco-German relationship«. *Journal of Common Market Studies*; Vol. 41, annual review, 2003.
- 5 Se Thomas Pedersen, *Germany, France and the integration of Europe*. London: Continuum, 1998.
- 6 Se Larry Siedentop, *Democracy in Europe*. London: Allen Lane/ The Penguin Press, 2000.
- 7 Se Helmut Schmidt, »Die Deutschen und ihre Nachbarn«. Siedler Verlag, 1990.
- 8 I det tyske kejserrige af 1871, der var opbygget som en forbundsstat af særlig art, var den preussiske konge samtidig kejser af Tyskland. Med andre ord var forbundsstaten asymmetrisk i sin opbygning.
- 9 Se Anthony Smith, »National Identity and the idea of European unity«. *International Affairs*; Vol. 68/1.
- 10 Se Dieter Fuchs og Hans-Dieter Klingemann, »Eastward enlargement of the European Union

and the identity of Europe». West European Politics, Vol. 25/2. April 2002.

- 11 Se også Thomas Pedersen (red.), Europa for Folket? EU og det danske demokrati. Aarhus Universitetsforlag, 2002.
- 12 Man kan hævde, at nationen i en globaliseret verden i stigende grad antager karakter af et plastisk kommunikationsfællesskab, hvor den fælles, kulturelle kerne bliver mindre.
- 13 Se Joseph H.H. Weiler, The Constitution of Europe. Cambridge University, 1999.
- 14 For en oversigt over den europæiske ides historie, se Van Dussen & Wilson, The History of the idea of Europe. London: Routledge, 1993.
- 15 Se Paul Pierson, »The Path to European integration: A historical institutionalist Perspective«. Comparative Political Studies; Vol. 29/2. 1996.
- 16 Jf. Anna Triandafyllidou, »National Identity and the Other«. Ethnic and Racial Studies, Vol. 21, no. 4. 1998.
- 17 Samuel Huntington, The Clash of Civilization and the remaking of world order. New York: Simon & Schuster, 1996, p. 321.

**Oko
no
mi
&
Poli
tik**

*Se tidsskriftets
hjemmeside på Internettet*



<http://www.djoef.dk/forlag/oekpol/>

Europæisk udenrigspolitik forfatning

- forfatningens udenrigspolitik

Knud Erik Jørgensen, Jean Monnet professor, ph.d.,
Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

1. Introduktion

I en periode hvor europæisk politik har ladet sig lokke i forfatningsfælden, fremstår Den Europæiske Unions udenrigspolitik i offentligheden som en ruin. Specielt den politiske udvikling omkring krigen mod Irak demonstrerede, at dele af den fælles politik var og er i en elendig forfatning (*Jyllands Posten*, 16. februar 2003; *The Independent* 10. marts 2003). Det synes som om medlemsstaterne befinder sig i et konstant dilemma, hvor de det ene øjeblik vil den fælles udenrigspolitik, hvorfor de tager beslutning om stadigt mere forpligtende bestemmelser - for det næste øjeblik så alligevel at vælge fælles handling fra. Desuden synes specielt de større medlemsstater at have en tendens til at opfatte udvalgte udenrigspolitiske områder, som værende for vigtige til at blive håndteret inden for rammerne af den fælles udenrigspolitik.¹ Endelig bidrager den uafklarede forfatningsmæssige situation til den generelle usikkerhed vedrørende europæisk udenrigspolitik kvaliteter.

I et samlet perspektiv tegner der sig dog langt fra et entydigt negativt billede af udenrigspolitikken forfatning. På vegne af medlemsstaterne forhandler EU således global handelspolitik inden for rammerne af WTO, ligesom

EU i 2003 for første gang nogen sinde tog ansvar for fredsbevarende militære operationer. Udvidelsesprocessen kan med rette opfattes som et projekt af verdenspolitisk strategisk betydning, idet Europa fremover vil kunne fungere på grundlag af den fælles platform som *acquis*'et repræsenterer. Den arketype på international politik, som Europa gennem århundreder har repræsenteret, synes at være blevet afløst af sin antitese. Endelig har EU og medlemsstaternes bistandspolitik en samlet volumen, der ganske enkelt gør den til verdens største udbyder af bistand.

Det overordnede formål med artiklen er at bidrage til et mere indgående kendskab til EUs omfattende og mangeartede internationale aktiviteter. I det følgende vil spørgsmålet om udenrigspolitikken forfatning blive drøftet med udgangspunkt i tre forskellige perspektiver. I den første sektion argumenterer jeg for en bred opfattelse af EU's udenrigspolitik, dvs. en opfattelse der lægger mere vægt på det brede spektrum af udenrigspolitiske aktiviteter end på rent institutionelle skillelinjer. Som det kunne forventes har den brede opfattelse sine egne indbyggede problemer og disse skitseres. I den anden sektion diskuterer jeg EUs kvaliteter som global leder, med særlig henblik på at beskrive de sto-

re forskelle der eksisterer imellem de enkelte udenrigspolitiske sagområder. Endelig diskuterer jeg i den tredje sektion forholdet mellem forfatning og udenrigspolitik, idet jeg kritiserer mekaniske slutninger fra forfatningsretslige bestemmelser til udenrigspolitisk praksis. Samtidig må det imidlertid indrømmes, at institutionelt design ikke er uden betydning for det politiske styringssystem der står for formuleringen af EUs udenrigspolitik. Med udgangspunkt i disse to yderpositioner er det overordnede argument, at en nøgtern analyse må baseres på en afstemt balance mellem de nævnte positioner.

2. EUs udenrigspolitik: en bred vifte af politiske sagområder

I såvel faglitteraturen som mediedækningen eksisterer der en udbredt tendens til at sætte lighedstegn mellem på den ene side EU's udenrigspolitik og på den anden side den mellemstatslige fælles udenrigspolitik (FUSP).² Umiddelbart kan denne tendens undre, idet staters udenrigspolitik traditionelt har omfattet både den klassiske diplomatiske dimension og områder som for eksempel bistandspolitik, handelspolitik, sikkerhedspolitik (inklusive forsvar) og såkaldt »værdi promotion« (Carlsnaes 2002). I tilfældet EU skyldes tendensen formentlig de markante institutionelle forskelle, der eksisterer imellem de respektive udenrigspolitiske sagområder og som indebærer at de enkelte områder styres ved hjælp af vidt forskellige former for »governance«. I fortsættelse heraf bliver vurderingerne af udenrigspolitikens generelle kvaliteter desværre ofte baseret på et udsnit af de samlede aktiviteter, hvilket naturligvis indebærer en alvorlig risiko for, at der generaliseres på et for snævert grundlag og til tider med fejlagtige konklusioner til følge. Det snævre perspektiv på FUSP vil følgelig blive erstattet af et bredt perspektiv, der fokuserer på en hel vifte af udenrigspolitiske sagområder. I det følgende redegøres for seks udvalgte områder. Den begrænsede plads tillader ikke en udtømmende analyse, men de udvalgte

områder repræsenterer nogle af EU's vigtigste udenrigspolitiske engagementer.

Handelspolitik har siden Rom-traktatens underskrivelse hørt til EUs politiske kerneområder. Dette burde ikke undre, idet EU fra begyndelsen har haft handelspolitik som en væsentlig del af sin eksistensberettigelse. Handelspolitik havde i begyndelsen et primært internt sigte, dvs. afskaffelsen af hindringer for intern samhandel mv., men selv dette interne sigte havde sine eksterne konsekvenser. Desuden varetog EU medlemslandenes interesser i diverse globale fora, hvor FN, GATT-processen og OECD var blandt de væsentligste. EU var således allerede i 1960'erne engageret i GATT's såkaldte Tokyo-runde (Grieco 1991), ligesom det ikke altid gnidningsløse forhold mellem Lomé-konventionen og de globale regler i GATT krævede en udviklet teknisk ekspertise i international handelspolitik (Ravenhill 1985; Goldstein 1993). Videreudviklingen af GATT regimet til verdenshandelsorganisationen, WTO, fandt sted med EUs aktive medvirken, ligesom EU efterfølgende er blevet en af stormagterne inden for WTO (Mortensen 2002). Det er ikke for ingenting at EU's kommissær for handel, Pascal Lamy, 10. marts 2004 i Oxford talte om emnet: »Er EU blevet en økonomisk supermagt?«

Bistandspolitik hører ligeledes til EUs kerneområder, om end sagområdet i tidens løb har gennemgået gennemgribende omkalfatringer. I realiteten begyndte sagområdet som det daværende EFs koloni-politik, hvorefter det i forbindelse med den generelle afkolonisering i 1960'erne blev til politikken vedrørende EFs relationer med de nye selvstændige stater i Den Tredje Verden. Lomé konventionen blev i dens skiftende udgaver det aftalemæssige grundlag for disse relationer, der demonstrerer, at EU så at sige altid har haft såvel interesser som ansvar med global rækkevidde. EU's budget for dette område er meget betragteligt og betragter man EU og medlems-

landene under et, ser man verdens største udbyder af bistand. At det ikke er et område uden betydning viser sig da også ved, at de europæiske bistandsorganisationers viser stor interesse for områdets fremtidige placering i EUs udenrigspolitiske organisation (*European Voice*, februar 2004). Det meget omfattende engagement i international bistand er imidlertid endnu ikke blevet vekslet til politisk indflydelse i de relevante internationale institutioner, som f.eks. Verdensbanken og FNs forskellige særorganisationer. EU's relationer med Den Tredje Verden omfatter imidlertid andet end direkte bistandspolitik. Således har EU gennem de seneste år indgået aftaler med »immigrations-producerende« lande som f. eks. Sri Lanka, med henblik på at introducere »immigrations-hæmmende« foranstaltninger (Lavenex and Ucarer, kommende 2004).

Udvidelsespolitikken er med rette blevet kaldt for EU's mest indflydelsesrige form for udenrigspolitik (Wallace 2003). Kombinationen af en stadig mere fordelagtig forhandlingsposition, præcise udenrigspolitiske instrumenter og en god portion tålmodighed har bevirket at de foreløbig fem udvidelsesrunder grundlæggende har transformeret EU's eksterne omgivelser og dermed det europæiske kontinent. Med Arnold Wolfers (1962) sondring mellem besiddelsesmål og omgivelsesmål for udenrigspolitikken kan man sige at EU altid har søgt at påvirke sine omgivelser, at disse omgivelser gradvist er blevet forskudt og at EU's muligheder for at øve indflydelse er øget betragteligt. På trods af fortsat usikkerhed vedrørende Tyrkiets fremtidige relationer til EU, så kan formuleringen af *Wider Europe* (2003) konceptet være udtryk for at EU nu, for første gang nogensinde, har overskud til at komme ud af sin hidtidige Europa-indelukthed. Måske *Wider Europe* konceptet indikerer et overskud til at se ud over de resterende udvidelser, primært på Balkan, og vurdere hvordan man bedst muligt kan øve indflydelse på de områ-

der, der bliver det fremtidige EU's nærområder, dvs. især Nordafrika, Mellemøsten, Kaukasus-området, Iran og Rusland. Udformningen af Javier Solanas sikkerhedspolitiske koncept styrker denne vurdering, idet han tydeligvis opfatter Tyrkiet som et fremtidigt medlem og på det grundlag vurderer, hvordan EUs sikkerhedspolitiske situation vil se ud omkring 2015 (A Secure Europe 2003). Det eneste strategiske problem for denne indflydelsesrige udenrigspolitik er formentlig, at man er ved at komme i samme situation som general Wesley Clark under Kosovo-kampagnen i 1999, nemlig at løbe tør for mål.

Igennem det seneste tiår har forskere i stigende grad været opmærksomme på de normative dimensioner af EUs udenrigspolitik, en interesse der afspejler EU's egen profilering af de normative aspekter. Således har Ian Manners (2002) på den ene side kritiseret de tidligere så udbredte forestillinger om EU som en civil henholdsvis militær magt. Ifølge Manners er disse forestillinger hverken realistiske eller ønskelige for så vidt angår deres realisering. Han mener, at vi i stedet bør opfatte EU som en normativ magt og henviser i den forbindelse til EU's bestræbelser på at bekæmpe dødsstraf, fremme bæredygtig udvikling, mv. På samme måde har Trine Flockhart analyseret EU's højtprofilerede engagement med hensyn til støtte til demokrati og menneskerettigheder, et engagement der blandt andet viser sig i EU's krav om indføjeelse af bestemmelser vedrørende demokrati, »good governance« og menneskerettigheder i for eksempel nye samarbejdsaftaler. Karen E. Schmidt og Margot Light (2001) har undersøgt udenrigspolitikens etiske aspekter, ligesom Tonny Brems Knudsen (1999) har undersøgt den såkaldt grotianske dimension i forbindelse med humanitære interventioner. Endelig har et forskerhold (Lucarelli and Manners eds. 2004) systematisk fokuseret på den såkaldt normative overbygning i udenrigspolitikken, dvs. de principper og værdier som EU's udenrigspolitik er formuleret på

grundlag af. Amerikansk udenrigspolitik gamle ræv, George Kennan, hævdede engang (1995), at man ikke så meget havde behov for nye *policies*, men derimod for principper, gode principper. Han henviste hermed til overordnede principper, der formår at binde de enkelte politiske sagområder sammen og give dem et overordnet perspektiv. Det er mit indtryk at centrale udenrigspolitiske aktører i EU er i færd med at formulere sådanne principper. Derfor er der i politiske taler hyppigt henvisninger til europæiske værdier, Europas internationale ansvar og principielle begrundelser for konkrete beslutninger.

For de fleste europæiske stater hører forsvarspolitik til blandt udenrigspolitikens nøgleområder.³ Det samme er ikke gældende for EU's vedkommende, hvorfor man næsten kan tale om udenrigspolitik uden et forsvar og uden en forsvarspolitisk dimension. På det formelle niveau var det først med Maastricht-traktaten, at muligheden for en fremtidig forsvarspolitik blev nævnt og det var først med Amsterdam-traktaten at de såkaldte Petersberg-opgaver blev kodificeret i EU's forfatningsgrundlag. Det er dog relativt beskedent hvor meget disse begrænsede formelle muligheder er blevet omsat i praktisk operationel politik. De første militære operationer under EU's ledelse blev eksempelvis først indledt i marts 2003.⁴ Omvendt kan man i et mindre formalistisk perspektiv sige, at EU har udviklet elementer af forsvarspolitik siden forsvarsorganisationen WEU blev reaktiveret i begyndelsen af 1980'erne. Hovedparten af EU's medlemmer var eller blev medlem af WEU, der således *de facto* fungerede som EU's militære arm, for siden at blive inkorporeret i EU. Med hensyn til territorialforsvar har EU aldrig spillet nogen rolle, idet området traditionelt har været opfattet som værende en national og/eller en alliance (dvs. NATO) opgave. Med det ændrede trusselbillede må opfattelsen af territorialforsvar imidlertid revurderes, idet forsvaret ikke længere sikres ved hjælp af hverken Dannevirke, Ma-

ginot-linjer eller den kolde krigs fastfrosne skyttegrave.⁵ I Solanas (2003) strategi for europæisk sikkerhed fremhæves fem trusler (terrorisme, spredning af masseødelæggelsesvåben, »failed states«, regionale konflikter, og organiseret kriminalitet). I det perspektiv kan (ny-)oprettelsen af gendarmeristyrker i en række europæiske lande (Lutterbeck 2004), på samme måde som terrorsikringen af havnene i blandt andet Århus, Rotterdam og Gøteborg, ses som et bidrag til en ny tids territorialforsvar. Mere rigtigt er det formentlig at sige at den hidtidige, grundlæggende sondring mellem territorialforsvar og fredsstøtte opgaver som følge af det nye trusselbillede er blevet overhalet af udviklingen. Det vil imidlertid tage en rum tid før samtlige konsekvenser af denne erkendelse er blevet draget, hvorfor forventningen om at man i den nye europæiske forfatning kan detailregulere dette område ved hjælp af juridiske bestemmelser i bedste fald er uholdbar.

Gennem de seneste snart 15 år har EU været politisk og økonomisk engageret det vestlige Balkans udvikling. Som læsere af David Owens bog, *Balkan Odyssey* (1995), vil vide, så var EU dybt involveret fra det tidspunkt hvor konflikterne tog deres begyndelse, ligesom man også i dag er dybt involveret. Det er vanskeligt at undervurdere den betydning engagementet har haft for EU's udvikling som udenrigspolitisk aktør, herunder udviklingen af doktriner for krisehåndtering, forståelse for betydningen af militær magt og erkendelse af enkelt-staters uformåen over for omfattende og komplekse internationale kriser (Jørgensen 1997). Det er i den forbindelse bemærkelsesværdigt at Clinton-administrationens underminering af EU's mæglingsbestræbelser og den unilaterale tilbagetrækning af amerikanske flådefartøjer fra håndhævelsen af FN's våbenembargo, i bagklogskabens klare lys, kan ses som varslers på en tendens, der er kommet til fuld udfoldelse under den nuværende Bush-administration. Balkan casen illustrerer at fælles udenrigspolitik hver-

ken er noget der vil komme med tiden (måske) eller som hidtil udelukkende har været deklaratorisk.

De ovennævnte seks områder hører til blandt Unionens vigtigste udenrigspolitiske praksisfelter.⁶ Der er imidlertid ikke tale om en udtømmende beskrivelse, idet der er en række øvrige områder, hvor Unionens aktiviteter også har været bemærkelsesværdige.⁷ Afslutningsvis skal jeg pointere at den brede forståelse af udenrigspolitik naturligvis indebærer, at den udenrigspolitiske proces må forstås på en ganske anden måde end hidtil. I den forbindelse er det værd at notere at Europa-Kommissionen har ansvaret for verdens fjerde største udenrigstjeneste (Duke 2002), at medlemsstaternes bilaterale ambassader i EU i vid udtrækning har mistet deres tidligere så centrale betydning i EU-landenes udenrigspolitiske proces, ligesom forholdet mellem den udenrigspolitiske organisation på nationalt og EU niveau generelt har gennemgået markante forandringer (Güssgen 2002; Hocking and Spence eds. 2003).

Det kunne nu være fristende at hævde, på grundlag af simpel addition af de nævnte områder, at EU er en formidabel udenrigspolitisk aktør. Fremgangsmåden er ikke ukendt i litteraturen, men den nedtoner betydningen af, at de enkelte områder fungerer mere eller mindre uafhængigt af hinanden, at de meget betragtelige budgetter ikke automatisk kan veksles til international indflydelse, at *policies* har både tilsigtede og utilsigtede resultater, og at en politik på et givet område kan være fejlagtig konstrueret ved f.eks. at være uden effekt.⁸ Sådanne »lag« i analysen burde være mere alment forekommende i vurderingen af den europæiske udenrigspolitik forfatning, men generelt gælder det at analysen af Unionens udenrigspolitik holder sig på et ret overfladisk niveau.

3. EU: en global leder?

Hvis man lægger den i offentligheden ud-

bredte opfattelse af EUs udenrigspolitik til grund, så synes de relevante metaforer at være »ruin« og/eller »byggeplads«. I det perspektiv forekommer en drøftelse af EU som global leder at være spild af tid, et usandsynligt scenarie for fremtiden eller endnu værre, som en uansvarlig, måske endog farlig bortledning af opmærksomheden fra det væsentlige (og måske ønskelige). I denne sektion skal jeg imidlertid ikke beskæftige mig ret meget med fremtiden, men derimod belyse variationen i Unionens kompetence som global leder (blandt flere andre ledere).

Oran Young (1994) sonderer mellem tre forskellige ledertyper. Der er for det første den strukturelle leder, der formår at omsætte sin (materielle) magt til indflydelse i forhandlinger vedrørende en given tematik. For den anden er der entrepreneur-lederen, der anvender sine forhandlingsevner til at fremstille sager på en måde, der fremmer forhandlingerne med henblik på at opnå konsensus omkring et foretrukket institutionelt arrangement. Endelig er der den intellektuelle ledertype, der er i stand til at levere sammenhængende ide-systemer, der kan fungere som analytisk ramme inden for hvilken man kan reflektere over en given tematik. Youngs sondring kan være nyttig til belysning af hvilken ledertype EU er i det tilfælde hvor EU faktisk optræder som leder. I det følgende sondres mellem tre områder, hvor EU fremstår som henholdsvis (i) leder, (ii) potential leder og (iii) manglende lederpotentialer.

I foråret 2002 var Makedonien meget tæt på at ende i den samme borgerkrigslignende tilstand som i løbet af 1990'erne havde karakteriseret situationen i de øvrige tidligere jugoslaviske delstater. En kombineret indsats fra EU og NATOs side var medvirkende til at afværge den truende konflikt. Kombinationen EU/NATO var på det tidspunkt ensbetydende med kombinationen penge/militær magt, to meget omsættelige former for materiel magt. Hvorvidt EU og NATOs forhandlere også

optrådte som entrepreneur-ledere er mere uklart, men det er ikke usandsynligt. Med EU's overtagelse den 31. marts 2003 af ansvaret for den fredsbevarende indsats i Makedonien er det op til EU at demonstrere evnen til at omsætte både finansiell og militær magt til ledelse, ligesom der uden tvivl bliver behov for forhandlere med entrepreneur-ledelsesevner i bagagen.

I løbet af 1990'erne har EU optrådt som den ene af to globale ledere vedrørende international handelspolitik. Det er et område, hvor EU har vist evne til at optræde som alle tre ledertyper. Selve den institutionelle ramme inden for hvilken de internationale handelsforhandlinger foregår, er i vid udstrækning designet af USA og EU. Samme sæt af aktører har sat diverse forhandlingsrunder på dagsordenen, ligesom konfliktpanelerne primært beskæftiger sig med klager fra de to største aktører (der som regel klager over hinanden). Uden for denne bipolar struktur i WTO eksisterer der en række forskellige konstellationer som kredser omkring nøgleaktørerne, men som i bedste fald kun vil kunne optræde i rollen som spoilers, jfr. topmøderne i Seattle og Cancun.

Endelig er der den indlysende, men ofte glemte case som hedder Europa. Under den kolde krig var der mindst tre overordnede projekter for Europas fremtid: EF, EFTA og Comecon. Efter Berlin-murens fald er der reelt kun et projekt tilbage, nemlig det projekt EU repræsenterer. Dette giver i sig selv EU en meget betragtelig strukturel magt og denne magt er blevet udnyttet til det yderste i forhandlingerne vedrørende EU's udvidelse. Selve attraktionen i at blive medlem giver EU mulighed for at stille betingelserne for medlemskab ved hjælp af den enkle formel »take it or leave it«. Samlingen af det europæiske kontinent sker dermed i EUs billede, men det bør ikke glemmes at EU selv skifter karakter som følge af udvidelsen. Denne

adaptation er blot ikke genstand for forhandling med ansøgerlandene.

For det andet er der en række politiske sagområder hvor EU har lederskabspotentiale, men hvor potentialet ikke er udfoldet. Introduktionen af den fælles valuta, Euroen, indebærer næsten automatisk at EU får nye muligheder for at sætte sit præg på international monetær politik, blandt andet i IMF. Dette potentiale er dog endnu ikke blevet udnyttet. For eksempel viste IMF's seneste undsættelsesaktion omkring den tyrkiske valuta, at EU ikke fik den indflydelse på hjælpepakken udformning, som EU's umiddelbare interesse i tyrkisk nationaløkonomis tilstand ellers tilsagde. Et lignende misforhold mellem EU's »aktier« i en sag og EUs indflydelse gør sig gældende på så forskellige områder som bistandspolitik og Mellemøstpolitik. Hvorvidt ambitionerne om at blive til verdens mest konkurrencedygtige økonomi i 2010 vil kunne indfries er naturligvis et åbent spørgsmål. Det samme gælder for udformningen af den nye globale konkurrencepolitik, hvor EU er i gang med omfattende interne reformer med henblik på at stå stærkere, når de globale standarder skal fastsættes. Det er imidlertid bemærkelsesværdigt at dele af industripolitikken har været så succesfuld, at Airbus er stærkt på vej til at overhale Boeing med hensyn til antal producerede fly og *state of the art* teknologi.

Ovenstående, fåtallige eksempler på optræden som global leder efterlader mange områder til kategorien »manglende lederpotentiale«. Det gælder først og fremmest klassisk forsvarspolitik, hvor såvel manglende instrumenter som manglende repræsentation i FN's sikkerhedsråd, medfører en marginal rolle. EU har heller ikke udviklet en strategisk kultur, der kan matche USA's, formentlig fordi USA kan bygge videre på opskuddet fra den kolde krig, dvs. de fire-fem årtier hvor EU-landene var i et dybt afhængighedsforhold til USA. Det eneste militære område, hvor EU i

princippet kunne spille en rolle, vedrører fredsstøtte operationer, ganske enkelt fordi hovedparten af styrker til dette formål allerede leveres af EU-landene. Desuden vil den nye type territorialforsvar, jfr. ovenfor, formentlig få en udformning der indebærer, at EU lettere vil kunne få en central rolle i fremtidens forsvar.⁹

Som man kan se, eksisterer der markante forskelle mellem de tre hovedområder. Ud fra et forskningsmæssigt perspektiv bliver det følgende interessant at identificere de nøglefaktorer, der kan forklare forskellene, ligesom det vil være interessant at forklare dynamikken i udviklingen, forskelle mellem retorisk og ikke-retorisk handling, forholdet mellem tilsigtede og utilsigtede resultater, mv. Kort sagt, forklare de klassiske problematikker der knytter sig til det udenrigspolitiske felt og som der eksisterer en veletableret tradition for at undersøge, for så vidt det gælder staters udenrigspolitik. Ud fra et politisk perspektiv må det være interessant at vurdere, dels hvordan det store potentiale kan udvikles, dels hvad man vil opnå med den magt som EU har eller kan få.¹⁰ De fleste EU-lande har imidlertid ikke tradition for at være engageret i disse spørgsmål og det vil tage tid at omstille sig mentalt til de former for ansvar og engagement som EU giver mulighed for.

4. Forfatningens udenrigspolitik

Lad os kontrafaktisk antage, at regeringskonferencen i 2003 faktisk havde været i stand til at producere en forfatningstraktat og at dens endelige udformning havde været tæt på Konventets udkast (d'Estaing 2003). Ville den, for så vidt angår EU's udenrigspolitik, have gjort en forskel? Fem forhold tilsiger, at det ikke nødvendigvis ville have været tilfældet.

For det første er det de færreste udenrigspolitiske analytikere, der indleder deres analyse af et givet lands udenrigspolitik med en rede-

gørelse for landets forfatning. Ganske enkelt fordi de færreste forfatninger har ret meget at sige om udenrigspolitik. Den danske forfatning kan tjene som illustrerende eksempel. Ifølge Grundloven er det regeringens prerogativ at føre dansk udenrigspolitik (§ 19). Desuden skal der i Folketinget være et udenrigspolitisk nævn, hvor særlige udenrigspolitiske spørgsmål kan drøftes i fortrolighed (§ 19 stk. 3). Endelig er der en bestemmelse vedrørende overførsel af beføjelser til mellemfolkelige myndigheder (§ 20). Det er ikke meget omtale og det er ikke særligt informerende om dansk udenrigspolitik igennem de omkring 150 år hvor Grundloven har eksisteret. Der findes dog tilfælde hvor forfatninger faktisk har haft indflydelse på muligheden for at føre udenrigspolitik. I begyndelsen af det 20. århundrede tillod den italienske forfatning således ikke at den italienske flåde anskaffede sig flyvemaskiner, hvilket indbar at det nye strategiske våben, hangarskibene, gik de italienske admiralers næse forbi. Ligeledes har den dominerende tolkning af den (vest-)tyske forfatning i lange perioder været uforenelig med udstationering af tyske tropper *out of area*. Endelig indeholder EUs nuværende forfatning, Nice-traktaten, bestemmelser om »fælles strategier« og »fælles handling« mv. Disse bestemmelser har medført bestræbelser på at indholdsudfylde bestemmelserne, hvilket igen har medført forskellige problemer. For det første har medlemslandene tilsyneladende opfattet de fælles strategier som et juletræ, hvorpå de alle kan hænge lige præcis deres fortrukne form for glimmer, dvs. udenrigspolitiske kæpheste. Idet vi her har at gøre med et eksempel på at summen ikke altid er større end delene, har det samlede resultat været ganske langt fra noget der med rette kunne betegnes strategi. For det andet er bestemmelserne formuleret ved hjælp af juridiske begreber og sådanne er ikke specielt velegnede til en virkelighedsnær, operativ udenrigspolitik. Med en spidsformulering kan man sige, at den nuværende forfatnings bestemmelser har fungeret hin-

drende for en hensigtsmæssig udvikling af EU's udenrigspolitiske praksis.

For det andet er forfatningers bogstav naturligvis ikke altid bestemmende for de faktiske forhold. I 1930'erne og 1940'erne fremkom ægteparret Sidney og Beatrice Webb med analyser af den daværende sovjetiske forfatning. På grundlag af en formel-institutionel tilgang konkluderede de, at der var tale om en fremragende forfatning og følgelig at Sovjetunionen var et glimrende politisk system (Brown 1999). EUs forfatning læses til tider på samme »bogstav-tro« facon, og dette uanset om vurderingen i øvrigt er positiv eller negativ. Analyser af forfatningens funktionsmåde, dens implementering eller den eventuelle udhuling af forfatningens betydning, for eksempel ved hjælp af almindelig lovgivning, er ganske fraværende.

For det tredje er kommentarlitteraturen til den europæiske forfatning karakteriseret ved en besynderlig bias. Det er alment accepteret at det er forfatningspolitik der fører til forfatningers tilsynskomst og til deres mere eller mindre dynamiske udvikling. Men parallelt hermed udvikler statsforfatningsretten sig, idet den følger sin egen rationalitet, ligesom jurister udvikler narrativer om dens særlige eksistensberettigelse. I debatten vedrørende den europæiske forfatning er det imidlertid overvejende jurister, der har leveret analyser af såvel forfatningspolitik som forfatningsret. Eller rettere, de har typisk analyseret forfatningspolitik i et udpræget (stats-)forfatningsretligt perspektiv. Omvendt har politologerne været præget af en slags strukturel manglende evne til eller interesse for at analysere europæisk forfatningspolitik, som det særlige politiske felt forfatningspolitik konstituerer. Det er først inden for det seneste tiår at Unionen for alvor er begyndt at blive opfattet som et politisk system (se f. eks. Hix 1999). Måske skyldes den manglende interesse, at forfatningspolitik sjældent hører til blandt de mest dynamiske eller betydnings-

fulde punkter på den politiske dagsorden. Canadisk forfatningspolitik har således været fastfrosset siden forsøget på, ved hjælp af Meech Lake aftalen fra 1990, at finde en ny formel, som man kunne fundere forfatningen på (Taylor 1993). En forfatningspolitisk proces i EU kan utvivlsomt være nyttig for meget, specielt hvis den falder heldig ud, men den er ikke nødvendigvis det bedste middel til at afhjælpe legitimitets- og/eller styringsmæssige problemer.¹¹ Givet er det, at der eksisterer et eklatant forsknings-underskud vedrørende europæisk forfatningspolitik.

For det fjerde er den oprindelige hensigt med forfatningers bestemmelser ikke altid det mest interessante aspekt, når man søger at vurdere deres betydning. Den amerikanske politiske teoretiker, Terence Ball (1995), har søgt efter en nøgtern analytisk balance mellem på den ene side totalt at afskrive oprindelig hensigt som irrelevant og, på den anden side, hævde at oprindelig hensigt er aldeles altafgørende. Balancen bliver vigtig når man søger at fastslå betydningen af hvorvidt forfatningstraktaten skal forstås som en traktat om en europæisk forfatning eller som en egentlig forfatning, det vil sige en metanorm der netop *overskrider* traktatens aftaleform og i stedet formelt konstituerer EU som et genuint europæisk politisk system. I den forbindelse kan man eksempelvis spørge om forfatningstraktatens forfatteres oprindelige hensigt og hvilken betydning det har, eller man kan undersøge hvilken betydning traktaten faktisk har fået, måske på trods af de oprindelige hensigter.

Ovenstående forhold mellem juridisk og politologisk analyse leder til et femte forhold, der rejser tvivl om den store betydning af forfatningstraktatens (midlertidige) skibbrud. Grundpræmissen synes at være, at EU ikke hidtil har haft en forfatning, men at forfatningstraktaten ville have været begyndelsen og dermed en milepæl i bestræbelserne på at give EU et konstitutionelt fundament. Blandt

ledende jurister med EU-ret som speciale er dette en særdeles omtvistet præmis. I stedet betoner de, hvorledes traktatgrundlaget gennem de seneste fire årtier gradvist har antaget forfatningsmæssige kvaliteter, godt hjulpet af en aktivistisk EU-domstol og væsentlige dele af den juridiske sagkundskab.¹² Den generelle debat om spørgsmålet har naturligvis ikke drejet sig specielt om udenrigspolitik, men det er værd at bemærke at jurister med Unionens udenrigspolitik som speciale tilslutter sig synspunktet (Deirdre and Wessel 2003). Tesen om den allerede eksisterende forfatning skal dog ikke forfølges yderligere i denne sammenhæng.

Derimod skal jeg ganske kort plædere for undersøgelser, som i et institutionsteoretisk perspektiv analyserer forholdet mellem forfatning og udenrigspolitik. I den politologiske litteratur er det efterhånden alment accepteret at der eksisterer tre institutions-teoretiske skoler: rationalistisk, historisk og sociologisk institutionalisme (Peters 1999). Hver på deres måde kaster tilgangene lys på institutioners betydning for politisk handlen, men desværre er der endnu ikke gennemført sammenlignede studier af tilgængenes respektive kvaliteter med hensyn til forståelsen af forholdet mellem forfatning og udenrigspolitik, eller for så vidt den i denne artikel behandlede generelle problematik.

5. Konklusion

Formålet med artiklen har været at belyse Unionens omfattende og mangeartede internationale engagementer, med særligt henblik på at bestemme europæisk udenrigspolitik »sande tilstand«. Der blev først argumenteret for at anlægge en grundlæggende traditionel opfattelse af hvad udenrigspolitik omfatter. Begrundelsen for dette var, at den hidtidige betoning af institutionelle skillelinjer ikke var analytisk hensigtsmæssig. Den brede tilgang understregede desuden at konklusioner der kun vedrører et enkelt aspekt, ikke bør

generaliseres. Dette er nok primært en journalistisk synd, men ganske mange udenrigspolitiske analytikere synes at begå samme fejl. Endelig peger den brede tilgang på, at EU's internationale engagementer er mangeartede og at omfanget og intensiteten varierer meget. Artiklens andet argument ligger i umiddelbar forlængelse af det første, idet det hævdes at EU's globale lederrolle ikke udelukkende har noget med en potentiel fremtidig rolle at gøre. Inden for visse områder er den således allerede en kendsgerning. Endelig drøftede artiklen forholdet mellem forfatning og udenrigspolitik. Hovedargumentet vedrørende denne problematik var, at man ikke skal overvurdere forfatningers betydning for den faktisk førte udenrigspolitik. Under visse omstændigheder kan forfatninger have nogen betydning, men som regel har de det ikke. Mulighederne for at analysere europæisk udenrigspolitik forfatning behøver således ikke afvente beslutning vedrørende en traktat om en forfatning for Europa, men reformforslagene kan med fordel analyseres i lyset af institutions-teoretiske perspektiver.

Noter

- 1 Eksempelvis sender Storbritannien, Frankrig og Tyskland i oktober 2003 en fælles delegation til Teheran med henblik på at diskutere Irans nukleare aspirationer (Everts 2004). Under konflikten i Bosnien indgik de større lande i den såkaldte Kontaktgruppe (incl. Italien). I forbindelse med konflikten i Afghanistan, inviterede den britiske premier minister, Tony Blair, til diplomatisk middag i London, men »by invitation only«. I marts 2004 var trekløveret til fælles møde i Berlin. Se Grabbe and Guérot (2004).
- 2 Når det i Jyllands Posten (16. februar 2003) erklæres, at den fælles udenrigspolitik er blevet til en dårlig vittighed, så er det FUSPen der sigtes til, og i tilfældet Irak naturligvis med rette.
- 3 Irland har som bekendt ikke et decideret forsvar, ligesom forsvarspolitik ikke altid udelukkende vedrører udenrigspolitik. Der er ofte også inden-

- rigspolitiske aspekter, f.eks. vedrørende kaserne- lukninger (lokalpolitik) og personaleforhold mv.
- 4 De hidtidige operationer har fundet sted i Makedonien og Congo.
 - 5 Revurderingen af hvad forsvar i begyndelsen af det 21. århundrede indebærer, kommer eksempelvis til udtryk i redegørelsen »De sikkerhedspolitiske vilkår for dansk forsvarspolitik« (Udenrigsministeriet, august 2003). Forsvarsforliget af 2004 forventes at omsætte det nye paradigme til dansk forsvarspolitik.
 - 6 EUs mange inter-regionale engagementer omfatter blandt andet Barcelona-processen, EU-Asien relationen, relationer med Mercosur-landene mv. Hertil kommer forholdet til Rusland (se senest »EU enes om skærpet kurs over for Rusland«, Politiken, 23. februar 2004; Communication, 9. februar 2004).
 - 7 Ligeledes er der naturligvis EU politikker, der primært har til formål at regulere EU-interne forhold, men som har mere eller mindre utilsigtede internationale konsekvenser. Landbrugspolitikken er et oplagt eksempel, med dens omfattende eksportstøtte der forvrider internationale markeder samt importregulering der reducerer muligheden for at bestemte varegrupper, produceret uden for EU, når frem til de europæiske forbrugere. Desuden er der de direkte former for protektionisme, som eksempelvis EUs bananregime.
 - 8 EU's politik i forhold til konflikterne i det tidligere Jugoslavien var således uden effekt for så vidt deres målsætning om bilæggelse af konflikterne. Såvel situationsanalyse som disponering over de udenrigspolitiske instrumenter bidrog til denne formentlig største udenrigspolitiske fiasko, som EU har været engageret i.
 - 9 Mette Eilstrup Sangiovanni (2003) har argumenteret for at ESDP ikke vil være godt for Europa. Omvendt har Everts (2003) frembragt, »two cheers for the EU's new security strategy«.
 - 10 Dette forudsætter naturligvis, at man finder den potentielle udvikling ønskelig.
 - 11 Europa-Kommissionens teknokratiske formular, som udtrykt i hvidbogen om europæisk governance er ikke mindre problematisk (se White Paper 2001); vedrørende Joscka Fischers forfatningspolitiske initiativ, se Joerges et al., 2001).
 - 12 Tesen om den allerede eksisterende forfatning er naturligvis omtvistet blandt jurister (se Weiler and Haltern, 2001).

Litteratur

- A Secure Europe (2003) A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy (adopted by the European Council 12 December 2003).
- Ball, Terence (1995) *Reappraising Political Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Brown, Archie (1999) *The Study of Totalitarianism and Authoritarianism*, i Jack Hayward, Brian Barry and Archie Brown eds., *The British Study of Politics in the Twentieth Century*, Oxford: Oxford University Press.
- Carlsnaes, Walter (2002) *Foreign Policy*, i Walter Carlsnaes, Thomas Risse and Beth A Simmons eds. *Handbook of International Relations*, London: Sage.
- Communication (2004) Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on relations with Russia, COM(2004)106, 09/02/04.
- Curtin, Deirdre M. and Ramses A. Wessel (2003) *Fragmentation in the Governance of EU External Relations: Legal Institutional Dilemmas and Cross Pillar Developments*, paper for the seminar on EU Governance and External Relations, Mannheim Centre for European Social Research, University of Mannheim, 10-11 October 2003.
- d'Estaing, Valéry et al. (2003) Udkast til Traktat om en Forfatning for Europa, Luxembourg: Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer.
- Duke, Simon (2002) *Preparing for European Diplomacy?* *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No 5: 849-870.
- European Voice
- Everts, Steven (2003) Two cheers for the EU's new security strategy, *International Herald Tribune*, 9. December.
- Everts, Steven and Daniel Keohane (2003) *The European Convention and EU Foreign Policy: Learning from Failure*, *Survival* 45(3): 167-186.
- Everts, Steven (2004) Europe and Iran: how to make 'reciprocal engagement' work, *The Journal of European Affairs*, vol. 2, no. 1: 35-42.
- Flockhart, Trine (2003). 'Complex Socialisation': A Framework for understanding Democratic Norms Transfer', paper prepared for the ISA/CEEISA Convention in Budapest, Hungary, June.
- Grabbe, Heather and Ulrika Guérot (2004) The not-so-big-three, *The Wall Street Journal*, 26 February.

- Goldstein, Judith (1993). *Creating the GATT Rules: Politics, Institutions and American Policy*, in John G. Ruggie ed. *Multilateralism Matters. The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York: Columbia University Press.
- Grieco, Joseph (1991). *Cooperation among Nations. Europe, America and Non-Tariff Barriers to Trade*, Ithaca and London: Cornell University Press.
- Güssgen, Florin (2002). *Resources for Europe? The Transformation of Foreign Service Organisation(s) in France and Germany in the light of the Construction of a European Diplomatic Capability (1970-2001)*, Phd thesis, Florence: European University Institute.
- Hix, Simon (1999) *The Political System of the European Union*, Basingstoke: Palgrave.
- Hocking, Brian & David Spence (eds.) (2003). *Foreign Ministries in the European Union. Integrating Diplomats*. Basingstoke: Palgrave.
- Joerges, Christian, Yves Mény, Joseph H.H. Weiler (eds.) (2000) *What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer*, San Domenico di Fiesole: EUI – RSCAS.
- Jyllands Posten
- Jørgensen, Knud Erik ed. (1997) *European Approaches to Crisis Management*, The Hague: Kluwer Law International.
- Kennan, George F. (1995). »On American Principles«, *Foreign Affairs*, Vol. 74, No. 2.
- Knudsen, Tonny Brems (1999). *Humanitarian Intervention and International Society: Contemporary Manifestations of an Explosive Doctrine*, PhD thesis, Aarhus: Department of Political Science.
- Lavenex, Sandra and Emek Ucarer (kommende 2004) *The external dimension of Europeanisation: The case of immigration policies, Cooperation and Conflict*, vol. 39, nr. 4.
- Lucarelli, Sonia and Ian Manners (eds.) (kommende 2004) *Values and Principles in EU Foreign Policy*, London: Routledge.
- Lutterbeck, Derek (2004) *Between Police and Military: The New Security Agenda and the Rise of Gendarmeries, Cooperation and Conflict* 39(1):45-68
- Mortensen, Jens Ladefoged (2002). *Multilateral Trade Governance in an Era of Globalization: WTO Legalism and its Limitations*, PhD Thesis, Florence: European University Institute.
- Owen, David (1995) *Balkan Odyssey*, London: Victor Gollancz.
- Peters, Guy B. (1999) *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*, London: Cassell.
- Ravenhill, John (1985). *Collective Clientilism. The Lomé Conventions and North-South Relations*, New York: Columbia University Press.
- Redegørelse (2003) *De sikkerhedspolitiske vilkår for dansk forsvarspolitik*, København: Udenrigsministeriet.
- Sangiovanni, Mette Eilstrup (2003) *Why a Common Security and Defence Policy is Bad for Europe*, *Survival* 45(3): 193-206.
- Schmidt, Karen E. and Margot Light (eds.) (2001) *Ethics and Foreign Policy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Taylor, Charles (1993) *Reconciling the Solitudes. Essays on Canadian Federalism and Nationalism*, Montreal and Kingston: McGill/Queen's University Press.
- The Independent
- Udenrigsministeriet (2003) *Redegørelse: De sikkerhedspolitiske vilkår for dansk forsvarspolitik* (august). København: Udenrigsministeriet.
- Wallace, William (2003). *Looking after the Neighbourhood: Responsibilities for the EU-25*, paper, LSE, June.
- Weiler, Joseph H.H. and U. Haltern (1998) *Constitutional or international? The foundations of the Community legal order and the question of judicial Kompetenz-Kompetenz*, in A.-M. Slaughter, A. Stone Sweet and J.H.H. Weiler (eds.), *The European Court and National Courts – Doctrine and Jurisprudence*, Oxford: Hart Publishing.
- White paper (2001) *European Governance. A White Paper*. COM(2001)428, 25.7.2001, Brussels: Commission of the European Communities.
- Wider Europe (2003) *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, COM(2003)104 final, Brussels: Commission of the European Communities.
- Wolfers, Arnold (1962). *Discord and collaboration: Essays on international politics*. Baltimore: The Johns Hopkins Press.
- Young, Oran R. (1994) *International Governance. Protecting the Environment in a Stateless Society* (Ithaca and London: Cornell University Press).

Folkets valg? Folkeafstemninger, vælgerpræferencer og kollektiv rationalitet

– En Social Choice-teoretisk analyse af Maastricht- og Edinburgh-afstemningerne

Mogens K. Justesen, MSc., London School of Economics and
Political Science, stud.scient.pol., Aarhus Universitet

1. Introduktion

Folkeafstemninger udmærker sig ved at give vælgerne mulighed for direkte at udtrykke deres holdninger og præferencer i forhold til et eller flere policy-issues. Det forhold, at beslutninger træffes direkte af befolkningen, betyder, at folkeafstemninger ofte betragtes som værende en mere legitim og mere demokratisk måde at træffe kollektive beslutninger på end beslutningsmetoder, der alene involverer regering og parlament som beslutningstagere (Siune & Svensson 1993: 100). Ligeledes anses resultatet af folkeafstemninger ofte for at afspejle en generel »folkevilje«; d.v.s., at resultatet af folkeafstemninger i en meningsfuld forstand direkte skulle afspejle vælgeres præferencer i.f.t. et givent emne.

En sådan opfattelse af folkeafstemninger er imidlertid forsimplet og problematisk, idet den både overser en række væsentlige problemer, der er forbundet med folkeafstem-

ningers design og dagsorden, og ikke mindst betydningen af de institutioner og kollektive valgmekanismer, der aggregerer og transformerer individuelle præferencer til et kollektivt valg, og som derfor er centrale for enhver kollektivt beslutning. *Social Choice-teoriens* anvendelighed på studiet af folkeafstemninger (og kollektive beslutninger i almindelighed) består netop i, at den fokuserer på disse forhold, hvilket vil blive vist gennem en analyse af de danske EU-folkeafstemninger i 1992 og 1993.

Folkeafstemningerne om Maastricht-trakten i 1992 og Edinburgh-aftalen i 1993 gav den danske befolkning mulighed for tage stilling til Danmarks fortsatte integration i EU. Formålet med nærværende artikel er, ud fra et Social Choice-teoretisk perspektiv, at foretage en analyse af disse to folkeafstemninger. Specifikt vil artiklen dels belyse den rolle dagsordendesign og dagsordenkontrol spille-

de i forbindelse med folkeafstemningerne, og dels undersøge forholdet mellem vælgeres præferencer over sættet af mulige alternativer, og det kollektive valg, der blev resultatet af afstemningerne. Empiriske undersøgelser af vælgeradfærden ved de to folkeafstemninger muliggør både en kategorisering af vælgerne i fire grupper baseret på deres stemmeafgivelse, og en rekonstruktion af vælgeres ordinale præferencer over henholdsvis Maastricht-traktaten, Edinburgh-aftalen og Status Quo – d.v.s. situationen før Maastricht-afstemningen og inden vedtagelsen af Edinburgh-aftalen. Dermed er det muligt at undersøge vælgeres præferenceorden m.h.t. de tre alternativer i forhold til hinanden. Endeligt vil artiklen undersøge hvorledes anvendelsen af forskellige valgsystemer kunne have influeret på resultatet af folkeafstemningerne, givet at alle tre alternativer var blevet sendt til folkeafstemning samtidigt.

2. Folkeafstemningsdesign og det teoretiske potentiale for paradokser ved folkeafstemninger

Anvendelsen af folkeafstemninger er betinget af det sæt af (konstitutionelle) regler og normer, der i større eller mindre grad regulerer, hvornår og hvordan folkeafstemninger kan og skal afholdes. Således var folkeafstemningen om Maastricht-traktaten både obligatorisk og bindende.¹ Det betyder, at den danske Grundlov (i forbindelse med forslag om suverænitetsafgivelse) institutionaliserer vælgerbefolkningen som en »veto-aktør«, hvis eksplicite godkendelse er nødvendig for at ændre status quo, medmindre der kan mønstres 5/6 flertal i Folketinget (jf. Tsebelis & Hug 2002: 471). Det forhold, at Grundloven institutionaliserer befolkningen som en veto-aktør, gør det alt andet lige sværere at ændre status quo, fordi det gør vælgeres mest foretrukne udfald til et »veto-punkt«, og dermed tilnærmer den førte politik til medianvælgerens præferencer, givet at en sådan eksisterer (Tsebelis 2002: 116-117; Tsebelis & Hug 2002: 466).

Til trods for vælgeres status som veto-aktør, har de dog kun højest indirekte indflydelse på folkeafstemningers design og dagsorden; d.v.s. hvad der stemmes om, og hvordan det gøres. Folkeafstemninger designes oftest som et binært valg mellem 'Ja' eller 'Nej' til et givent forslag. Maastricht- og Edinburgh-afstemningerne var ingen undtagelser. Det har den fordel, at resultatet oftest vil forekomme fair og demokratisk, idet det vindende alternativ altid har absolut flertal blandt de afgivne stemmer. Men som Riker (1982: 59) påpeger, forekommer binære valg sjældent »naturligt« og ej heller med nogen nødvendighed. I den politiske virkelighed er det en sjældenhed, at beslutningstagere står over for valget mellem to og kun to alternativer. Problemet er, at måden hvorpå et binært valg konstrueres sjældent er neutral og som sådan ej heller trivial eller ukontroversiel. Binære valg er ofte manipulerede konstruktioner, der indsnævrer antallet af alternativer fra x til to, og dermed udelukker mulige tredje alternativer fra mængden af valgmuligheder.

Således indeholder f.eks. også Maastricht-traktaten en lang række principielt separate policy-dimensioner og samarbejdsområder, der alle var samlet i én »pakke«, hvorefter det kollektive valg var afgrænset til et ja eller nej til hele pakken (jf. Worre 1994: 14-15; Siune et al. 1994: 113).² Grundlæggende kan man skelne mellem en politisk og en økonomisk dimension i Maastricht-traktaten, men de enkelte punkter spænder fra så forskellige forhold som ØMU-samarbejdet og den fælles mønt til fælles forsvars- og udenrigspolitik (Worre 1994: 13-14; Siune et al. 1994: 113). Maastricht-traktaten er derfor et eklatant eksempel på, at et folkeafstemningsdesign udelukker muligheden for, at vælgerne kan udtrykke deres præferencer m.h.t. til enkeltdele i pakken. Dermed blev et multidimensionalt politik-rum afgrænset til et endimensionalt politik-rum, og et sæt af ganske legitime valgmuligheder indsnævret til et valg mellem ja eller nej til hele pakken.

Fra et politisk perspektiv kan der ligge strategiske overvejelser bag valget af en pakket dagsorden. Det er dels fordi, man derved undgår situationer, hvor alle enkeltdele forkastes til trods for, at der er flertal for pakken, mens risikoen selvfølgelig er, som Mastricht-afstemningen viste, at hele pakken bliver forkastet.³ Derudover vil man med pakkede dagsordener og konstruerede binære valg undgå eller sløre forekomsten af mulige valgparadokser og cykliske flertal (Saari & Sieberg 2001: 415; Nurmi 1997).⁴ Men set fra et Social Choice-teoretisk perspektiv er dette netop problemet med pakkede dagsordener. Sådanne kan til føre resultater, der minder om det såkaldte *Ostrogorski-paradoks*, som forekommer i situationer, hvor der er flertal for et bestemt pakket alternativ (eller et politisk parti), mens alle enkeltdele i pakken til gengæld er i mindretal hver for sig. Tabel 1 nedenfor illustrerer problematikken (jf. Nurmi 1998: 336-337).

Tabel 1. Ostrogorskis paradoks

Gruppe:	Emne 1	Emne 2	Emne 3
A (20%)	Ja	Ja	Nej
B (20%)	Ja	Nej	Ja
C (20%)	Nej	Ja	Ja
D (40%)	Nej	Nej	Nej

Gengivet efter Nurmi (1998: 337).

I eksemplet i tabel 1 antager vi, at der er fire grupper af vælgere (A, B, C og D), som skal stemme ja eller nej til en pakket dagsorden, der indeholder tre enkelttemner (emnerne 1, 2 og 3). Hvis der herefter foretages den – ikke urealistiske – antagelse, at vælgerne stemmer på det alternativ, de foretrækker mest på de fleste emner, så vil ja-alternativet vinde, da gruppe A, B og C, d.v.s. fra 60% af vælgerne, foretrækker et ja på de fleste emner, hvorimod kun 40% (gruppe D) foretrækker et nej. Betragtes enkelttemnerne imidlertid enkeltvist, viser det sig, at nej-alternativet har opbakning fra 60% af vælgerne på hvert enkelt-

emne. Dermed opstår den paradoksale situation, at der er flertal for pakken som helhed, på trods af at alle pakkens enkelttemner har et flertal imod sig.

Det ville nu være nærliggende at tro, at alternativet til pakkede dagsordener – nemlig at lade vælgerne stemme om en række enkeltspørgsmål – ville løse problemet med aggregeringsparadokser. Men denne afstemningsform er ligeledes behæftet med et potentiale for paradoksale resultater, som eksempelvis det såkaldte *Anscombe-paradoks* (vist i tabel 2), der opstår i situationer, hvor et flertal af vælgerne er i mindretal i et flertal af emnerne (Lagerspetz 1996: 84-85; Nurmi 1998: 338).

Tabel 2. Anscombes paradoks

Gruppe	Emne 1	Emne 2	Emne 3
A (20%)	Ja	Nej	Nej
B (20%)	Nej	Ja	Nej
C (20%)	Nej	Nej	Ja
D (20%)	Ja	Ja	Ja
E (20%)	Ja	Ja	Ja

Gengivet efter Nurmi (1998: 338).

Modsat situationen i tabel 1 antages her, at alle emnerne sendes til afstemning enkeltvist. Ved simpelt flertalsvalg ville hvert emne således blive vedtaget med 60% af stemmerne. Ikke desto mindre er et flertal af vælgerne (grupperne A, B og C) i mindretal i et flertal af emnerne. Gruppe A er i mindretal m.h.t. emne 2 og 3, gruppe B er i mindretal vedrørende emne 1 og 3, og gruppe C er i mindretal når det gælder emne 1 og 2.

Ostrogorski-paradokset belyser således de potentielt paradoksale konsekvenser af at pakke en dagsorden, hvorimod Anscombe-paradokset viser, at afstemninger om enkelte policy-issues ligeledes kan have paradoksale konsekvenser. Forskellen består dels i måden, hvorpå afstemningen designes i form af

formuleringen og konstruktionen af alternativer, og dels i måden hvorpå stemmerne aggregeres til et kollektivt valg.⁵

Empirisk lader valgparadokser sig imidlertid vanskeligt afsløre, i særdeleshed for så vidt angår pakkede dagsordener. Dels er det svært at identificere og analysere alternativer, der slet ikke er formuleret, og dels har man sjældent adgang til tilstrækkeligt pålidelige data om vælgeres præferencer over samtlige relevante alternativer. Men pointen er, at den teoretiske mulighed for paradokser foreligger, og at demokratiske valg – hvad enten de foretages direkte eller i parlamentarisk regi – kan dække over en fundamental ustabilitet, som blot er skjult ved konstruktionen af binære valg. D.v.s., at folkeafstemninger, der designes som binære valg, dels afgrænser sættet af legitime valgmuligheder, og dels bidrager til at skjule forekomsten af eventuelle valgparadokser.

3. Dagsordenkontrol og introduktionen af Edinburgh-aftalen som et tredje alternativ

Folkeafstemningers design udgør i sig selv en form for kontrol med dagsordenens indhold og udformning (Riker 1982: 58-60, 169-170; Lagerspetz 1996: 90). Generelt er dagsordenkontrol også et af de vigtigste redskaber, politikere har til at fremme egne (policy)præferencer. Kontrol med dagsordenen indebærer ikke blot kontrol med proceduren under hvilken afstemningen afholdes og tidspunktet for afstemningen, men også en kontrol med hvilke alternativer, der sendes til afstemning (Riker 1982: 169). Dem, der har kontrol over dagsordenen, er derved privilegerede ved at have muligheden for at manipulere resultatet af kollektive valg i en retning, der er tættere på deres foretrukne idealpunkt (Kurrild-Klitgaard 1999a: 258-259). En fremherskende måde, hvorpå aktører med indflydelse på dagsordenen kan opnå et resultat, der er tættere på deres eget idealpunkt

end status quo, er, at introducere et tredje alternativ, der deler oppositionen. I dette perspektiv var forhandlingerne mellem de danske politiske partier efter nej'et i 1992 netop et forsøg på at opnå konsensus om et tredje alternativ, der dels havde parlamentarisk opbakning fra et eller flere af de oprindelige nej-partier, og som dels havde en chance for at splitte det spinkle flertal i befolkningen, der havde stemt nej til Maastricht-traktaten.

I parlamentariske systemer er regeringen sædvanligvis den privilegerede aktør m.h.t. dagsordenkontrol- og fastsættelse (Tsebelis 2002: 89-94). Det særlige ved situationen efter Maastricht-afstemningen var imidlertid, at det var SF, Socialdemokratiet og det Radikale Venstre, der var de skabende kræfter i den parlamentariske koalition bag det såkaldt »nationale kompromis«, der ledte frem til Edinburgh-aftalen, til trods for at ingen af disse partier var i regering (Siune et al. 1994: 108). Godt nok var SF et oprindeligt nej-parti, men partiets deltagelse i udformningen af en ny dagsorden for den efterfølgende folkeafstemning viser blot, at også SF's EU-politiske idealpunkt adskilte sig fra det status quo, der var konsekvensen af nej'et til Maastricht-traktaten, og at SF's opbakning til et EU-politisk kompromis af ja-partierne blev anset for nødvendig for at splitte den oprindelige nej-gruppe i befolkningen.

Resultatet af partiernes forhandlinger udmøntede sig som bekendt, efter de øvrige EU-landes accept, i Edinburgh-aftalen, der havde fire undtagelser fra den oprindelige Maastricht-traktat, og som ved den efterfølgende folkeafstemning i 1993 blev vedtaget med et flertal på 56,7% af stemmerne. Tabel 3 viser hvordan vælgerne stemte ved de to folkeafstemninger, og viser dermed også hvor mange, der henholdsvis ændrede og fastholdt deres stemme.

Tabel 3. Stemmeskift ved Maastricht- og Edinburgh-afstemningerne.⁶

Maastricht	Edinburgh	
	Ja	Nej
Ja	96%	4%
Nej	17%	83%

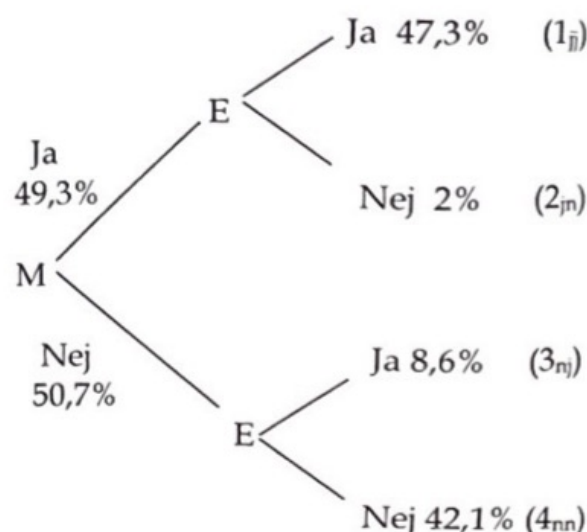
Kilde: Worre (1994)

Langt størstedelen af vælgerne fastholdt i 1993 deres stemme fra Maastricht-afstemningen. Ikke overraskende skiftede betydeligt flere (17%) fra et nej til et ja end omvendt (4%).⁷ Dermed var det lykkedes for partierne bag Edinburgh-aftalen at splitte den oprindelige nej-gruppe i befolkningen ved at introducere Edinburgh-aftalen som et tredje alternativ, der var tættere på medianvælgerens EU-politiske præferencer end den oprindelige Maastricht-traktat, og inden for status quos »winset«, d.v.s. inden for det sæt af udfald, der kan vinde over status quo (jf. Tsebelis & Hug 2002: 473-475).

4. Vælgerpræferencer og kollektiv rationalitet

Spørgsmålet er så, om det er muligt at udlede noget yderligere om vælgeres præferencer m.h.t. sættet af EU-politiske alternativer, $X = \{\text{Maastricht (M), Edinburgh (E) og Status Quo (SQ)}\}$. Umiddelbart er det ukontroversielt at konstatere, at der i vælgerpopulationen var (mindst) fire vælgergrupper, $N = \{1_{jj}, 2_{jn}, 3_{nj}, 4_{nn}\}$, hvor fodtegnet indikerer hver gruppes stemmeafgivelse ved henholdsvis Maastricht- og Edinburgh-afstemningerne. D.v.s., at gruppernes respektive stemmeafgivelse var: 1.) Ja-Ja, 2.) Ja-Nej, 3.) Nej-Ja, og 4.) Nej-Nej.⁸ Givet fordelingen af stemmer vist i tabel 3 er det yderligere muligt at estimere og skitsere størrelsen af disse fire vælgergrupper, hvilket er gjort i figur 1.⁹

Figur 1. Vælgeres stemmeadfærd ved Maastricht- og Edinburgh-afstemningerne



Tallene i figuren viser, at befolkningen var polariseret m.h.t. Danmarks integration i EU. De største vælgergrupper var enten for Maastricht-traktaten og Edinburgh-aftalen eller imod dem begge. Ingen af vælgergrupperne havde imidlertid absolut flertal. Den største vælgergruppe (47,3%) var den, der stemte ja ved både Maastricht- og Edinburgh-afstemningerne, mens gruppen, der gik fra et ja til et nej, var mindst. Det tidligere nej-flertal ved Maastricht-traktaten blev som sagt delt ved Edinburgh-afstemningen. Dog fastholdt en stor majoritet (83%) af det oprindelige nej-flertal deres stemme ved Edinburgh-afstemningen, hvilket blot viser, at et flertal af et flertal ofte er i mindretal (jf. Lagerspetz 1996: 88).

Det interessante spørgsmål er dernæst, om vi på baggrund af vælgeres stemmeadfærd ved de to folkeafstemninger kan rekonstruere disse fire vælgergruppers ordinale præferenceordning over de tre alternativer i forhold til hinanden.¹⁰

Den største gruppe – vælgergruppe 1_{jj} – stemte ja ved begge folkeafstemninger, og

var således den mest EU-positive af de fire vælgergrupper. Dermed var Maastricht formentlig denne gruppes mest foretrukne alternativ. Ja'et ved Edinburgh-aftalen indikerer yderligere, at dette alternativ også var mere foretrukket end status quo. Edinburgh må derfor som alternativ antages at være placeret imellem Maastricht og status quo, således at gruppens kollektive præferenceorden var $M > E > SQ$. Gruppe 2_{jn} stemte ja ved Maastricht-afstemningen og efterfølgende nej ved Edinburgh-afstemningen. Det må derfor formodes, at denne gruppes mest foretrukne alternativ var Maastricht, mens nej'et til Edinburgh-aftalen indikerer, at status quo var mere foretrukket end Edinburgh, hvorfor sidstnævnte var gruppens mindst foretrukne alternativ. Status quo må derfor placere sig imellem Maastricht og Edinburgh. Dette resulterer i præferenceordenen $M > SQ > E$. Gruppe 3_{nj} stemte oprindeligt nej, men ændrede dette til et ja til Edinburgh-aftalen. Til slutningen til Edinburgh-aftalen må antages at indikere, at dette alternativ var mere foretrukket end status quo, og således var denne gruppes mest foretrukne alternativ, mens nej'et ved Maastricht-afstemningen antyder, at

dette var gruppens mindst foretrukne. Det betyder, at status quo også for denne gruppe udgør det næstmest foretrukne alternativ. Således var gruppens præferenceorden $E > SQ > M$. Endeligt må gruppe 4_{nn}, der var de konsistente nej-sigere, formodes at have en præferenceorden, der var modsat gruppes 1_{jj}'s. Nej'et ved begge afstemninger antages derfor at være udtryk for, at status quo for gruppe 4_{nn} var det mest foretrukne alternativ og Maastricht det mindst foretrukne. Til trods for at denne gruppe stemte nej til Edinburgh-aftalen, må det alligevel formodes, at Edinburgh-aftalen blev anset for at være et mindre ringe alternativ end Maastricht-traktaten, og at Edinburgh derfor er placeret imellem status quo og Maastricht. For gruppe 4_{nn} giver dette præferenceordenen $SQ > E > M$. Edinburgh-aftalen var således det næstbedste alternativ, både for dem (gruppe 1_{jj}), der støttede Maastricht-traktaten, og for dem (gruppe 4_{nn}), der var imod den.

På denne baggrund er vælgernes ordinale præferencestructur over de tre alternativer gengivet i tabel 4 nedenfor.

Tabel 4: Vælgernes ordinale præferencer over henholdsvis Maastricht, Edinburgh og status quo.¹¹

Gruppe 1 _{jj} (47,3%)	Gruppe 2 _{jn} (2%)	Gruppe 3 _{nj} (8,6%)	Gruppe 4 _{nn} (42,1%)
M	M	E	SQ
E	SQ	SQ	E
SQ	E	M	M

Der må dog tages det forbehold, at det sjældent er muligt at opnå viden om individers faktiske præferencer. D.v.s., at det er vanskeligt med sikkerhed at gisne om, hvordan vælgerne, givet muligheden, ville rangordne de tre alternativer. Ovenstående præferenceordninger skal derfor ses i dette lys. Det ændrer imidlertid ikke ved analysens ræsonnement. Rangordningen af vælgerpræferencerne understøttes af, at de er udledt på baggrund af empiriske undersøgelser (Worre 1994) af vælgeradfærden ved de to afstemninger, og således er de funderet i vælgerens faktiske stemmeadfærd.

Det mest bemærkelsesværdige resultat i tabel 4 er, at Edinburgh-aftalen, på trods af at det blev det endelige resultat efter folkeafstemningen i 1993, *kun var det mest foretrukne alternativ af 8,6% af vælgerne*. D.v.s., at Edinburgh-aftalen blot for et lille mindretal af vælgerne figurerede øverst i præferenceordningen. Det resultat, der givetvis skulle afspejle »folket vilje« m.h.t. Danmarks politiske og økonomiske integration i EU, var således kun det mest foretrukne alternativ af et ganske beskedent mindretal på 8,6% af vælgerne, mens det for en stor majoritet (91,4%) ikke var det mest foretrukne, men derimod et lavere prioriteret – og dermed mindre foretrukket – alternativ.

Edinburgh-aftalen fik ikke opbakning i kraft af at være det mest foretrukne alternativ for de fleste vælgere, og kan dermed dårligt siges at afspejle de danske vælgeres generelle EU-politiske »folkevilje«. Edinburgh-aftalen blev vedtaget, dels fordi det var det alternativ, der, givet det binære valg mellem Edinburgh og status quo, lå tættest på medianvælgerens EU-politiske idealpunkt (og således var inden for »winsettet« af status quo), og dels fordi Edinburgh-aftalen for den største af de fire vælgergrupper (gruppe 1_{ij}) var det næstmest foretrukne alternativ.¹² Stillet over for valget mellem status quo og Edinburgh var sidstnævnte altså tættest på det EU-poli-

tiske idealpunkt for disse 47,3% af vælgerne. I forening med stemmerne fra de 8,6% af vælgerne i gruppe 3_{nj} var dette tilstrækkeligt til at opnå flertal for Edinburgh-aftalen.

5. Condorcet-vinderen

Givet vælgerpræferencerne i tabel 4 er det yderligere muligt at undersøge, hvorvidt der i sættet af alternativer, $X=(M, E, SQ)$, eksisterer en såkaldt *Condorcet-vinder*; d.v.s. et alternativ, der ved parvis sammenligning kan vinde over alle andre alternativer uanset afstemningsrækkefølgen (Gehrlein 1983: 162; Riker 1982: 100; McLean 1988: 66; Kurrild-Klitgaard 2001).

På baggrund af de to folkeafstemninger ved vi, at Edinburgh-aftalen slog status quo med 56,7% af stemmerne.¹³ Yderligere ved vi, at status quo slog Maastricht med 50,7% af stemmerne. På baggrund af tabel 4 kan vi til lige udlede, at Edinburgh var foretrukket frem for Maastricht af 50,7% af vælgerne (gruppe 3_{nj} og 4_{nn}). Ved anvendelse af Condorcet-metoden er vælgerens kollektive præferenceorden dermed givet ved $E > SQ > M$. Det betyder for det første, at Edinburgh-aftalen – til trods for at det kun var det mest foretrukne alternativ af 8,6% af vælgerne – var Condorcet-vinderen, da ingen af de øvrige alternativer kunne opnå flertal imod den ved parvis sammenligning. For det andet betyder det, at forekomsten af et Condorcet-paradoks (en kollektiv intransitiv præferenceorden) uden videre kan udelukkes.¹⁴ For så vidt som Condorcet-kriteriet betragtes som en form for demokratisk »fairness-kriterie« (McLean 1988: 66), var det altså det »rigtige« alternativ, der vandt folkeafstemningen i 1993, selv når der tages højde for Maastricht-traktaten som et konkurrerende tredje alternativ.

Givet vælgerbefolkningens kollektive præferenceorden $E > SQ > M$ er det også interessant at bemærke, at det kollektivt *mindst* foretrukne alternativ – Maastricht – var det

mest foretrukne alternativ af det største mindretal, d.v.s. de 47,3% af vælgerne i gruppe 1_{ij} og de 2% i gruppe 2_{in}. Derimod var det alternativ, der var det kollektivt *mest* foretrukne, og som der var flertal for i 1993 (Edinburgh), kun det mest foretrukne alternativ for et mindretal på 8,6% af befolkningen (gruppe 3_{nj}). For hele den øvrige vælgerbefolkning var Edinburgh-aftalen et lavere prioriteret alternativ. Derfor ville det være muligt – og ganske legitimt – for en stor majoritet på 91,4% af vælgerne at være utilfredse med det endelige resultat af de to folkeafstemninger.

6. En hypotetisk rekonstruktion af Maastricht- og Edinburgh-folkeafstemningerne med tre alternativer under forskellige valgregler

Vælgeres præferencer over de tre alternativer, Maastricht, Edinburgh og status quo, komplicerer altså fortolkningen af folkeafstemningerne i 1992 og 1993 i og med, at det er uklart hvilket alternativ, der i en meningsfuld forstand reelt var danskernes mest foretrukne. De danske vælgere blev som bekendt ikke givet muligheden for at stemme om Maastricht, Edinburgh og status quo på samme tid. I det hele taget er det i reglen småt med eksempler på folkeafstemninger med tre eller flere alternativer (Setälä 1998: 2). Dog findes der enkelte tilfælde eksempelvis fra Canada, Finland og Sverige på folkeafstemninger med tre alternativer (Setälä 1998: 2, 14-17), ligesom både amerikanske primærvalg og franske præsidentvalgs første runde som regel afholdes med tre eller flere kandidater. Afsnittet her vil – på baggrund af den foregående analyse – undersøge, hvorledes resultatet af EU-folkeafstemningerne i 1992 og 1993 kunne have været under forskellige valgregler og under forudsætning af, at det havde været muligt for vælgerne at stemme om de tre gensidigt udelukkende alternativer Maastricht, Edinburgh og status quo. Det antages således nu, at præferencestrukturen for vælgergrupperne i tabel 4 er konstant, mens

den kollektive valgmekanisme varieres. Desuden antages vælgerne at stemme oprigtigt, d.v.s. på deres faktisk mest foretrukne alternativ.

Ved anvendelse af *Condorcet-metoden* er det allerede vist ovenfor, at Edinburgh-aftalen var Condorcet-vinderen. Imidlertid ændres resultatet ved anvendelse af alternative valgregler.

Pluralitetsmetoden er en hyppigt anvendt valgregel, og benyttes f.eks. ved amerikanske primær- og præsidentvalg og ved britiske parlamentsvalg ("first-past-the-post" systemet). Med pluralitetsmetoden kan vælgeren kaste én og kun en stemme, og metoden anvender dermed kun information om vælgernes første prioritet (Riker 1982: 81). Pluralitetsvinderen er derfor det alternativ, der i en enkelt valgrunde opnår flest stemmer (men ikke nødvendigvis en majoritet af stemmerne). Indgår status quo blandt alternativerne, er pluralitetsvinderen i tilfældet her Maastricht-traktaten, som med 49,3% af stemmerne (gruppe 1_{ij} og gruppe 2_n) mod status quos 42,1% og Edinburghs 8,6%, opnår den største andel af stemmerne. Pluralitetsmetoden resulterer derfor i en kollektiv præferenceorden hvor $M > SQ > E$. D.v.s., at Condorcet-vinderen er det kollektivt mindst foretrukne alternativ, hvilket illustrerer, at pluralitetsmetoden ved valg med tre eller flere alternativer er relativt »Condorcet-inefficient«, d.v.s., har større tendens end de fleste andre valgsystemer til ikke at vælge Condorcet-vinderen, givet at en sådan eksisterer (Riker & Wright 1989: 155-158).

»Runoff«-metoden blev anvendt ved en canadisk folkeafstemning i 1948, og anvendes også ved franske præsidentvalg og enkelte amerikanske valg (Setälä 1998: 2, 14-17; Kurild-Klitgaard 1999b: 14). Runoff-metoden er en eliminationsprocedure, typisk over to runder, hvor antallet af alternativer reduceres, indtil der er to tilbage, hvorefter det al-

Tabel 5: Mulige vinderalternativer ved anvendelse af forskellige valgeregler

Valgregel	Kollektivt valg givet valgreglen	Vinderalternativ
Condorcet	$E > SQ > M$	Edinburgh
Pluralitet	$M > SQ > E$	Maastricht
Runoff	$SQ > M > E$	Status Quo
Borda	$E > M > SQ$	Edinburgh

ternativ, der opnår et flertal af de afgivne stemmer, vinder (Riker 1982: 74-76). Opnår intet alternativ absolut flertal i første runde fravælges alternativerne med færrest stemmer, og de to alternativer med flest stemmer fortsætter til en endelig »runoff« runde. I situationen her ville intet af de tre alternativer opnå over 50% af stemmerne. Derimod ville Condorcet-vinderen – Edinburgh-aftalen – modtage færrest stemmer, og dermed blive elimineret. Det betyder, at Maastricht og status quo ville gå videre til den anden runde, hvor status quo, som i 1992, ville opnå 50,7% af stemmerne (gruppe 3_{nj} og 4_{nn}) mod Maastrichts 49,3% (gruppe 1_{jj} og 2_{jn}). Dermed ville runoff-proceduren resultere i en kollektiv præferenceorden, hvor $SQ > M > E$, hvilket betyder, at status quo ville blive valgt.

Selvom *Borda-metoden* (så vidt vides) aldrig har været anvendt ved folkeafstemninger, diskuterer Brams et al. (1997, 1998) metodens anvendelighed netop med henblik på folkeafstemninger. Borda-metoden er et pointsystem, der giver vælgerne mulighed for at rangordne deres (ordinale) præferencer over alle x alternativer, således at det mest foretrukne alternativ modtager $x-1$ point, det næstmest foretrukne $x-2$ etc. Forestiller man sig en afstemning, hvori indgår de tre alternativer $X=\{\text{Maastricht, Edinburgh, Status Quo}\}$, skulle hver vælger således give 2 point ($3-1=2$) til sit mest foretrukne alternativ,

og så fremdeles. På baggrund af tabel 4, og under en antagelse om oprigtig stemmeadfærd, ville Edinburgh-aftalen opnå det højeste pointantal og vinde med 35,5% af det totale pointantal, mens Maastricht ville modtage 32,9% af pointene og status quo 31,6%.¹⁵ Den kollektive vælgerpræference ville således være $E > M > SQ$. Borda-metoden ville dermed vælge Edinburgh-aftalen, d.v.s. Condorcet-vinderen, som det kollektivt mest foretrukne alternativ. Tabel 5 gengiver valgreglernes hypotetiske indflydelse på den kollektive præferenceorden og det endelige resultat.

Ovenstående analyse og resultaterne i tabel 5 illustrerer tydeligt, at det endelige resultat af det kollektive valg varierer afhængigt af hvilken af de fire valgeregler, der anvendes. Både Maastricht, Edinburgh og status quo er potentielle vinderalternativer under forskellige valgeregler, givet muligheden for at vælge ud fra sættet af alternativer $X=\{M, E, SQ\}$. Selv Condorcet-taberen – Maastricht – er en potentiel vinder ved anvendelse af pluralitetsvalg, mens det oprindelige resultat fra 1992-afstemningen – status quo – viser sig at være en mulig vinderkandidat under runoff metoden. Desuden er ikke to kollektive valgs rangordninger af alternativerne ens, til trods for at vælgerpræferencerne i alle eksemplerne er uændrede.

Valgsystemets betydning for resultatet af kollektive valg er således ikke trivielt. Resultatet af selv folkeafstemninger er i høj grad følsomt over for hvilken valgregel, der anvendes. Vælgerpræferencer alene afgør langt fra resultatet, i hvert fald ikke hvis der samtidigt stemmes om tre eller flere alternativer. Grunden til dette er, at vælgernes præferencer bliver aggregeret til et kollektivt valg via en kollektivt valgmekanisme, og denne har en selvstændig og ofte en lige så vigtig indflydelse på det endelige resultat som vælgernes præferencer i sig selv. Resultaterne fra ovenstående analyse drager dermed forekomsten af et unikt kollektivt valg, der afspejler vælgernes mest foretrukne niveau for Danmarks integration i EU, i tvivl, og besværliggør – hvis ikke umuliggør – en entydig tolkning af resultatet af Maastricht- og Edinburgh-folkeafstemningerne. For så vidt som der måtte være et entydigt kollektivt foretrukket alternativ, er det pga. valgreglernes effekt imidlertid tvivlsomt om dette ville blive valgt, *også selvom det er befolkningen, der ved en folkeafstemning agerer beslutningstager*. Det er derfor langt fra utænkeligt, at det kollektive valg kunne have været anderledes, hvis vælgerne havde haft mulighed for at stemme om Maastricht-traktaten, Edinburgh-aftalen og status quo på samme tid, eller i en anden rækkefølge. På den anden side har analysen dog også vist, at det alternativ, som blev det faktiske udfald, Edinburgh-aftalen, må formodes at være en stærk kandidat til et kollektivt foretrukket resultat, da det var Condorcet-vinderen, og dermed kunne slå både Maastricht og status quo ved parvis sammenligning.

7. Potentialet for strategisk stemmeadfærd ved folkeafstemninger

Analysen her hviler imidlertid på den antagelse, at vælgerne ville stemme oprigtigt; d.v.s. at de rent faktisk ville stemme på deres mest foretrukne alternativ. Denne antagelse er formentlig i nogen grad empirisk tvivlsom. Den hypotetiske situation med en afstemning

om alle tre alternativer kompliceres i høj grad af vælgernes mulighed for at stemme strategisk, d.v.s. misrepræsentere deres præferencer ved at stemme på et mindre foretrukket alternativ, for at undgå at et endnu værre alternativ vælges (Riker 1982: 137-143). Anvendes pluralitetssystemet eksempelvis, ville gruppe 3_{nj} kunne manipulere resultatet således, at det kollektive valg blev status quo ved simpelthen at stemme på deres næstmest foretrukne alternativ frem for Edinburgh, som var gruppens mest foretrukne; men dette skaber igen et incitament for gruppe 1_{jj} til at stemme på Edinburgh frem for Maastricht, for derved at undgå, at status quo vælges o.s.v. Dermed kan der være et totalt fravær af en stabil ligevægtssituation (hvor ingen gruppe ikke har incitament til ikke at handle anderledes), hvilket gør forestillingen om et entydigt kollektivt foretrukket alternativ endnu mere fjern. Afstemninger med tre eller flere alternativer skaber således en incitamentsstruktur, der åbner op for en bred vifte af muligheder for at manipulere resultatet via strategisk stemmeadfærd, ligesom forskellige valgsystemer også i varierende grad skaber incitamenter til strategisk stemmeadfærd. Begge dele er problematiske i lyset af, at pointen med folkeafstemninger er at give befolkningen mulighed for at tilkendegive deres sande holdning (Nurmi 1997: 44). Dette incitament forsvinder, når der kun stemmes om to alternativer. Men det fører os blot tilbage til problemerne omkring manipulation, design af, og kontrol med dagsordenen.

8. Konklusion

Formålet med denne artikel har ikke været at tage stilling til om udfaldet af folkeafstemningerne om Maastricht-traktaten og Edinburgh-aftalen var rigtigt eller forkert. Ej heller har formålet været at vurdere, hvorvidt yderligere integration i EU er ønskeligt eller ej. Formålet har alene været, at påpege en række forhold som har kritisk betydning for udfaldet af folkeafstemninger, samt at undersøge forholdet mellem vælgernes individuel-

le præferencer og resultatet af EU-folkeafstemningerne i 1992 og 1993 som kollektive valg.

Denne artikels resultater problematiserer opfattelsen af folkeafstemninger som en procedure, hvormed information om individuelle præferencer og holdninger på en relativt ukompliceret og simpel måde kan aggregeres til et entydigt kollektivt valg, der i en eller anden forstand skulle afspejle befolkningens vilje m.h.t. det, der stemmes om. Årsagerne til dette er flere. Maastricht- og Edinburgh-afstemningerne var designet som et simpelt valg mellem ja eller nej til øget integration i EU. Men hvorvidt der findes en neutral og upartisk metode, hvormed flere politikdimensioner kan reduceres til én dimension, og hvormed antallet af alternativer kan indsnævres til to, er givetvis tvivlsomt. Dette stiller aktører med indflydelse på folkeafstemningers design i en privilegeret situation. Også folkeafstemningers dagsorden er ofte manipuleret og tilpasset præferencerne hos de aktører, der har indflydelse på dagsordenen. Således var »det nationale kompromis« og den efterfølgende Edinburgh-folkeafstemning et eksempel på, at en bred koalition af politiske partier konstruerede et tredje alternativ, der var designet til at sprænge det flertal i befolkningen, der stemte nej til Maastricht-traktaten i 1992. At strategien lykkedes skyldes i høj grad centrale politiske partiers kontrol med dagsordenen.

Artiklen har imidlertid vist, at Edinburgh-aftalen – trods dens vedtagelse i 1993 og til trods for at den sandsynligvis var Condorcet-vinderen – næppe kan tolkes som udtryk for en generel EU-politisk »folkevilje« m.h.t. integration i EU. Det ændrer fundamentalt ved måden, hvorpå Edinburgh-aftalen og »det nationale kompromis« opfattes. Sammenlignet med Maastricht-traktaten og status quo var Edinburgh-aftalen kun for et lille mindretal på 8,6% af vælgerne det mest foretrukne resultat. Den resterende del af vælgerpopulati-

onen foretrak i højere grad Maastricht eller status quo. Således var det alternativ (Maastricht), der var det mest foretrukne af det største mindretal af vælgerne, det kollektivt mindst foretrukne, mens det alternativ (Edinburgh), der kun var det mest foretrukne af det mindste mindretal, var det kollektivt mest foretrukne. På baggrund af disse resultater er udfaldet af folkeafstemningerne i 1992 og 1993 på ingen måde entydigt. Mere entydig bliver tolkningen af udfaldet ikke i lyset af, at forskellige ukontroversielle valgeregler producerer vidt forskellige resultater, på trods af fuldstændigt uændrede præferencer og holdninger hos vælgerne. At det kollektive valg ændres afhængigt af valgreglen, er hverken en ny eller overraskende konklusion. Men det understreger, at selvom befolkningen er beslutningstager og veto-aktør, så har det institutionelle »set-up« og de valgeregler, under hvilket det kollektive valg træffes, stor betydning for hvilket alternativ, der bliver det kollektive valg. Den blotte anvendelse af folkeafstemninger sikrer ikke, at det kollektive valg er et produkt af vælgerpræferencer alene; ej heller betyder det, at valget er entydigt, uproblematisk eller udtryk for en særlig folkevilje. Resultaterne af folkeafstemninger (og andre kollektive valg) er i ligeså høj grad et produkt af institutioner og valgeregler som af beslutningstagernes præferencer. Som sådan adskiller folkeafstemninger sig ikke fra andre beslutningsprocedurer, men er behæftet med de samme problemer som alle andre typer af kollektive valg.

Noter

- 1 Afstemningen om Maastricht-traktaten vedrørte suverænitetsafgivelse, og skulle derfor i henhold til Grundlovens §20 til folkeafstemning. Folketingets vedtagelse af lovforslaget om Danmarks tiltrædelse til Maastricht-traktaten skulle iflg. Grundlovens §42 bortfalde, såfremt resultatet af folkeafstemningen var modsat Folketingets beslutning.

- 2 Worre (1994: 14-15) identificerer 6 hovedpunkter i Maastricht-traktaten, mens Siune et al. (1994: 113) identificerer 10 hovedpunkter for EU-samarbejde, der alle vedrører Maastricht-traktaten.
- 3 På trods af at der angiveligt var opbakning til en stor del af Maastricht-traktaten (fortrinsvist de forhold, der vedrørte økonomisk samarbejde), forkastede et spinkelt flertal på 50,7% af vælgerne hele traktaten, givetvis primært p.g.a. modstand mod de elementer, der trak i retning af en politisk union (Siune & Svensson 1993).
- 4 Teoretisk eksisterer en række forskellige valgparadokser, hvoraf en del er relevante i forbindelse med folkeafstemninger og andre (politiske) afstemninger i almindelighed (Lagerspetz 1996; Nurmi 1997, 1998, Sainsbury 1995). Filosofen R.M. Sainsbury definerer et paradoks som »...an apparently unacceptable conclusion derived by apparently acceptable reasoning from acceptable premises« (Sainsbury: 1995: 1). I forlængelse heraf kan man tale om et valgparadoks, når forholdet mellem det kollektive valg(resultat) og vælgerne præferencer er (intuitivt) modstridende (Nurmi 1998: 335). Valgparadokser vedrører altså en (uacceptabel) uoverensstemmelse mellem rimelige og acceptable individuelle præferencer og deraf afledte individuelle valg på den ene side, og på den anden side det kollektive valg, der via en kollektiv valgmekanisme, er resultatet af aggregeringen af disse individuelle præferencer og valg.
- 5 Valgparadoksernes relevans i forbindelse med folkeafstemninger er endnu mere oplagt i lyset af den løbende diskussion om de fire danske forbehold, og hvorvidt de skal sendes til afstemning samtidigt, d.v.s. som en pakke, eller hver for sig. I begge situationer opstår muligheden for paradoksale resultater af Ostrogorski- eller Anscombe-typen.
- 6 Den faktiske nettoforskydning af stemmer mellem Maastricht- og Edinburgh-afstemningerne kan beregnes som forskellen mellem andelen af ja-stemmer i 1992 og andelen af ja-stemmer i 1993, hvilket giver $56,7 - 49,3 = 7,4\%$.
- 7 Hvad årsagerne var til disse stemmeskift, behandles ikke her. Men se f.eks. Siune et al. 1994.
- 8 Tages der højde for eksempelvis vælgere, der ikke stemte i 1992, men som stemte i 1993, og førstegangsvælgere, er antallet af vælgergrupper selvfølgelig større.
- 9 Tallene i figuren er beregnet som andelen af vælgere, der henholdsvis fastholdt og ændrede deres stemme fra 1992 til 1993. D.v.s., at 96% af dem, der stemte ja i 1992, også stemte ja i 1993, hvorfor 'ja-ja' gruppens nettostørrelse er lig 96% af $49,3 = 47,33\%$. Ligeledes for de øvrige grupper: 'ja-nej'-gruppen: 4% af $49,3 = 1,97\%$. 'Nej-ja'-gruppen: 17% af $50,7 = 8,62\%$, og 'nej-nej'-gruppen: 83% af $50,7 = 42,08$. Tallene er afrundede.
- 10 Vælgerne antages at have transitive og komplette præferencer. At præferencer er transitive vil sige, at hvis $X > Y$ og $Y > Z$, så er $X > Z$. At præferencer er komplette vil sige at givet et valg mellem X og Y , så vil en person enten foretrække $X > Y$, $Y > X$ eller $X = Y$, d.v.s. være indifferent (Riker 1982: 17; Kurrild-Klitgaard 1999a: 245).
- 11 Præferenceordningerne udgør 4 af de i alt $3! = 6$ mulige. Det er desuden værd at bemærke, at alle vælgergrupperne, bortset fra de 2% i gruppe 2jn, har såkaldt »single-peaked« præferencer, givet at man betragter det EU-politiske politik-rum som endimensionalt; f.eks. som en skala med høj og lav grad af politisk og økonomisk integration i EU. D.v.s., at de respektive vælgerpræferencer for grupperne 1jj, 3nj og 4nn har ét unikt topunkt, hvorefter de er konstant faldende til højre eller venstre, eller til begge sider.
- 12 Medianvælgerresultatet er formentlig kun gyldigt for så vidt som man arbejder med endimensionale modeller for politik-rummets udformning. I et multidimensionalt politik-rum, f.eks. hvis alle – eller de fleste af – Maastricht-traktatens politikdimensioner blev taget i betragtning, ville resultatet formentlig ende i kaos; d.v.s., at der givetvis ikke vil være et ligevægtpunkt, da et hvilket som helst vilkårligt punkt i politik-rummet altid vil kunne manipuleres til et andet vilkårligt punkt (se f.eks. McKelvey 1976; Riker 1980; Kurrild-Klitgaard 1999a).
- 13 Anvendes tallene fra tabel 4 vil Edinburgh slå SQ med 55,9%. Differensen skyldes statistisk usikkerhed i data fra valgundersøgelsen, tabellen er baseret på.
- 14 Condorcet-paradokser kan forekomme i situationer hvor tre eller flere vælgere (med transitive og komplette præferencer), skal vælge mellem tre eller flere alternativer (Gerhlein 1983; Riker 1982: 16-18; Kurrild-Klitgaard 1999a: 244-247; Kurrild-Klitgaard 2001). I sådanne tilfælde kan der opstå cykliske flertal, hvor $A > B > C > A...$

Dermed er der intet alternativ, som ikke foretrækkes frem for et andet, hvilket umuliggør, at en meningsfuld kollektiv beslutning kan træffes.

- 15 Tabel 4 kan omskrives til en situation med 100 vælgere og tre alternativer, hvorefter det totale pointantal er = 300. På denne baggrund er de nøjagtige pointtal: Edinburgh = 106,6 point; Maastricht = 98,6 point; status quo = 94,8 point. Herefter kan hvert alternativs procentvis andel af pointene beregnes som det enkelte alternativs andel af det totale pointantal.

Litteratur

- Brams, Steven J.; Kilgour, D. Marc; Zwicker, William S. (1997): Voting on referenda: the separability problem and possible solutions. *Electoral Studies*, vol. 16, no. 3, pp. 359-377.
- Brams, Steven J.; Kilgour, D. Marc; Zwicker, William S. (1998): The paradox of multiple elections. *Social Choice and Welfare*, vol. 15, pp. 211-236.
- Gehrlein, William V. (1983): Condorcet's paradox. *Theory and Decision*, vol. 15, pp. 161-197.
- Kurrild-Klitgaard, Peter (1999a): Demokrati, magt og kollektive valgs rationalitet; i Jakobsen, Uffe & Kelstrup, Morten (red.): *Demokrati og demokratisering: Begreber og Teorier*, pp. 238-282. Forlaget Politiske Studier.
- Kurrild-Klitgaard, Peter (1999b): *Voting, agenda control and the Clinton impeachment*. Institut for statskundskab, Århus universitet.
- Kurrild-Klitgaard, Peter (2001): An empirical example of the Condorcet paradox in a large electorate. *Public Choice* Vol. 107, no. 1-2, pp. 135-145.
- Lagerspetz, Erik (1996): Paradoxes and representation. *Electoral Studies*, Vol. 15, no. 1, pp. 83-92.
- McKelvey, Richard D. (1976): Intransitivities in multidimensional voting models and some implications for agenda control. *Journal of Economic Theory*, Vol. 12, pp. 472-482.
- McLean, Iain (1988): Ships that pass in the night: Electoral reform and social choice theory. *Political Quarterly*, 59, pp. 63-71.
- Nurmi, Hannu (1997): Referendum design: an exercise in applied social choice theory. *Scandinavian Political Studies*, vol. 20, no. 1, pp. 33-52.
- Nurmi, Hannu (1998): Voting paradoxes and referenda. *Social Choice and Welfare*, vol. 15, pp. 333-350.
- Riker, William H. (1980): Implications from the disequilibrium of majority rule for the study of institutions. *American Political Science Review*, vol. 74, no. 2, pp. 432-446.
- Riker, William H. (1982): *Liberalism against Populism. A confrontation between the theory of democracy and the theory of social choice*. Waveland Press Inc. Prospect Heights, Illinois.
- Riker, William H. & Wright, Stephen G. (1989): Plurality and runoff and the number of candidates. *Public Choice*, vol. 60, no. 2, pp. 155-175.
- Saari, Donald G. & Sieberg, Katri K. (2001): The sum of the parts can violate the whole. *American Political Science Review*, Vol. 95, no. 2, pp. 415-433.
- Sainsbury, R.M. (1995): *Paradoxes*. Second edition. Cambridge University Press.
- Setälä, Maiji (1998): *Agenda manipulation and the strategic use of referendums – the case of the nuclear power referendum in Sweden*. ECPR-paper. University of Turku, Finland.
- Siune, Karen & Svensson, Palle (1993): The Danes and the Maastricht treaty: The Danish EC referendum of June 1992. *Electoral Studies*, Vol. 12, no. 2, pp. 99-111.
- Siune, Karen; Svensson, Palle; Tonsgaard, Ole (1994): The European Union: The Danes said 'No' in 1992 and 'Yes' in 1993: How and Why. *Electoral Studies*, Vol. 13, no. 2, pp. 107-116.
- Tsebelis, George (2002): *Veto Players: How political institutions work*. Princeton University Press.
- Tsebelis, George & Hug, Simon (2002): Veto players and referendums around the world. *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 14, issue. 4, pp. 465-515.
- Worre, Torben (1994): Fra Nej til Ja: Folkeafstemningerne om den Europæiske Unionstraktat 1992 og 1993; i Torben Worre, Hans Jørgen Nielsen og Jørgen Goul Andersen (1994): *Tre studier af Maastricht-afstemningerne*. Institut for Statskundskab, Københavns universitet.

Det gælder Europas fremtid

Erik Boel, landsformand for Europabevægelsen

Lørdag den 13. december var en sort dag for alle, som tror på Europa-tanken. Sammenbruddet i forhandlingerne om en ny forfatningstraktat for EU skabte usikkerhed om hele det europæiske projekt.

1. Vægter nationale interesser

Baggrunden for sammenbruddet er først og fremmest, at de politiske ledere i dagens EU i højere grad end tidligere vægter de nationale interesser.

Vi ser det i Polen og de andre nye medlemslande, som har behov for at finde deres egne ben i samarbejdet. Det gamle EU bør have forståelse for, at disse lande med deres historiske baggage er særlig følsomme, når det gælder »den nationale suverænitet«.

Men vi ser det også i de gamle EU-lande. Man kan savne visionære europæere som Helmut Kohl og Francois Mitterand, der i kritiske situationer var parate til at sætte snævre egeninteresser til side til fordel for overordnede europæiske hensyn.

Den fælles sikkerheds- og udenrigspolitik er et af ofrene for denne tendens til renationalisering af politik og initiativer. Tyskland, Frankrig og Storbritannien kører i stigende grad selv – enten individuelt eller sammen. Tænk på Iran, hvor de tre landes udenrigsministre sidste år tog til Teheran for at forbedre IAEA's muligheder for at inspicere atomare anlæg. Et andet eksempel er den britiske indsats for sammen med amerikanerne at få Libyen til at afstå fra sit program for masse-

ødelæggelsesvåben. Eller tag Frankrigs bestræbelser på at få EU's våbenembargo over for Kina ophævet.

De store lande henviser ofte til, at det vil tage for lang tid at få skabt den nødvendige EU-konsensus. Men disse lande bidrager nu heller ikke selv, når de i den grad underprioriterer f.eks. de fælles udenrigsministtermøder i EU. Resultatet er under alle omstændigheder en svækkelse af Javier Solana, den udenrigspolitiske talsmand, de fælles institutioner og den fælles politik.

2. Et mere mellemstatsligt samarbejde

Tendensen til at samarbejdet bliver mere mellemstatsligt er klar. Man kan også udtrykke det derhen, at det bliver mindre præget af Jean Monets institutionelle tilgang og mere af en gaulistisk opfattelse, hvorefter det er de »seriøse«, d.v.s. de store, lande, der spiller den centrale rolle. Vi så det under forhandlingerne om en forfatningstraktat for Unionen. F.eks. tanken om en »EU-udenrigsminister«, som skulle være dobbelthattet, d.v.s. én person der varetager både den portefølje, som Solana har i dag i forhold til Rådet, og udenrigskommissær Chris Pattens. Det ville reelt betyde, at de store lande havde snor i den pågældende.

Det samme vil i givet fald gøre sig gældende i forhold til den »superkommissær«, som de tre store lande foreslog på deres møde i Berlin den 18. februar. Tanken om en præsident for Rådet, som er omtalt i oplægget fra EU-konventet, ville trække i samme retning.

Vedkommende ville blive aldeles afhængig af Rådet for generelle anliggender. Og i øvrigt vil medlemslandene ifølge forslaget også fremover stå for formandskaberne på Rådsniveau.

3. Et svækket Tyskland

Det er i første række Frankrig og Storbritannien, der tegner denne mellemstatslige linie. Men når den i højere grad end tidligere slår igennem i den faktiske politik, skyldes det, at Tyskland ikke i samme grad som hidtil evner at give et aktivt modspil til Frankrig og Storbritannien, som traditionelt har søgt at køre deres eget løb på især det udenrigspolitiske område. Uanset at Tysklands rolle i EU er fortsat helt central, har landet aldrig været så svagt og haft så ringe indflydelse i Europa som netop nu. Tyskland kæmper med at få gennemført nødvendige, men stærkt upopulære økonomiske, sociale og ikke mindst arbejdsmarkedspolitiske reformer. Bortset fra pensionsområdet er kansler Schröder reelt lammet, når det gælder nye reformtiltag i Tyskland.

Baggrunden er, at regeringen også står svagt politisk. SPD tabte sidst i februar valget i Hamborg, og partiet får i de seneste meningsmålinger omkring 24 % af stemmerne her forud for en række vigtige lokalvalg i Tyskland i løbet af 2004. Prisen er ikke alene manglende interesse for og engagement i Europapolitikken, men også at snævrere indenrigspolitiske hensyn får lov til i højere grad at slå igennem.

Sammenbruddet den 13. december skal også ses i et længere tidsperspektiv : 2002 var Europa politisk et godt år : Euro'en blev indført, irerne sagde ja til Nice, og et succesfuldt dansk EU-formandskab banede vejen for en ambitiøs og historisk udvidelse af Unionen. På den baggrund var 2003 et kedeligt år for alle, der er optaget af europæisk samarbejde: uenigheden omkring Irak-krigen udstillede europæisk magtesløshed, Sverige sagde nej

til Euro'en, reglerne i stabilitetspagten blev undsagt, og et svagt italiensk EU-formandskab kulminerede med et kollaps i forhandlingerne om en ny forfatningstraktat.

4. Sæt budgettet i vejret

Man kan frygte, at sammenbruddet i forhandlingerne om forfatningstraktaten får afsmittende virkninger. Tag f.eks. budgettet. En række »spare-regeringer« i EU foreslog umiddelbart efter bruddet, at budgettet holdes på den nuværende ene procent af BNI. Heldigvis har Kommissionen foreslået det sat op til 1,15 % som et gennemsnit for den kommende 7 års-budgetperiode fra 2006 til 2013. Der vil dog stadig være et stykke vej op til loftet på 1,24 %.

Der er efter min opfattelse behov for, at udgifterne bliver sat væsentligt op.

EU står over for en lang række uløste opgaver : Et aktuelt eksempel er forskning og udvikling. Her halter Europa langt efter USA og Japan. På længere sigt bliver prisen høj i form af lavere vækst og større arbejdsløshed i Europa, hvis ikke vi retter op på situationen. Netop når det gælder forskning og udvikling, er der store fordele for de europæiske lande i at indlede et samarbejde.

Den ambitiøse Lissabon-proces fra 2000 skulle gøre EU til verdens mest konkurrencedygtige vidensbaserede økonomi i 2010. Her næsten halvvejs er vi meget langt fra målet. Der er tale om et kostbart og ambitiøst projekt, og en besparelse her vil være et frontalangreb på visionerne for den europæiske økonomi. I sidste ende handler det om at sikre Europas konkurrencemæssige stilling i verden.

EU står over for ambitiøse sikkerhedspolitiske opgaver. EU har allerede overtaget den fredsbevarende opgave i Makedonien, og inden længe vil EU formentlig skulle forestå den langt mere omfattende opgave i Bosnien,

nemlig SFOR. Alene udenrigspolitikken er argument nok for, at budgettet under ingen omstændigheder bør reduceres. Hvis EU for alvor vil være en aktiv fredsaktør, ja så må man se i øjnene, at det også økonomisk bliver bekosteligt.

Helmut Kohl udtalte engang, at den tyske genforening kunne betales med pengene fra frimærkekassen. Det gik som bekendt anderledes. I dag står EU midt i en meget vanskelig og stor udvidelsesproces. De nye lande skulle gerne nærme sig levestandarden i de gamle EU-lande. Ellers får vi i stedet for det gamle jerntæppe ned gennem Europa et sølvtæppe, dvs. et kontinent præget af social og økonomisk ulighed. Resultatet bliver i givet fald et mere ustabilt Europa.

Det græske formandskab i foråret 2003 satte fokus på landene på det vestlige Balkan. Af åbenlyse årsager er det et meget vigtigt prioriteringsområde. Reduceres budgettet vil de flotte – og rigtige – hensigter om at hjælpe Balkan-landene på benene ikke være andet end tomme ord og skåltaler.

Under alle omstændigheder er der behov for at genåbne den fransk-tyske aftale om landbrugspolitikken. Det er ikke holdbart og aldeles uacceptabelt, at landsbrugsstøtten også i de kommende år vil være langt den største post i EU-budgettet – målet må være en afvikling af støtten og markedsliberalisering.

Den rabat, Storbritannien fik i 1984 for at holde sine EU-udgifter nede, bør der gøres op med. Hvis den fastholdes, vil den i realiteten i de kommende år skulle finansieres af de nye, fattigere medlemslande. Men som Quentin Peel har bemærket i Financial Times er et kompromis, hvor Frankrig opgiver landbrugsstøtten og Storbritannien sin særlige rabatordning lige så sandsynligt som at se en gris flyve!

5. Kommende udvidelser i fare ?

De afsmittende virkninger af sammenbruddet kan også være i forhold til de fremtidige udvidelser af EU. En række lande står i dag i venteværelset : Rumænien og Bulgarien har i princippet fået stillet i udsigt at kunne komme med i 2007 – selv om det i øjeblikket ser sort ud for Rumænien, hvor reformprocessen stander i våde. Kroatien arbejder – også under den ny regering ledet af Tudjmanns gamle parti – målbevidst på at komme med i Unionen. Landet gør store fremskridt og overvejer endda at slutte sig til Euro'en, inden det bliver medlem af Unionen. I Zagreb håber regeringen, at Kroatien på EU-topmødet i juni får kandidatstatus. Også i Skopje er der berettigede forventninger om, at Makedonien i en overskuelig fremtid vil kunne få et reelt perspektiv om medlemskab.

Under alle omstændigheder kan det konstateres, at EU's Balkan-politik er historien om svigt og afmagt. Derfor har EU en moralsk og en ganske særlig forpligtigelse til at komme disse lande i møde.

Tyrkiet står i øjeblikket meget højt på den europæiske dagsorden. I kraft af beslutningen på topmødet i København i december 2002, skal EU-landene på topmødet til december beslutte, om Tyrkiet har gjort så store fremskridt i forhold til de politiske Københavns-kriterier, at der kan indledes egentlige forhandlinger om medlemskab. På baggrund af Tyrkiets konstruktive rolle under forhandlingerne om Cyperns fremtid og under forudsætning af at reformprocessen i Tyrkiet ruller videre, bør Tyrkiet på topmødet få en dato for forhandlingernes start.

Og hvis lande som Ukraine, Hviderusland og Moldova en dag måtte opfylde forudsætningerne for optagelse i EU, bør de efter min opfattelse være velkomne.

Skulle Unionen på grund af interne problemer ikke være klar til at fortsætte udvidelses-

processen, kan konsekvenserne blive vidtrækkende. Det forhold at EU med troværdighed har kunnet stille medlemskab i udsigt for de europæiske lande, der levede op til de relevante krav, har været en vigtig kilde til stabilitet, økonomisk og social fremgang samt udbredelse af demokrati og respekt for de grundlæggende menneskelige rettigheder på vort kontinent.

Et svækket europæisk samarbejde vil endvidere blive en hæmsko, når det gælder om at få Europa til at vokse sammen i praksis. Eksempelvis at få de nye medlemslande til også i praksis at efterleve reglerne i det indre marked og bidrage til en økonomisk og social fremgang i disse lande, så vi undgår nye skillelinier i Europa.

6. Ingen panik

Imidlertid er det vigtigt ikke at overdramatisere situationen. Det er ikke noget nyt, at det europæiske samarbejde bliver ramt af kriser. Tænk på den franske nationalforsamlings afvisning af det europæiske forsvarssamarbejde i 1954. Tænk på Frankrigs boykot af alle møderne i Ministerrådet ("den tomme stols politik") i 1965 for at bevare vetoen. Og tænk på Euro-sklerosen i begyndelsen af 1980'erne. Hver gang er der kommet et stærkere europæisk samarbejde ud af kriserne.

Det er også værd at hæfte sig ved, at ingen af EU-landene vender Unionen ryggen. Tværtimod. Vi befinder os i den historisk set bemærkelsesværdige situation, at praktisk taget alle de europæiske lande deler den opfattelse, at en række af de politiske, økonomiske, sociale og sikkerhedsmæssige opgaver, vi står overfor, kun kan løses i et tæt forpligtende samarbejde. De første udmeldinger fra Frankrig og Tyskland efter sammenbruddet gik da også på, at de ville et såkaldt forstærket samarbejde – altså en markering af, at de var parate til at gå længere i integrationen.

7. Behovet for en forfatningstraktat

De problemer som forfatningstraktaten skulle løse forsvinder ikke af sig selv. Udvidelsen af EU har været katastrofalt ringe forberedt. Regeringerne i det gamle EU har ikke taget højde for, at en udvidelse af Unionen fra 15 til 25 medlemslande er et så stort skridt, at det ikke blot kvantitativt ændrer samarbejdet, men også kvalitativt. Reelt er det et farvel til Unionen, som vi kendte den.

Alene det forhold, at landene under de fremtidige forhandlinger med 25 deltagere helt bogstaveligt ikke kan se hinanden i øjnene, ændrer samarbejdets karakter. Forhandlinger, som vi hidtil har kendt dem i Ministerrådene, giver ikke længere mening – en mindre gruppe af lande vil fremover under den ene eller anden form skulle forhandle på vegne af resten.

Først og fremmest er der et grundlæggende behov for at bevare effektiviteten i et europæisk samarbejde, der nu omfatter 25 medlemslande. Det bør betyde flere flertalsafgørelser. Ellers går den beslutningsdygtighed, som er samarbejdets adelsmærke, fløjten. På Regeringskonferencen var der lagt op til beslutning ved flertalsafgørelse som hovedprincip – det lå i oplægget, at 86 % af alle beslutninger skulle tages ved flertal.

Det overses ofte, at beslutning ved flertalsafgørelse fremmer kompromisvilligheden og muligheden for studehandler. Så ved landene, at de kan blive stemt ned. Gælder der enstemmighed, vil landene være mere tilbøjelige til at stå fast på deres synspunkter: De kan jo altid nedlægge veto.

Forfatningstraktaten er også vigtig fordi, den – afhængig af resultatet af forhandlingerne naturligvis – vil kunne fremme et mere demokratisk samarbejde. Vi skal væk fra lukketheden i det gammeldags mellemstatslige samarbejde og arbejde for et demokrati på europæisk niveau, det vil bl.a. sige med en

stærk rolle for Europaparlamentet og med et aktivt europæisk civilsamfund. Udviklingen af et internationalt demokrati er en lige så kolossal opgave, som etableringen af de nationale demokratier var det i sin tid.

Problemet er, at EU-samarbejdet i sit udgangspunkt er opbygget fra oven. Vi bør være de pionerer, som i sin tid inspirerede dette samarbejde, bl.a. Jean Monnet, megen tak skyldig. Men de efterlod os en opgave : at skabe den nødvendige demokratiske legitimering af Unionen.

Den tyske kommentator Theo Sommer har henvist til, at Kommission og Centralbanken er centrale EU-institutioner og spørger retorisk : Hvis vi forestiller os et land, hvor Monopoltilsynet og Rigsrevisionen var de vigtige institutioner, hvilken folkelig opbakning ville en sådan stat så have?

Udgangspunktet er, at EU-landene har besluttet i fællesskab at løse en række fælles problemer. På den måde kan vi vinde og genvinde suveræniteten ! Fordi suveræniteten er at have indflydelse på forhold, der under alle omstændigheder påvirker os. Den nationale suveræniteten i klassisk forstand er i dag en død sild.

I et internationalt samarbejde, der er så forpligtende som EU og med vigtige overnationale træk, rækker det nationale demokrati ikke. Brugen af flertalsafgørelser betyder eksempelvis, at det nationale demokrati bliver afkoblet, når et land stemmes ned.

Sammenbruddet har endelig betydet, at vi står med en række konkrete problemer, som ikke bliver løst af sig selv. Tag den fælles sikkerheds- og udenrigspolitik, hvor der under forhandlingerne om den nye forfatningstraktat var lagt op til en række reformer. Behovet for en stærkere europæisk fælles optræden er oplagt – eksempelvis når det gælder fremme af stabilitet og demokrati på Balkan og i Mellemøsten.

Forfatningstraktaten lagde også op til, at miljøpolitikken skulle indeholde strafbestemmelser. Det er i høj grad påkrævet, at der bliver sat handling bag de smukke ord. F.eks. når det gælder olieforureningen af vore kyster. Her er rustne, enkeltskrogede tankskibe et særskilt problem, som vi blev mindet om, da tankskibet Prestige sank forrige år.

Et tredje eksempel kunne være bekæmpelsen af den internationale kriminalitet, hvor forfatningsudkastet lagde op til, at samarbejdet skulle blive overnationalt. Det ville betyde en mere effektiv indsats, hvad der i den grad er behov for.

Uanset om vi taler om behovet for et effektivt og demokratisk samarbejde eller behovet for, at en række aktuelle Europa politiske problemer bliver løst, repræsenterede det oplæg fra EU-Konventet, som stats- og regeringscheferne forhandlede i efteråret 2003, et meget vigtigt fremskridt.

8. Et Europa i flere hastigheder?

I debatten om et Europa i flere hastigheder – d.v.s. hvor en eller flere grupper lande går længere end resten på et eller flere områder – er det vigtigt at skelne mellem, hvad der er realistisk, og hvad der måtte være ønskeligt. Hvis vi først tager spørgsmålet om, hvad der er realistisk, kan det konstateres, at Tyskland og Frankrig har udtalt, at de er klar til at gå videre end resten af medlemslandene i et samarbejde uden for traktaten. Men formentlig er der blot tale om teatertorden, som skal øge presset på Polen og Spanien med henblik på en snarlig genoptagelse af forhandlingerne om en forfatningstraktat.

Det er også vanskeligt at få øje på nye områder, hvor et sådant samarbejde kunne udfolde sig. Historisk set har den fransk-tyske akse været primus motor i samarbejdet i EF/EU. Når Lammers og Schäuble i 1994 skrev om et såkaldte forstærket samarbejde, forestillede de sig, at Tyskland og Frankrig som en

avantgarde trak resten af landene med sig i retning af øget integrationen.

Virkeligheden i dag er meget anderledes. Aksen Paris-Berlin eksisterer vel fortsat – om end på nogle områder suppleret med Storbritannien, jf. nedenfor – men den er defensiv og kan ikke fungere som dynamo. Tag den fransk-tyske aftale om landbrugspolitikken fra oktober 2002, som groft sagt fastholder status quo frem til 2013, eller tag stabilitetspagten, hvor de to lande er enige om ikke at efterleve bestemmelser om at begrænse underskuddet på statsbudgettet og enige om, at dette ikke bør få konsekvenser.

På områder som transport, energi og udlændingepolitik er disse to nøglelande i Unionen også uenige.

Men en gruppe af lande, der går længere i samarbejdet end resten, inden for en ny forfatningstraktat er et mere realistisk perspektiv. I virkeligheden vil der ikke være noget nyt heri. Et eksempel kunne være Euro-samarbejdet.

Og så til spørgsmålet om, hvad der måtte være ønskeligt : »Traditionalister« vil typisk mene, at forstærket samarbejde uden for traktaten er i orden. Så kan de særlig ivrige lande gå videre uden at bringe det eksisterende, traktatbaserede samarbejde i fare. Andre vil mene, at det forstærkede samarbejde tværtimod bør udfolde sig inden for traktaten, således at alle landene er taget i ed, og der eksisterer alment etablerede spilleregler for, hvorledes det lægges tilrette.

Efter min opfattelse er der i dén grad behov for øget integration på en lang række områder, hvor vi står over for grænseoverskridende problemer, at et forstærket samarbejde såvel inden for traktaten som uden for bør hilses velkommen.

Inden for traktaten kan man forestille sig, at

der vil være »spill over"-effekter i forhold til andre samarbejdsområder. Hertil kommer, at det europæiske samarbejde i praksis fungerer som et stort Hjallerup-marked, hvor der handles dvs. indgås kompromisser – her vil et forstærket samarbejde kunne indgå, således at nettoresultatet bliver yderligere fremdrift i integrationen. Et sådant forstærket samarbejde bør naturligvis stå åbent for alle lande, der både er i stand til, og som ønsker at deltage.

Et eksempel kunne være samarbejdet om retlige og indre anliggende. Og hvis en kommende forfatningstraktat åbner mulighed herfor også forsvarsområdet.

Uden for traktaten kan man forestille sig at et forstærket samarbejde med tiden vil kunne trække andre lande med sig, at det så at sige vil kunne drive samarbejdet fremad. Her er Schengen-samarbejdet et oplagt eksempel. Det startede ved at en mindre gruppe lande var pionerer og tog tæten – hvad de øvrige medlemslande i dag formentlig er særdeles tilfredse med. Når det gælder mulige samarbejdsområder i de kommende år, kunne et eksempel være de franske tanker om en såkaldt økonomisk regering som overbygning på Euro-samarbejdet, der særligt skulle sætte fokus på vækst og beskæftigelse.

9. G 3

Det er aldeles uproblematisk, at »de tre store« mødes, som det skete på det uformelle topmøde i Berlin den 18. februar i år, for at diskutere arbejdsmarkedspolitik samt økonomiske og sociale reformer. Så længe disse lande ikke træffer beslutninger på vegne af de øvrige medlemslande, kan der være tale om en vigtig stimulans til bestræbelserne fra Lissabon-dagsordenen fra 2000 om at gøre EU til den mest konkurrencedygtige region i verden i 2010.

I virkeligheden ville det være et større problem for hele Europa, hvis disse tre lande ik-

ke fandt fælles fodslag, når det gælder de store aktuelle udfordringer. Jeg så gerne, at de tre lande repræsenterede det nye europæiske lokomotiv – således at samarbejdet ikke blot var »case by case«, men mere permanent.

Den fransk-tyske akse bør suppleres med et samarbejde med Storbritannien. I det gamle EU betød enighed mellem Paris og Berlin, at der normalt også ville være opbakning i Unionen. Her kan Storbritannien i et vist omfang dække synspunkterne i de nye øst- og centraleuropæiske medlemslande og ind imellem også, f.eks. på det økonomiske område, de nordiske lande. Hertil kommer, at på det udenrigs- og forsvarspolitiske område er Storbritannien en nøglespiller – i kraft af tradition, ekspertise og kapacitet. Et forsvarssamarbejde i EU uden Storbritannien giver ganske enkelt ikke mening.

Det er noget overset, at det på topmødet i december lykkedes at opnå enighed om rammerne for EU's forsvarsdimension, herunder om det meget vigtige forhold til NATO. Det er så meget desto mere bemærkelsesværdigt, at USA har nikket til dette kompromis. Denne afklaring er glædelig – også fordi den på sigt kan muliggøre en mere generel styrkelse af den fælles sikkerheds- og udenrigspolitik. Et samarbejde mellem de tre store vil formentlig også være mere åbent, end hvis der blot er tale om akse Paris-Berlin.

10. Integration i dybden eller i bredden: Op på glidebanen !

Efter min opfattelse er det ikke enten-eller, men både-og. Udvidelsen af EU bør rulle videre; kun på den måde kan vi gøre visionen om et helt, frit og forenet Europa til virkelighed. Alle europæiske lande, der opfylder betingelserne herfor – d.v.s. de såkaldte Københavns-kriterier – bør have mulighed for at blive medlem af Unionen. Denne udvidelsesproces er også et vigtigt, positivt bidrag til stabiliteten på det europæiske kontinent. Derfor integration i bredden.

Men integrationen i dybden er lige så vigtig – vi står i dag med mange problemer, der kalder på fælles løsninger. Problemet er ikke, at der er for meget europæisk samarbejde. Når det gælder en lang række grænseoverskridende problemer, er der for lidt samarbejde. Derfor er Unionsforskrækkelsen og frygten for EU som en slags glidebane aldeles ubegrundet.

Netop »forstærket samarbejde« er en af de måder, hvorpå dilemmaet kan håndteres : udvidelsen ruller videre – og de lande, der er i stand til det, og som ønsker det, får mulighed for at gå længere i samarbejdet. Men det er naturligvis afgørende, at alle lande efterfølgende kan tilslutte sig dette forstærkede samarbejde, når de måtte være klar.

En styrkelse af det regionale samarbejde er også en vej frem. Efterhånden som det giver mindre og mindre mening at skelne mellem EU og Europa, vil der være behov for at overlade flere opgaver til det regionale samarbejde. Eksempelvis således, at der på Unionsniveau fastsættes nogle generelle mål – lad os sige på miljøområdet – som det så overlades til regionerne at opfylde.

I det udvidede EU vil det antagelig tillige være hensigtsmæssigt at operere med en mindre indgribende regulering i betragtning af de stigende forskelle – f.eks. kulturelt – mellem medlemslandene. Det vil sige regulering ved direktiver snarere end forordninger, og helst hvor det er muligt ved rammedirektiver.

11. Hvornår får vi en forfatningstraktat ?

Jo længere tid der går, før forhandlingerne om forfatningen starter igen, jo længere væk kommer vi også fra det visionære oplæg fra EU-konventet. Og des større sandsynlighed er der for, at Frankrig og Tyskland vil afsøge mulighederne for et tættere samarbejde uden for traktaten.

Det er i skrivende stund – medio marts – aldeles uafklaret, hvornår der kan ske et genembrud i forfatningsforhandlingerne. Selv om den polske statsminister Leszek Miller nærmest fik en heltemodtagelse i Warszawa, da han vendte hjem fra forhandlingerne i Bryssel i december, synes en ny realisme alligevel at have indfundet sig i Polen: Kommer forhandlingerne ikke tilbage på sporet i en overskuelig fremtid, vil det i virkelighedens verden kunne få konsekvenser for landets indflydelse og økonomiske tilskud fra EU. Med landbrugsudgifter der foreløbig ligger fast, vil besparelser på EU-budgettet, jf. ovenfor, i første række ramme den store post, der hedder strukturfondsmidler, som ikke mindst Polen har klare interesser i.

I Spanien vil der efter valget den 14. marts være politisk vilje til kompromis. Uanset om de konservatives Mariano Rajoy eller Socialistpartiets Rodriguez Zapatero vinder.

Jokeren er Frankrig. Det er et åbent spørgsmål, om det ikke snarere var et påskud, når det præsenteres således, at forhandlingerne om en forfatningstraktat brød sammen på grund af stemmevægtene. I virkeligheden er Frankrig formentlig ganske godt tilfreds med stemmefordelingen i Nice-traktaten, hvor man bliver ligestillet med Tyskland. Og er i realiteten skeptisk over oplægget fra Konventet, hvor befolkningstallet er en faktor. I Frankrig er det genforenede Tysklands større befolkning et følsomt spørgsmål. Endelig er det sandsynligt, at den egentlige franske dagsorden er at fremkalde en situation, hvor et EU i flere hastigheder tegner sig som eneste udvej. Præsident Chirac og den franske befolkning er generelt skeptiske over for den forestående udvidelse af EU, der bl.a. ses som skadelig i forhold til handlekraften i samarbejdet. Blandt beslutningstagerne i Paris er det en udbredt opfattelse, at et EU i to hastigheder er den eneste vej frem, hvis integrationen i dybden fortsat skal være mulig.

Storbritannien vil formentlig være hjælpsom i forhold til et kompromis, hvis Tony Blairs »røde linier« accepteres, dvs. fortsat vetoret på følsomme områder som skatte-, social-, udenrigs- og retspolitik. Men Blair vil gå efter et kompromis i en snarlig fremtid. Kommer vi for tæt på næste parlamentsvalg i Storbritannien i 2005, er en udsættelse at foretrække. De Konservative vil i en valgkamp udnytte de kompromisser, Blair vil blive nødt til at indgå, og vil skånselsløst spille på den udbredte EU-modstand.

Det kan komplicere, men i virkeligheden også lette forhandlingerne, at en række afgørende spørgsmål er ved at komme i spil: budgetforhandlingerne, Tyrkiets status, valg af ny Kommissionsformand.....Dels kan det give et tidspres, idet meget kan tale for at få forhandlingerne om en ny forfatning på plads, inden de andre emner trænger sig for voldsomt på. Dels kan nogle af disse spørgsmål, først og fremmest budgettet, eventuelt indgå som brikker i et større samlet kompromis. Men i Paris, Berlin og London er det grundlæggende opfattelsen, at der først bør gøres et nyt forsøg på at nå et kompromis, når dette er inden for rækkevidde. Konsekvenserne af et nyt sammenbrud er simpelthen for uoverskuelige.

Det europæiske samarbejde har traditionelt bygget på solidaritet mellem medlemslandene. Hvis samarbejdet skal fungere i fremtiden, bør denne solidaritet genfindes i det udvidede EU. Det gælder i økonomisk henseende. Gennem omfattende bistand til Irland, Spanien, Portugal og Grækenland er det over et par årtier lykkedes at bringe disse lande økonomisk og socialt på fode. Det er et af Unionens historiske resultater. Den samme offervilje og generøsitet bør nu udvises i forhold til de nye fattigere medlemslande. Det bør være samarbejde og ikke trusler, som er ledetråden.

Tilsvarende er det afgørende, at landene viser

politisk vilje til kompromis og forståelse for overordnede europæiske hensyn og ikke står benhårdt på snævre nationale interesser. Også i erkendelse af at det europæiske samarbejde overordnet set indebærer betydelige nettogevinster politisk, økonomisk, socialt og menneskeligt for alle de deltagende lande. For at forfatningsforhandlingerne bliver genoptaget inden for en overskuelig fremtid taler også, at der er investeret så meget i projektet, at det ikke vil få lov til at sejle.

12. Styrk det overnationale samarbejde

Det rigtige ville være at styrke de overnationale træk i samarbejdet. Oplagt Kommissionen, som der var lagt op til med Konventets forslag om en mindre Kommission. Først og fremmest af to grunde. For det første fordi Kommissionen er dynamoen i samarbejdet og, i princippet i hvert fald, anlægger overordnede europæiske vinkler på problemerne. For det andet fordi Kommissionen generelt ikke diskriminerer mellem store og små

lande. Derfor ville det også være i f.eks. Danmarks interesse, at Kommissionen fik en langt stærkere rolle i samarbejdet, end tilfældet er i dag. Dermed ville Kommissionen tillige kunne blive den tjener for medlemslandene, som tidligere kommissionsformand Jacques Delors talte om, og samtidig forsvare traktaten.

Tilsvarende burde Europa-Parlamentet også ind i en langt stærkere rolle som led i bestræbelsen på at fremme et europæisk demokrati – igen på linie med Konventudspillet.

I det hele taget var Konventets udspil særdeles visionært. Når forhandlingerne om forfatningstraktaten, forhåbentlig inden længe, bliver genoptaget, bør de tage udgangspunkt i udspillet fra Konventet. Det gælder Europas fremtid.

Manuskriptet afsluttet den 10. marts 2004.

Politisk kronik 2. halvår 2003

Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Den 17. juni afsagde Højesteret dom i den injuriersag, som Dansk Folkepartis leder Pia Kjærsgaard havde anlagt mod Karen Sunds fra Folkebevægelsen mod EU. Hun havde i 1999 udtalt, at Folkebevægelsen ikke ville samarbejde med Dansk Folkeparti om et nej til euroen, fordi bevægelsen nødtigt ville identificeres med Pia Kjærsgaards racistiske synspunkter. Både byret og landsret havde dømt Karen Sunds til at betale i erstatning og dagbøder, men Højesteret omstøtte disse kendelser og frikendte Karen Sunds blandt andet med den begrundelse, at hendes udtalelser blev fremsat i en relevant politisk sammenhæng og måtte opfattes som møntet ikke på Pia Kjærsgaards person, men på de synspunkter, hun havde givet udtryk for som formand for Dansk Folkeparti på partiets årsmøde den 2.-3. oktober 1999.

Pia Kjærsgaard brugte sin sankthanstale den 23. juni til at rette et skarpt angreb på Højesteret, idet hun fandt, at dommen var hamrende forkert, hamrende uretfærdig og - hvad der var det principielt interessante - hamrende politisk, ligesom hun karakteriserede højesteretsdommere og politiske modstandere som magtens mørkemænd.

I begyndelsen af juli kunne pressen berette om en række sager, som viste, at den et år gamle udlændingelovs strammere bestemmelser om tilknytningskrav betød, at flere danske statsborgere ikke kunne flytte tilbage til Danmark med deres udenlandske ægtefælle, fordi ægteparrets samlede tilknytning til Danmark ikke var størst. Både integrationsminister Bertel Haarder og de øvrige partier bag udlændingeloven erkendte, at det var en

utilsigtet virkning, som de nu ville prøve at rette op på. Men de havde ikke umiddelbart en løsning på problemet, da en sådan ifølge de internationale menneskerettighedskonventioner, Danmark havde tilsluttet sig, ikke måtte føre til diskrimination. Dansk Folkepartis ventilerede på den baggrund endnu en gang den mulighed, at hvis konventionerne var en hindring, kunne det overvejes, at Danmark brød med dem, og at Danmark i øvrigt prøvede at få dem revideret.

Pia Kjærsgaards angreb på Højesteret og Dansk Folkepartis markering af, at det kunne være nødvendigt at bryde med de internationale konventioner på menneskerettighedsområdet fik især Venstres retsordfører Birthe Rønn Hornbech, men også De Konservatives politiske ordfører Pia Christmas-Møller til at opfordre statsminister Anders Fogh Rasmussen til offentligt at tage klar afstand fra disse udtalelser fra regeringens parlamentariske støtteparti. Men han var på sommerferie og forblev tavs. Dansk Folkeparti betragtede Birthe Rønn Hornbechs udfald som harmløse og selvpromoverende og mindede om den parlamentariske position partiet havde. Og skulle nogen have glemt det i sommerens løb blev de mindet om det den 28. juli, da partiets gruppeformand Kristian Thulesen Dahl advarede regeringen om, at hvis ikke regeringen levede op til partiets krav om en overordnet plan for automatisk og systematisk tvangshjemsendelse af samtlige afviste asylansøgere, ville partiet sandsynligvis nægte at indgå en aftale om finansloven for 2004.

Hjemvendt fra sommerferie brød statsministeren sin tavshed den 7. august, da han er-

klærede, at når dommerne kunne kritisere regeringens rockerpakke, så kunne politikerne selvfølgelig også kritisere domstolenes afgørelser, og at Pia Kjærsgaard havde ret til at have en mening om de domme, der afsiges af Højesteret. Og så henstillede han i øvrigt til alle om at være lidt mindre ømfindtlige, hvilket nok kan være lidt letkøbt sagt, hvis man anser en sag for at være både principiel og fundamental. Og det gjorde Birthe Rønn Hornbech. Henstillingen har givetvis ingen indflydelse haft på, at der i løbet af den næste måneds tid blev fundet et kompromis om ændringer i udlændingeloven.

Den 18. september indgik regeringen en aftale med Dansk Folkeparti og Socialdemokratiet, som betød, at tilknytningskravet fjernes for danskere, der havde været statsborgere i 28 år, samt for ikke-statsborgere, der var født og opvokset i Danmark og havde boet her i mindst 28 år. Desuden gennemførtes en række stramninger på andre områder, såsom at der som udgangspunkt ikke kunne gives ægtefællesammenføring ved et fætter-kusineægteskab, at kun børn op til 15 år kunne blive familiesammenført, øget kontrol med flygtnings ferierejser til deres hjemland, at udenlandske religiøse forkyndere skulle være selvforsørgende, skulle kunne tale dansk og dokumentere tilknytning til et trossamfund i Danmark. Det Radikale Venstre, som havde krævet tilknytningskravet fjernet for igen at indgå et regeringssamarbejde med Socialdemokratiet, kritiserede voldsomt Socialdemokraterne for at gå med til disse ændringer. Ændringerne blev vedtaget i Folketinget den 19. december kun med forligspartiernes stemmer.

En anden sag der optog politikerne i sommermånederne, var diskussionen om hele det grundlag, hvorpå regeringen havde truffet beslutningen om at deltage aktivt i krigen mod Saddam Husseins styre i Irak. På baggrund af, at der endnu ikke var fundet masseødelæggelsesvåben i Irak, og afsløringer i

USA og England om urigtige og/eller tvivlsomme efterretningsoplysninger, rejste Socialdemokraterne den 14. juli krav om, at regeringen igangsatte en uvildig undersøgelse af, om regeringens beslutning om at sende Danmark i krig mod Irak blev truffet på et forkert grundlag. Et vægtigt indlæg i diskussion kom fra den afgåede chef for FN's våbeninspektører Hans Blix. Han anklagede den danske regering for sammen med USA og England at have draget udokumenterede konklusioner på grundlag af hans rapport til FN's sikkerhedsråd. I den stod, at Irak ikke havde redegjort for destruktoren af masseødelæggelsesvåbnene, men det var udtrykkeligt fremhævet af Hans Blix, at fordi der ikke var redegjort herfor, var det ikke ensbetydende med, at disse våben stadigvæk fandtes. Det betød blot, at der ikke kunne redegøres for dem. Måske eksisterede de, måske ikke. På den baggrund hasteindkaldte udenrigsminister Per Stig Møller Det Udenrigspolitiske Nævn til møde den 16. juli. På det efterfølgende pressemøde angav udenrigsministeren, at regeringens begrundelse var, at Irak ikke havde overholdt kravene om omgående, betingelsesløst og aktivt samarbejde med FN. Masseødelæggelsesvåbnenes tilstedeværelse eller ej blev ikke nævnt.

Det lykkedes derfor ikke for udenrigsministeren at få lukket debatten eller fjernet oppositionens ønske om en offentlig høring. Det lykkedes heller ikke for statsministeren, da han vendte hjem fra sommerferie. Han gentog blot, hvad udenrigsministeren allerede havde sagt og spurgte retorisk dem, der nu brugte en masse krudt på at gå op i, om der var masseødelæggelsesvåben eller ej, hvad det var de ville? Ville de have Saddam Hussein tilbage? Oppositionens svar var, at det den ønskede var, at en så afgørende beslutning som at sende danske soldater i krig skulle hvile på et troværdigt grundlag, og det mente den ikke, regeringen havde givet Folketinget og den danske befolkning. Det handlede om troværdighed. Debatten blev yderligere

ophedet, da den danske krigsdeltagelse den 16. august krævede det første danske offer. Der blev efterfølgende rejst meget stærk kritik af den måde, hvorpå forsvarsminister Svend Aage Jensby havde informeret Det Udenrigspolitiske Nævn og offentlighed om omstændighederne i forbindelse med den danske soldat død. Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten gik så vidt som til at kræve hans afgang, et krav som de dog stod alene med.

Debatten fortsatte, også i USA og med stigende intensitet i England hvor premierminister Tony Blair blev voldsomt trængt, især da en amerikansk rapport konkluderede, at der endnu fem måneder efter Saddam Husseins fald ikke var fundet masseødelæggelsesvåben. Rapporten øgede også presset på den danske regering for at imødekomme oppositionens krav om en høring. Dansk Folkeparti havde konsekvent støttet regeringens afvisning, men den 25. oktober sagde Pia Kjærsgaard blandt andet på baggrund af nogle ikke helt afvisende udtalelser fra konservativ side, at partiet efterhånden syntes, at nu skulle den høring holdes. Da Kristendemokraternes afgørende repræsentant i Det Udenrigspolitiske Nævn var kommet til samme opfattelse, bøjede regeringen sig. Statsminister Anders Fogh Rasmussen forventede, at han kunne forhandle et grundlag for en høring på plads, et grundlag som gav mulighed for både at drøfte begrundelserne for deltagelsen i Irak-krigen og for en fremadrettet debat om, på hvilke vilkår det internationale samfund kunne gå ind og blande sig i et lands interne forhold. Høringen ville finde sted i begyndelsen af 2004.

Foruden Pia Kjærsgaards kritik af Højesteret og de internationale menneskerettighedskonventioner, problemerne med udlændingeloven og grundlaget for Irakkrigen måtte statsminister Anders Fogh Rasmussen også forholde sig til et internt venstreproblem, da han vendte tilbage efter den selvpålagte sommerferietavshed. Den 20. juli havde 13 fremtræ-

dende venstrefolk med bygge- og teknikborgmester i København og seks folketingsmedlemmer herunder skatteordfører Peter Christensen i spidsen offentliggjort »Venstres 10 teser«. Teseerne var ment som et oplæg til debat, men var i realiteten i bund og grund en basal kritik af, at den politik, Venstre havde ført, var for midtsøgende og ikke liberal nok. I teseerne hed det blandt andet, at ingen skulle afstå mere til det offentlige, end vedkommende havde tilbage til sig selv; at det var vigtigere, at skatten faldt end at den offentlige sektor voksede og at overførselsindkomsterne steg; at det var vigtigere at fastholde den enkeltes ansvar for fællesskabet end at lade fællesskabet overtage ansvaret for den enkelte; at det var vigtigere, at det altid kunne betale sig at arbejde end det var at bevare offentlig forsørgelse, der gjorde arbejde formålsløst. Gruppen havde indsendt de ti teser til partiet med henblik på at få dem sat til afstemning på Venstres landsmøde til november.

Den ikke-ferierende del af partiets ledelse mente, som det sig hør og bør, at debat i partiet altid var velkommen, men tog i øvrigt generelt afstand fra det konkrete indhold i teseerne. I øvrigt henviste den til, at der var igangsat et arbejde i partiorganisationen med at udforme et nyt principprogram, som først skulle vedtages på landsmødet i 2006. Teseerne blev noget blandet modtaget i partiets bagland. Især kravet om at sætte dem til afstemning på landsmødet vakte skepsis. En afstemning kunne vanskeligt opfattes på en anden måde end som en konfrontation med ledelsens politiske linie. Det var partiformanden også ganske klar over, så da Anders Fogh Rasmussen den 6. august for første gang udtalte sig om teseerne, var det med en fuldstændig klar og entydig afvisning af, at de skulle behandles på landsmødet. Partiets idédebat skulle efter hans opfattelse ikke kortsluttes ved utidige afstemninger. Det synspunkt blev yderligere banket fast på partiets sommergruppemøde den 8. august. Og der-

ved blev det. Men episoden vidnede om, at det ulmede i Venstres rækker, og at det at erobre og fastholde regeringsmagten slider på den rene ideologiske silke.

Landsmødet den 8.-9. november forløb derfor uden det store ideologiske opgør. Det var den forestående kommunalreform, der optog sindene. Et centralt tema i de mange kritiske indlæg fra de menige medlemmer var, om amterne skulle afløses af en regionslignende struktur med direkte valg af politikere til regionsråd eller om medlemmerne af regionsrådene skulle udpeges af kommunerne. Stemningen var klart til fordel for folkevalgte ledelser, og for at beslutningerne skulle træffes så tæt på borgerne som muligt. Der udtryktes en vis skepsis over for partiledelsens hensigter, men den bedyrede, at den ikke havde truffet nogen beslutning. Det ville den først gøre, efter Strukturkommissionen havde afleveret sin rapport i januar 2004, og den efterfølgende offentlige fire måneders lange debat var overstået. Alt i alt var det et fredsommeligt og - som det sig hør og bør - opbyggeligt landsmøde, der forløb helt som planlagt.

Det samme kan, omend langt mindre overbevisende, trods alt siges om forløbet og indholdet af Socialdemokratiets kongres, selv om de gamle sår fra formandsskiftet i november 2002 var blevet revet op kort inden kongressens åbning den 13. september. De blev revet op, da pressen i dens foramtale refererede dele af indholdet af bogen »Lykketoft«, som var udarbejdet af partiformand Mogens Lykketoft i samarbejde med journalisten Thomas Larsen. Heraf fremgik det, at Mogens Lykketoft i bogen hævdede, at han ikke havde et medansvar for, at Socialdemokraterne i valgkampen stod uden bud på en strammere udlændingepolitik, og at han ikke havde andel i det begivenhedsforløb, som førte til, at Poul Nyrup Rasmussen trådte tilbage som partiformand. Det førte til skarpe udtalelser fra Poul Nyrup Rasmussen og en del andre socialdemokrater. Ingen havde dog

en interesse i allerede nu at kaste partiet ud i endnu et opgør og slet ikke på et tidspunkt, hvor meningsmålingerne var begyndt at vise, at partiet havde genvundet lidt af det tabte terræn.

Mogens Lykketoft brugte sin kongrestale til at beklage mediestormen, til at angribe regeringen og til at præsentere syv politiske programpunkter, som skulle udgøre partiets overordnede strategi frem til næste valg. De syv punkter var to milliarder kroner ekstra til forskning og uddannelse, en jobplan der skulle skaffe 15.000 nye jobs, ansættelse af 3.000 flere skolelærere og flere penge til skolebøger, et loft på 1.000 kr om måneden for børnepasning, ansættelse af flere sygeplejersker og læger til de svageste patienter på hospitalerne, sikring af bedre tid i ældreplejen samt stop for nedskæringer på natur og rent vand. Disse punkter skulle gentages igen og igen. Så meget havde de socialdemokratiske strateger og kommunikatorer altså lært af forløbet af den sidste valgkamp: Fokus, forenkling og gentagelse.

Det var muligvis fordi det ikke levede op til disse krav, og fordi det indeholdt for mange kontroversielle forslag, at det oplæg til et samlet velfærdsudspil, som en gruppe med Henrik Sass Larsen som formand i januar 2003 var blevet bedt om at udarbejde, ikke blev behandlet på kongressen. Endog et reduceret oplæg blev endeligt opgivet i december. For at imødegå den kritik, der var rejst af de politiske modstandere for ikke at anvise finansiering af de syv punkter, offentliggjorde Socialdemokratiet den 22. december sit udspil hertil. Det var især afskaffelse af skattehuller og -særregler, af erhvervstilskud og forskellige tilskudsordninger samt øgede bidrag fra erhvervslivet til en bedre uddannelsesindsats, der skulle bidrage til finansieringen.

Kongressens omkring 650 delegerede valgte kandidaterne til europaparlamentsvalget i ju-

ni 2004. Poul Nyrup Rasmussen blev spidskandidat efterfulgt af Henrik Dam Kristensen, Britta Thomsen, Christel Schaldemose og Dan Jørgensen. Pressefotografierne af lykønskningshåndtrykket mellem Poul Nyrup Rasmussen og Mogens Lykketoft var et klart dementi af Victor Borges motto: smilet er den korteste vej mellem mennesker.

Siden Jann Sjursen i maj 2003 havde meddelt, at han ikke ville stille op til det næste folketingsvalg på grund af modstand mod at ændre partiets navn, havde der udviklet sig en heftig intern debat i partiet. Kristeligt Folkepartis landsmøde den 25.- 26.oktober tegnede derfor til at blive et af de mest afgørende i partiets historie. Tilværelsen lige omkring spærregrænsens to procent var utilfredsstillende. Den nye partiformand Marianne Karlslose var overbevist om, at partiets værdier blev delt af en større del af vælgerne end dem, der havde stemt på partiet ved sidste valg. Hun repræsenterede den del af partiet, som ønskede at gøre det mere åbent og mediebevidst, og at det også skulle appellere til andre end bekendende kristne. Det skulle være et politisk parti og ikke en menighed.

Et navneskift til Kristendemokraterne skulle signalere fornyelsen. Men om det var der, hvad Jann Sjursens afgang jo vidnede om, ikke enighed, så det var højst usikkert om forslaget kunne samle det nødvendige to tredjedels flertal. For en del af tvivlerne betød det sikkert meget, at en af partiets stiftere Inge Krogh i et kort indlæg anbefalede det nye navn med den begrundelse, at hun på landsmødet var blevet overbevist om, at partiets politiske grundlag ikke blev ændret. Resultatet af afstemning blev, at 218 stemte for og 93 imod. Det fremgik af Marianne Karlssens politiske beretning, at midterpositionen skulle bevares. Hun ville ikke sige, hvem partiet ville pege på som statsminister efter næste valg, men nævnte to regeringskombinationer: en firkløveregering af Venstre, De

Konservative, Det Radikale Venstre og Kristendemokraterne eller af De Konservative, Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre og Kristendemokraterne.

Den 25.- 26.oktober afholdt Socialistisk Folkeparti landsmøde for at fastlægge partiets europapolitiske program forud for valget til Europaparlamentet. Historisk havde det spørgsmål gentagne gange skabt dybtgående uenighed i partiet, og den blev også markeret ganske tydeligt gennem de meget tætte afstemninger om de 238 ændringsforslag, der var stillet til ledelsens forslag. Det nye var, at på dette landsmøde var det de mere EU-positive, der vandt de fleste af afstemningerne. En af de centrale afstemninger gjaldt holdningen til forsvarsforbeholdet. Med stemmerne 98 for og 85 imod vedtoges det, at forsvarsforbeholdet efter en folkeafstemning helt kunne afskaffes og erstattes af en dansk aftale og en ensidig dansk erklæring, som præciserede den danske politik, herunder at Danmark ikke ville kunne støtte opbygningen af en eventuel europæisk militær stormagt og heller ikke en europæisk forsvarspagt. Det åbnede op for, at Danmark kunne deltage både i fredsskabende og fredsbevarende aktioner under EU-ledelse. Partiets ledelse fik også landsmødets tilslutning til at arbejde for en ændring af det retlige forbehold, så Danmark kunne deltage i den civil- og asylretlige del af samarbejdet, mens modstanden mod det strafferetlige og politimæssige samarbejde skulle skærpes. Socialistisk Folkeparti havde taget endnu et skridt på den lange march fra EU-modstand til EU-støtte. Skridtet var så stort, at der var hele 45 delegerede, der stemte imod den samlede landsmødeudtalelse, mens 133 stemte for.

Det var også baggrunden for, at partiets repræsentant i Europaparlamentet Pernille Frahm umiddelbart efter landsmødet offentligt erklærede, at hun ville have det vedtagne program omstødt på endnu et landsmøde. En højst usædvanlig undsigelse af partiets offici-

elle politik, som da også omgående blev kraftigt imødegået af Holger K. Nielsen. Uenigheden kom yderligere konkret udtryk, da Margrete Auken - markant fortaler for en positiv holdning til EU - inspireret af landsmødebeslutningerne valgte at melde sig som kandidat til Europaparlamentet. En urafstemning blandt partiets medlemmer sidst på året viste, at 1.546 havde stemt på Margrete Auken og 1.504 på Pernille Frahm. Dermed blev det endnu en gang demonstreret, at partiet var delt i to nærmest præcis lige store fløje.

Det var også en kandidat til europaparlamentsvalget, der på Dansk Folkepartis landsmøde den 20.- 21. september løb med de store overskrifter. Med et endog usædvanligt harskt ordvalg kastede Ulla Dahlerup sig ind i den standende værdi- og kulturkamp med et voldsomt angreb på de kulturradikale, Klaus Rifbjerg, Danmarks Radio, Politiken og hele venstrefløjen. Nu var regnskabet's time kommet. Hendes tale indeholdt derimod ikke noget om EU. Om det spørgsmål sagde Pia Kjærsgaard, at Dansk Folkeparti ville helt ud af EU og i stedet søge en aftale, der kunne sammenlignes med den, Norge havde. Hun truede regeringen med, at partiet ville trække sin parlamentariske støtte, hvis der ikke under forhandlingerne om næste års finanslov blev fremlagt en skriftlig plan for en drastisk forøgelse af hjemsendelsen af afviste asylsøgere. Midt i begejstringen og stoltheden om den indflydelse partiet havde opnået, var det lidt usædvanligt, at ledelsen kun med nød og næppe kun mønstre det nødvendige flertal på 313 stemmer for, der skulle til for at ændre partiets love, så hovedbestyrelsen fremover fik beføjelser til at lade personer uden dansk statsborgerskab blive medlem af partiet. 339 stemte for, mens 123 stemte imod.

»Far er ikke vred, far er skuffet«, således indledte finansminister Thor Pedersen det hastende indkaldte pressemøde den 22. august, hvor regeringen præsenterede finanslovsforslaget

for 2004, fire dage før planlagt. Baggrunden var, at regeringen, som det var sædvane, om formiddagen den 22. august havde udleveret forslaget til medlemmerne af finansudvalget med den klausul, at det ikke måtte omtales før fire dage senere. Men allerede få timer senere var væsentlige dele af indholdet kendt af journalisterne på Christiansborg. Derved havde regeringen mistet initiativet og kontrollen med hensyn til at sikre, at netop de elementer af forslaget, som den fandt vigtigst, kom til at sætte mediernes dagsorden. Netop det forhold var baggrunden for, at oppositionen valgte at bryde tavshedspligten, idet den henviste til, at regeringen i de seneste dage selv havde haft ualmindelig travlt med at servere nyheder fra finansloven og det på en måde, som oppositionen fandt dybt manipulatorisk og misvisende. Endnu en gang demonstreredes det, hvorledes den skarpe konkurrence om at sætte mediernes dagsordenen fik partierne til højt og flot at blæse på god og anstændig parlamentarisk adfærd.

Forslaget indeholdt indtægter på 450 milliarder kroner og udgifter på 445 milliarder kroner og en omflytning på omkring seks milliarder kroner. Finanslovsforslaget indeholdt i øvrigt kun få nye initiativer. Det indeholdt forskellige puljer, som det var regeringens ambition at få forhandlet på plads gennem brede delforlig om f.eks. politi og kriminalforsorg, om forskning, om en SU-reform og om trafikinvesteringer. Under finanslovsdebatten den 9. september var den stigende ledighed et af de centrale temaer. Socialdemokraterne angreb regeringen for passivitet og henviste til partiets eget finanslovsforslag, der, sagde de, ville skaffe 15.000 nye jobs. Partiet anklagede også regeringen og Dansk Folkeparti for at begå det største generations-tyveri i danmarkshistorien ved at favorisere de ældre på bekostning af de unge.

Blandt de regeringsforslag, der også påkaldte sig opmærksomhed under debatten, var en

besparelse på 800 millioner kroner ved at ændre reglerne, ikke af satserne, for at kunne modtage dagpenge, og at børnecheck, boligstøtte og uddannelsesstøtte fremover skulle stige i takt med prisudviklingen og ikke som hidtil følge lønudviklingen. At ændre på dagpengesystemet betegnede Socialdemokraterne som et klart løftebrud og de andre forslag som et brud på satspuljeforliget. Også Dansk Folkeparti stillede sig skeptisk over for disse forslag. Debatten efterlod dog ingen tvivl om, at finansloven skulle forhandles på plads med Dansk Folkeparti, blandt andet fordi den skulle indeholde en udmøntning af skatteforliget fra april 2003.

Den 27. august præsenterede regeringen »Vækst, Velfærd og Fornyelse II«, i alt 191 initiativer, forslag og reformer, der skulle udgøre det supplerende regeringsgrundlag frem til valget. Mange af dem var kendte i forvejen, såsom at fastholde skattestoppet, at holde fast ved en beskeden vækst i det offentlige forbrug, at halvere den offentlige gæld frem til 2010, flere fritvalgsordninger mv. Derudover spændte de fra højere straffe for personfarlig kriminalitet, forbud mod at bære kniv på offentlige steder og betaling hvis man udeblev fra en aftale med det offentlige over hurtig og konsekvent hjemsendelse af afviste asylsøgere til en forslag om en aldersgrænse på 16 år for køb af tobak, om øget optag af studerende ved medicinstudiet og om en modernisering og liberalisering af navneloven.

Anders Fogh Rasmussen og Bendt Bendtsen fremhævede ved præsentationen især fire indsatsområder. Det første handlede om konsekvens eksempelvis inden for retspolitikken. Det andet var skoleområdet, hvor der skulle stilles krav og gøres op med rundkredspædagogikken. Det tredje var en række forslag, der konkretiserede princippet om »noget for noget« ved at belønne dem, der gjorde en indsats. For det fjerde ville regeringen nedsætte en velfærdskommission be-

stående af uafhængige eksperter. Den skulle analysere, om de stigende velfærdsudgifter frem til 2020 kunne finansieres med uændrede skatter, fremkomme med forslag til reformer der kunne øge beskæftigelsen og nye forslag til at finansiere velfærdsydelserne samt komme med forslag til velfærdsreformer, der ville sikre, at nuværende generationer ikke overlod regningen til kommende generationer. Kommissionen skulle afslutte sit arbejde ved udgangen af 2005, det vil sige efter det næste folketingsvalg, som senest skulle afholdes den 20. november 2005. Nok så interessant erklærede statsministeren på pressemødet, at han anså det for meget vanskeligt at forestille sig, at større reformer af velfærdssystemet kunne blive gennemført uden Socialdemokratiets støtte.

Det mildnede dog ikke oppositionspartierne. De kritiserede især den tidsfrist, der var sat for kommissionens arbejde. Den betød efter deres mening, at regeringen dermed havde parkeret de følsomme politiske emner såsom ændringer af overførselsindkomster, efterløn og folkepension i en syltekrukke, ganske enkelt fordi regeringen var bange for at komme med sine egne bud forud for den kommende valgkamp af frygt for vælgernes reaktion. Regeringen manglede mod og politisk lederskab, lød det.

Politisk lederskab blev der i hvert fald stærkt brug for, da finanslovsforhandlingerne nåede ind i den afgørende fase i første uge af november. Som sædvanlig var det uenigheden om, hvorfra pengene skulle hentes til at betale for de ønsker, partierne hver især havde, der skilte. Den 2. november forlod Socialdemokraterne, Det Radikale Venstre og Kristendemokraterne forhandlingerne om et nyt politiforlig. De kunne ikke blive enige med regeringen om niveauet for udvidelsen af politistyrken og slet ikke om regeringens forslag til blandt andet at betale for udvidelsen med besparelser på børnechecken og boligstøtte. De ledsagede deres exit med bemærk-

ninger om blokpolitik og aftalt spil med Dansk Folkeparti. Harmen blev ikke mindre, da regeringen den 3. november indgik en aftale med Dansk Folkeparti om bevaring af kulturarv og støtte til teatre betalt ved at afskaffe portostøtten til foreningsblade. Det var derfor overraskende, at det lykkedes regeringen den 4. november at indgå en aftale med Socialistisk Folkeparti og Det Radikale Venstre om flere penge til Det Kongelige Teater i de næste fire år. Deres pris var, at teatrene i københavnsområdet fik et ekstra løft på seks millioner kroner. På et hasteindkaldt møde besluttede Socialdemokraterne at tilslutte sig, hvad også Kristendemokraterne og Enhedslisten gjorde. Derimod var Dansk Folkeparti ikke med. Men så var det også slut med de helt brede forlig.

Det lykkedes nemlig regeringen at indgå en aftale med Det Radikale Venstre, Kristendemokraterne og Dansk Folkeparti om en samlet ti-års plan for trafikinvesteringer på i alt 91 milliarder kroner. Aftalen indebar en beskæring på 200 millioner kroner fra byfornyelsen og 130 millioner kroner ved at afskaffe hjemmeserviceordningen for alle andre en folkepensionister. Resten af midlerne fandtes i en pulje, der allerede var afsat til langsigtede trafikinvesteringer. Den pulje var der nu disponeret over på nær seks milliarder, som Socialdemokraterne derved afskar sig fra at få indflydelse på ved ikke at gå med i forliget. Deres og den øvrige venstrefløjs begrundelse for at stå uden for var, at de ikke ville spare på byfornyelsen og hjemmeservice. De radikale var villige til at betale den politiske pris, det var, at aftalen splittede de tidligere regeringspartnere, fordi aftalen med Marianne Jelveds ord var årtiers største jernbaneaftale. At aftalen også i et vist omfang kunne udviske billedet af blokpolitik og regeringens afhængighed af Dansk Folkeparti vejede i forhold hertil mindre.

Men afhængig af Dansk Folkeparti var og blev regeringen. Sideløbende med de offici-

elle møder med de andre partier havde finansminister Thor Pedersen derfor ført hemmelige forhandlinger med Dansk Folkepartis finansordfører Kristian Thulesen Dahl. Den endelige aftale blev forhandlet på plads den 8. november. Ældrechecken blev gjort permanent. Dagpengereglerne blev ændret, så højtlønnede fik op til fem ugers karenstid, før der blev udbetalt dagpenge. Desuden ændredes beregningsperioden. Regeringens oprindelige mål om at spare 800 millioner kroner på dagpengene var reduceret til omkring 200 millioner kr. Boligstøtte og børnecheck skulle fremover reguleres efter prisudviklingen. På sigt ville det give meget store besparelser. Desuden indeholdt den et fireårigt forlig om kriminalforsorgen, der blandt andet betød, at der skulle bygges et nyt fængsel, etableres ekstra pladser i eksisterende fængsler og arresthuse, sættes hårdere ind over for narko i fængslerne og over for unge kriminelle. Aftalen indeholdt også et treårigt politiforlig, der sikrede 720 ekstra politibetjente på gaden, dels gennem nyansættelser dels som følge af effektiviseringer, udbetaling af opsparet overarbejde og bedre IT-udstyr. Den indeholdt også en forsøgsordning, hvor nogle kommuner fik mulighed for at sælge almennyttige lejelejligheder. Endelig skal det nævnes, at der inden 1. marts 2004 skulle ligge en handleplan, der kortlagde, om proceduren for udvisning af afviste asylansøgere kunne skærpes.

Finanslovsaftalen betød, at Dansk Folkeparti havde sikret sig indflydelse i de kommende år på endnu nogle vigtige politiske sagområder, foruden at partiet havde fået indrømmelser på nogle mærkesager som for eksempel ældrechecken, gratis influenzavaccine til pensionister, penge til hospice og mindre besparelser på dagpengeomådet end oprindeligt foreslået. Men Dansk Folkeparti havde dog også måttet indse, at der var grænser for, hvor langt det kunne presse regeringen. Den havde eksempelvis fået reduceret støttepartiets meget omfattende krav om flere penge til

de ældre markant. Finansministeren havde ved at kæde regeringens forslag på trafik-, kriminalforsorgs- og politiområdet sammen med besparelser, han på forhånd vidste, at Socialdemokraterne ikke kunne godtage, formået stort set at isolere dem. Finansministeren fandt, ikke overraskende, at det var en overordentlig god finanslov.

Socialdemokratiet delte bestemt ikke den vurdering. Finansloven gjorde ikke noget aktivt for at afhjælpe den stigende ledighed, og med ændringerne i børnechecken og boligstøtten blev de laveste indkomstgruppers i forvejen beskedne skattelettelser spist op. Ledigheden, den sociale skævhed og den samlede økonomiske politiks troværdighed var temaer som Socialdemokraterne gentog med stigende styrke. Socialdemokraterne beskyldte regeringen for at begå aftalebrud. De mente, at ændringerne i reglerne for boligstøtte og børnecheck brød satspuljeforliget. Endelig beskyldte de også regeringen for at begå løftebrud over for befolkningen ved at ændre på reglerne for dagpenge. Den beskyldning var Socialdemokraterne ikke ene om at fremføre.

Ændringerne blev nemlig mødt med massiv kritik af lønmodtagerorganisationerne og Dansk Arbejdsgiverforening. Sidstnævnte karakteriserede ændringerne som et misfoster. Hertil kom, at også De Konservatives bagland kritiserede forliget voldsomt, fordi det ville ramme en del af partiets kernevælgere. Modstanden var allerede kommet tydeligt frem på partiets landsrådsmøde, som fandt sted samtidig med, at de afgørende forhandlinger fandt sted i Finansministeriet, så Bendt Bendtsen var altså bekendt med den, da han accepterede forliget. Protesternes omfang begyndte at minde om Socialdemokratiets efterlønssag i 1998. Da statsministeren var på officielt besøg i Mexico, var det beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen og finansminister Thor Pedersen, der måtte forsvare forliget. De sagde, at det Venstre

havde lovet under valgkampen var, at man ikke ville ændre på dagpengesatserne. Dem var der ikke ændret på i forliget, kun dagpengereglerne. De Konservatives finansordfører Lars Barfoed luftede dog muligheden for at genforhandle forliget.

Siden regeringen trådte til, havde det været et helt afgørende kernepunkt for regeringen, at den holdt sine løfter fra valgkampen. Den havde en kontrakt med vælgerne, som den ville holde. De kunne derfor stole på den. Regeringens og ikke mindst statsministerens troværdighed var imidlertid nu for alvor kommet i spil. Den 10. november viste aftenudgaven af TV-avisen et klip fra valgkampen, hvor Anders Fogh Rasmussen lovede, at Venstre ingen forslag havde om at forringe dagpengesystemet. Denne dokumentation gjorde det endelige udslag.

Den 11. november om morgenen meddelte regeringen, at den i forståelse med Dansk Folkeparti trak indgrebet i dagpengene tilbage. Finansminister Thor Pedersen ledsagede tilbagetrækning med et løfte om, at der i resten af valgperioden ikke ville blive ændringer på dagpengeområdet. Først når Velfærdskommissionen havde afsluttet sit arbejde, kunne de spørgsmål igen komme på dagsordenen. Den erklæring afholdt imidlertid ikke De Konservatives finansordfører Lars Barfoed fra at udtale, at han da gerne ville foreslå nye besparelser på dagpengeområdet, når den næste finanslov skulle forhandles. Venstre var i forvejen stærkt irriteret over De Konservatives hele adfærd i denne sag, så den udtalelse fik Venstres finansordfører Kristian Jensen til at fare i flint med en bemærkning om, at Lars Barfoed måtte være politisk tonedøv. Bendt Bendtsen måtte derfor den 13. november rykke ud med en erklæring, der fastslog, at der hverken kom besparelser på dagpengene eller nogen dagpengereform før tidligst efter næste valg.

Socialdemokraterne kunne nu - efter at have

været placeret på sidelinien i et par døgn - sidde tilbagelænet og nyde udviklingen. De undlod selvfølgelig ikke at gøre opmærksom på, at vælgerne herefter heller ikke kunne tro på regeringen i andre sager. Dansk Folkeparti tog det roligt. Selvom det havde accepteret forliget efter at have fået forhandlet besparelsen stærkt ned, havde det hele tiden været imod indgrebene. Kristian Thulesen Dahl kunne derfor med overbevisning nu sige, at her kunne regeringen bare se, hvad der skete, når den ikke lyttede til Dansk Folkeparti.

Trods tilbagetrækningen var skaden sket. Regeringen havde mistet noget af sin troværdighed. Det var i hvert fald, hvad to tredjedele af vælgerne mente ifølge meningsmålingerne. Begivenhedsforløbet havde vist, at den kampagne, Venstre siden efterlønssagen i 1998 konsekvent havde kørt mod daværende statsminister Poul Nyrup Rasmussens og Socialdemokratiets mangel på troværdighed, nu havde ramt partiet og statsminister Anders Fogh Rasmussen selv. Begrebet troværdighed var blevet gjort til et selvstændigt punkt i den politiske konkurrence. Det viste også det problematiske i at afgive for håndfaste garantier under en valgkamp, fordi de kunne binde politikernes muligheder for at træffe de beslutninger, som en senere udvikling nødvendiggjorde. Dilemmaet i det repræsentative demokrati mellem at have tillid til de valgte politikere og politikernes pligt til at træffe de efter deres vurdering nødvendige beslutninger var blevet klart illustreret. Politisk lederskab over for bindende kontrakter med vælgerne.

Dagpengesagen var så afgjort den uheldigste for regeringen, men enkelte af dens ministre havde også i løbet af efteråret bidraget med sager, der ikke gavnede dens image. Kirkeminister Tove Fergo havde allerede bidraget hertil i foråret og i september erkendte hun i et svar til de folkevalgte statsrevisorer, at hun havde et ansvar for de økonomiske problemer, der var i Kirkeministeriet, og at hun ik-

ke havde orienteret Folketingets kirkeudvalg ordentligt om, hvor galt det stod til. Det havde hun ikke været slet så villig til i foråret. Hun modtog også kritik af at have inviteret en præst fra Indre Mission til at holde den traditionelle gudstjeneste ved Folketingets åbning. Hendes begrundelse var, at hun ville være sikker på, at præsten troede på Gud. Og endelig opstod der kritik af hendes håndtering, dels af proceduren ved ansættelsen af Kirkeministeriets pressesekretær Henrik Gade Jensen, dels af hans fratrædelse med seks måneders løn, hvilket efter kritikernes mening indikerede, at han ikke var trådt frivilligt tilbage, som hævdet af Tove Fergo, men var blevet fyret på grund af, at han i pressen var blevet beskyldt for at have nynazistiske sympatier. Disse beskyldninger søgte Dansk Folkepartis to præster Jesper Langballe og Søren Krarup som et led i deres kulturkamp i Folketinget forgæves at få ministeren til at forholde sig til.

Miljøminister Hans Christian Schmidt blev beskyldt for inhabilitet og magtfordrejning, kort sagt vennetjenester, i forbindelse med uddeling af puljepenge og konkrete afgørelser han havde truffet i ministeriet. Den 31. oktober meddelte ombudsmand Hans Gammeltoft-Hansen, at han indledte en undersøgelse af ministerens forvaltning af puljepengene, ligesom statsrevisorerne og Rigsrevisionen gik ind i sagen. Ombudsmanden tilføjede ministeren en næse, fordi han ikke havde erklæret sig inhabil, da den arbejdsplads, hvorfra han havde orlov, havde søgt om støtte fra puljen.

Skatteminister Svend Erik Hovmand kom i vælten, da det kom frem, at TDC - efter at have bragt konstruktionen op i Ligningsrådet og der fået grønt lys - havde udnyttet et hul i skattelovgivning til at trække endog meget store millionbeløb fra i skat. Oppositionen anklagede ministeren for i sin iver efter at pleje erhvervslivets interesser bevidst at have undladt at stoppe dette hul ved ikke at have

genfremsat et lovforslag fra den tidligere regering. Han var dermed ifølge oppositionen vidende om hullets eksistens, hvilket han dog benægtede. Da det viste sig, at statsminister Anders Fogh Rasmussen fra Skatteministeriet havde fået oplysninger, som ikke var korrekte, og at han dermed var kommet til at afgive forkerte oplysninger til Folketinget, nedsatte han omgående en undersøgelseskommission, der skulle kulegrave hele sagsforløbet.

Et af de mest sprængfarlige emner i dansk politik - forholdet til EU og de danske forhold - blev for en tid demonteret og fjernet fra den aktuelle dagsorden. Det skete, da EU's stats- og regeringschefer på et topmøde i Bruxelles den 13. december måtte konstatere, at de ikke kunne blive enige om en ny forfatningstraktat for EU. Hvornår en enighed kunne opnås henstod i det uvisse.

Regeringen var ikke kommet så godt ud af 2003 som af 2002. Vælgernes tilslutning begyndte så småt at sive, ledigheden voksede, det havde knebet lidt mere med at bevare initiativet og sætte dagsordenen, og troværdigheden havde lidt et knæk. Flere episoder havde vist, at det ikke var lutter harmoni, der herskede internt i regeringen. Den gamle regel om, at efter et par år taber en ny regering sin nyhedsværdi, det bliver hverdag og ansvaret begynder så småt at slide, virkede også for denne regering. Samarbejds mønstret havde ikke ændret sig. Regeringen kunne sta-

dig regne med Dansk Folkeparti parlamentariske støtte, hvad forløbet af finanslovsforhandlingerne tydeligt viste, og partiets indflydelse på dansk politik steg støt og roligt jo flere af de flerårige forlig, det blev en del af. Socialdemokratiet fremstod nu mere fokuseret i sin kritik af regeringens politik, men det var ikke en samlet og fasttømret opposition regeringen stod over for. Det Radikale Venstre havde kritiseret Socialdemokratiets finansiering af dets syvpunktprogram for at svigte 2010 målsætningen og havde indgået forlig med regeringen, mens Socialdemokratiet stod uden for. Det omvendte var også tilfældet.

Men alt dette var dog for ingenting at regne i forhold til, da følgende meddelelse blev bragt i medierne den 25. september: »Hofmarskallatet meddeler, at Hendes Majestæt Dronningen i det statsråd, der er berammet til at finde sted onsdag den 8. oktober 2003 kl. 10.00 i Residenspalæet på Amalienborg, agter at give samtykke til, at Hans Kongelige Højhed Kronprinsen indgår ægteskab med konsulent, frøken Mary Elizabeth Donaldson.« Brylluppet ville finde sted den 14. maj 2004. Det gav dog ingen umiddelbar fremgang i meningsmålingerne for regeringen, at finansminister Thor Pedersen dekretede halv fridag for de statsansatte den 14. maj, - hvis arbejdet tillod det.

Manuskriptet afsluttet den 25. marts 2004.

Anmeldelser

Henrik Jensen: Europa-udvalget – et udvalg i Folketinget. Århus: Aarhus Universitetsforlag, 2003, 218 sider.

Allerede under forhandlingerne om optagelse i det daværende EF havde Folketinget nedsat et ad hoc-udvalg med den opgave at følge regeringens forhandlinger. Da danskerne den 2. oktober 1972 stemte sig ind i Fællesmarkedet, som det dengang blev kaldt, blev udvalget gjort permanent. Det skete gennem tiltrædelsesloven, men samtidig gennemførte Folketinget den udvalgsreform, der skabte stående udvalg på i praksis alle ministerressorts. Udvalget er således et af de stående udvalg, og det kan på mange måder sammenlignes med dem. Samtidig har det adskillige markante særtræk, som gør, at der er særlig grund til at interessere sig for det. Dermed er også sagt, at Henrik Jensens bog om netop Europa-udvalget udfylder et stort hul i vores viden om en politisk betydningsfuld institution.

Der er flere grunde til det, hvoraf tre særligt skal fremhæves. For det første har Europa-politikken en særlig status i dansk inden- og udenrigspolitik. Medlemskabet og med tiden især de betingelser, hvorpå Danmark deltager, har steds været omtvistet, hvad de mange folkeafstemninger, deriblandt to, der blev tabt af regeringen. Samtidig har der i Folketinget altid været et stort flertal for ikke bare medlemskabet, men også EU-samarbejdets fulde konsekvenser. Det understreger den siddende regerings behov for at have tråde med stor transmissionskapacitet til befolkningen, og Europa-udvalget er en af disse. Dets betydning er da også gradvis udbygget gennem årene, takket være et spil mellem regering og opposition og mellem tilhængere og modstandere/skeptikere. Det er et spil, som Henrik Jensen uddyber på forbilledlig vis.

For det andet har udvalget særlige opgaver, som er delvis, men ikke fuldt ud sammenlignelige med de

opgaver, som de andre stående udvalg (fagudvalgene, som Henrik Jensen kalder dem) tager sig af. Det hænger sammen med, at Danmark med medlemskabet af EU har overdraget en del af den lovgivningskompetence, som ellers tilkommer regeringen og Folketinget til EU. Derfor er proceduren i grove træk, at ministrene i alle væsentlige spørgsmål skal forelægge deres forhandlingsoplæg for udvalget, når den pågældende sag tages op til forhandling i ministerrådet. Igen gør Henrik Jensen en fortrinlig indsats med sin omhyggelige gennemgang af, hvordan procedurene fungerer i praksis, og hvordan positionerne som regering og opposition, tilhænger og modstander-skeptiker øver indflydelse på, hvordan procedurene bliver brugt.

For det tredje er udvalget et tværgående udvalg, som arbejder på tværs af de øvrige stående udvalg. Det skaber et koordinationsproblem, for udvalget behandler således sager, hvis indhold ikke afviger fra de sager, som fagudvalgene behandler. Deres eneste særkende er, at de i modsætning til fagudvalgenes sager skal endeligt afgøres i EU og ikke i det danske folketing. Dette tredje punkt har særlig interesse, fordi de igangværende overvejelser om en tilpasning af Folketingets EU-procedurer endnu engang kredser om, hvordan man kan styrke fagudvalgenes inddragelse i behandlingen af EU-lovgivning. Det er imidlertid ikke nogen ny problemstilling, og også på dette punkt er det rette tillægsord, at Jensen har præsteret en forbilledlig analyse. Hans nøgterne konklusion er, at fagudvalgene nok har muligheden for at blande sig, men at de i begrænset omfang har udnyttet den. Substantiel EU-politik er og bliver altså en sag for Europa-udvalget. Det interessante er, som Jensen også viser, at nogle af partierne har taget bestik heraf og gennem hastige udskiftninger sørger for, at deres medlemmer af udvalget er på højde med den indholdsmæssige udfordring, som særlig tunge sager præsenterer.

Bogen har to store styrker. Den ene er dens omhyggelige afdækning af Europa-udvalgets udvikling og arbejdsformer. Den bygger på en omfattende indsamling af data, som inkluderer analyse af dokumenter, indsamling af kvantitative data, interviews og i et vist omfang deltagerobservation. Det er alt sammen dokumenteret til mindste detalje, og der tages hellere et forbehold end drages en dristig slutning på et spinkelt grundlag. Den anden er på sæt og vis bogens beskrivende-analytiske sigte og metode. Med den demonstrerer Henrik Jensen, hvor utroligt langt, man kan komme med et overvejende beskrivende sigte. Det kunne være en farlig invitation til udflugter ud ad mange tangenter, men i Jensens stramme form, er analysen grundlæggende styret af to spørgsmål: Hvordan er det? Og er der nogen regularitet i det, når hensyn tages til partiernes forskellige politiske holdninger til EU og til deres position i regering og opposition? Det giver ikke plads til mange svinkeærinder. For Jensen er grundlæggende solidt forankret i den klassiske institutionalisme, hvis præcise konturer først er trådt frem med ny-institutionalismernes sejrsgang inden for nutidens politologi.

Med bogen om Europa-udvalget er Henrik Jensen således sig selv. Han nærer en indædt skepsis over for dristige teorier, der angiveligt vil forenkle de svære, men som ender med at gøre det vanskeligt gennemskueligt. Det giver ham en instinktiv, men ganske velbegrundet modvilje mod den principal-agent-teori, som for tiden dominerer inden for bl.a. parlaments- og EU-forskningen. Han er på det punkt ikke kommet længere end til den struktur-aktør-problematik, som var oppe i hans studietid for et par årtier siden. Men det sære er, at en mand, som på intet tidspunkt forsømmer at understrege sit agnostiske forhold til enhver form for teori, i nogen grad har strikket en spændetrøje til sig selv. Det sker i form af en gentagelse af det spørgsmål, som Jensen formulerede allerede i sin første bog om Folketingets stående udvalg, og som han nu gentager i sin tredje om Europa-udvalget: Er udvalgene arenaer eller aktører? Det er bestemt et relevant spørgsmål, og da Henrik Jensen første gang besvarede det faldt en del af sløret fra blandt andet denne læsers øjne.

Nu gentages det, denne gang med adresse på Europa-udvalget. Det bidrager generelt til en forlæn-

gelse af en bog, som er stramt skrevet, men som kunne have vundet, hvis forfatteren ikke hele tiden skulle gentage og besvare spørgsmålet om udvalgets status som aktør eller arena på ganske omstændelig vis. Når det er sådan kommer det til at ligne en tvangstanke, som Henrik Jensen bør frigøre sig fra. Det gælder så meget mere, som netop Europa-udvalget i de sammenhænge, hvor det har drejet sig om udvalgets interne procedurer og procedurerne for samspillet med regeringen i nogen grad har optrådt som en enhedsaktør. Ligeledes har udvalgets medlemmer på tværs af partiskel og på tværs af regerings- og oppositionsposition været deres egen institutionelle platform stærkt bevidst, så snart arbejdsdelingen mellem det og fagudvalgene sættes på dagsordenen. Det er ikke sådan, at Jensen er blind for det spil, men han er unægtelig stærkt bundet til sin egen næsten ti år gamle opdagelse af, at de stående udvalg først og fremmest er arenaer for partigruppernes spil med og mod hinanden og regeringen.

Det er forbehold, som ikke er uvæsentlige, men når de er taget, står det fast, at Henrik Jensen har skrevet en endog meget fortjenstfuld analyse af en central institution i dansk politik, som både fungerer som arena for formuleringen af Europa-politikken og som et selvstændigt kraftcenter for den, som det ikke vil være nemt at udmanøvrere, hvis nogen skulle finde på at flytte sagerne andetsteds hen.

Jørgen Grønnegård Christensen
Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet

Finn Borum (red.):

Ledelse i sygehusvæsenet, København, Handelshøjskolens Forlag, 2003, 264 sider, 385 kroner

Der er foregået en omfattende udvikling i styringen af offentlige organisationer over de seneste år. Fra at være en sektor styret fra centralt hold, har øget decentralisering og selvforvaltning medført ændrede krav til toplederne i det offentlige. Som et resultat af befolkningens store interesse for sygehusvæsenet, har denne udvikling kunnet mærkes endnu klarere hos sygehusledelserne. Sygehusvæsenet er – for at bevare sin legitimitet blandt skatteyderne – tvunget til konstant at udvikle nye

metoder for organisering, kvalitetssikring, uddannelse, videreuddannelse af læger og økonomistyring, bare for at nævne nogle få udfordringer.

Hvordan håndterer sygehuslederne dette pres for konstant forandring – ser man sig selv som en aktiv del af udviklingen eller hersker der blandt sygehusvæsenets ledere en tilbageholdenhed i forhold til omverdenens krav? Disse spørgsmål søger Karsten Vrangbæk at besvare i sit bidrag, der som udgangspunkt anvender teorier om offentlig forvaltning og organisationers relationer til deres omgivelser.

I nyere forvaltningslitteratur hævdes det at kravene til den offentlige sektor har udviklet sig modsætningsfyldt. På den ene side hersker en stram økonomisk styring, på den anden side øgede forventninger fra borgerne. Og på samme tid udfordrer moderne organiseringsteorier de traditionelle værdier. Kapitlet undersøger om disse tendenser er slået igennem i sygehusledernes opfattelser af ledelsesvilkår.

Analysen af sygehusledernes svar indeholder interessante resultater: For det første vurderer sygehusledelserne deres nærmeste administrative led – amts- og lokalpolitikere – overvejende positivt. Således svarer 54 procent af respondenterne, at de opfatter amts- og lokalpolitikere som »positive medspillere», hvilket synes overraskende, idet de to aktører er blevet påduttet at forsvare henholdsvis faglig ekspertise og økonomi og brugertilfredshed. Måske er forklaringen, at sygehuslederne ser politikere som »buffer« i forhold til eksterne pres såsom medier og politikere i Folketinget – to aktører, der ifølge spørgeskemaundersøgelsen ikke er populære hos sygehusvæsenets ledere.

For det andet viser det sig, at sygehuslederne føler sig pressede i den økonomiske planlægning. 67 procent af lederne vurderer at budgettet styres fra oven uden mange muligheder for forhandling, og at der ikke er megen plads til langtidsplaner. Sygehusfeltet synes altså – i hvert fald fra ledernes perspektiv – at være præget af stærk styring og svære betingelser for selvstændig udvikling af det enkelte sygehus.

Til gengæld synes sygehusvæsenet over en bred

kam at være mere dynamisk og forandringspræget end resten af den offentlige sektor. Sygehuslederne angiver således flere nye styringsmetoder der er blevet taget i anvendelse, og på samme tid vurderes disse forandringer positivt fra sygehusledernes side.

Kapitlet illustrerer på fin vis det krydspres der opstår, når man fra de øvre administrative lag fører en stram økonomisk budgetplanlægning og samtidigt kræver hurtig udvikling og tilpasning. Selvom der er et teoretisk udgangspunkt, er kapitlets bidrag ikke en bearbejdelse af teorier om sygehusvæsenet, men i stedet en omfattende undersøgelse af sygehusledernes vurdering af deres egne forhold for styring. Yderligere kan analysens løbende sammenligning af ledere i henholdsvis sygehusvæsenet og resten af den offentlige sektor bidrage til forståelsen af sygehusvæsenets særlige karakter.

Også bogens næste kapitel undersøger under hvilke forhold en sygehusledelse arbejder. Bidragets udgangspunkt er en analyse af de legitimitetsskabende rationaler direktionen for Rigshospitalet anvendte i organisationens strukturændring i 1990'erne. Forfatterne giver et eksempel på hvordan en topledelse prøver at legitimere de ændringer der søges gennemført ved anvendelse af et bestemt rationale. Der specificeres tre rationaler, som er repræsenteret af tre forskellige aktører: Faglig udvikling (lægenes professionelle organisationer), patienthensyn (medierne) og økonomisk-administrativ udvikling (politikere). Gennem en analyse af tre dagblades dækning af Rigshospitalet i perioden 1992-1997 samt interne dokumenter, identificeres seks hændelser, hvortil direktionen har anvendt et eller flere rationaler. Analysens resultat er særdeles interessant: Ved alle seks tilfælde anvendes et administrativt rationale, og kun i få tilfælde supplerer man med det lægelige rationale eller brugerrationalet.

Ud over at kapitlet på en overbevisende måde viser hvordan direktionen især søger at tilfredsstille nærmeste, øvre administrative myndighed – politikere – for derigennem at opnå støtte til strukturlægningen, viser analysen også, hvordan en ledelse – hvis den ønsker succes med sin omfattende ændring – er nødt til at have en rimelig fast linje i sin anvendelse af rationaler. På samme tid

kan kapitlet give os et praj om i hvilken retning den offentlige sektor – og i hvert fald sygehusvæsenet – bevæger sig, nemlig et markant og øget fokus på administrative og økonomiske hensyn.

Også Peter Kragh Jespersen beskæftiger sig i sit bidrag med sygehusledelsers håndtering af det krydspres der opstår, når eksterne krav skal virkeliggøres samtidigt med interne visioner. Som nævnt ovenfor er sygehuslederne i høj grad afhængige af legitimitet fra den nærmeste, øvre myndighed – politikere og deres forvaltning – men er tvunget til at balancere disses ønsker med organisationens opbygning – en opbygning der i mange tilfælde kan være svær og langsom at ændre.

I kapitlet analyseres hvordan et lille, mellemstort og stort sygehus håndterer det krydspres der opstår, når ledelsen skal implementere de funktionsbærende enheder og samtidigt balancere dette med sygehusets egen opbygning. Med udgangspunkt i interviews med lederne, observationer fra en række møder samt interne dokumenter, fremkommer forfatteren med to særligt interessante resultater. For det første spiller fortolkningen af de signaler forvaltningen sender en stor rolle for graden af succes for alle tre sygehuse. I det store sygehus' tilfælde fortolker ledelsen f.eks. forvaltningens holdning til økonomien således, at kontrakten ikke skal holdes helt ned i detaljen, hvilket gør at sygehusledelsen mister forvaltningens tillid og dermed også muligheden for at påvirke udviklingen. Det samme er tilfældet for det mellemstore sygehus, hvorimod det mindste sygehus opfatter signalet om streng overholdelse af budgetrammerne, og resultatet bliver en tillid fra forvaltningens side, der giver sygehuset større mulighed for at sætte sit eget præg på implementeringen af de funktionsbærende enheder.

For det andet viser det sig, at de to større sygehuse har sværere ved at imødekomme de hurtigt skiftende institutionelle krav i forhold til deres noget tunge organisation. Det lille sygehus har bedre kontakt til hele organisationen – fra læger til selve administrationen – og kan derfor hurtigere reagere på eksterne krav. De større sygehuses ledelser har prøvet at opbygge en dialog på afdelingsniveau men har sværere ved at nå hele vejen ned i hierarkiet.

Kapitlet giver gennem en omfattende gennemgang et empirisk grundlag for forståelsen af større organisationers vanskeligheder med en tung organisation kontra de mindre organisationers langt mere fleksible forhold.

Også bogens vel nok mest originale og bedste bidrag beskæftiger sig med de problemer der ligger i sygehusenes tunge organisation, og hvilke effektivitetstab der kan blive et resultat af en ufleksibel infrastruktur. Både i den realpolitiske arena og inden for forskning om det danske sygehusvæsen, har de brede rammer for sygehusvæsenet i udbredt grad fyldt mere end spørgsmål om reformer af organiseringen af hverdagen på et sygehus. Ved en analyse af arbejdsskemaer, de daglige møder mellem lægerne (konferencer) og lægernes uddannelsesrelaterede jobskift, viser forfatterne, hvordan organiseringen af hverdagen bidrager til en til tider ineffektiv løsning af de daglige opgaver.

I kapitlet tages fat på tre grundlæggende dimensioner af det medicinske arbejdes infrastruktur: Speciallægeuddannelsen, arbejdsskemaet og konferencerne.

Speciallægeuddannelsen er lang – i øjeblikket tager det i gennemsnit 14 år for en kandidat at uddanne sig til speciallæge – og er præget af mange og korte ansættelser. Dette har stor betydning for sygehusenes arbejde, idet mange af de medarbejdere der har mest direkte kontakt til patienterne sjældent når at blive en fast del af organisationen før den næste uddannelsesstilling venter. Det er en krævende opgave at bedrive et længerevarende og sammenhængende forandringsarbejde med en så stor udskiftning i personalet.

Der anvendes mange forskellige organisationsteknologier på et sygehus, men arbejdsskemaet som grundskabelon er fælles for de fleste afdelinger. Arbejdsskemaet er opdelt i arbejdspositioner, der passes af en læge i et bestemt tidsrum, og viser således en opdeling af arbejdet i funktionelt afgrænsede positioner.

Konferencerne er fora for fordeling af arbejdet, udveksling af faglige vurderinger af patienternes tilstand, uddeling af ris og ros, socialt samvær osv. Hver afdeling har et fast tidspunkt for deres mor-

gen-, middags- og vagtskiftekonference, og mellem disse konferencer udføres det egentlige arbejde.

Arbejdsskemaet og konferencerne har stor betydning for sygehusenes infrastruktur: Dagen organiseres i tid og ikke i opgaver. I modsætning til de fleste akademikere, er fokus for lægerne ikke at gøre opgaven færdig, men i stedet at udfylde et bestemt tidsrum. På samme tid er det – som et resultat af speciallægeuddannelsen opbygning – vigtigt at en læge uden de store problemer kan indtræde i en tildelt position. Resultatet er både en høj grad af standardiseret og kvalificeret arbejde, men også en meget robust og svært foranderlig struktur. Det er en vigtig pointe for forfatterne, at »de enkelte elementer er med til gensidigt at understøtte hinanden« (s. 222).

Til slut får moderne teorier om ændring af medarbejdernes identitet, selvforståelse, holdninger og værdier en skarp kritik med på vejen. Forfatterne har med deres analyse af sygehusvæsenets infrastruktur og organisationsteknologier anskueliggjort, »at værdier, holdninger og medarbejdernes øvrige habitus er af mindre betydning for, hvordan arbejdet faktisk forløber« (s.224), netop som resultat af den særdeles robuste struktur sygehusafdelingerne er bygget op omkring. Der skal nok nærmere arbejdes med strukturerne end med medarbejderne.

Kapitlet er bestemt interessant. For det første er fokus på et emne, der på ingen måde kan siges at have haft den store interesse fra politikernes side, og det på trods af den store betydning forfatterne viser det har. For det andet er det forfriskende at trenden med medarbejderudvikling udsættes for en så velovervejet kritik, et sæt ideer som alt for mange i øvrigt har ladet passere uden fagligt begrundet kritik.

Som beskrevet ovenfor indeholder Ledelse i sygehusvæsenet forskellige perspektiver, både makro-, mikro-, og i det sidste kapitel et internationalt perspektiv. Når man undersøger ledelsesbetingelser i sygehusvæsenet er det vigtigt at medtage de brede tendenser i form af f.eks. økonomi- og kvalitetsstyring, såvel som betydningen af sygehusvæsenets infrastruktur. Denne opgave opfylder

bogen til fulde, og formår således at præsentere hovedtendenserne i det danske sygehusvæsen.

Det er tydeligt, at der i bogens bidrag er lagt et klart fokus på det deskriptive plan. Selvom flere kapitler indledes med teoretiske overvejelser, udvikles teorierne sjældent synderligt og i visse tilfælde følges der end ikke op på teorierne. Dette er selvfølgelig en svaghed, men da den beskrevne del af bogen er så gennemarbejdet opvejes dette problem. På den anden side kunne man også mene, at ikke al forskning skal rettes mod teori-dannelse, og at den deskriptive side – når den er så vel udført som i dette tilfælde – fungerer som en tilfredsstillende analyse af organiseringen af dagens danske sygehusvæsen.

Martin Bæk Carstensen

Kontorassistent, Sundhedsstaben, Århus Amt

Thomas Pedersen (red.)

Europa for folket?, Århus, Århus Universitetsforlag, 2002, 245 sider, 248 kr.

I 1997 ønskede Udvalget vedrørende analyse af demokrati og magt i Danmark en Magtudredning, der bl.a. skulle »belyse (...) internationaliseringens konsekvenser for gennemsigtighed og synliggørelse af beslutninger, indflydelse og magt i samfundslivet«. Med denne formulering må man formode at en analyse af Danmarks forhold til EU er en af de centrale ideer bag Magtudredningen. Det kan derfor komme som en overraskelse, at der kun er udkommet én ud af i alt 80 publikationer specifikt omhandlende den demokratiske udfordring, der ligger i et medlemskab af EU. Godt nok behandles EU i forskellige sammenhænge af både Goul Andersen et al (1999), Jørgensen og Klausen (2002), Porsdam (2002), Blom-Hansen (2002), Mouritzen (2003), Damgaard (2003), Christensen (2003) og Blom-Hansen og Grønnegaard Christensen kommer i 2004 med en udgivelse. Men i publikationslisten kan kun findes én bog, hvis hovedsigte er en analyse af EU's påvirkning af dansk demokrati, nemlig øverstnævnte.

Allerede i forordet redegøres for ideen med bogen: »(...)antologien beskæftiger sig med en række aspekter af EU's demokratiproblem, som vi finder særligt betydningsfulde for EU-politikens dagligdag, og som ikke er tilstrækkeligt godt be-

lyst i den eksisterende litteratur« (s. 9). Med andre ord ikke en særligt ambitiøs målsætning, som i bund og grund kun kræver, at bidragene skal handle om EU og dansk demokrati.

Redaktørens introduktion består i en gennemgang af nyere forskning på flere forskellige områder, bl.a. EU's institutionelle opbygning, en demokratiteoretisk diskussion, demokrati i en globaliseret verden, EU's demokratiske underskud og det danske demokratis tilstand. En broget blanding af emner, som redaktøren ikke formår at binde sammen til en interessant indledning, og som i øvrigt ikke har meget med de følgende kapitler at gøre.

Selvom bidragene ikke er opdelt i emner, kan tre afsnit udpeges: Medborgerskabsperspektivet, europaudvalgsperspektivet og forfatningsretsperspektivet.

Det første bidrag i samlingen af kapitler, der beskæftiger sig med medborgerskabsspørgsmålet, er Jørgen Goul Andersens undersøgelse af udviklingen i danskernes holdning til EU. Spørgsmålet er om billedet af danskerne som meget EU-skeptiske og fokuserende på de økonomiske gevinster ved medlemskab af EU, kan holde til en empirisk test.

Indledningsvis kommer en kortfattet men glimrende introduktion til den videnskabelige debat om demokratisk underskud i EU. Man kunne i øvrigt ønske sig denne indledning – med dens velskrevnehed og sans for relevans – udvidet og anvendt som bogens introduktion.

En analyse af et samfunds medborgerskabsniveau har to grundlæggende spørgsmål: Har borgerne mulighed for at påvirke samfundet og eliten og føler borgerne en sammenhørighed med andre borgere og det politiske fællesskab de er medlem af, i dette tilfælde EU? I tidligere dansk forskning har det helt overordnede fokus været på danskernes særlige forhold til EU, hvor især spørgsmålet om politisk mistillid har fyldt meget. I løbet af 90'erne har den internationale debat om medborgerskabsideen dog fået en del danske forskere til at undersøge danskernes følelse af medborgerskab, hvor Jørgen Goul Andersen og Johannes Andersen har stået som nogen af de fremmeste danske forskere på området.

Goul Andersen præsenterer flere interessante resultater:

Selvom danskerne stadig er tilbageholdende med at overgive beslutningskompetence til EU, er der sket en udvikling i motiverne for medlemskab af EU. Den økonomiske gevinst spiller ikke den samme alt overskyggende rolle, som den gjorde da danskerne meldte sig ind i EU. Faktisk kan danskerne ikke engang siges at tilhøre de skeptiske befolkninger, idet støtten til EU som politisk system er steget markant, hvorimod udviklingen er gået i modsat retning i de andre medlemslande. At danskerne var nogen af de største støtter af udvidelsen styrker heller ikke billedet af de nationalistiske danskere.

Danskerne hører dog til de mest skeptiske, når det kommer til demokrati i EU-systemet. Dette skyldes ikke en generel mistillid til politikere, da tilliden til de danske politikere og demokrati generelt ligger endog særdeles højt. Der er intet der tyder på at mistilliden til EU's politiske system kommer fra nationalistisk snævertsynethed, for selvom der er en sammenhæng mellem nationalisme og politisk mistillid, betyder det ikke, at alle der nyder mistillid til EU, er nationalister.

Selvom støtten til EU er steget markant over de seneste år, er følelsen af afmagt i forhold til EU's politikere og systemet generelt ikke mindsket. Der synes stadig at være en fornemmelse af manglende lydhørhed fra politikernes side.

Samlet peger analysen på – hvad Goul Andersen kalder – »en stille revolution« i danskernes holdning til EU.

Goul Andersens bidrag har mange styrker. Ud over at analysen viser en langt mere nuanceret beskrivelse af danskernes holdning til EU end den medierne præsenterer (selv samme medier har i øvrigt ikke viet dette bidrag megen interesse), er kapitlet præget af forskning af høj kvalitet, blandet med en pædagogisk sans ud over det sædvanlige. Goul Andersen står for det klart mest interessante bidrag i antologien.

Medborgerskabsspørgsmålet kan som nævnt ses fra flere vinkler. I sit bidrag undersøger Marlene Wind udviklingen fra statsborgerskab til unions-

borgerskab. At hævde at det nationale statsborgerskab er trådt i baggrunden til fordel for unionsborgerskabet ville være overdrevet. Men visse tendenser kan spores i den seneste tids udvikling mod EU-baserede rettigheder, såsom fri bevægelighed inden for EU's grænser og lige muligheder for sociale ydelser, hvad enten man er statsborger eller ej. Minimumskravet er såmænd en opholdstilladelse.

Artiklens hovedargument er at medlemslandene har bevæget sig over i et post-nationalt rum, hvor medlemsstaterne delvist har overgivet muligheden for at skabe autoritative love til en fælles myndighed, og at EU-domstolen har været den primære motor bag udviklingen. Gennem sine til tider kontroversielle domme, har EU-domstolen konstant skubbet i retningen af et omfattende sæt EU-rettigheder fælles for alle unionsborgere. Fra start af var det de nationale regeringer som krævede oprettelsen af en fælles domstol til håndhævelse af de følgende traktater, men at EU-domstolen tog denne opgave seriøst kom bag på de fleste politikere. Ifølge Wind repræsenterer politikere de konservative kræfter, der ikke ønsker at udvikle borgernes rettigheder af frygt for at miste national suverænitet. Man kunne så undres over, at flertallet af de europæiske politikere støtter den fortsatte udbygning af EU's beføjelser. Måske kan politikernes tilbageholdenhed forklares med domstolens demokratiske position, men mere om det senere.

Politikernes tilbageholdenhed kan også synes forståeligt i det perspektiv, at statsborgerskabsbegrebet har ændret sig så radikalt så hurtigt. Tidligere var rettighederne forbeholdt personer der tilhørte et afgrænset fællesskab og var så heldige at bo i et demokrati, men EU's hurtige udvikling har medført at nationalstaterne så at sige ikke længere er herrer i eget hus. Dette er et hårdt slag mod den traditionelle opfattelse af en stat, og en udvikling, der er værd at bemærke.

Som nævnt forklarer Wind denne udvikling mod unionsborgerskab med EU-domstolens ekspansive fortolkningsstil. Et eksempel er alle EU-borgeres ret til fri bevægelighed inden for unionens grænser. Tidligere har denne ret været reserveret personer under kategorien »økonomisk aktive«, men med en række domme er denne kategori ble-

vet omformet til at gælde alle arbejdssøgende. Man behøver altså ikke længere være en umiddelbar økonomisk gevinst for modtagerlandet. EU-borgeren har udviklet sig fra »Produktionsfaktor til EU borger« (p. 203).

Hvilke konsekvenser har den ekspansive fortolkningsstil EU-domstolen har anvendt i en række sager så for spørgsmålet om demokratisering af EU? Wind indtager den holdning, at de rettigheder EU-domstolen har skabt kommer af folkelig utilfredshed med EU-lovgivningen, og at EU-domstolen har indgået en »effektiv alliance med borgerne i medlemslandene (...) som over tid betød, at borgerne kom til at stå som de reelle vogtere af den markedsliberalisering, som medlemslandene havde igangsat«. Denne antagelse synes at være noget af en tilsnigelse. Wind glemmer helt, at EU-befolkningerne er en noget broget skare, der ikke alle kæmper mod politikerne for at opnå yderligere rettigheder, og at interessen for EU-spørgsmål er alarmerende lav blandt EU-borgerne. Det er vel nærmere Domstolen alene, der står med ansvaret for det omfattende rettighedssæt. Og så kan man spørge sig selv, hvem der har mest demokratisk legitimitet: De valgte politikere eller EU-domstolen? Der bør sættes et stort spørgsmålstegn ved, hvorvidt EU-domstolen som magtfuld institution afhjælper EU's demokratiske underskud.

Wind bidrager dog stadig med en velstruktureret og original vinkel på medborgerskabsspørgsmålet, selvom man godt kan sætte spørgsmålstegn ved den optimistiske vurdering af EU-domstolens demokratiserende effekt.

Bogens medborgerskabsperspektiv afsluttes med et kapitel af Phillip Schmitter, der præsenterer en række reformforslag, som kan styrke udviklingen af et europæisk medborgerskab. Man kan godt undre sig over, hvad disse »visionære tanker« (s. 216) gør i en bog om EU's påvirkning af dansk demokrati. For det første handler bidraget på ingen måde om Danmark (Danmark nævnes end ikke), for det andet er det svært at se, hvad ideen med at bringe artiklen er. Man kunne spørge sig selv, om det ikke er vigtigere med en tilbunds-gående analyse af dansk demokratis tilstand i en internationaliseret verden, frem for en amerikansk politologs forslag til et bedre EU.

Fire af artiklerne søger at dække den påvirkning EU har på den parlamentariske kontrol, i alle tre tilfælde med Europaudvalget som eksempel. I sit bidrag undersøger Hans Hegeland, hvordan EU-medlemskab påvirker parlamenternes rolle, og konkluderer at Europaudvalget har fået større indsigt i udenrigspolitiske sager, som ellers tidligere har været præget af stor hemmeligholdelse. Også Peder Riis bekræfter at kontrollen med regeringen har ændret form. Et tredje kapitel af Ronald Holzhaacker søger at lave en komparativ undersøgelse af Europaudvalget i fem lande, nemlig Tyskland, Holland, Storbritannien og Danmark. Konklusionen er, at den magt parlamenterne har mistet til EU kun i ringe grad er erstattet ved Europaudvalgenes kontrol af regeringerne.

Der er to grundlæggende problemer ved den del af bogen, der undersøger Europaudvalgets ændrede rolle. For det første er der i alle tre kapitler overlap i den information man modtager, da alle kapitler f.eks. nævner udvalgets besvær med at få rettidig information fra regering og Kommissionen; og udvalgets grundlæggende kompetence i forhold til regeringen. Faglig enighed vidner om en høj grad af sandsynlighed for påstandenes holdbarhed, men spørgsmålet er hvor megen ny forskning der her præsenteres.

For det andet er det udtryk for koordinations- eller planlægningsproblemer, at man overhovedet bringer tre bidrag om Europaudvalget. Måske har Magtudredningens ledelse følt et pres for en hurtig indfrielse af forventningerne om en analyse af EU's indflydelse på dansk demokrati. Men denne del af bogen kunne uden problemer have været indarbejdet i et enkelt kapitel af en anden af Magtudredningens bog, der specifikt omhandler Europaudvalget (Jensen, 2003). Hvis de tre kapitler om Europaudvalget var udeladt, kunne man have brugt mere plads på forfatningsretsperspektivet, der fortjener ligeså megen opmærksomhed i en analyse af EU's demokratiske underskud.

Bogens forfatningsretlige del består i et enkelt bidrag af Henning Koch, hvori det undersøges hvilken forfatningsmæssig konstruktion EU er bygget op om.

Som det er fremgået ovenfor er undertegnede ikke videre tilfreds med redaktørens arbejde. Dette hæn-

ger sammen med et alt for højt antal artikler uden klart fokus og struktur. Yderligere er bogens introduktion under al kritik for selv samme uklarhed. Redaktøren må stå med hovedansvaret for en bog der i selve sit formål er alt for uambitiøs, specielt fordi emnet står så centralt i Magtudredningen.

Som tidligere nævnt er Thomas Pedersens bog den eneste der specifikt omhandler EU's påvirkning af dansk demokrati, et emne der står centralt i forståelsen af nutidens og fremtidens demokrati i Danmark. At bogen så er præget – både i sigte og i flertallet af kapitlerne – af mangel på både struktur, interessante resultater (ud over Goul Andersens bidrag) og et ordentligt redaktionsarbejde, giver Magtudredningens samlede arbejde en grundlæggende mangel. Der savnes stadig en samlet dansk analyse af EU's betydning for det nationale demokrati.

Martin Bæk Carstensen
Sundhedsstaben, Århus Amt

Litteratur

- Blom-Hansen, Jens (2003) *Subsidiaritetsprincippet vendt på hovedet? EU's strukturpolitik og Danmark*, Århus, Magtudredningen
- Blom-Hansen, Jens og Jørgen Grønnegaard Christensen (2004) *Den europæiske forbindelse*, Århus, Magtudredningen
- Christensen, Jens Peter (2003) *Domstolene – den tredje statsmagt*, Århus, Magtudredningen
- Damgaard, Erik (2003), *Folkets styre*, Århus, Århus Universitetsforlag
- Goul Andersen, Jørgen (et. al.) (1999), *Den demokratiske udfordring*, København, Hans Reitzels Forlag
- Jensen, Henrik (2003) *Europaudvalget – et udvalg i Folketinget*, Århus, Århus Universitetsforlag
- Jørgensen, Torben og Kurt Klaudi Klausen (red.) (2002), *Territorial dynamik – streger på landkort, billeder i vore hoveder*, Århus, Århus Universitetsforlag
- Mouritzen, Hans (red.) (2003), *Er vi så forbeholdne?*, Århus, Århus Universitetsforlag
- Porsdam, Helle (2002) *Fra pax americana til lex americana? En diskussion af dansk retliggørelse som en påvirkning fra USA*, Århus, Magtudredningen

Ny bog med politiske citater og tekster

Peter Nedergaard

Politik er som at ride på en tiger

Citater og tekster om politik på dansk og engelsk

Politiske citater fra Konrad Adenauer til Jeppe Aakjær.
Fra Aristoteles til Anders Fogh Rasmussen

518 sider – 390 kr.

Kan bestilles på www.Underskoven.dk

Privatforlaget www.underskoven.dk

*»Det politiske Danmark har fået en citat-Bibel,
som vil blive stående i årene fremover.«
www.Alttinget.dk*

Roller der rykker

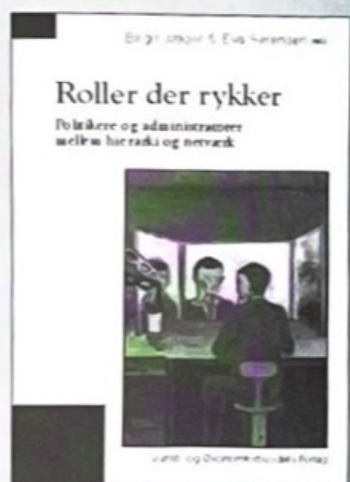
Politikere og administratorer mellem hierarki og netværk

Af Birgit Jæger & Eva Sørensen (red.)

Netværkssamfundet er over os. Det har en række konsekvenser for det politiske systems indretning og måde at fungere på og dermed også for det at være politiker og administrator. Den massive reformbølge, der i de senere år har skyllet ind over den offentlige sektor, kan ses som et centralt element i udviklingen af en ny form for styring, der kan sammenfattes i betegnelsen netværksstyring.

Bogen sætter fokus på, hvordan netværksstyringen udfordrer traditionelle politiker- og administratorroller, hvordan politikere og administratorer i stat og kommuner håndterer denne udfordring, og hvordan deres håndtering påvirker mulighederne for at tilvejebringe en effektiv og demokratisk samfundsstyring.

Bogen er et bidrag til forskningsprojektet Roller der rykker: Politikere og administratorer mellem hierarki og netværk, hvor det overordnede spørgsmål er, hvordan udvikling af styreform og teknologi påvirker administratorernes og politikernes rolle.



1. udgave 2004
304 sider – hæftet
Pris: kr. 375,00 (inkl. moms)



Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Lyngbyvej 17 · Postboks 2702 · 2100 København Ø
Telefon 39 13 55 00 · Fax 39 13 55 55 · e-mail forlag@djoef.dk