

Nr. 2 - Juni
75. årgang 2002

Øko nomic Politik

**Jurist- og
Økonomiforbundets
Forlag**

Økonomi & Politik 2002

75. årgang nr. 2. Juni 2002

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 Samfunds-
økonomi, 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@am.dk

Anmeldelsesredaktion:

Lektor Lars Bille, Institut for Stats-
kundskab, Københavns Universitet

Redaktionsudvalg:

- Lektor Lars Bille, Institut for Stats-
kundskab, 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 Økonomforbundets Forlag
Lyngbyvej 17
Postboks 2702
2100 København Ø
Telefon 39 13 55 00
Telefax 39 13 55 55
e-mail: oekpol@djoef.dk
http://www.djoef-forlag.dk

Abonnement for 2002:

- Privatpersoner: kr. 350,00
 - Institutioner, organisationer,
virksomheder: kr. 425,00
- Priserne er incl. moms

Tryk: Gentofte Tryk
ISSN 0030-1906

Indhold

Redaktionelt forord

1

TEMA:

EU's NÆSTE REGERINGSKONFERENCE

Temaer for EU's næste regeringskonference – et juridisk perspektiv

3

Christian Pilgaard Kristensen

Magtpolitik og føderalismereformer: EU efter Nice

16

Thomas Pedersen

Europæisk sikkerhed og den næste regeringskonference

25

Henrik Larsen

Regeringskonferencen i historisk perspektiv eller er føderalisme en idé for Europa?

37

Uffe Østergård

En ny praksis i et nyt fællesskab? – den åbne koordinations metode i EU

62

Jens Henrik Haahr

EU og Omverden

68

Poul Nielsen

ANMELDELSER

74

- Nye våben i syd
- Partigrupperne i Folketinget
- Kommunal aktivering
- Mellem politik og marked
- European economic history
- Medierne og moderniteten

Redaktionelt forord

Den 1. juli 2002 overtager Danmark formandskabet i EU. Det sker samtidig med, at forhandlingerne om EU's udvidelse går ind i den afgørende fase og lige forud for, at den næste regeringskonference indledes med henblik på at få etableret en forfatning for EU.

Samtidig med Danmarks overtagelse af EU-formandskabet er det håbet, at der kommer gang i den fremadrettede debat i Danmark om den fremtidige europæiske integration. *Økonomi & Politik* ønsker at bidrage hertil og har tidligere haft et temanummer om EU's næste udvidelse. Temaet for dette nummer af *Økonomi & Politik* er derfor den kommende regeringskonference i EU.

I den første artikel analyserer *Christian Pilgaard Kristensen* de juridiske perspektiver i EU's næste regeringskonference. De vigtigste temaer, som regeringskonferencen forventes at tage op i den forbindelse, er for det første fordelingen af kompetencen mellem EU og medlemsstaterne og for det andet, spørgsmålet om borgernes rettigheder, dvs. den fremtidige status for EU's charter om grundlæggende rettigheder.

Thomas Pedersen analyserer i den anden artikel EU og den europæiske integration med udgangspunkt i overvejelser og teorier om føderalisme. Han påviser et dilemma mellem de senere års forstærkede integrationstempo (som det nyligt indkaldte konvent og den kommende regeringskonference er eksempler på) og situationen i den politiske virkelighed, hvor medlemsstaterne ser ud til at vil-

le spille en større rolle i forhold til Unionens institutioner.

Henrik Larsen analyserer i den tredje artikel europæisk sikkerhedspolitik i lyset af den næste regeringskonference. Han konkluderer, at sikkerhedspolitikken vil komme på dagsordenen, og at især terrorbekæmpelse bliver en vigtig del af den kommende europæiske sikkerhedspolitik. På den ene side vil der imidlertid stadig være betydelige positionsforskelle mellem medlemslandene. På den anden side vil det presse mod enighed om sikkerhedspolitikken, at en regeringskonference efter den næste regeringskonference vil være en helt anden og mere uforudsigelig størrelse på grund af det større antal medlemslande.

I den fjerde artikel om temaet analyserer *Uffe Østergård* den kommende regeringskonference med udgangspunkt i et historisk perspektiv. Han påviser den ofte uplanlagte karakter af den europæiske integration. Han konkluderer endvidere, at integrationen vil og bør gå videre, end den er i dag, hvis medlemslandene skal bevare deres suverænitet, men der vil langt fra være tale om en entydig bevægelse i føderalistisk retning.

I den femte artikel giver *Jens Henrik Haahr* en analyse af baggrunden for den såkaldte åbne koordinationsmetode, som har vundet og forventes at vinde mere indpas fremover som en vigtig samarbejdsform i EU. Han konkluderer bl.a., at den åbne koordinationsmetode er et tegn på, at den europæiske identitet vinder frem.

Endelig giver *Poul Nielson* i den sidste artikel en aktuel oversigt over EU's relationer til omverdenen på en række områder: miljøpolitikken, handelspolitikken, den økonomiske og monetære union, udenrigs- og sikkerheds-

politikken, udvidelsen, flygtningepolitikken og udviklingspolitikken. Konklusionen er, at EU faktisk kan påvirke og sætte rammer for globaliseringen.

Peter Nedergaard
Redaktør

**Øko
no
mi
&
Poli
tik**

*Se tidsskriftets
hjemmeside på Internettet*



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

Temaer for EU's næste regeringskonference – et juridisk perspektiv

Af Christian Pilgaard Kristensen, fuldmægtig i Udenrigsministeriets Juridiske Tjeneste*

1. Indledning

Den 23. juli i år fejres 50-året for ikrafttrædelsen af traktaten om Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab. Fejringen sker samtidig med, at Fællesskabet nedlægges, idet traktaten er oprettet for en periode af netop 50 år, jf. dennes artikel 97. Man kunne derfor forestille sig, at festlighederne især vil blive markeret af de morbidt – eller EU-skeptisk – anlagte. Det er dog ikke synderligt realistisk. For med det runde jubilæum markeres også, at EU, som vi kender det i dag, har udviklet sig over et halvt århundrede fra at være et ganske begrænset – om end nyskabende – samarbejde til at være en handlekraftig organisation, der beskæftiger sig med mange forskellige politikområder.

EU's langvarige og gradvise udviklingsforløb rummer også forklaringen på den stigende erkendelse i politiske og andre kredse af, at EU efterhånden trænger til et hovedeftersyn. Hvor tidligere regeringskonferencer primært har føjet nye områder og beslutningsprocedurer til EU-samarbejdet, vil den kommende regeringskonference formentlig især koncentrere sig om samarbejdets grundlæggende struktur og de fundamentale spørgsmål, som en debat herom rejser.

I det følgende vil jeg forsøge at fremhæve et par af de temaer, som regeringskonferencen

må formodes at ville tage stilling til. I udvælgelsen af temaerne har jeg valgt at fokusere på nogle af de emner, som det såkaldte konvent om EU's fremtid i øjeblikket er i færd med at drøfte. Jeg vil navnlig behandle de spørgsmål, som med nogen ret kan anses for at vedrøre medlemsstaternes rettigheder, nemlig spørgsmål vedrørende fordelingen af kompetencer mellem EU og medlemsstaterne (afsnit 4). Jeg vil også – om end mere kortfattet – komme ind på spørgsmålet om borgernes rettigheder, hvor jeg vil drøfte den fremtidige status for EU's Charter for grundlæggende rettigheder (afsnit 5).

Det er navnlig disse temaer, der i EU-debatte kobles sammen med det begreb, der om noget er omgærdet af mystik i EU-regi, nemlig spørgsmålet om en forfatning for EU. Jeg vil derfor indledningsvis forsøge at afgrænse begrebets anvendelse i en EU-kontekst (afsnit 3). Formålet hermed er at opnå en mere nøgtern vurdering af de behandlede spørgsmål, hvis betydning måske ikke står og falder med, om nu også de anses for at være af forfatningsmæssig karakter eller ej. Først vil jeg dog kort beskrive det forum – konventet om EU's fremtid – som er nedsat for at drøfte de nævnte spørgsmål m.fl. (afsnit 2).

2. Konventet om EU's fremtid

I forbindelse med vedtagelsen af Nice-traktaten i december 2000 vedtog stats- og regeringscheferne en erklæring (nr. 23) om Unionens fremtid. I erklæringen opfordres til en bred og inklusiv al-europæisk debat om EU's fremtid frem til den næste regeringskonference; en debat hvis nærmere organisering skulle vedtages af Det Europæiske Råd i december 2001 under Belgiens formandskab. Temaerne for denne proces var udset til bl.a. at være kompetencefordelingen mellem EU og medlemsstaterne, status for EU's Charter om grundlæggende rettigheder, en forenkling af traktaterne i EU-samarbejdet samt de nationale parlamenters rolle i samarbejdet.

Som opfølgning herpå vedtog Det Europæiske Råd i Laeken, Belgien, i december 2001 en erklæring, hvorved der blev nedsat et forum – konventet om EU's fremtid – der har til formål at drøfte – citat »de væsentligste problemer, som den fremtidige udvikling af EU medfører, og undersøge de forskellige mulige løsninger«. Konventet var fra starten hjulpet godt på vej til at identificere de pågældende problemer, idet erklæringen opremsede ca. 60 spørgsmål under flere, delvist overlappende overskrifter, som det forventedes, at konventet drøftede i løbet af dets ca. ét-årige virksomhed.

Sammensætningen af konventet og dets debatform afspejler ønsket om at skabe et forum, der er andet og mere end den sædvanlige delegation embedsmænd, som traditionelt er sat til at forberede de spørgsmål, som medlemsstaternes regeringer skal afgøre under den kommende regeringskonference. Konventet er sammensat af 3 repræsentanter for hver medlemsstat (1 repræsentant for landets regering og 2 for landets nationale parlament), 16 repræsentanter for Europa-Parlamentet, 2 repræsentanter for Kommissionen samt konventets formand og 2 næstformænd.¹ De lande, med hvem EU har indledt optagelsesforhandlinger, er repræsenteret på

samme måde som medlemsstaterne, om end deres repræsentanter ikke kan modsætte sig en konsensus om spørgsmål, som måtte aftegne sig mellem medlemsstaterne. Hertil kommer en række repræsentanter, der har observatørstatus (fra Det Økonomiske og Sociale Udvalg, arbejdsmarkedets parter, Regionsudvalget og EU-ombudsmanden).² Konventets debatter og officielle dokumenter er offentligt tilgængelige, ligesom der i tilknytning til konventet er oprettet et forum for organisationer, der repræsenterer civilsamfundet.²

Konventets arbejdsproces er således præget af en høj grad af åbenhed og inddragelse af andre aktører end medlemsstaternes regeringsrepræsentanter. På den måde minder konventet – af mere end blot navn – om det konvent, der udarbejdede EU's Charter for grundlæggende rettigheder. Også det forum arbejdede under en hidtil uset grad af åbenhed og var sammensat af bl.a. medlemsstaternes regeringsrepræsentanter, europa-parlamentarikere og nationale parlamentarikere.

Forummet og den proces, det arbejder under, kan derfor ansues som et led i en bevægelse væk fra de mellemstatslige forhandlinger, der præger forløbet op til indgåelser af traktater (herunder ændringer af EU-traktaten, TEU), og hen imod en proces, der mere kendetegner forfatningsændringer i moderne demokratiske stater.³ Det er med andre ord ikke kun temaerne for konventet om EU's fremtid, som får folk til at tænke i forfatningstermer, men også det debatforum, som konventet repræsenterer. I det lys giver genbruget af »konventmodellen« fra Charteret god mening.

Samtidig er der grund til at tro, at disse inklusive og åbent arbejdende fora fremover vil supplere de traditionelle regeringskonferencer, som nedsættes forud for medlemsstaternes ændringer af TEU, jf. dennes artikel 48.⁴ I hvilket omfang vil dog nok afhænge af, om det foreliggende konvent formår at producere

indstillinger til regeringskonferencen, som medlemsstaternes regeringer anser for egne til debat – eller med andre ord om konventionen anses for en succes. Det må tiden vise.

3. Forfatning i EU-sammenhæng

Iagttagere af den danske europa-politiske debat vil ikke genkende til påstanden om, at betegnelsen forfatning herhjemme ofte tillægges vidtrækkende betydning. Set i et juridisk perspektiv kan der dog være grund til at tage lidt mere afslappet på terminologien. Adskillige internationale organisationer er således nedsat i henhold til en traktat, der betegner sig som organisationens forfatning, uden at det i sig selv vækker nævneværdig opsigt.⁵

Tilsvarende overbærenhed tilstår ikke EU. Årsagen hertil er selvsagt, at EU i modsætning til de pågældende organisationer er i besiddelse af beføjelser, der på flere måder ligner dem, vi kender i en statslig kontekst. Det er derfor naturligt at betragte EU såvel i perspektivet af en traditionel international organisation som i perspektivet af en forbundsstat, idet EU rummer træk fra begge enheder. Det er som bekendt netop de kendetegn, som ikke præger andre folkeretlige organisationer, der begrundet karakteriseringen af EU som et såkaldt supra-nationalt samarbejde.

Og hvilke træk er det så? Blandt de hyppigst påpegede er den direkte virkning af visse af EU's retsnormer, EU-rettens krav på forrang samt EU-rettens såkaldt præ-emptive virkning i forhold til national ret (dvs. at medlemsstaterne under visse betingelser er afskåret fra at lovgive på et bestemt område).⁶ Blandt disse kendetegn – der kunne suppleres med adskillige andre, såsom den omfattende judicielle kontrol med EU-rettens efterlevelse mv. – er det navnlig den direkte virkning af EU-retten, der anses for dennes særkende i forhold til traditionel folkeret.

I den herostratisk berømte afgørelse, *Van*

Gend en Loos, fra 1963 fastslog EF-Domstolen således, at traktatbestemmelser på visse betingelser kan påberåbes af private (dvs. af fysiske og juridiske personer) ved nationale domstole over for nationale myndigheder.⁷ EF-Domstolen udtalte i den forbindelse, at den anså Fællesskabet for »... et nyt folkeretligt system, til hvis fordel staterne, om end inden for begrænsede områder, har indskrænket deres suveræne rettigheder, og hvis retssubjekter ikke blot er medlemsstaterne, men også disses statsborgere«. På daværende tidspunkt måtte afgørelsen læses således, at fordi EF-retsordenen udgjorde et nyt folkeretligt system, måtte dets retsnormer efter omstændigheder kunne tillægges direkte virkning i medlemsstaterne. I dag udledes en modsat årsagssammenhæng – direkte virkning udgør et særtræk ved EU-retsordenen, der på grund af dette særtræk adskiller retsordenen fra traditionel folkeret.⁸ Det var dog nok også denne tankegang, der reelt prægede EF-Domstolen i 1963, og som røber EF-Domstolens syn på folkerettens kendetegn.⁹

Dette er ikke stedet til at diskutere, i hvor høj grad EU-retten nu også er så væsensforskellig fra folkeretten, som EF-Domstolen påstod dengang, og som det ofte stadig påstås. Væsentligere er det at konstatere, at EU-samarbejdet som sagt rummer træk fra både internationale organisationer og forbundsstater.¹⁰ Det er i den kontekst, at forfatningskvalifikationen af EU må vurderes.

EF-Domstolen har ved flere lejligheder betegnet EU's traktatgrundlag som EU's forfatning.¹¹ Dette kan ikke give anledning til undren al den stund, at forfatningsbegrebet almindeligvis betegner den retlige ramme for en politisk enheds udøvelse af beføjelser.¹² Denne funktion lader sig kun udøve, hvis den retlige ramme tildeles en retskildehierarkisk højere placering end den retlige virksomhed, som rammen har til hensigt at regulere. Dette er netop tilfældet med TEU, idet den bl.a. regulerer de personelle, processuelle og ma-

terielle betingelser for, at EU kan vedtage lovgivning. Det fastslås således udtømmende i TEU hvilken enhed, der kan vedtage lovgivning (eksempelvis Rådet og Europa-Parlamentet), på hvilket område reguleringen kan finde sted (eksempelvis området for det indre marked, jf. EF-traktatens, TEF, artikel 95), samt hvordan denne regulering skal vedtages (i tilfældet indre marked, efter proceduren for fælles beslutningstagen, jf. TEF artikel 251). Derfor kaldes EU's traktatgrundlag også for primær ret og den regulering, der vedtages i henhold til traktaten, for afledt ret.

Også grundlæggende spørgsmål af betydning for forholdet mellem EU og medlemsstaterne vil man typisk høre jurister betegne som forfatningsretlige. Det skyldes som i tilfældet ovenfor, at sådanne spørgsmål vedrører EU's grundlæggende struktur, hvortil selvsagt hører spørgsmål om EU's kompetence i forhold til medlemsstaterne. Derfor har det heller ikke vakt opsigt i juridiske kredse, at EF-Domstolen for nylig betegnede spørgsmålet om valg af den rette hjemmel til at indgå en international aftale som værende af »forfatningsretlig betydning«.¹³

I sammenligning hermed er det slående, at forfatningsbegrebet i andre kredse end de juridiske ofte benyttes på en anden – om end beslægtet – måde, nemlig som en eufemisme for EU's påståede udvikling i retning mod en forbundsstat. Ræsonnementet synes således at følge skabelonen – en forfatning er noget, der vedrører stater; EU minder mere om en forbundsstat end en enhedsstat; alle »forfatningsmæssige« kendetegn ved EU må folgelig være forbundsstatslignende træk.

Den tankegang abonnerer jeg ikke på. Hermed ikke være sagt, at vurderinger af, hvorledes EU politisk og organisatorisk minder om henholdsvis en enhedsstat og en forbundsstat, ikke er interessant læsning.¹⁴ Men det kan være en fordel i juridisk sammenhæng at skelne nøje mellem, hvad der oven-

for er benævnt forfatningsmæssige træk ved EU's traktatgrundlag, og træk, der i tillæg hertil kan udlægges som forbundsstatslige. I de følgende afsnit vil jeg derfor forsøge at redegøre for, hvorfor visse af de problemstillinger, der i øjeblikket diskuteres i konventregi, ikke kan udlægges som potentielle skridt i en forbundsstatslig retning (en udlægning, visse kræfter ellers kunne være interesseret i at forfægte).

På nærværende sted skal blot tilføjes, at uanset hvilke reformtiltag, man enes om på næste regeringskonference, vil EU fortsat bestå som et – af mangel på mere præcise udtryk – *sui generis* retssystem. Dette skyldes, at EU-samarbejdet kun kan betragtes som en (forbunds-)stat, hvis den konstitueres som sådan. Og det vel at mærke af suverænen i den konstituerede enhed – i EU's tilfælde af medlemsstaternes befolkninger. EU hviler i dag på kompetencer, der er tildelt af medlemsstaterne, og dens traktatgrundlag ændres på medlemsstaternes nåde. Som det også er formuleret:

»[EU's traktatgrundlag] ... goes back not to a European people but to the individual Member States, and remains dependent on them after its entry into force. While nations give themselves a constitution, the European Union is given a constitution by third parties.«¹⁵

Det følger med andre ord heraf, at EU's traktatgrundlag skal ændres i en væsensforskellig retning, før traktatgrundlaget kan karakteriseres som en forfatning i en EU-forbundsstat. Det er efter min opfattelse derfor korrekt, når professor Weiler udtaler, at »[i]t is simply a legal and political misconception to imagine that a revision of the institutional structure and decisional process of the Community and Union requires a formal written constitution.«¹⁶

Det kan på den baggrund ikke overraske, at

EU-jurister sjældent anser det for voldsomt oplysende, at en bestemt foranstaltning benævnes forfatningsretlig. Det kan nok tjene til at vække den pågældendes interesse, idet sådanne spørgsmål pr. definition er af mere grundlæggende karakter end andre. Men som med så meget andet er det foranstaltningens nærmere indhold, der har interesse, snarere end dens sproglige kvalifikation.¹⁷

4. Medlemsstaternes rettigheder i EU-samarbejdet – kompetencespørgsmålet

I det følgende vil jeg forsøge at beskrive karakteren af de hjemmelsbestemmelser, der giver EU kompetence til at lovgive med virkning for medlemsstaterne. Jeg vil koncentrere mig om de mest »udskældte« bestemmelser, dvs. de bestemmelser, hvis anvendelsesområde er svær af afgrænse. Endvidere vil jeg give et bud på, hvordan man kunne lette overblikket over de forskellige typer af kompetence, som EU har. Herefter vil jeg kort behandle, på hvilken måde EU for så vidt angår kompetencespørgsmålet adskiller sig fra en forbundsstat. Endelig vil jeg skitsere den rolle, som medlemsstaternes parlamenter evt. vil kunne få i overvågningen af, hvordan EU udøver sine kompetencer.

Baggrunden for fokus på kompetencespørgsmålet

Spørgsmålet om afgrænsningen af EU's beføjelser over for medlemsstaterne er i løbet af de sidste 10 år rykket gradvist op på den europapolitiske dagsorden. Det er der flere grunde til.

Som en medvirkende faktor fremhæves ofte en ændring af det daværende EØF-samarbejde, der fandt sted i forbindelse med vedtagelsen af Den Europæiske Fælles Akt. Med Fællesakten indførtes den nuværende TEF artikel 95, hvorefter Rådet fik adgang til med kvalificeret flertal at regulere forhold, der vedrørte det indre markeds oprettelse og funktion. Denne bestemmelse udnyttedes som bekendt til at vedtage harmonisering på mange forskellige

politikområder. Med indførelsen af bestemmelsen mistede den enkelte medlemsstat på et væsentligt område formelt muligheden for at hindre vedtagelser i Rådet ved blot at stemme imod. Hermed bortfaldt et politisk middel til at sikre, at alle relevante aktører respekterede EU's kompetencefordeling (for så vidt angik initiativer, der faldt ind under artikel 95's anvendelsesområde). Det var derfor naturligt at rette blikket mod andre metoder til at sikre denne kompetencefordeling.

Hertil kommer et andet forhold ved EU-samarbejdet, nemlig at medlemsstaterne – hvad der ikke kan komme som nogen overraskelse – har et forskelligt syn på, hvilken type politisk enhed EU bør udvikle sig til. Dette har også betydning for den vægt, som tillægges afgrænsningen af EU's kompetencer. Som professor de Búrca rammende har skitseret det:

»The political anxiety which is manifested in this debate on the *finalité politique* of the EU reflects the fact that ... the European Union remains an ambiguous entity which eludes satisfactory definition, whether in conceptual, legal or constitutional terms. If the EU continues to be conceived of as a special interest organization or association (to establish a well-functioning European market etc.), the starting point for analysis is to ask what its function or purpose is, what its powers are and what it is designed to achieve. If on the other hand, it is conceived of as a constitutional polity, the assumption is that its function is a more general one of political ordering and government. Clearly, the EU still lies somewhere between these two paradigms ...«¹⁸

Spørgsmålet om kompetencefordelingen mellem EU og medlemsstaterne nyder således stor politisk bevågenhed, og man må forvente, at en betydelig del af EU-konventets arbejde koncentrerer sig om forslag til, hvorledes denne fordeling klarere kan afspejles i TEU. Også på dette område er det imidlertid lettere at kræve klare linjer end at tilvejebringe dem.

De enkelte hjemmelsbestemmelser nærmere karakter

Udgangspunktet for enhver drøftelse af kompetenceafgrænsning i EU-sammenhæng er TEF artikel 5, stk. 1, hvorefter Fællesskabet handler inden for rammerne af de beføjelser og mål, som Fællesskabet er blevet tillagt ved TEF.¹⁹ Denne bestemmelse kaldes også for attributionsprincippet eller princippet om tildelte beføjelser. Tankegangen bag er klar – EU har kun de beføjelser, som medlemsstaterne har tildelt den.

Det påstås ofte, at visse bestemmelser i TEF reelt udhuler dette princip. Kritikken rammer navnlig TEF artikel 95 og artikel 308 (den såkaldte »gummiparagraf«), der hører til de såkaldt funktionelle hjemmelsbestemmelser.

Fælles for disse bestemmelser er, at de ikke knytter sig til et bestemt politikområde, men derimod hjemler foranstaltninger, der opfylder et bestemt formål eller funktion – for artikel 95's vedkommende tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning, der vedrører det indre markeds oprettelse og funktion, og for artikel 308's vedkommende regulering fra Fællesskabets side, der viser sig påkrævet for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål inden for fællesmarkedets rammer, uden at der er hjemmel andetsteds i TEF til at vedtage den pågældende regulering.

Virkningerne af den regulering, der måtte vedtages af EU med hjemmel i disse bestemmelser, er derfor logisk nok heller ikke begrænset til visse nærmere afgrænsede politikområder.²⁰ For at nævne et nyere eksempel: En ingeniør ønskede på et tidspunkt ansættelse i den tyske hær. Eftersom ingeniøren var kvinde, kunne hun imidlertid kun opnå fastansættelse i militærets læge- eller musikkorps. Den pågældende anlagde på den baggrund sag ved de tyske domstole, der forelagde et spørgsmål for EF-Domstolen om den tyske lovgivnings forenelighed med et bestemt rådsdirektiv på området for ligebehandling af

mænd og kvinder.²¹ EF-Domstolen fandt, at den tyske lovgivning stred mod direktivet – eller med andre ord at et bestemt EU-direktiv stillede krav til, hvorledes det tyske forsvar udformede dets ansættelseskriterier.²²

A) Artikel 308

Bestemmelsernes rækkevidde er imidlertid langt fra ubegrænset. For så vidt angår udstrækningen af artikel 308 har EF-Domstolen udtalt, at bestemmelsen ikke kan »... anvendes som hjemmel for en udvidelse af Fællesskabets kompetenceområde ud over den generelle ramme, der følger af traktatbestemmelserne som helhed, navnlig de bestemmelser, hvori Fællesskabets opgaver og virke fastlægges ... [og] under ingen omstændigheder ... som hjemmel for fastsættelse af bestemmelser, der reelt har som konsekvens, at traktaten ændres.«²³ Det vil således ses, at anvendelsen af artikel 308 forudsætter, at en bestemt foranstaltning opfylder et af de formål, som Fællesskabet forfølger – om end konturerne af denne betingelse er svære at tegne abstrakt.

B) Artikel 95 set i forhold til specifikke hjemmelsbestemmelser

Anvendelsesområdet for artikel 95 er noget klarere præciseret. I modsætning til artikel 308 er artikel 95 dog ikke en subsidieret hjemmelsbestemmelse, og derfor opstår der undertiden vanskelige afgrænsningsspørgsmål, når artikel 95 påtænkes anvendt, i forhold til de hjemmelsbestemmelser, der vedrører specifikke politikområder. En foranstaltning, der har til hensigt at lette gennemførelsen af det indre marked, kan jo eksempelvis have afledte virkninger på kultur-, sundheds- eller skattemrådet m.fl.

I en nyere dom fik EF-Domstolen lejlighed til at udtale sig nærmere om forholdet mellem disse forskellige typer af hjemmelsbestemmelser. Sagen vedrørte det såkaldte tobaksreklamedirektiv – direktiv 98/43/EF – der af Europa-Parlamentet og Rådet var ved-

taget bl.a. med hjemmel i den nuværende artikel 95. Direktivet forbød stort set enhver form for reklame for tobaksvarer.

Tyskland anlagde annulationssøgsmål mod Europa-Parlamentet og Rådet med påstand om, at direktivet ikke havde hjemmel i de angivne hjemmelsbestemmelser. Tyskland var af den opfattelse, at direktivet i overvejende grad havde et sundhedspolitisk sigte frem for det formål at lette det indre markeds funktion. Imidlertid følger det af TEF artikel 152, stk. 4, første led, at de foranstaltninger, som Fællesskabet kan vedtage til beskyttelse og forbedring af folkesundheden, ikke må have karakter af harmonisering af medlemsstaternes lovgivning, hvorfor direktivet efter Tysklands opfattelse savnede hjemmel.

EF-Domstolen stod hermed over for et tilfælde, hvor rækkevidden af en funktionel hjemmelsbestemmelse, der tillader harmonisering, skulle afgrænses over for en specifik områdebestemt hjemmelsbestemmelse, der forbyder harmonisering. Om denne problemstilling udtalte EF-Domstolen:

»[TEF artikel 152, stk. 4, første led] indebærer ... ikke, at harmoniseringsforanstaltninger, der vedtages på grundlag af andre af traktatens bestemmelser, ikke kan have indvirkning på beskyttelsen af menneskers sundhed. ... Anvendelsen af andre af traktatens artikler som hjemmel må dog ikke bruges til at omgå den udtrykkelige udelukkelse af enhver harmonisering i [TEF artikel 152, stk. 4, første led].«²⁴

Om artikel 95 udtalte EF-Domstolen følgende:

»Fortolkes denne bestemmelse således, at den giver fællesskabslovgiver en generel kompetence til at regulere det indre marked, er det ikke blot i strid med selve ordlyden af den nævnte bestemmelse, men ligeledes uforeneligt med [attributionsprincippet]. ... Når betingelserne for anvendelse af [artikel 95] ... er

opfyldt [dvs. at foranstaltningen reelt skal have til formål at forbedre vilkårene for det indre markeds oprettelse og funktion, hvortil regnes afskaffelse af mærkbare konkurrenceforvridninger, min bem.], kan fællesskabslovgiver ... ikke forhindres i at anvende denne hjemmel, selv om beskyttelsen af folkesundheden er afgørende for hans valg.«²⁵

På baggrund af disse generelle kriterier fandt EF-Domstolen, at direktivet hverken kunne antages at bidrage til afskaffelse af mærkbare konkurrenceforvridninger mellem medlemsstaternes virksomheder eller til at fjerne hindringer for den fri bevægelighed for reklamemedier og den fri udveksling af tjenesteydelser. Derfor var direktivet ugyldigt.

Dommen viser for det første, at der er grænser for, hvilke foranstaltninger EU-lovgiver kan vedtage på baggrund af artikel 95. Og for det andet, at disse grænser er vanskelige at kortlægge.²⁶ Det vil således altid være en skønsmæssig vurdering, i hvilket omfang en foranstaltning har en direkte frem for en afledt virkning på et bestemt område.²⁷

Efter min opfattelse viser dommen også noget tredje. Nemlig at afgrænsningen af EU's kompetencer ikke nødvendigvis gøres mere præcist ved i overskriftsform at opregne de områder, hvor EU er beføjet til at regulere, og de områder, hvor EU ikke er det. Et eksempel: Bør man i udformningen af EU's handelspolitik undlade at tage sundheds- eller kulturpolitiske hensyn? Det intuitive svar ville vel næppe for de fleste være et rungende ja. Men i det omfang, den pågældende foranstaltning – eksempelvis en aftale med et tredjeland – har været motiveret af de pågældende hensyn, opstår selvsagt spørgsmålet, om EU overhovedet er kompetent til at indgå den pågældende aftale.

Det må i så fald vurderes ud fra de kriterier for hjemmelsvalg, som EF-Domstolen har opstillet. Eksemplet er blot givet for at illu-

strere, at man undertiden vil stå med vanskelige afgrænsningsspørgsmål, når det skal vurderes, om et bestemt forslag, der indeholder flere politiske facetter, har hjemmel i det ene eller det andet afsnit af TEF, hvis det da overhovedet har hjemmel. Og disse spørgsmål vil opstå uanset valget af den måde, hvorpå man afgrænser EU's kompetence.

Tiltag til at fremme overskueligheden

En måde, hvorpå man evt. kunne gøre den nuværende kompetencefordeling mere overskuelig, kunne bestå i at samle de forskellige områder i TEF alt efter karakteren af den kompetence, som medlemsstaterne har tildelt EU.²⁸

Man kunne således lade opbygningen af TEF afspejle den sondring, der almindeligvis foretages mellem de områder, hvor EU har en eksklusiv kompetence, hvor EU deler kompetence med medlemsstaterne, og hvor EU har en supplerende eller komplementær kompetence i forhold til medlemsstaterne.

Ganske kort indebærer eksklusiv kompetence, at EU som den eneste kan regulere på et bestemt område. Medlemsstaterne er således afskåret herfra. Det fremgår ikke nærmere af TEF, på hvilke områder EU har eksklusiv kompetence, men handelspolitikken og området for bevarelse af havets biologiske ressourcer henregnes almindeligvis hertil.²⁹ EU har supplerende eller komplementær kompetence på de områder, hvor EU kun kan støtte, tilskynde eller supplere medlemsstaternes indsats på det pågældende område. EU har således ikke kompetence til at vedtage harmoniseringsforanstaltninger med den virkning, at medlemsstaterne efterfølgende er afskåret fra at regulere det pågældende område. Uddannelses-, kultur- og sundhedspolitik hører til i denne kompetencekategori. Endelig deler EU kompetence med medlemsstaterne på de øvrige politikområder, der er omfattet af TEF. Det betyder, at medlemsstaterne frit kan regulere inden for det enkelte område,

indtil det tidspunkt, hvor det måtte blive reguleret af EU (hvorved den såkaldt præ-emptive virkning af EU-retten indtræder, jf. ovenfor).

Påstanden om den kommende forbundsstat

Det kunne overvejes at føje endnu en kompetencekategori til denne opremsning, nemlig den »kompetence« eller adgang, som medlemsstaterne har til at regulere et bestemt område, i det omfang reguleringen er forenelig med en bestemt forbudsbestemmelse i TEF. Som et eksempel kan nævnes den adgang, medlemsstaterne har efter TEF artikel 30 til at indføre foranstaltninger, der udgør tekniske handelshindringer, forudsat at disse foranstaltninger er begrundet i hensynet til bl.a. den offentlige sædelighed, orden, sikkerhed eller sundhed.

Efter min opfattelse kan denne adgang imidlertid ikke karakteriseres som en kompetence for medlemsstaterne. Forbudet mod nationale handelshindringer følger af TEF artikel 28, hvis nærmere omfang indskrænkes af TEF artikel 30. Den samlede udstrækning af forbudet – eller forholdsnormen, hvis man skal bruge et mere abstrakt juridisk udtryk – ses således kun ved at sammenholde de to bestemmelser. Det er derfor ikke korrekt at betegne artikel 30 som en regel, der tildeler medlemsstaterne en kompetence (dvs. som en kompetencenorm).³⁰

Når dette spørgsmål efter min opfattelse kan have en vis interesse, skyldes det, at spørgsmålet principielt er beslægtet med det overordnede spørgsmål om EU's grundlæggende karakter.

Som nævnt hviler EU på et attributionsprincip, dvs. at EU kun er i besiddelse af de beføjelser, det har fået tildelt af medlemsstaterne. Såfremt man i fremtiden måtte vælge i TEU at indarbejde et kompetencekatalog (i ordets egentlige betydning), der udtømmende

opregnede hvilke beføjelser der tilkommer EU, og hvilke der tilkommer medlemsstaterne, ville det kunne udlægges, som om den nærmere fordeling af kompetencer mellem EU og medlemsstaterne fulgte af TEU. EU-samarbejdet ville i yderste konsekvens dermed ikke længere være baseret på et attributionsprincip. I det tilfælde ville man med rette kunne hævde, at EU-samarbejdet bevægede sig i retning af en forbundsstatslignende konstruktion.

Den udvikling forekommer ikke sandsynlig. Tilbage står derfor den eksisterende kompetencefordeling mellem EU og medlemsstaterne, som med næste regeringskonference selvsagt kan blive ændret på forskellige områder, men som stadig vil hvile på det grundlæggende princip om tildelte beføjelser.

Kompetencefordelingens overholdelse – politisk overvågning

Som sagt kan den nærmere afgrænsning af disse beføjelser være vanskelig at foretage. Denne erkendelse er formentlig en medvirkende årsag til, at konventet om EU's fremtid forventes at drøfte måder, hvorpå man fremover kan sikre iagttagelsen af den kompetencefordeling, som bliver et resultat af næste regeringskonference. Professor Pernice har formuleret behovet for en sådan kontrolfunktion på følgende måde:

»Given the political character of the use of competences in practice as well as the dynamics of interpretation and necessary limits to legal certainty, any attempt to improve the existing situation would fail, if the work at constitutional texts was not coupled with procedural arrangements.«³¹

Det har på den baggrund været foreslået at oprette et organ sammensat af dommere fra medlemsstaterne, der i stil med det franske *Conseil Constitutionnel* fik til opgave at kontrollere foreneligheden af EU-lovgivning med TEU.³² Man kunne også gå en anden vej. Det Euro-

pæiske Råd i Laeken pålagde konventet at undersøge, i hvilket omfang de nationale parlamenter kunne inddrages yderligere i EU-samarbejdet. Den nuværende politiske kontrol med kompetencefordelingen i EU foretages som bekendt af EU-institutionerne og af medlemsstaterne i Rådet. På den baggrund kunne man måske forestille sig et forslag fra konventet om, at der nedsættes et organ bestående af nationale parlamentarikere, der fik til opgave at overvåge, at EU's lovgivende institutioner holdt sig inden for rammerne af TEU, herunder forvaltede subsidiaritetsprincippet loyalt, når de vedtog lovgivning.

Foruden den øgede legitimitet, dette ville give EU-samarbejdet, ville det også være en understregning af, at EU grundlæggende er en institution, der agerer med respekt for medlemsstaternes rettigheder.

5. Borgernes rettigheder i EU-samarbejdet

Den 7. december 2000 blev EU's Charter for grundlæggende rettigheder proklameret af Europa-Parlamentet, Kommissionen og Rådet i forening i forbindelse med Det Europæiske Råd i Nice.³³ Denne lidt aparte vedtægelsesform dækkede over, at man fra medlemsstaternes side ikke var enige om, hvorvidt Charteret burde indføres i TEU og derved blive en juridisk bindende del af EU-retten. Man kunne derimod godt blive enige om at tage spørgsmålet op senere, hvorfor det figurerer i erklæring nr. 23 til Nice-traktaten som et af de spørgsmål, det senere nedsatte konvent skulle drøfte.

Det skal ikke her forsøges nærmere at redegøre for Charterets indhold eller forhold til det eksisterende EU-traktatgrundlag eller til andre rettighedskataloger såsom Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. I stedet vil jeg knytte en kommentar til betydningen af Charteret i relation til den overordnede karakter af EU-samarbejdet.

Med Charterets udarbejdelse signalerede EU's medlemsstater, at EU's borgere indtager en central placering i EU's retsorden. Som dommer Lenaerts m.fl. har formuleret det, er Charteret:

»... the ultimate proof of the focal role that EU citizens have come to play in the European integration process. As a »Bill of Rights« of »a more perfect Union« (Preamble to the US Constitution) the Charter of Fundamental Rights of the European Union could thus serve as a prelude to a European constitution.«³⁴

Med henvisningen til den amerikanske forfatning kunne man godt få den tanke, at forfatterne anser Charteret som et dokument af ikke blot forfatningsmæssig rækkevidde, men også som et dokument, hvis indarbejdelse i EU's traktatgrundlag signalerer et skridt i forbundsstatslig retning. I så fald er jeg ikke enig.

Det er velkendt, at før Charteret så dagens lys, hørte grundrettigheder til blandt de generelle retsprincipper, som EU skal respektere. Rettighedernes overholdelse blev påset af EF-Domstolen, lang tid før denne forpligtelse med Maastricht-trakaten fandt udtryk i EU's traktatgrundlag, jf. TEU artikel 6, stk. 2. At EU's traktatgrundlag som fortolket af EF-Domstolen derfor rummer forfatningslignende træk på det punkt – idet det i stil med de fleste moderne stater indeholder et menneskeretskatalog³⁵ – har med andre ord været en kendsgerning længe før Charteret.

Hvorvidt Charterets indarbejdelse i EU's traktatgrundlag kan anses for et skridt i retning af en EU-forbundsstat, afhænger efter min opfattelse af noget ganske andet. Nemlig af, i hvilket omfang medlemsstaternes pligtsubjektivitet efter Charteret udstrækkes til at gælde alle områder af nationale myndigheders virksomhed. Eller sagt på en anden måde, om nationale myndigheder efter EU-retten er forpligtet til at overholde Charterets

bestemmelser også i de tilfælde, hvor den konkrete myndighedsadfærd ingen forbindelse har med EU-retten. Såfremt det måtte være tilfældet, ville udstrækningen af Charteret som EU-retsordenens menneskeretskatalog i forhold til medlemsstaterne minde meget om den udstrækning, som føderale menneskeretskataloger i forbundsstater typisk tildeles i forhold til landets delstatsmyndigheder.³⁶

Intet tyder imidlertid på, at dette vil blive tilfældet for Charterets vedkommende.

Det følger således af Charterets artikel 51, stk. 1, at Charterets bestemmelser er bindende for medlemsstaterne, »... når de gennemfører EU-retten«. Det fremgår af Charter-præsidiets forklarende bemærkninger, at bestemmelsen skal forstås i overensstemmelse med EF-Domstolens gældende praksis. Denne fastslår, at medlemsstaterne kun er forpligtet til at overholde de grundlæggende retsprincipper, der anerkendes i EU's retsorden, når medlemsstaterne dels gennemfører EU-retlige bestemmelser i national ret, dels indfører bestemmelser, der hindrer den fri bevægelighed af de fire produktionsfaktorer (varer, personer, tjenesteydelser og kapital), og til støtte for foreneligheden af den pågældende bestemmelse med TEF påberåber sig en af traktaten omfattet undtagelsesbestemmelse.³⁷

Det følger heraf, at hvis Charteret gøres til en bindende del af EU-retten, udvider dette ikke den allerede eksisterende forpligtelse for medlemsstaterne til at respektere de grundrettigheder, der beskyttes i EU-retsordenen. Der er således ikke juridisk belæg for at hævde, at med Charterets evt. indarbejdelse i EU's traktatgrundlag tager medlemsstaterne et skridt mod omdannelsen af EU til en forbundsstat – eller sagt på en anden måde, at med Charteret har stats- og regeringscheferne på den kommende regeringskonference fået serveret »osten i den forbundsstatslige musefælde«. ³⁸

Med Charteret signaleres som sagt, at EU-samarbejdet også retter sig mod borgerne. Dette forhold – sammenholdt med de øvrige kendetegn ved EU's retsorden – befæster indtrykket af EU som et retssystem, der har forfatningslignende træk, dog uden at minde om en stat.

Foreløbig tyder intet på, at de temaer, der vil præge EU's kommende regeringskonference, grundlæggende kommer til at ændre herpå.

Noter

* Tak til Jakob Nymann-Jensen for kommentarer til et første udkast til denne artikel. De synspunkter, der kommer til udtryk i artiklen, er personlige og kan ikke tages til indtægt for Udenrigsministeriets stillingtagen til de behandlede spørgsmål.

1. Som bekendt er der 4 danske medlemmer af konventet, nemlig Henning Christophersen som statsministerens personlige repræsentant, Henrik Dam Kristensen og Peter Skaarup som repræsentanter for Folketinget samt Jens-Peter Bonde som repræsentant for Europa-Parlamentet. Henning Christophersen er endvidere medlem af konventets præsidium – konventets styrende organ – idet Danmark som ét af tre lande vil varetage formandskabet for EU under konventets arbejde. Derudover er Helle Thorning-Schmidt og Lone Dybkjær suppleanter for repræsentanter for Europa-Parlamentet.
2. Konventets hjemmeside findes på adressen <http://european-convention.eu.int/>, hvorfra konventets dokumenter mv. kan hentes, ligesom debatbidrag til konventet kan afgives elektronisk.
3. J.H.H. Weiler: »Treaty amendment is akin to constitutional amendment in the Member States. It should be given the same deliberative weight.«, i indlægget »Conclusions«, side 212, afgivet under en konference organiseret af Kommissionen den 15.-16. oktober 2001 i Bruxelles med titlen »Europe 2004 Le Grand Débat. Setting the Agenda and Outlining the Options« (indlæggene er tilgængelige på <http://www.consuniv.org/postni-ce/contributions.html>). I relation til Charteret, se også J. Bering Liisberg: »Does the EU Charter of Fundamental Rights Threaten the Supremacy of

Community Law? Article 53 of the Charter: a fountain of law or just an inkblot?«, Harvard Jean Monnet Working Paper 04/01, side 5 (tilgængelig på www.jeanmonnet-program.org).

4. Se eksempelvis G. de Búrca: »The drafting of the European Union Charter of fundamental rights«, 26 *European Law Review* (2001), side 138. Ikke alle er dog overbevist om det hensigtsmæssige heri, se eksempelvis Lord Goldsmith: »A Charter of Rights, Freedoms and Principles«, 38 *Common Market Law Review* (2001), side 1208.
5. Se eksempelvis S. Griller: »The Constitutional Architecture«, side 46, der opregner UNESCO, WHO, ILO og FAO som eksempler herpå, indlæg afgivet under en konference organiseret af Kommissionen den 15.-16. oktober 2001, jf. note 3 ovenfor.
6. Se P. Craig: »Constitutions, Constitutionalism, and the European Union«, 7 *European Law Journal* (2001), side 129, samt G.F. Mancini: »The Making of a Constitution for Europe«, 26 *Common Market Law Review* (1989), side 603.
7. Sag 26/62, Saml. 1954-1964, s. 375. EF-Domstolen har efterfølgende fastslået, at også afledt ret under visse betingelser kan have direkte virkning i forholdet mellem private og nationale myndigheder. Dette vel at mærke også for andre retsakter end forordninger, der efter deres form er umiddelbart anvendelige i den nationale retsorden, jf. EF-traktatens artikel 249 (et forhold, der ikke vil give megen mening, hvis forordninger ikke kunne tilstås direkte virkning i medlemsstaterne).
8. Se B. de Witte: »Direct Effect, Supremacy, and the Nature of the Legal Order«, side 208, i P. Craig og G. de Búrca (eds.): *The Evolution of EU Law*, Oxford University Press, 1999.
9. Se O. Spiermann: *Moderne folkeret – efter det 20. århundrede*, DJØFs Forlag, 1999, side 434.
10. J.H.H. Weiler: »Architecturally, the combination of a »confederal« institutional arrangement and a »federal« legal arrangement seemed for a time to mark Europe's *Sonderweg* – its special way and identity«, i »Federalism and Constitutionalism: Europe's *Sonderweg*«, Harvard Jean Monnet Working Paper 10/00, side 3 (tilgængelig på www.jeanmonnet-program.org).
11. Sag 294/83, *Les Verts*, Saml. 1986, side 1365, præmis 23, samt Udtalelse 1/91 (EØS-aftalen), Saml. 1991, side I-6102. I samme retning, se Udtalelse 2/94, Saml. 1996, s. I-1759, præmis 35, hvor EF-Domstolen udtalte, at en tiltrædelse af

EMRK ville have forfatningsmæssig rækkevidde og derfor ikke kunne finde sted uden traktatændring.

12. D. Grimm: »Does Europe Need a Constitution?«, 1 *European Law Journal* (1995), side 284, K. Lenaerts: »Constitutionalism and the Many Faces of Federalism«, 38 *American Journal of Comparative Law* (1990), side 205, samt J.-C. Piris: »Does the European Union have a constitution? Does it need one?«, 24 *European Law Review* (1999), side 558.
13. Udtalelse 2/00 af 6. december 2001 (Cartagena-protokollen), endnu utrykt, præmis 5.
14. Fra dette tidsskrift, se eksempelvis S. Dosenrode og A. Dosenrode: »Den Europæiske Stat: Nogle refleksioner«, 74 *Økonomi & Politik* (2001), side 58. Jeg kan dog ikke dy mig for at påpege, at et af forfatterne proklameret »meget vigtigt« træk ved EU, nemlig at danske borgere kan anlægge sag mod Danmark ved EF-Domstolen, såfremt danske myndigheder ikke overholder EU-retten, ikke er korrekt. I sådanne tilfælde må danske borgere anlægge sag ved nationale domstole, der evt. kan forelægge EF-Domstolen præjudicielle spørgsmål om den nærmere udlægning af EU-retten, jf. TEF artikel 234.
15. D. Grimm, jf. note 12 ovenfor, side 216. I samme retning S. Griller, jf. note 5 ovenfor, side 49, samt J.H.H. Weiler, jf. note 10 ovenfor, side 2.
16. J.H.H. Weiler, jf. note 3 ovenfor, side 216. For god ordens skyld præciseres, at professor Weiler her anvender begrebet forfatning som betegnende den øverste retsnorm i en stat og ikke traktatgrundlaget for en organisation.
17. Tilsvarende med den kommende regeringskonferences slutprodukt, hvor man som jurist gerne følger O. Spierrmanns opfordring: »Der er ikke noget grundlag for at formode, at det skulle føre andre fortolkningsresultater med sig, at en tekst benævnes »forfatning« i stedet for »traktat«. ... Alt i alt har ordspillet ikke stor juridisk betydning, og juristen kan roligt overlade valget mellem »traktat« og »forfatning« til politiske kræfter.», jf. note 9 ovenfor, side 169. I samme retning, se J.-C. Piris, jf. note 12 ovenfor, side 559.
18. G. de Búrca: »Human Rights: The Charter and Beyond«, side 166, indlæg afgivet under en konference organiseret af Kommissionen den 15.-16. oktober 2001, jf. note 3 ovenfor.
19. Tilsvarende på området for TEU, jf. dennes artikel 5.
20. Deraf Koen Lenaerts hyppigt citerede udsagn: »There is simply no nucleus of sovereignty that the Member States can invoke, as such, against the Community«, jf. note 12 ovenfor, side 220. Udsagnet gør sig dog ikke kun gældende for den regulering, der kan udstedes med hjemmel i TEF's funktionelle hjemmelsbestemmelser. Også visse af TEF's forholdsnormer – eksempelvis forbuddet mod nationalitetsdiskrimination i TEF artikel 12 – har denne horisontale karakter.
21. Rådets direktiv 76/207/EØF af 9. februar 1976 om gennemførelse af princippet om ligebehandling og mænd for så vidt angår adgang til bl.a. beskæftigelse, EF-tidende 1976 L 39/40. Direktivet blev vedtaget med hjemmel i TEF artikel 235, den nuværende artikel 308.
22. Sag C-285/98, *Tanja Kreil*, Saml. 2000, side I-69.
23. Udtalelse 2/94, jf. note 11 ovenfor, præmis 30. Det er bl.a. dette udsagn fra EF-Domstolen, som Højesteret henviste til i den såkaldte grundlovs-sag (UfR 1998.800 H) som begrundelse for, at artikel 308 – ligesom TEF's øvrige hjemmelsbestemmelser – ikke fratog Fællesskabets dets karakter af et retssystem, der i nærmere bestemt omfang bygger på tildelte beføjelser.
24. Sag C-376/98, *Tyskland mod Europa-Parlamentet og Rådet*, Saml. 2000, s. I-8419, præmis 78-79.
25. Dommens præmis 83 og 88.
26. EF-Domstolen har således i nær tidsmæssig tilknytning til dommen fundet, at et fuldstændigt reklameforbud for et bestemt produkt efter omstændighederne udgør en handelshindring efter TEF artikel 28, se dom af 8. marts 2001 i sag C-405/98, *Konsumentombudsmannen v. Gourmet International Foods*, endnu utrykt. Dette antyder, at artikel 95 kan anvendes som hjemmel til at harmonisere de nærmere betingelser for, hvornår reklame for bestemte produkter kan forbydes fuldstændigt, se kommentaren til sag C-376/98 af J.A. Usher, 38 *Common Market Law Review* (2001), side 1535.
27. Se tilsvarende A. Dashwood: »The Limits of European Community Powers«, 21 *European Law Review* (1996), side 121.
28. Se B. de Witte: »Clarifying the Delimitation of Powers«, side 122ff., indlæg afgivet under en konference organiseret af Kommissionen den 15.-16. oktober 2001, jf. note 3 ovenfor.
29. Begrebet er kun nævnt i TEF i den nuværende artikel 5, stk. 2, der indføjes med Maastricht-

traktaten, hvorefter subsidiaritetsprincippet kun finder anvendelse på de områder, »som ikke hører ind under [Fællesskabets] enekompetence«.

30. Se sag 35/76, *Simmenthal mod det italienske finansministerium*, Saml. 1976, side 1871, præmis 24: »artikel 36's [nuværende artikel 30] formål er ikke at forbeholde visse områder for medlemsstaternes enekompetence, men artiklen tillader, at der ved national lovgivning gøres undtagelse fra princippet om fri bevægelighed i det omfang, dette er og forbliver begrundet for at nå de i artiklen nævnte mål.
31. I. Pernice: »Rethinking the Methods of Dividing and Controlling the Competences of the Union«, side 96, indlæg afgivet under en konference organiseret af Kommissionen den 15.-16. oktober 2001, jf. note 3 ovenfor.
32. J.H.H. Weiler: *The Constitution of Europe*, Cambridge University Press, 1999, side 322.
33. Charteret er offentliggjort i EF-tidende 2000 C 364/1.
34. K. Lenaerts og E. de Smijter: »A »Bill for the European Union«, 38 *Comm Law Review* (2001), side 300.
35. Se eksempelvis J.-C. Piris, jf. note 12 de 563.
36. For så vidt angår den amerikanske fortolkning eksempelvis F. Jacobs og K. Karts: »The »Legal Order: The USA and Europe Compared – A Juridical Perspective«, side 208, Cappelletti, M. Seccombe og J.H.H. Weiler: *Integration Through Law*, Walter de Gruyter, 1998.
37. Se sag 5/88, *Wachauf*, Saml. 1989, side 2609, præmis 19, samt sag C-260/89, *ERT*, Saml. 1991, side I-2925, præmis 43.
38. Inspireret af Jens-Peter Bonde i J.-P. Bonde og E. Olsen: *EU's Charter. Menneskerettighedserklæring eller udkast til forfatning for Europas Forenede Stater*, Vindrose, 2000, side 14.

Magtpolitik og føderalismeformer: EU efter Nice

Af Thomas Pedersen, Ph.D., lektor, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

1. Indledning

I december 2000 vedtog EU's stats- og regeringschefer Nicetraktaten som forberedelse til østudvidelsen. I erkendelse af at traktaten ikke var optimal besluttede de samtidig i en erklæring at indkalde en ny regeringskonference i 2004. De kommende traktatændringer vil blive gennemført i to etaper: Først en åben refleksionsfase og derefter en struktureret refleksionsfase planlagt til 2003/4. Under det belgiske formandsskab i 2001 vedtog man endvidere Laeken-erklæringen, som fastlagte de mere præcise rammer for forberedelsen af regeringskonferencen.

Der er nedsat et Konvent flankeret af et forum, som skal overveje, hvordan EU kan gøres.. »mere demokratisk, mere gennemsigtigt og mere effektivt«, og hvordan det sikres, at EU bliver..» en stabiliserende faktor og et forbillede« i verden.¹ Dagsordenen for Konventets overvejelser er med andre ord meget bred, og det er tydeligvis hensigten også at komme ind på nogle af de spørgsmål, som var på dagsordenen i Nice.

Laeken-formularen introducerer en helt ny forfatningspolitisk procedure i EU, som adskiller sig fra såvel »de særlige repræsentanters« som »vismands« proceduren. Der er tale om en åben og pluralistisk procedure, som umiddelbart leder tanken hen på føderalismens tilgang. Michel Barnier, europakommisær med ansvar for regionalpolitikken, udtryk-

ker det sådan at vi med konventet oplever... »en reel ændring i forhold til de diplomatiske konferencers hemmelighedsfuldhed«, som har præget den hidtidige metode.² Samtidig er det vigtigt at pege på, at omend konventet vil fremlægge et udkast til traktatændringer, som ikke lader sig negligere, er det i sidste instans stats- og regeringscheferne, som på en regeringskonference skal træffe afgørelse om EU's reformer. I den forbindelse er det interessant at se, hvordan der synes at foregå en i nogen grad parallel, uformel debat om EU's fremtid, hvor EU's topledere ofte har en anden vision end Konventet. På den baggrund er det relevant at rejse spørgsmålet, hvorvidt EU befinder sig i en genuin, føderalistisk fase – eller snarere i en fase med en skærpet intergovernmental magtkamp.

2. Baggrunden for Konventet

EU har i de seneste årtier gennemført en række traktatændringer, som på baggrund af den foregående stagnationsperiode tegner et billede af en dynamisk europæisk samlingsproces. Bortset fra Amsterdamtraktaten, som i vid udstrækning forholdt sig til, hvad mange opfattede som »blødere« emner har tendensen været en tiltagende fokusering på suverænitetsfølsomme områder startende med ØMU-en. Det er næppe rigtigt at tale om en selvforstærkende proces: derimod kan man godt beskrive processen som strategisk koblet i den forstand, at nøgleaktører såsom Tyskland og Frankrig har formået at bruge

sektorkoblinger og bredere spill-over mekanismer til at begrunde en fortsat reformproces. Man kan dog også se den stadigt hyppigere reformfrekvens som udtryk for, at det bliver sværere og sværere at nå til enighed, hvorfor beslutninger må udskydes. I takt med at man har bevæget sig ind på mere følsomme områder er EU-politikken blevet mere politiseret: det har mobiliseret indenrigspolitiske aktører i flere stater med tradition for referenda, og det har forstærket den territoriale tænkning og bragt store og små stater på noget, der ligner kollisionskurs. Nicetraktatens forhandlinger om stemmевægte endte som en konfrontation mellem store og små lande, hvilket har forsuret atmosfæren i EU og rejst spørgsmålet, om EU er ved at få en mere permanent anarkisk orden – i form af et stormagtsdirektorat - ved siden af den supranationale retsorden og på et dybere plan, om EU har nået grænsen for bæredygtig integration.

Det er tankevækkende, at Karl-Heinz Neunreither, som er en stærkt pro-integrationistisk EU-specialist, ansat i Europaparlamentet, er meget kritisk i sin bedømmelse af Nicetraktaten.³ Han finder ikke de store landes krav om større stemmевægte velbegrundet og er særlig kritisk over for Frankrig. Mere overraskende anser Neunreither udvidelsen for uigennemtænkt og forhastet. Med hans egen formulering: »the EU has become the prisoner of its past decisions. That enlargement should take place in a relatively narrow time-frame, that it should happen with the intention of giving candidate countries the full status of membership on accession.«⁴ Man må give Neunreither ret så vidt, at de langsigtede og mulige afledte effekter af udvidelsen ikke har fået den opmærksomhed, de fortjener. Hvad vil effekten f.eks. være på den europæiske demokratiform. Man kan frygte, at det skandinaviske deltagelsesdemokrati vil komme under pres fra en central- og sydeuropæisk demokratiform, som er betydeligt mere centralistisk. Han har også ret i, at det

nye beslutningssystem, som skal gælde for et EU med 27 medlemmer, ikke er baseret på nogen overbevisende logik. Ikke bare har det efterladt de små staters regeringer i en udsat position. De har også fået sværere ved at retfærdiggøre EU medlemsskabet over for deres befolkninger. Nice-aftalerne kan desuden gøre det meget vanskeligt at træffe beslutninger i fremtidens EU. Bemærk således, at kravet om et tredobbelt flertal minder meget om de forfatningsmæssige procedurer, vi kender fra eksisterende føderationer (Calhouns princip om »concurrent majorities«). Hvis store dele af dagligdagens beslutninger skal træffes efter tunge forfatningslignende procedurer kan resultatet nemt blive stilstand, en svækket problemløsningsevne og dermed over tid en svækkelse af EU-systemets legitimitet i Europas befolkning. Det kan igen forstærke tendensen til fleksibel integration og uformel stormagtsstyring. Det forhold at den franske højrefløj's kritik af EU-medlemskabet ikke lod sig stoppe af sejren i Nice antyder, at integrationsprocessen er oppe imod ganske store barrierer, og at forceret (til forskel fra konsolideret) integration i en sådan situation kan være farlig.

Ofte vil afgørelser på regeringskonferencer have karakter af studehandler, hvor kernen kun kan få sine forslag igennem ved at love at »spillet fortsætter«. Een tolkning af konvent-formularen er således, at de store medlemsstater har set et behov for at berolige de små føderalistisk orienterede medlemsstater ovenpå chokket i Nice. Et interessant spørgsmål er imidlertid, om ikke regeringerne gennem deres repræsentation på Konventet er bundet op, så de får svært ved efterfølgende at bremse, hvad de måtte opfatte som uheldige forslag.

Det er korrekt, som det er blevet fremført, at EU's traktatændringer ikke kun finder sted på regeringskonferencer men f.eks. også via EF-domstolens kendelser.⁵ Alligevel er det relevant at sondre mellem forfatningspolitik

og normalpolitik. Hvordan vil man ellers forklare de supranationale institutioners kamp for at blive bedre repræsenteret på regeringskonferencerne? Et af de slående træk ved den igangværende reformproces er således, at Europa-Parlamentet er stærkt repræsenteret (se nedenfor). Europæisk politik er flerdimensionel. Ved siden af den anarkiske eller magtpolitiske integrationslogik gør der sig også en funktionel styringslogik og en ideologisk integrations- og desintegrationslogik gældende. Den funktionelle integrationslogik har at gøre med styringsbehov i et beslutningssystem, som forsøger at håndtere globaliseringen og som står foran en stor udvidelse i medlemskredsen. Den ideologiske logik har at gøre med pres fra supranationale aktører, socialistiske og socialdemokratiske partier samt epistemiske fællesskaber, som alle ser et behov for demokratisering og effektivisering af EU. Den ideologiske desintegrationslogik har sit udspring i bekymring for et muligt tab af den nationale originalitet og tilknytning som resultat af integrationen – og populistisk udnyttelse af sådanne bekymringer.

Nice-forhandlingerne var en brat opvågnen for dem, der troede, at EU med Maastricht-traktaten uigenkaldeligt havde sagt farvel til magtpolitikken. Nice gjorde det klart, at staterne stadigvæk er magtfulde aktører i europæisk politik, og at de i høj grad er optaget af relative gevinster.

3. Forfatningsprocedurer og koalitionspolitik

EU's forfatningsprocedurer er både formelle og uformelle. I formel henseende er Konventets arbejde naturligvis af stor interesse. Konventet har 105 medlemmer. Det bistås af et sekretariat på 10 til 15 medlemmer og et forum repræsenterende det europæiske civilsamfund. For første gang er de nationale parlamenter repræsenteret, og ansøgerlandene involveret. Konventets omdrejningspunkt er præsidiets, bestående af formanden, Giscard

D'Estaing, hans to stedfortrædere, italieneren D'Amato og belgieren Dehaene, samt ni konventsmedlemmer. Giscard synes at satse på at etablere et godt forhold til briterne, idet han har signaleret et ønske om at sætte fokus på den Politiske Union og afvist det to-hastigheds Europa, som briterne ser som skrækscenariet. Desuden ønsker han som den franske regering at styrke Det Europæiske Råd på bekostning af Kommissionen.⁶ Som påpeget af Philippart er det noget nyt, at 10 ud af 12 medlemmer af konventet er udpeget af EU institutioner. Konventets integrationistiske præg forstærkes af, at dets sekretariat, som normalt rekrutteres fra Rådets generalsekretariat, denne gang inkluderer personale fra Kommissionen og Europaparlamentet.⁷ Ledertriumviratet er sammensat af ganske tunge, politiske personligheder med gode forbindelser til deres hjemlandes politiske liv, og samtidig er der tale om politikere med stort set den samme opfattelse af, i hvilken retning EU bør bevæge sig. Den omstændighed at de nationale regeringer også er repræsenteret i Konventet øger naturligvis dets politiske tyngde yderligere. Tilsammen peger dette i retning af, at Konventets slutprodukt vil få en ganske central placering på den kommende regeringskonference.

Meget vil imidlertid afhænge af, om der på selve regeringskonferencen vil være en koalition af stater, som kan drive processen fremad og mobilisere den kritiske masse af støtte, som skal til for at nå et resultat. Her er det interessant, at den fransk-tyske kerne, som traditionelt har ageret motor i systemet, er blevet afløst af et mere flydende mønster af såkaldt »multi-bi« diplomati, dvs. skiftende bilaterale alliancer centreret omkring de største stater. Blair-regeringen har haft held til at bryde det hidtidige koalitions-mønster op og har introduceret en mere fleksibel tilgang til koalitionspolitikken, hvor bilaterale alliancer skifter fra sektor til sektor. Dog synes briterne at have etableret en mere varig alliance med Spanien og tildels Italien. Også

en britisk-tysk alliance lader sig ane. Således har Blair og Schröder fremlagt et forslag om at give Det Europæiske Råd mulighed for at vedtage lovgivning med kvalificeret flertal; et forslag som, hvis det blev vedtaget, ville degradere Kommissionen og dermed svække EU's supranationale retsorden. Dette sammenholdt med Italiens nye EU-skepsis og Tysklands generelt mere forbeholdne linje gør det vanskeligt at vurdere, om der vil være en integrationsfremmende lederkerne i 2004 – og endnu vanskeligere at vurdere reformernes retning. Der bør imidlertid skelnes mellem forfatnings- og normalpolitikken: i forfatningspolitikken er der i dag under indtryk af østudvidelsen og som en afledt effekt af samarbejde om kriseløsning og anti-terrorpolitik en vidtgående forståelse mellem de tre største EU-medlemmer, hvorimod koalitions-mønstret er langt mere flydende i den daglige EU politik.

4. Forfatning og føderalisme

Et af de interessante træk ved Laeken-erklæringen er, at den benytter begrebet »forfatning«. For første gang nogensinde er ordet »forfatning« nævnt i et dokument fra Det Europæiske Råd. Betyder det, at dagsordenen for Konventets arbejde er føderal? Ikke nødvendigvis. Forfatning og føderation er overlappende men ikke identiske begreber. Med andre ord kan man godt forestille sig, at der vedtages en europæisk forfatning, uden at det indebærer skabelsen af en europæisk føderation. Derimod kan man ikke forestille sig en føderation uden en forfatning (se nedenfor). Greve og Jørgensen citerer Seurin for en klassisk definition, ifølge hvilken en forfatning er ... »en højtidelig aftale som klart beskriver de basale regler gældende for et politisk samfund, der ser sig selv som en formel stat«. En anden forfatter hævder, at en forfatning opstiller et sæt af metanormer for et samfund.⁸ I en vis forstand har EU længe haft en de facto forfatning i og med at dele af EF-traktaterne har haft direkte virkning på borgerne og altså haft konstitutionelle funktioner.

Det nye i den aktuelle situation er den mere eksplicitte forholden sig til magt- og styringsstrukturer i EU og opmærksomheden omkring det samlede systems balancer og ubalancer.

Føderalisme defineres i litteraturen mere eller mindre specifikt. Elazar definerer ganske enkelt en føderation som et politisk arrangement, som kombinerer selvstyre og fælles styre.⁹ En føderation er ifølge Riker en fastlæggelse af en lagtdelt regeringsstruktur i en permanent aftale af konstitutionel karakter. Uden det forfatningsmæssige element taler vi blot om en form for decentraliseringsarrangement.¹⁰ Schmitter er mere specifik, idet han opstiller fire karakteristika: (i) de sub-nationale enheders eksistens og autonomi er forfatningsmæssigt garanteret, (ii) deres deltagelse i beslutninger truffet af den centrale regering er formelt fastlagt som regel i form af et lovgivningskammer inden for et tokammersystem, (iii) deres kompetencer er beskyttede og kan ikke ændres uden frivillig tilslutning og (iv) ensidig udtræden er ikke mulig.¹¹ Det sidste punkt understreger Rikers pointe om føderationens permanente karakter. Tyngdepunktet i disse definitioner ligger på føderationens decentraliserende aspekt, men det er værd at minde om, at føderationer kan have både centraliserende og decentraliserende rationaler, og at de føderationer, som vi kender til, har udvist en centraliserende tendens over tid.

Det er vigtigt ikke at se sig blind på unioners formelle regler, uanset at de i tilfældet EU har formået at skabe en rudimentær retsorden. Udover at leve op til de formelle kriterier skal en velfungerende føderation også have en politisk kultur og et sæt af kollektive normer, som sikrer, at unionens vedtagelser respekteres i det daglige. F.eks. opererer den tyske forbundsstat med en uformel norm om forbundsvenlig adfærd.

Man kan skelne mellem kompetitiv føderalisme, som vi kender den fra Canada, hvor de forskellige regeringsniveauer konkurrerer om at tilbyde politiske løsninger og serviceydelser, og kooperativ føderalisme, som vi kender den fra Tyskland, hvor der finder en omhyggelig koordination sted mellem regeringsniveauerne.¹² Nedenfor skal jeg forsøge at tilføje en tredje føderalismeform, som jeg vil betegne asymmetrisk føderalisme. Begrebet anvendes her i en anden og bredere betydning end hos Duchacek, for hvem føderal asymmetri er et mere specifikt fænomen, der ikke er konstituerende for føderationen.¹³ Ved asymmetrisk føderation forstår jeg en statsbaseret union, hvis institutionelle opbygning favoriserer bestemte økonomiske eller statslige aktører. Asymmetrier kan være strukturelle i den forstand, at det overnationale system som helhed er et spejlbillede af et dominerende, nationalt system; de kan være institutionelle forstået på den måde, at magtfordelingen i enkelte institutioner favoriserer bestemte aktører. Asymmetrier kan også være geopolitiske, hvis dominerende stater anvender udvidelsespolitik strategisk. Videre kan asymmetrier være societale, hvis en aktørs dominans baserer sig på netværk eller transnationale ressourcer. Endelig kan føderale asymmetrier skabes gennem eksklusion ved hjælp af center-periferi strukturer (spatial asymmetri).

Forudsætningerne for føderalisering er ikke slet så velbelyste i litteraturen som føderationers institutionelle opbygning. William Riker er en af de få forfattere, som har blik for magt- og sikkerhedspolitiske forholds betydning i den formative fase.¹⁴ På basis af et induktivt studie konkluderer han, at føderationer typisk er baseret på en grundlæggende aftale mellem stormagter og småstater i en region, hvor småstaterne opnår beskyttelse mod ydre farer mod at acceptere stormagternes ledelse i en ikke-voldelig ekspansionspolitik. De store stater skal altså ifølge Riker se magtpolitiske fordele ved en samling før de

er villige til at betale prisen i form af suverænitetsafgivelse. Man kan omvendt tolke den aktuelle, franske protest mod EU som af født af et reduceret, internationalt spillerum - USA's voksende dominans i verden og Tysklands nye indflydelse i Europa. Forfattere som Tocqueville og Karl Deutsch har været mere optaget af stabilitet i omverdenen og homogenitet eller komplementaritet indadtil som betingelser for forskellige grader af føderalisering.¹⁵ Tocqueville var således meget pessimistisk med hensyn til mulighederne for europæisk integration især på grund af det høje sikkerhedspolitiske spændingsniveau i Europa. Ingen af de nævnte teorier giver imidlertid nogen overbevisende forklaring på dannelsen af det præ-føderale EFSF og EF. Den europæiske samlingsproces kom i stand til trods for de europæiske stormagters og især Tysklands relativt svage placering efter 2. Verdenskrig og til trods for kulturel heterogenitet og fraværet af en samlende »oprindelsesmyte«.¹⁶ Nøglen til forståelsen af Europas unionsproces er derfor nok så meget forekomsten af svækkede stormagter med et behov for rehabilitering gennem magtdeling og institutional tilknytning.¹⁷ Institutionaliseringen ses her som grundlæggende instrumentel, men varig institutionalisering af stor dybde får hurtigt et Janus-ansigt: Arenaer for interessevaretagelse bliver samtidig arenaer for læring. Med hensyn til betingelserne for føderalisering synes skabelsen af et sikkerhedsfællesskab at være en nødvendig men ikke tilstrækkelig betingelse jf. den nordiske sub-region, som er et lavt institutionaliseret sikkerhedsfællesskab. Med Riker in mente kan man videre hævde, at unioners vej til føderationer typisk går via sikkerhedspolitiske kriser og konstellationer præget af magtpolitiske tomrum.

5. Asymmetrisk føderalisering?

De seneste års EU-litteratur er præget af hybridbegreber, som forsøger at indfange kompleksiteten i EU-systemet. Det er betegnende, at Scharpf opgiver at formulere en samlet

teori om EU og i stedet taler om fire former for flerniveaustyring: 1) gensidig tilpasning 2) intergovernmentale forhandlinger 3) fælles beslutninger (joint decision-making) og 4) hierarkisk ledelse.¹⁸ Svagheden ved tilgangen er, at den er for deskriptiv og sui generis-orienteret. Man efterlades med et flimrende billede af EU: Hvad er det centrale træk ved systemet, og hvordan placerer det sig i en større analytisk kontekst?

Kincaid's begreb om en konføderal føderation beskriver bedre dobbeltheden i et beslutningssystem, som i sin grundstruktur er traktatbaseret – og dermed konføderalt – men som i sin daglige politikskabelse har udviklet ganske prægnante, konstitutionelt-føderale træk – og dermed en civiliserende retsorden, som opfanger anarkiets værste stød.¹⁹ Kincaid mangler imidlertid at indarbejde en sondring mellem større og mindre stater i sin teori. Som Middlemas har påpeget, indtager uformel politik en usædvanlig central placering i EU systemet ... »Informal Politics are defined not so much by players' status as by the mode chosen to establish relationships.« EU har en klub-dimension, som involverer inklusion og eksklusion.²⁰ Man kunne også sige, at der er et element af spatial asymmetri i EU. Den uformelle politiks betydning skal ses i sammenhæng med svagheder i den formelle ledelsesstruktur (jf. nedenfor). Vort begreb om EU må med andre ord indarbejde et begreb om den uformelle politik. Det forekommer mig klart, at en stor del af den uformelle politik er asymmetrisk, idet den især tilgodeser de store – og især de tre største – stater i Unionen. Frankrig og Tyskland har traditionelt spillet en uformel ledende rolle i forfatningspolitikken, men det overses ofte, at også Storbritannien med dets tradition for pragmatisme og elitenetværk har haft mulighed for at gøre sig stærkt gældende i EU-politikken. Allerede før Nice – men helt evident efter Nice – er EU i sin opbygning og funktionsmåde skævvredet til fordel for de store stater, herunder især Tyskland.²¹ Det skal ik-

ke forstås på den måde, at de store medlemsstater har etableret et tvangshegemoni. Man må forstå EU som udsprunget af et beslutningssystem baseret på stormagters mor- og forpligtelse til samarbejde og deres vilje til at præstere sidebetalinger institutionelle og økonomiske, til de mindlemsstater. Gevinsten ved dette system: de små staters synspunkt er fraværet af og adgangen til et kontinentalt marked. De store staters ekspertise. Den militære beskyttelse, som nogle forfattere betragter som et forudsætning for små staters deltagelse i føderale projekter, har Vesteuropas stormagter derimod ikke leveret. Over tid har den oprindelige beslutning om magtdeling i Europa endvidere haft sekundære effekter i form af fremkomsten af institutionelle aktører med egne interesser og normer. Det forklarer, hvordan de to vinderinstitutioner i de senere års EU-politik – Det Europæiske Råd og Europa-Parlamentet – kan repræsentere ganske forskellige visioner for EU's fremtid. Det store spørgsmål er, i hvor høj grad regional integration derudover har transformeret identiteter, som tidligere var rent nationale, til post-nationale identiteter med flere lag. De store medlemsstaters aktuelle ønske om en stærkere markering af Det Europæiske Råd på bekostning af Kommissionen vidner ikke om nogen stærk europæisk identitet i disse stater. Vi synes altså efter Nice at stå med en unik føderalismeform i Europa: en føderalismeform, som med dens ubalancer i og for sig ikke er overraskende givet de europæiske stormagters historie. USA kunne føderalisere uden at skulle tage hensyn til etablerede stormagtsrutiner – alligevel var kampen mellem store og små stater hård, og først efter at de små stater havde opnået paritet med de store i et senat, faldt føderaliseringsaftalen i 1787 på plads. Globaliseringen og interaktionen med omverdenen har gjort, at EU-landene i dag har en lang række interesser til fælles. Europæiseringen foregår imidlertid langt hastigere på eliteniveau end i befolkningerne, hvilket tildels skyldes den nyfunktionalisti-

ske integrationsmetode, man har anvendt i mange år. De enkelte, europæiske stater har desuden særinteresser og en original, politisk kultur, som de forståeligvis vogter over.

6. Kompetencefordeling og ledelsesstruktur i fremtidens EU.

Et spørgsmål som er genstand for voksende interesse er således den fremtidige kompetencefordeling i EU. Bør man følge den tyske model og opstille et udtømmende katalog over EU-kompetencer, opstille et dobbelt katalog over unions- og medlemsstatskompetencer eller helt undlade en præcisering af kompetencefordelingen?²² Det er svært i dag at vide, hvilke samarbejdsbehov der vil være i EU om 5 eller 10 år. Hver medlemsstat går naturligvis til forhandlingerne med sin bagage af hjemlige modeller og etablerede sektorerinteresser. Det forhold, at EU traktaterne har karakter af komplicerede pakked løsninger gør det svært at foretage større ændringer. Konventionsmetoden giver imidlertid for første gang mulighed for at angribe problemet ud fra en mere nøgtern betragtning. Den såkaldte fiskale føderalisme har vha. den såkaldte udvidede omkostningsmetode opstillet en række kriterier for føderalisering. Ifølge Breton kan offentlige goder rangordnes efter størrelsen af deres serviceområder. Ud fra et allokativt efficienssynspunkt er det vigtigt, at de forskellige styringsniveauer (globalt; regionalt; nationalt og subnationalt) tildeles kompetenceområder, som har samme serviceområde.

Pennock har formuleret begrebet »frustrationsomkostninger« til beskrivelse af de immaterielle omkostninger ved beslutninger truffet af andre stater.²³ Joseph Weiler har tilsvarende fra en anden disciplinær vinkel meget rammende påpeget, at demokrati drejer sig om vilje til at lade sig nedstemme, og at denne vilje forudsætter eksistensen af et politisk fællesskab. Overvejelser om indførelse af flertalsafgørelser må derfor relateres til diskussioner om kompetencefordelingen i EU og medlemskredsens størrelse. Tre andre in-

tegrationskriterier bør nævnes i denne forbindelse: Eksternalitetsprincippet, som refererer til grænseoverskridende effekter af beslutninger truffet paa lavere niveau. Stordriftsfordele, som er efficiensfordele ved kollektiv handlen i større skala. Og endelig subsidiaritetsprincippet, der som bekendt foreskriver, at politiske beslutninger i europæisk politik bør træffes så tæt på borgerne som muligt.

Hvad angår EU-niveauet kunne man f.eks. overveje, om uddannelsespolitikken mere entydigt burde placeres på nationalstatsniveauet. Det forekommer mig også, at en del af de aktiviteter, som er igangsat på det retspolitiske område, ikke lader sig begrunde med henvisning til negative eksternaliteter eller stordriftsfordele og ej heller respekterer subsidiaritetsprincippet. Samtidig er retspolitikken et område, som griber ind i kulturelle sædvaner bredt forstået og et område, hvor traditionerne er ganske forskellige i Europa. Og man kunne endelig overveje, om ikke energipolitikken burde globaliseres gennem en forstærket indsats inden for FN-systemet. Der er heller intet til hinder for, at EU-landene, hvis de vedtager en forfatning eller et charter, tilføjer et kapitel, som præciserer, at bestemte politikområder (som f.eks. handelspolitik og bistandspolitik) er delt EU- og FN-kompetence. Måske var det endda en god ide på denne måde at sikre sig mod en udvikling i retning af en lukket, europæisk blok.

EU har fortsat en relativt lille centralmagt, hvilket afspejler, at budgettunge områder som socialpolitik og forsvar er nationale anliggender. Området for enekompetence og delt kompetence er imidlertid meget stort og indbefatter kerneområder i nationalstaten, jf. f.eks. møntunionen og aktuelle planer om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed. At Unionens magtbeføjelser på disse områder *senso strictu* er ganske begrænsede, når man ser bort fra den monetære politik er ikke særligt synligt for borgeren og derfor indenrigspolitisk mindre relevant. I den aktuelle

diskussion kan man passende tage udgangspunkt i Joseph Weilers ovennævnte overvejelser, som bl.a. får ham til at indtage en skeptisk holdning til østudvidelsen. Problemet er, at uanset ansøgerlandenes tilpasning til *acquis*'et vil et EU med 27 medlemslande i lang tid fremover være betydeligt mere heterogent end det nuværende EU med hensyn til interessekonstellation og politisk kultur. Det taler for en konsekvent tilbageførsel af kompetencer til medlemsstaterne på områder, hvor ovennævnte kriterier for supranationalisering ikke er opfyldt. Med andre ord bør målet være en »smallere« Union. Det kanadiske eksempel peger ifølge Leslie i retning af, at man især bør være varsom med at fjerne kompetencer fra medlemsstaterne på politikområder med en markant kulturel dimension. På disse områder kan de politiske frustrationsomkostninger være meget betydelige – og vanskelige at kalkulere. »Nation-building is also nation-destroying«, som Walker Connor har påpeget.²⁴ Den advarsel mod en forceret integration, som Larry Siedentop har fremsat, er formentlig mest relevant på disse områder.²⁵

Den igangværende forfatningsdiskussion adskiller sig fra de foregående derved, at nationale parlamentarikere, som må formodes at have en bedre fornemmelse for befolkningernes integrationsbarriere end embedsmænd og toppolitikere, tager del i drøftelserne. Selv meget pro-integrationistiske, tyske politikere såsom SPD-politikerne Jürgen Meyer forestiller sig således, at der vil ske en vis tilbageførsel af kompetence til medlemsstaterne.²⁶ Set fra de små staters synspunkt kan en vis tilbageførsel af kompetence sammen med oprettelsen af et senat med lige repræsentation af store og små stater være et middel til genopretning af balancen mellem store og små medlemsstater. En alternativ småstatsstrategi kunne være at arbejde for en symmetrisk føderalisering i forlængelse af traditionel Benelux-politik. Strategien ville her være at nedbryde den uformelle, stormagtsorienterede

rede ledelsesstruktur gennem et krav om en mere legitim ledelse f.eks. i form af en direkte valgt præsident for Europa-Kommissionen. Det er imidlertid tvivlsomt, om Europas befolkninger er parate til sådant integrationspring.

7. Konklusion.

EU har med indkaldelsen af et konvent taget en helt ny, forfatningsmæssig procedure i brug. Den giver for første gang i Unionens historie EU mulighed for at inddrage nationale parlamentarikere, det europæiske civilsamfund og repræsentanter for ansøgerlandene i overvejelser om EU's institutionelle opbygning. Omend konventinstitutionen leder tanken hen på føderale konstruktioner er EU's virkelighed fortsat – og måske endda i stigende grad – stats- og nationsorienteret. Hvis EU er på vej i retning af en føderation er der tale om en helt ny type føderation; en asymmetrisk føderation bestående af nationer. På baggrund af dramaet i Nice er det fristende at beskrive Konventet som udtryk for en flugt fremad – og som et forsøg fra de store medlemsstaters side på at berolige de føderalt orienterede småstater i EU. EU's integrationstempo har i de senere år været forceret og på den baggrund kan der være behov for at genoprette unionens legitimitet, såvel i de små stater som i befolkningerne, bl.a. gennem selektiv tilbageførsel af kompetence til medlemsstaterne og oprettelse af et senat bestående af nationale parlamentarikere, som skal vogte over subsidiaritetsprincippet. Risikoen er, at regeringskonferencen i 2004 – til forskel fra Konventet – i stedet vil blive skueplads for endnu et forsøg fra de større medlemslandes side på at svække den overnationale retsorden. Såvel i Frankrig som i Tyskland ses der tegn på spirende unilateralisme, og det indenrigspolitiske spillerum for de indrømmelser, som småstaterne spejder efter, er svært at få øje på. Man kan ane en farlig situation i 2004, hvor konventet barsler med en ambitiøs, føderal plan, som stats- og regeringscheferne finder det svært at afvise som

forhandlingsgrundlag, men som er ude af trit med realiteten on the ground. Tiden er til konsolidering, ikke forcering, af den europæiske integration.

Noter

1. Formandsskabets Konklusioner. Det Europæiske Råd i Laeken den 14-15. December 2001. SN 300/1/01 REV 1, p.21.
2. Interview: »Il faut placer l'Europe au Cœur du débat national« . L'Express, 11/4, 2002, p. 34.
3. Karl-Heinz Neunreither, »The European Union in Nice: A Minimalist Approach to a Historic Change«. Government and Opposition: Vol. 36/2. Spring 2001.
4. Neunreither, op.cit. p. 205.
5. Se Gerda Falkner, »Introduction: EU Treaty reform as a three-level process«. Journal of European Public Policy; Vol. 9:1, Februar 2002, p. 1.
6. The NS profile. Valéry Giscard D'Estaing. New Statesman; 4 March 2002.
7. Eric Philippart, The Convention on the Future of the EU – a comment piece. (unpublished), p. 4.
8. Se Morten F. Greve og Knud-Erik Jørgensen, »Treaty Reform as constitutional politics / a longitudinal view«. Journal of European Public Policy; Vol. 9/1. Februar 2002, p. 60.
9. D. J. Elazar (ed.), Constitutional design and power-sharing in the post-modern Epoch. Lanham, 1991.
10. Se William H. Riker, »European federalism. The lessons of past experience«. In: Joachim Jens Hesse and Vincent Wright (eds.), Federalizing Europe. Oxford: Oxford University Press, 1996
11. Philippe C. Schmitter, Federalism and the Euro-Polity. I: Journal of Democracy; Vol. 11, number 1. January 2000.
12. Martin Painter, »Intergovernmental Relations in Canada: An Institutional Analysis«. Canadian Journal of Political Science, XXIV:2, June 1991.
13. Ivo Duchacek, Comparative Federalism. New York/ London: Holt, Reinhart & Winston, 1970.
14. William H. Riker, Federalism. Origin. Operation. Significance. Boston, 1964.
15. Se diskussionen i Philippe Schmitter, Federalism and the Euro-Polity. Journal of Democracy; Vol. 11/1. January 2000.
16. Se Daniela Obradovic, »Policy Legitimacy and The European Union«. Journal of Common market Studies; Vol. 34/2. June 1996.
17. Thomas Pedersen, Cooperative Hegemony – power, ideas and institutions in regional integration. Review of International Studies (under udgivelse).
18. Fritz W. Scharpf, »Notes towards a Theory of Multilevel Governing in Europe« . Scandinavian Political Studies; Vol. 24/1. 2001.
19. Se John Kincaid, »Confederal federalism and citizen representation«. West European Politics, Vol. 22/2, 1999.
20. Keith Middlemas, Orchestrating Europe. London: Fontana Press, 1995, p. xx.
21. Se bl.a. Thomas Pedersen, Germany, France and the integration of Europe. A realist interpretation. London: Pinter, 1998.
22. Uwe Leonardy, »The Political Dimension, German Practice, and the European Perspective«. I: Joachim-Jens Hesse & Vincent Wright (eds.), Federalizing Europe? Oxford: Oxford University Press, 1996, p. 86.
23. Dieter Biehl, »An economic Perspective«. I: Hesse & Wright, op.cit., p. 101f.
24. Peter M. Leslie, »The cultural Dimension«. I: Hesse & Wright, op.cit..
25. Larry Siedentop, Democracy in Europe. Oxford: Oxford University Press, 2001.
26. Machtzuwachs für Brüssel. Der Spiegel; nr. 14, 2002, p. 79.

Europæisk sikkerhed og den næste regeringskonference

Af Henrik Larsen, lektor, Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

1. Indledning

EU's udenrigs- og sikkerhedspolitiske rolle har efter den kolde krig været genstand for indgående politisk debat. EU's regeringskonferencer har alle efter den kolde krig i en eller anden form haft EU som sikkerhedspolitisk aktør på dagsorden. Spørgsmålet er, hvordan resultatet af næste regeringskonference vil forme EU som sikkerhedspolitisk aktør og europæisk sikkerhed mere generelt. Dette spørgsmål er interessant, fordi 2004 regeringskonferencen i kraft af sin forberedelse og sit formål, en form for forfatning for EU samarbejdet, lægger op til at være i klasse for sig blandt kongerækken af regeringskonferencer efter den kolde krig. Er det også, hvad man kan forvente af 2004 konferencen på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område? Hvis konferencen leder til en traktat, som betyder at Unionen ikke i fremtiden vil befinde sig i en mere eller mindre permanent regeringskonference, gør det resultatet af denne så meget desto mere interessant

I den følgende artikel vil jeg først kort give et bud på de måder sikkerhed kan forstås i forhold til EU i en europæisk sammenhæng. Dernæst skitserer jeg, hvilken rolle sikkerhedsspørgsmål har spillet på regeringskonferencerne efter den kolde krig. Herefter beskriver jeg de formelle rammer for diskussionerne om EU som udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktør på den kommende regeringskonference. Derefter analyseres den bag-

grund de internationale strukturer kan siges at udgøre for EU's udvikling på dette område og de primære aktørers ønsker til denne. På denne baggrund vil jeg forsøge at pege på nogle sandsynlige resultater af 2004 regeringskonferencen på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område. Et hovedsynspunkt er, at det vigtigste i forbindelse med EU's betydning for europæisk sikkerhed er, om regeringskonferencen opnår enighed om strukturer, der kan sikre Unionens virkemåde med en udvidelse af medlemskredsen til 25 eller flere lande. Samtidig vil dette blive den vanskeligste del af regeringskonferenceresultatet at tolke på kort sigt. I artiklen behandles både udviklingen i FUSP'en og i ESDP'en, da disse ikke i praksis kan adskilles, selvom sikkerhedsdimensionen behandles mest indgående.

2. EU og europæisk sikkerhed

Efter den kolde krig har man i forbindelse med regeringskonferencer og også mere generelt kunne tale om EU's betydning for europæisk sikkerhed på i hvert fald to måder. For det første har man kunnet tale om EU's betydning for Europas generelle sikkerhed. Tanken har været, at EU efter den kolde krig har virket som et sikkerhedspolitisk anker for stabiliteten i den europæiske udvikling (parallelt med blandt andet NATO.). I kraft af sine samarbejdsstrukturer, som medlemslandene har stærke interesser i at bevare, har det lagt låg på konflikter mellem traditionelt stri-

dende lande og bidraget til at forhindre genopkomsten af rivalisering mellem de europæiske stormagter. Dette skyldes ikke mindst at især Frankrig og Tyskland men i tiltagende grad også andre EU-lande har set et velfungerende EU-samarbejde som en måde at forhindre en tilbagevenden til tidligere tiders europæiske rivalisering på. Endvidere har EU har haft en modererende sikkerhedspolitisk indflydelse på store dele af Europas stater gennem den disciplinerende effekt, som medlemsskabsperspektivet udøver på kandidatlandene. EU's klare krav til en stats bidrag til fredelig bilæggelse af indre og ydre konflikter for at kunne komme i betragtning til medlemskab, som blandt andet blev udtrykt i Københavnerkriterierne fra 1993, er en central komponent i dette (Bretherton og Vogler, 1999: 197-222; Wæver, 1994). Imidlertid kan man stille spørgsmålet, om EU efterhånden som udvidelsen med de central- og østeuropæiske lande kommer nærmere i tilstrækkelig grad har forberedt sine strukturer på en sådan måde, at denne sikkerhedsmæssige ankerrolle kan fastholdes med en langt større medlemskreds. Selv hvis den forståelse at samarbejdet er vitalt dominerer og bidrager til dets beståen, kan store beslutningsproblemer betyde at samarbejdet kan blive mindre attraktivt at tilslutte sig. Herved kan den disciplinerende sikkerhedspolitiske betydning af samarbejdet blive svækket.

Den anden form for sikkerhed, som har knyttet sig til EU, drejer sig om EU's muligheder for at bidrage direkte til løsning af europæiske sikkerhedsproblemer gennem intervention ved brug af militære midler eller præventivt diplomati. Det er typisk denne forståelse af EU's sikkerhedspolitiske betydning, der har været genstand for konkret debat i forbindelse med de tre regeringskonferencer i 1990'erne, selvom ovennævnte forståelse også har spillet en vigtig rolle som generel baggrund for de to sidste regeringskonferencer, der havde som hovedformål at forberede EU på en større udvidelse.

3. EU's regeringskonferencer og sikkerhed – nogle generelle elementer

Siden midten af 1980'erne har EU været igennem fire regeringskonferencer. Disse har i større eller mindre grad været milepæle for EU's institutionelle udvikling i den forstand, at de har ændret den oprindelige Romtraktat. På det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område har især Maastrichttraktaten (TEU), som trådte i kraft den 1. november 1993, været vigtig, idet den kodificerede EU's status som en samlet sikkerhedspolitisk aktør (EU), der i princippet kunne inddrage alle sikkerhedspolitiske komponenter i sin udenrigspolitik herunder også militære. Den militære del skulle varetages gennem anmodninger til WEU om handling på dette område (TEU art J.4.2). Amsterdamtraktaten som trådte i kraft den 1. maj 1999 introducerede posten som høj repræsentant for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik samt præciserede, at den militære del af sikkerheden i EU vedrørte de såkaldte Petersberg-opgaver (det vil sige humanitære opgaver og redningsopgaver, fredsbevarelse og kampstyrkers opgaver i forbindelse med krisestyring, herunder fredsskabelse). Men traktaten ændrede ikke ved den konstruktion, hvorunder EU skulle trække på WEU i forbindelse med denne type operationer. EU har kun i meget ringe grad trukket på militære styrker via WEU siden ikrafttrædelsen af denne bestemmelse. Dette skyldes at centrale aktører, herunder især UK, ikke havde tillid til, at denne konstruktion var praktisk og politisk brugbar, når det virkelig gjaldt militære aspekter af sikkerheden samt hensynet til NATO, som fra midten af 1990'erne var den afgørende militære aktør under kriserne på Balkan.

Udviklingen i EU's adgang til militære midler illustrerer den pointe, at regeringskonferencer er vigtige, men ikke de eneste omdrejningspunkter for EU's generelle udvikling. Den nye dynamik inden for EU's forsvarsdimension (ESDP) siden 1998, den såkaldte St. Malo-proces, som på kort tid har bragt EU

længere frem på dette felt end de forløbne 50 år, er i vidt omfang sket uden store traktatændringer. Dynamikken på dette område har ikke fundet sted i regeringskonferenceregi, men er foregået sideløbende og har skabt sit eget beslutningsregime inden for EU (Howorth, 2001; Wallace, 2001).¹ Den er et resultat af sammenfaldende politisk vilje blandt de store stater i EU – og i særdeleshed en konsekvens af UK's brud med de sidste 50 års britiske politik på dette område fra sommeren 1998. (Howorth, 2001:769).

Det er en dynamik, der har ledt til dannelsen af politisk/militære strukturer inden for EU's politisk/administrative apparat (i takt med at WEU's tilsvarende strukturer nedlægges) og tildeling af (nationale) styrker til EU i et såkaldt styrkekatalog ved konferencer i november 2000 og november 2001. I forbindelse med Laeken topmødet i december 2001 erklærede EU sig klar til handlen på det militære område, selvom den fuldt planlagte kapacitet på dette område først ville være klar i 2003. Unionens systematiske brug af NATO aktiver i forbindelse med større operationer afventer dog løsningen på Grækenlands blokering af opfyldelsen Tyrkiets krav for at tilade dette.

Den traktatmæssige konsekvens af denne udvikling i Nicetraktaten, som færdiggjordes i december 2000, har været at referencen til WEU er fjernet i artikel 17 (den tidligere J.4) og at artikel 25 nu refererer til Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komité (PSC), i stedet for Den Politiske Komité.

Dette peger på, at 2004 regeringskonferencen kan lede til yderligere tiltag på dette område, som tager form af traktatændringer evt. som kodificering af resultatet af den pågående udvikling på dette område. Men det er også muligt at væsentlige udviklinger af betydning for EU's sikkerhedspolitiske rolle kan finde sted før, under og efter IGC 2004, som kun i ringe grad finder udtryk i traktatændringer i

forbindelse med den næste regeringskonference.

Regeringskonferencen i 2004 og sikkerhed – Nice- og Laeken-erklæringerne

Såvel Amsterdam- som Nicetraktaten havde som overordnet formål at forberede udvidelsen institutionelt, således at Unionen kunne fungere med et langt større antal medlemslande. I forbindelse med Nicetraktaten besluttede stats- og regeringscheferne, at en ny regeringskonference i 2004 skulle behandle de emner af mere »forfatningsmæssig« karakter, som ikke havde været på dagsordenen under Niceforhandlingerne. Det drejede sig blandt andet om spørgsmål som juridisk bindende grundrettigheder, forenkling af traktaterne, de nationale parlamenters rolle og afgrænsning af Unionens kompetencer (Stubb, 2001; Declaration on the future of the Union included in the final act of the Nice conference). Der blev altså ikke peget direkte på spørgsmål af relevans for EU som sikkerhedspolitisk aktør i snæver forstand, men på spørgsmål, der kunne påvirke EU's sikkerhedspolitiske betydning i den oven for nævnte brede forstand. Et centralt formål med 2004 konferencen er at løse nogle af de problemer, som traktaten i dens nuværende form ses at give medlemsstaterne og deres borgere og den lægger således op til en mere permanent struktur for EU-samarbejdet. Der er dog samtidig ikke tvivl om, at 2004 regeringskonferencen også skal ses i et udvidelsesperspektiv (Stubb, 2001) og at regeringskonferencens resultat derfor på sigt vil få betydning for europæisk sikkerhed.

Det er af sikkerhedspolitisk betydning i hvilken udstrækning EU konsolideres som et politisk system, der kan fungere efter en massiv udvidelse. Jo mere EU konsolideres som et formaliseret og succesfuldt politisk system med eller uden betegnelsen »forfatning«, jo stærkere må EU's funktion som anker og omdrejningspunkt i europæisk sikkerhed forventes at blive. I denne forstand er de gene-

relle diskussioner som Laeken-erklæringen (se nedenfor) lægger op til for at gøre institutionerne mere effektive og gennemsigtige, give EU et stærkere fokus på sager der optager borgerne, øge den demokratiske kontrol og afklare forholdet mellem medlemsstaterne og Unionen (Formandskabets Konklusioner (2001). Det Europæiske Råd i Laeken den 14.-15. december 2001: 20) noget, der har afgørende betydning for europæisk sikkerhed. Selvom det er rettet mod Unionens interne virkemåde, har det med andre ord også væsentlig sikkerhedspolitisk betydning uden for EU og for Europa som helhed.

I Laeken-erklæringen om Den Europæiske Unions fremtid fra Det Europæiske Råd den 14.-15. december 2001 blev mandatet for 2004 konferencen yderligere konkretiseret og rettet mod substantielle politikområder samtidig med at en ny forberedende konstellation for regeringskonferencen – et konvent – blev lanceret. Iblandt de i alt 59 spørgsmål (!) vedrørende Unionens fremtid, som Laeken-erklæringen lægger op til, at Konventet skal diskutere indgår også overvejelser over EU's rolle i verden og EU's sikkerhedsmæssige rolle. Disse »udfordringer udadtil« (Formandskabets konklusioner, Det Europæiske Råd i Laeken 14.-15. december 2001:19) er dog meget bredt formulerede i forhold til de mere konkrete overvejelser over de emner, der eksplicit er nævnt i den tidligere erklæring i forbindelse med Nicetraktaten, som lagde op til den næste IGC. De spørgsmål, der stilles er, »hvordan man kan gøre EU til en stabiliserende faktor og et forbillede i en ny verden med flere poler« (Formandskabets konklusioner, Det Europæiske Råd i Laeken 14.-15. december 2001:21) både i lyset af globaliseringen og udviklingen efter den 11. september (Formandskabets konklusioner, Det Europæiske Råd i Laeken 14.-15. december 2001:20). Det siges samtidig, at Unionens borgere »ønsker større europæisk indflydelse i udenrigs, sikkerheds- og forsvarsanliggender, med andre ord en mere omfattende og bedre koordineret

indsats for at bekæmpe problemernes arnesteder i og omkring Europa og i resten af verden« (Formandskabets konklusioner, Det Europæiske Råd i Laeken 14.-15. december 2001:21). Mere konkret spørges der »hvordan kan man f.eks udvikle en mere sammenhængende fælles udenrigspolitik og forsvarspolitik? Skal Petersbergopgaverne ajourføres?« (Formandskabets konklusioner, Det Europæiske Råd i Laeken 14.-15. december 2001:22). Endeligt spørges der: »Hvordan kan der skabes større sammenhæng i EU's udenrigspolitik? Hvordan kan synergien styrkes mellem den højtstående repræsentant og den relevante kommissær? Skal EU's repræsentation udadtil i internationale fora udbygges yderligere?« (Formandskabets konklusioner, Det Europæiske Råd i Laeken 14.-15. december 2001:23). Det er samtidig klart, at svarene på mange af de mere konkrete forfatningsmæssige spørgsmål, der nævnes i forbindelse med erklæringen om Den Europæiske Unions fremtid, også kan have en direkte betydning for det udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde (for eksempel afgrænsning af Unionens kompetencer over for medlemsstaterne). Mandatet for Konventet lægger således op til, at der også kan komme ændringer i 2004, der vedrører Unionens evne til at projicere sikkerhed – såvel militær som ikke-militær. Der kan også komme ændringer, der vedrører EU's generelle evne til at handle udenrigspolitisk. Mandatet lægger også op til styrkelse af forholdet mellem ydre og indre sikkerhed i Unionen, på en måde som det ikke tidligere har været tilfældet i forbindelse med regeringskonferencer, i forlængelse af udviklingen inden for terrorbekæmpelse efter 11. september 2001, hvor EU bl.a. har gennemført en anti-terrorpakke (Formandskabets konklusioner, Det Europæiske Råd i Laeken 14.-15. december 2001:20-21). De indledende debatter i Konventet, som startede den 28. februar 2002, har også drejet sig om, hvilke substantielle politikområder Unionen skal beskæftige sig med og ikke kun procedurespørgsmål. Der har været stor interesse for spørgsmålet om for-

bedring af Unionens udenrigs- og sikkerhedspolitiske handlekraft. Konventets franske formand Giscard d'Estaings indledende tale understregede også den centrale udfordring i at give Europa en rolle i verden herunder en aktiv rolle i fredsbevarelse (D'Estaing, 2002).

Konventet skal i følge Laeken-erklæringen undersøge de forskellige spørgsmål vedrørende Den Europæiske Unions fremtid. Slutdokumentet fra Konventet kan ses som en slags indikator på, hvad der i eller anden form kan forventes behandlet på bl.a. det udenrigs- og sikkerhedspolitiske felt under den efterfølgende regeringskonference. Men på hvilken måde dette behandles under regeringskonferencen afhænger naturligvis af de politiske forhold i bred forstand. Et eventuelt konsensusbidrag fra Konventet på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske felt (som på andre felter) må dog forventes at få en vis status på den efterfølgende regeringskonference al den stund, at der jo indgår regeringsrepræsentanter i Konventet. Konventets slutdokument må også forventes at få en bredere legitimitet end tidligere forberedende arbejder til regeringskonferencer qua dets sammensætning. Men som tidligere er de beslutende aktører ved 2004 regeringskonferencen medlemsstaternes regeringer. For at komme med et bud på resultatet af 2004 regeringskonferencen på det udenrigs og sikkerhedspolitiske felt er det derfor nødvendigt at se på, hvilke rammer det eksterne miljø kan siges at lægge, samt hvad de centrale statslige og institutionelle aktører ønsker for EU's udvikling på dette område. Dette vil blive forsøgt nedenfor. Men det er vigtigt, at understrege, at en undersøgelse af dette måske kan sige mere om hvilken vej EU generelt vil følge på dette område, end hvad der konkret sker på 2004 regeringskonferencen. Hvis der er enighed mellem staterne, kan meget indføres hurtigt og eventuelt uden traktatændringer som St. Malo-processen har vist. Dette hænger ikke mindst sammen med ESDP-regimets særlige karakter inden for EU-beslut-

ningstagning (Howorth, 2001; Wallace, 2001). Ligeledes kan de forenklinger af traktaten, der lægges op til, måske betyde at flere konkrete forhold på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske felt ikke vil blive nævnt i det overordnede traktatgrundlag for unionen, der kommer ud af 2004 konferencen. Det må understreges, at regeringernes udmeldinger på dette område i de fleste tilfælde endnu ikke har en formaliseret karakter, og der derfor nedenfor er tale om ret brede tolkninger. Flere af landene har ikke meldt ud med ønskerne på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område.

Først vil jeg kort beskrive den ramme, som de internationale udviklinger kan siges at udgøre for udviklingen af EU som udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktør.

5. Det internationale miljø

Der er brede historiske kræfter og eksterne begivenheder, som kan siges at påvirke udviklingen af EU som udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktør. Afslutningen på den kolde krig og opkomsten af USA som en unipol har ledt til en situation, hvor Europa ikke kan tage amerikansk engagement i regionale udenrigs- og sikkerhedspolitiske problemer for givet (Hansen, 2000), selvom 11. september klart har ledt til stærkere amerikansk militær tilstedeværelse globalt. USA koncentrerer sig i stigende grad om højteknologiske løsninger på egen sikkerhed (som f.eks. et missilskjold), hvad der kan efterlade et sikkerhedspolitisk tomrum, hvis der ikke er aktører, som er villige til eller har evnen til at udføre operationer af Petersberg-typen (Lindley-French, 2001). Til dette følger sig amerikanske overvejelser om burdensharing og større betoning af Asien og Stillehavet i amerikansk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Dette er den dybere baggrund for St. Malo-processen, herunder UK's ændrede politik over for EU forsvar fra 1998. EU er med sin økonomiske, kommercielle og efterhånden politiske styrke en kandidat til at bidrage til løsningen af regio-

nale spørgsmål i en situationer, hvor staterne i Europa enkeltvis synes at komme til kort (Howorth, 2001:767) og hvor USA's engagement ikke kan tages for givet.

Generelt kan man sige, at EU's betoning af de udenrigs- og sikkerhedspolitiske udfordringer efter den kolde krig har taget udgangspunkt i at forhindre eller inddæmme ustabilitet – i særdeleshed i EU's nærområde. Der har dog også været mere generelle globale ambitioner og bestræbelser (Larsen, 2000). Efter den 11. september har EU i forhold til USA i vidt omfang lagt vægt på at fjerne terrorismens årsager snarere end et snævert fokus på militær bekæmpelse af fænomenet. På trods af forskellene mellem EU og USA i tilgangen til terrorismen, er der ikke tvivl om, at EU også forholder sig til terrorisme som en ny type international udfordring, som kræver en ny type tiltag. Selvom mange af de civile tiltag vedrørende terrorbekæmpelse også var på EU's dagsorden før den 11. september (besluttet på Det Europæiske Råds møde i Tampere i Oktober 1999), så har udviklingen efter den 11. september klart fremskyndet deres implementering (Stubb, 2001) blandt andet i form af en europæisk arrestordre. Den internationale udvikling har således klart skærpet fokus på sammenhængen mellem indre og ydre sikkerhed, som har fået en høj placering på EU's politiske dagsorden.

6. Det statslige og institutionelle aktører²

I forbindelse med den nye dynamik i det europæiske samarbejde fra 1984, har man fra fransk og tysk side leveret fælles forslag vedrørende institutionelle ændringer i tilknytning til hver regeringskonference. Fransk-tyske udspil har været en vigtig strømpil for retningen under regeringskonferencerne (med de afsluttende forhandlinger om Nice-traktaten som en væsentlig undtagelse). Fra fransk og tysk side har man forud for Laekenerklæringen udsendt en fælles erklæring i forbindelse med debatten om Europas frem-

tid, som kan ses som et første fælles bidrag op til 2004 konferencen. For så vidt angår EU som udenrigspolitisk aktør ønskes i erklæringen, at EU styrker sine instrumenter og strukturer for at kunne spille, hvad der ses som sin fulde rolle i verden. For at give EU en højere profil skal der skabes synergi mellem den højtstående repræsentant for FUSP'en og Kommissæren for eksterne relationer. Frankrig og Tyskland vil senere fremlægge konkrete forslag om dette i tilknytning til konferencen. For så vidt angår ESDP ønsker de to lande, at denne ikke skal begrænses til Petersberg-missioner, men at man også skal se fremad mod en egentlig fælles forsvarspolitik i overensstemmelse med de nuværende formuleringer i traktaten. I lyset af 11. september skal ESDP også indeholde midler til at bekæmpe terrorisme, hvorved Petersbergopgaverne kan tænkes udvidet til også at indeholde terrorbekæmpelse. I samme sammenhæng understreger erklæringen, at EU må styrke sine politikker inden for området retslige og indre anliggender. I første omgang sigtes der til opfølgning på beslutningerne fra Det Europæiske Råd i Tampere i 1999, hvad ikke lægger op til traktatændringer (Stubb, 2001). Men ønsker om en integreret politistyrke, en europæisk offentlig anklager og et generelt styrket retsligt samarbejde kan lede til konkrete forslag i på den næste regeringskonference.

I bredere forstand udtrykker erklæringen enighed om, at IGC 2004 skal skabe en europæisk forfatning og henviser til den dominerende franske term for målet for EU's forfatningsudvikling – »en føderation af nationalstater«. Det er i denne sammenhæng man fra fransk-tysk side forstår målet med de 4 overordnede emner i Laekenerklæringen (Joint Declaration on the main priorities of Europe 23/11/2001).

Denne fransk-tyske enighed dækker som i forbindelse med tidligere regeringskonferencer over betydelige forskelle i udgangspunk-

tet, som med Le Figaros bastante formulering kan siges at være, at Frankrig som mål har et stærkt Europa mens Tyskland ønsker et føderalt Europa (Le Figaro, 28 Februar 2002). For Frankrig er Europas eksterne styrke meget vigtig og den interne konstruktion af Europa ses i høj grad i et eksternt styrkeperspektiv. For Tyskland er det udenrigspolitiske kun en komponent i en føderal organisering af EU efter tysk model. Men på trods af dette er der enighed om, at konstruktionen af Europa fortsat er deres ansvar som det blev fastslået på det fransk-tysk møde i Blaesheim den 31. januar 2001, som skulle klynke skårene efter uenigheden på Nicetopmødet (Agence France press, 1 februar 2001). Spørgsmålet om styrkelsen af den Europæiske repræsentation på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område, hvor man fra fransk og tysk side lover et fælles udspil, er dog ikke enkelt. Bundende i forskelligt syn på kommunautarisering af EU's udenrigspolitik, ønsker man fra tysk side, at Den Høje Repræsentant og kommisæren for eksterne anliggender slås sammen (Fischer, 2001), mens man fra fransk side alene betoner skabelsen af konsistens mellem formandskab, Kommission og Den Høje Repræsentant (Chirac, 2001). De konkrete forskelle på dette område indikerer, hvordan kompromiser bliver stadig sværere at indgå til begge parter – og især fransk – tilfredshed.

Det spanske formandskab i foråret 2002 har i høj grad lagt vægt på Unionens indsats mod terrorisme gennem udviklingen af det fælles område for frihed, sikkerhed og ret. Der ønskes et tættere samarbejde mellem institutioner og sikkerhedsstyrker i medlemslandene. Ifølge det spanske formandskab er den internationale terrorisme »blevet den største trussel mod fred og sikkerhed i verden.« Et af formandskabets mål har været at søge at få regeringskonferencen i 2004 til at udvide de militære dele af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik til ikke kun at indeholde Petersbergoperationer, men også kampen mod terrorismen, om nødvendigt gennem en æn-

dring af traktaten. (Spanish Presidency Programme, 2002).

Fra britisk side indeholder de hidtidige overvejelser over 2004 regeringskonferencen ikke meget konkret om det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område. Man ser generelt konferencen som havende til formål, at skabe bedre beslutningstagning, demokrati og bedre gennemførelse af EU's politiker og betoner samtidig, at stater fortsat er i centrum i Unionen. På det udenrigspolitiske område skal Unionen være »a progressive force delivering global policy objectives« og man lægger også på dette område vægt på gode beslutninger for borgerne. Der udtrykkes generelt tilfredshed med den Høje Repræsentants rolle i EU's udenrigspolitik og skepsis over for en større rolle for Kommissionen generelt. Det mest konkrete forslag af betydning for udenrigs- og sikkerhedspolitikken er et forslag om længere formandsskabsperioder, op til 2,5 år, hvor lande kan dele formandskabet for de forskellige råd imellem sig i en slags team-formandskab. Udenrigsministrenes råd (GAC) skal i stigende grad give lederskab til FUSP og ikke til andre »horisontale« sager. Det Europæiske Råd skal gengives sin strategiske rolle. Et fælles britisk-tysk brev den 22. februar 2002 til det spanske formandskab indeholder mange af de britiske elementer. Brevet har som formål at skabe en tidlig ikke-traktatpåkrævet reform af Rådet, som vil klargøre Rådets vigtige rolle, som skal diskuteres i forbindelse regeringskonferencen. Et forhold som længere formandskaber vil kræve en traktatændring (Straw, 2002). Der har også været forlydende om, at UK på regeringskonferencen ville fremsætte et mere dramatisk forslag om at lave en slags sikkerhedsråd i EU med UK, Tyskland og Frankrig som de permanente medlemmer (Agence France Press, 21 Januar 2001). Forslagets status er dog uvis og har muligvis mere karakter af en prøveballon.

Italien under Berlusconi har præsenteret få konkrete forslag, men har ønsket en stærkere europæisk identitet inden for Sikkerhedsrådet og har de facto kritiseret det mellemstatslige element i FUSP'en (Ciampi, 2001).

Der er endvidere en række aktører og et hvert fald et land, som i lighed med deres mere traditionelle synspunkter har ønsket en kommunautarisering af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Det drejer sig om Belgien, Kommissionen og Europaparlamentet, som ligeledes ønsker en kommunautarisering af forsvarssamarbejdet og samarbejdet om retslige og indre anliggender og en opgivelse af veto retten i udenrigsministerrådet (Sueddeutscher Zeitung, 14 dec. 2001). Konkret ønsker de, at opdelingen mellem Den Høje Repræsentant og kommissæren for eksterne anliggender skal ophæves ved at den kommissær for udenrigsanliggender overtager denne rolle.

Holland udtrykker ønske om en mere kraftfuld og sammenhængende ekstern EU politik (inklusive Kommissionens aktiviteter) gennem et EU sæde i Sikkerhedsrådet og G7/8. (The Dutch Government's vision on the future of Europe, 2001). I et fælles Benelux memorandum i relation til debatten om Europas fremtid præsenteres den tanke, at EU skal være en juridisk person (i modsætning til blot EF-samarbejdet) som del af en europæisk forfatning (Benelux Memorandum on the Future of Europe, 2001).

Fra svensk side er målet at opstille et sæt generelle principper for kriminalretsligt og politimæssigt samarbejde (Hjelm-Wallén og Hallgren, 2002). På linie med Solanas papir til Det Europæiske Råd i Barcelona i marts 2002 skal Det Europæiske Råds dagsorden være mere præget af strategiske spørgsmål. GAC's funktion skal være tværgående søjlespørgsmål, snarere end i hovedsagen udenrigspolitik. Et nyt råd for eksterne relationer skal dannes med fokus på klassisk udenrigspolitik,

krisestyring og udvikling og migration (Persson, 2002). Fra dansk side er man ikke indstillet på en sådan dannelse af nye Rådsformationer, for eksempel af europaministre, men åben over for tanken om gruppeformandskaber (Lykketoft, 2001).

Finland fremhæver, at inden for terrorbekæmpelse må de fælles interne politikker suppleres med intensiveret samarbejde eksternt. I forbindelse med kampen mod terrorismen må EU bidrage yderligere. For at styrke EU's rolle i verden skal fælles institutioner og ikke mindst Kommissionen spille en ledende rolle. EU må for at spille en rolle på verdensplan blive en supermagt med sin egen karakter, som ikke alene beror på militære midler (Prime Minister Paavo Lipponen, Lecture at the London School of Economics, 14. februar 2002).

For Grækenland, er det især en fælles europæisk forsvarspolitik og et fælles forsvar, som ses at bidrage til at styrke Unionens internationale rolle. Fælles forsvar må gradvist tage karakter af et kollektivt sikkerhedssystem baseret på principper om solidaritet og fælles assistance, som vil operere komplementært med NATO. Som en del af en mere effektiv europæisk eksekutiv kan Kommissionen udvikle sig til en regeringsinstitution for FUSP'en. Man støtter udviklingen af en politisk Union med en føderal karakter på basis af fællesskabsmodellen (Simitis, 2001).

7. Den næste regeringskonference på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område

Efter kort at have gennemgået de internationale forhold, som kan siges at lægge en ramme for EU og de centrale aktørers – herunder især staternes – forskellige tilgange som de fremstår på nuværende tidspunkt, kan følgende dagsorden forventes i forbindelse med 2004 konferencen på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område :

- EU's ansvar for territorialforsvar
- Udvidelse af Petersbergopgaverne til og så at omfatte terrorbekæmpelse.
- Forskelle i de tre søjlers virkemåder for så vidt angår ESDP. Fokus har hidtil især været på det militære, hvad der har afledt opmærksomheden fra problemer knyttet til koordination af et kontinuum af militære og politiske midler.
- Det ønskelige i en fortsat søjleopdeling af EU's aktiviteter af udenrigspolitisk karakter herunder i lyset af 11. september opdelingen mellem den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og området retlige og indre anliggender.
- Konsistensspørgsmål i forbindelse med den udøvende funktion på det udenrigspolitiske område herunder opdelingen mellem Kommission, Den Høje Repræsentant og formandskabet. Nye formandskabsformationer.

Mange af disse temaer vil være gengangere fra tidligere regeringskonferencer og afspejler således forskelle i medlemsstaternes og de institutionelle aktørers syn på, hvilke typer opgaver EU som udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktør skal have samt beslutningsstrukturerne på dette område: intergovernmentalister over for kommunautarister, atlantikere over for tilhængere af stærkere europæisk politisk autonomi og neutrale over for ikke-neutrale stater (selvom forskellene inden for de to sidste grupperinger er blevet mindre siden det politiske vandskel i udviklingen af europæisk forsvar i 1998). Forskellen fra tidligere konferencer er, at disse traditionelle diskussioner kommer til at udspille sig i en sammenhæng, hvor EU's strukturer debateres bredt presset af den store forestående udvidelse, at EU nu i princippet har adgang til militære styrker og at der er udsigt til, at EU kan komme til at tage ansvar for krisestyring, der spænder over et spektrum af både civile og militære midler. Det første eksempel på dette tegner til at blive EU's overtagelse af operationen i Makedonien fra NA-

TO. Spørgsmålet er på denne baggrund, om der kan forventes store ændringer i EU's rolle i europæisk sikkerhed og EU som udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktør.

Som ovenfor nævnt må den vigtigste konsekvens af 2004 regeringskonferencen for europæisk sikkerhed forventes at være, i hvilken grad den konsoliderer EU som et politisk system, som kan virke som omdrejningspunkt for europæisk politik. Dette afhænger af staternes vilje til at give EU en funktionel struktur, som kan virke med op til 30 nye lande. Den sikkerhedspolitiske konsekvens afhænger således af EU funktionsmåde som politisk system på lang sigt i lyset af udvidelsen. Denne artikel går ikke ind i det komplicerede spørgsmål om, hvilke politiske strukturer, der konkret kræves for at Unionen kan virke som et omdrejningspunkt for europæisk sikkerhed efter en stor udvidelsesrunde eller vurderer, hvorvidt de hidtidige udmeldinger fra staterne peger på, at dette bliver opfyldt. Hvad man kan sige er imidlertid, at på trods af forskelle mellem staterne, er der en udbredt opfattelse af, at den løsning der findes skal have en mere konsolideret eller permanent forfatningspræget karakter.

For så vidt angår de mere konkrete udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål kan man komme med følgende bud på, hvad der kunne blive resultatet af udviklingen op til og under den næste regeringskonference på baggrund af den internationale udvikling og staternes indikationer på nuværende tidspunkt. Der er tale om en minimumsvurdering på baggrund af områder, hvor der er en vis grad af konsensus snarere end en vurdering, som indregner muligheden for kompromiser i form af pakkeløsninger:

I lyset af Solanas papir til Det Europæiske Råd i Barcelona (Solana, 2002) og den støtte store dele af indholdet har fået fra flere store og små lande, er det sandsynligt, at DER får en mere strategisk rolle og at Rådet af Uden-

rigsministre deles i to: en del der tager sig af udenrigspolitiske spørgsmål i bred forstand og en anden del, der tager sig af horisontale sager. Dette vil ikke kræve traktatændringer. Længerevarende formandskaber i en eller anden form, som også vil kunne påvirke repræsentationen på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område, er meget sandsynlige grundet de praktiske problemer med at fortsætte det nuværende system efter en kraftig forøgelse af medlemstallet. Det støttes af de fleste store lande. En traktatændring er sandsynlig i 2004.

Der vil formentlig blive etableret en stærkere kobling mellem det udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde og samarbejdet om retslige og indre anliggender. Det er muligt, at Petersbergopgaverne, som Unionens adgang til militære midler sigter til at løse, vil blive udvidet med formuleringer, der også vil kunne dække terrorbekæmpelse. På trods af støtte til dette fra flere af de store landes side, kan det dog møde modstand fra de neutrale landes side, selvom sidstnævntes fortolkning af neutraliteten er blevet meget fleksibel op igennem 1990'erne (Ojanen, Herolf, Lindahl, 2000).

Der kan ligeledes tænkes pres for yderligere at stramme formuleringerne omkring en egentligt fælles EU forsvarspolitik, som går videre end Petersbergopgaverne og i samme forbindelse indføjjelsen af en bistandsgaranti. Her vil der dog ikke kun være modstand fra de neutrale lande, men også fra UK, DK og andre NATO-lande. Under forhandlingerne om Nicetraktaten, blev flere forslag om at fastholde et link mellem EU og den tilbageværende bistandsgaranti i WEU gennem en erklæring knyttet til traktaten afvist (Duke, 2001). Det er tvivlsomt om der vil være rykket afgørende i positionerne på dette område siden Nice, selvom bistandsforpligtelsen i NATO må siges at have fået et mere politisk (og dermed militært udvandet) præg i lyset af den (historiske) reference til Atlantpagtens

artikel 5 i kølvandet på terrorangrebet den 11. september, hvor ikke alle allierede var inddraget i forsvarsoperationer.

Det forekommer ikke sandsynligt, at kommissæren for eksterne anliggender vil overtage Solanas job med hvad dertil hører. Der er fortsat for stor følsomhed fra flere af medlemsstaterne over for kommunautarisering af FUSP (Duke, 2002). Men i lyset af de tilbagevendende praktiske problemer med konsistens i EU's udenrigspolitiske aktiviteter, som på sigt får følgeskab af konsistenspørgsmål i forbindelse med tilstedeværelsen af civile og militære dele af ESDP i hver sin søjle, kan yderligere styrkelse af koordinationen mellem søjlerne forventes at blive et emne. Det bebudede fransk-tyske forslag forud for regeringskonferencen om den udenrigspolitiske repræsentation bliver interessant at granske, da det vil være et kompromis mellem Tysklands ønske om en kommunautarisering af EU's udenrigspolitiske relationer og det franske ønske om at bibeholde en mellemstatslig struktur.

8. Konkluderende bemærkninger

Meget tyder på, at mange af de spørgsmål, som kan tænkes diskuteret på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område under den næste regeringskonference, ikke er spørgsmål, som er ukendte fra tidligere regeringskonferencer. Dette skyldes blandt andet, at selvom forskellene mellem landenes opfattelser de seneste par år er blevet indsnævret på det sikkerhedspolitiske område, så eksisterer forskellene imellem aktørernes forståelser af, hvordan det udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde skal indrettes stadig. Selvom 2004 regeringskonferencen som formål har en mere fundamental gennemgang af Unionens strukturer, vil dette ikke ophæve betydningen af politiske forskelle - heller ikke på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område. Resultatet på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område vil formentlig blive en hybrid, som kommer til at bygge på et mix af inter-

governmentale og et vist mål af kommunautære elementer. ESDP vil muligvis komme til at indeholde en eller anden form for reference til terrorbekæmpelse, men kan ikke forventes at komme til at indeholde en egentlig forsvarsmæssig bistandsforpligtelse à la NATO's eller WEU's.

Hvad der kan trække mod mere konsensus-skabelse er frygten for, at hvis også denne regeringskonference skubber uafklarede spørgsmål foran sig mod endnu en regeringskonference, vil en eventuel conference efter 2004 være en conference af en kvalitativ anderledes og mere uforudsigelig karakter på grund af et væsentlig større antal deltagere til den tid (Stubb, 2001). De sikkerhedsmæssige konsekvenser af en conference, som ikke i tilstrækkelig grad forbereder Unionen til en stor udvidelse, kan således i sig selv skabe pres mod en højere grad af enighed. Det er måske »The Last Call«!

Noter

1. Dette betyder naturligvis ikke, at disse traktatmæssige ændringer ikke havde en væsentlig rammesættende betydning. Den traktatlige reference til PSC giver ikke kun juridisk autoritet til PSC men til ESDP generelt.
2. I denne artikel behandles alene de nuværende 15 medlemsstaters synspunkter, som de tegner sig forud for 2004 regeringskonferencen. Et mere fuldstændigt billede burde dog inddrage kandidatlandenes regeringers synspunkter på dette område, da de af kandidatlandene, der optages pr. 1. januar 2004 vil kunne deltage i regeringskonferencen, såfremt denne ikke er afsluttet, når de indtræder i EU (præcedens fra tidligere udvidelser har også været, at når optagelsesdatoen er bestemt, deltager de pågældende lande i arbejdet i fællesskabet inden den formelle optagelse finder sted). På grund af usikkerheden på nuværende tidspunkt, om hvem og hvor mange der optages først, behandler artiklen alene de nuværende medlemmer.

Referencer

- Agence France press (2001) »Franco-German Locomotive Back on EU Rails«, 1 februar 2001.
- Benelux Memorandum on the Future of Europe, 20 juni (2001)
- Bretherton, Charlotte & John Vogler (1999) *The European Union as a Global Actor*. London. Routledge.
- Chirac, Jacques (2001) Address at the Reception of the Ambassadors, 27 august 2001.
- Ciampi, Carlo Azeglio (2001) (President of the Italian Republic) Speech at the Istituto Di Studi di Politica Internazionale, Milan, 3 juli 2001.
- Declaration on the future of the Union included in the final act of the Nice conference (2000).
- Draft report from the European Council to the EP on the progress achieved by the Union in 2001. Brussels 1 March 2002. 6802/02.
- Duke, Simon (2001) After Nice: The Prospects for European Security and Defence. *The European Policy Centre* 2 March 2001.
- Duke, Simon (2002) A Fresh Look at EU Common Foreign and Security Policy. *The European Policy Centre* 18 March 2001.
- The Dutch Government's vision on the future of Europe (2001)
- D'Estaing, V. Giscard (2002): *Introductory Speech to the Convention on the Future of Europe*. Conv 4/02. Annex 4.
- Fischer, Joschka (2001) Hearing in the French National Assembly. 30 October 2001.
- Le Figaro (2002): »La Convention arrive-t-elle au bon moment?«. Den 28. Februar 2002.
- Formandskabets Konklusioner (2001). Det Europæiske Råd i Laeken den 14.-15. december 2001
- Perssons, Göran (2002) brev inför toppmøtet i Barcelona til formand Aznar, 6. marts 2002
- Hansen, Birthe (2000) »The Unipolar World Order« i B. Hansen og B. Heurlin (red.) *The New World Order*. London: Macmillan Pres Ltd, pp. 112-133.
- Hjelm-Wallén, Lena og Lena Hallgren (2002): 'Discussing the Future of the European Union'. *Dagens Nyheter* 28. februar 2002
- Howorth, Jolyon (2001) »European Defence and the Changing Politics of the EU«. *Journal of Common Market Studies*. Vol.39, no.4 (765-791).

- Joint Declaration on the main priorities of Europe 23/11/2001. (fransk-tysk fælles erklæring). europa.eu.int/futurum/documents.
- Larsen, Henrik (2000) »The Discourse on the EU's Role in the World« i B. Hansen og B. Heurlin (red.) *The New World Order*. London: Macmillan Pres Ltd, pp. 217-244.
- Lindley-French, Julian (2001): *European Defence: Visions and Realities?*. Working Paper 2001/4. DUPI.
- Lipponen, Paavo (2002), Prime Minister Lipponens lecture at the London School of Economics, 14 February 2002
- Lykketoft, Mogens (2001) Udenrigsminister Mogens Lykketofts tale i Det Udenrigspolitiske Selskab. 23 august 2001.
- Ojanen, Hanna, Gunilla Herolf & Rutger Lindahl, (2000) *Non-Aligment and European Security Policy – Ambiguity at Work*. Programme on the Northern Dimension of the CFSP.
- Simitis, Constantin (2001): 'The Future of Europe and Greece'. Speech at the Conference of the Hellenic Centre for European Studies, Athens, 11 juli 2001.
- Solana, Javier (2002) Preparing the Council for Enlargement. Report by Javier Solana. Council of the European Union. Brussels 11 march 2002.
- Spanish Presidency Programme (2002) Debates in the European Parliament, 16 January 2002.
- Straw, Jack (2002) Reforming Europe: New Era, New Questions. Speech by the Foreign Secretary at the Hague, 21 February 2002.
- Stubb, Alexander (2001) »Debating the Future of the European Union: from Laeken to IGC 2004«. The Finish Economy and Society, 2001/4.
- Sueddeutscher Zeitung, 14 dec. (2001).
- Wallace, Helen (2001) »The Changing Politics of the EU: an Overview«. *Journal of Common Market Studies*. Vol.39, no.4 (581-591).
- Wæver, Ole (1994) »Magter og Mønstre: kort oversigt over de vigtigste cirkler og trekanter i europæisk sikkerhed«. *Militært Tidsskrift*, no. 5. 251-277.

Regeringskonferencen i historisk perspektiv eller er føderalisme en idé for Europa?¹

Af Uffe Østergård, Direktør for Dansk Center for Holocaust- og Folkedrabsstudier og Jean Monnet professor i Europæisk Civilisation

Monumentale bygninger som huser de europæiske institutioner har langsomt men sikkert overtaget et helt kvarter i det østlige Bruxelles op mod det anlæg, *Parc du Cinquantenaire* eller *Jubelpark* der blev anlagt ved fejringen af Belgiens 50-årsdag i 1880. Siden 1960'erne har hundredvis af smukke art nouveau huse måttet vige for byggespekulanter og mangel på effektiv byggelovgivning i det decentralt styrede Bruxelles. I begyndelsen kunne de Europæiske Fællesskaber rummes i den karakteristiske firefløjede Berlaymont bygning. Men efter at den blev lukket pga. asbest renovering er det gået stærkt: Kommissionens kedelige Charlemagne kompleks, Ministerrådets pompøse og autoritære Justus Lipsius bygning og senest Europa-parlamentets mastodontagtige glaspalads i provinsbrutalistisk postmodernisme, der klemmer livet ud af såvel Leopold parken som den lille elegante banegård af samme navn. Alt dette er stort set trist, omend ikke helt så store arkitektoniske og planlægningsmæssige katastrofer som bankdistrikterne i mange andre europæiske storbyer.

1. Europas helgener

Bortset fra den relativt ukendte Justus Lipsius (og Berlaymont komplekset der opførtes før institutionerne rigtigt tog form) fortæller bygningernes og pladsernes navne den officielle historie om skaberne af det europæiske samarbejde, »Europas fædre« som det plejer at hedde. Eller »Europas helgener« som den sarkastiske og realistiske britiske historiker Alan Milward har benævnt dem (Milward 1992, 318-24). Bygningerne har fået navn efter gaderne i nærheden, så det faktum at man med navnene præsenteres for stort set hele galleriet af store europæiske personligheder er i grunden en historisk tilfældighed. Men denne tilfældighed har en anden symbolik i sig, idet masterplanen bag navngivningen er lige så uplanlagt som hele det europæiske projekt reelt er. EU blev til uden præcise blue prints, men set fra eftertiden er der ingen ende på hvor planlagt det hele tager sig ud for forskere og funktionærer. Men reelt viser en tæt historisk analyse at Unionen er næsten lige så uplanlagt som det meste andet i Belgien med korruptionen som den største forskel.

Justus Lipsius var en flamsk klassisk filolog. At han har fået opkaldt en gade og dermed Ministerrådets bygning efter sig har primært lokalpatriotiske årsager. Men ved nærmere eftersyn viser han sig at passe meget godt ind i det europæiske Pantheon. Lipsius blev født i nærheden af Bruxelles i 1547 og døde i Louvain i 1606 efter en videnskabelig karriere, hvor han tog stilling til fordel for de katolske habsburgere mod de oprørske protestanter i Nederlandene og Flandern. Han repræsenterer således den intellektuelle side af den i Nordeuropa så afskyede modreformation, den modreformation der førte til udformningen af den moderne katolske kirke, som blandt meget andet har været en af de afgørende faktorer i udviklingen af det europæiske samarbejde. Efter at den katolske kirke med pave Leo XIII's encyklika *Rerum Novarum* fra 1891 opgav sin modstand mod det moderne samfund og politik (undtagen i Italien) oprettedes katolske folkepartier i mange europæiske stater (Durand 1995, 62). Efter udsoningen mellem protestanter og katolikker har disse kristeligt-demokratiske partier efter 2. verdenskrig i samarbejde med socialistiske og socialdemokratiske båret det europæiske samarbejde frem. Muligvis er det symptomatisk at disse to grupperinger har delt formandsposten for Europaparlamentet mellem sig indtil foråret 2002, hvor det lykkedes den irske liberale Pat Cox at bryde deres hegemoni. Hvad han konkret kan få gennemført er svært at forudsige, men et spændende brud med den store koalition mellem de katolske og de socialistiske folkepartier er der tale om.

Kan Lipsius' berettigelse således diskuteres, fortæller de øvrige sted- og bygningsnavne uomtvisteligt den kanoniserede historie om Fællesskaberne, hvad enten det nu er planlagt eller ej. Især udsmykningen af den undergrundsstation der frekventeres dagligt af i hvert fald de mere underordnede medarbejdere i EU-institutionerne, station Schuman, og den oven over liggende rundkørsel, Rond-

Point Robert Schuman, er vigtige i EU's selvforståelse. Robert Schuman rundkørslen ligger nu relativt fredeligt hen efter at den massive trafik i rue de la Loi på flamsk Wetstraat er blevet ført ned under parken, hvorfor det er muligt at slippe levende fra det trafikale eksperiment det er at krydse fra Kommissionen over til Ministerrådet til fods eller bare gå til frokost i en af de mange gode restauranter i nabolaget.

Nede under jorden på stationen findes mellem virvarret af reklamer – vi er jo i Belgien – et fotografi af to mænd, Schuman og Monnet stående overfor hinanden ved, som det hedder, »begyndelsen til det Europæiske Fællesskab«. Datoen var 9. maj 1950, den dag den franske udenrigsminister Robert Schuman på en pressekonference lancerede planen om at bringe »hele den franske og tyske kul- og stålproduktion ind under en fælles Høj Myndighed indenfor rammerne af en organisation, der skal være åben for deltagelse af de andre lande i Europa.« (hele teksten til den centrale »La déclaration du 9 mai 1950 findes i Bruggmans 1970, 382-84; oversat til norsk i Knutsen 1998, 169-172). Denne proklamation er baggrunden for at datoen 9. maj til stor moro for historieløse danske journalister er udnævnt til »Europadag«. Noget mere latterligt end en sådan fra toppen proklameret dag har de svært ved at forestille sig, i hvert fald hvis jeg skal dømme efter antallet af spøgefulde henvendelser hvert år omkring denne dato.

Den anden person på billedet, Jean Monnet, var hjernen bag dette initiativ på samme måde som han få år tidligere havde været det for den centralistiske plan for moderniseringen af Frankrig, der bragte landet økonomisk på fode efter 2. verdenskrigs ødelæggelser. Heller ikke hans navn har gjort meget indtryk på den danske offentlighed, der indtil helt for nylig har vist sig helt enestående resistent overfor den officielle historieskrivning om den organisation, vi trods alt har været medlem af i over et kvart århundrede. Monnet

havde indhøstet erfaringer med internationalt samarbejde på administrativt plan under første verdenskrig og siden som vicegeneralsekretær i Folkenes Forbund 1919-23. Derefter måtte han for en tid tage sig af familiens cognacfirma på fuld tid. Under 2. verdenskrig tilsluttede han sig general de Gaulles Frie Franske og udarbejdede senere i 1946 den såkaldte Monnet-plan for genopbygningen af Frankrigs økonomi. Hans bidrag til Schuman-planen, der førte til oprettelse af Det europæiske Kul- og Stålfællesskab, hvis præsident han var 1952-55, var helt afgørende.

Kul- og Stålonionen var imidlertid kun et middel for ham, ikke et mål, hvorfor han i november 1954 trådte tilbage fra Kommissionen og i oktober 1955 oprettede en tværnational pressionsgruppe med det imponerende navn »Aktionskomitéen for Europas Forenede Stater« (*Comité d'Action pour les Etats-Unis d'Europe*, smgl. redegørelsen i Duchêne 1994). Monnet har mere end nogen anden enkeltperson ansvaret for det europæiske samarbejde vi kender i dag. Men den misforståelige sprogbrug han valgte, »Europas Forenede Stater«, har på den anden side også bidraget til den næsten uoverstigelige politiske kløft mellem tilhængere og modstandere af samarbejdet i Europa og den manglende legitimitet i befolkningerne. Hans tidstypiske valg af betegnelsen »Europas Forenede Stater« var så meget mere underlig og uheldig som han mindst af nogen ønskede at nationalstaterne skulle forsvinde. Monnet var født fransk og forblev det hele sit liv, selv om han i modsætning til flertallet af sin generation var i stand til at udtrykke sin nationale identitet på engelsk. Han ønskede samarbejdet for at redde nationalstaterne fra deres indbyggede destruktionspotentiale, som han havde haft så privilegeret en udsigt til siden 1. verdenskrig.

Spændingen mellem overskrift og reelt indhold var således indbygget i samarbejdet fra

første færd. Det fremgår af hvem der er med og ikke med i det europæiske panteon. Bortset fra den i europæisk sammenhæng ret ubetydelige flamlænder Justus Lipsius er EU-institutionernes vigtigste helgener, hvis man skal dømme ud fra navngivningen af bygningerne, den tysk uddannede franskmand Schuman, den engelsk talende og tænkende franskmand Jean Monnet samt forløberen for dem alle frankernes konge og første vesteuropæiske kejser Karl den Store (Carolus Magnus på latin, Charlemagne på fransk). Den komplette liste omfatter dog mange flere som endnu ikke har fået pladser eller bygninger opkaldt efter sig. Men det kommer nok.² De vigtigste er den tyske kansler Konrad Adenauer og den italienske ministerpræsident Alcide De Gasperi. Det er sandsynligvis af stor betydning at såvel Schuman som De Gasperi var i stand til ubesværet at forhandle med Adenauer på tysk og at Adenauer som rhinlænder havde en større forståelse, også sproglig, for sine centraleuropæiske naboer end flertallet af sine preussiske landsmænd.

De Gasperi var født og opvokset i Trento og repræsenterede provinsen Trentino i det østrigske parlament fra 1911 til Østrig-Ungarns undergang i 1918 et parlament der mødtes i en parlamentsbygning tegnet af den danske arkitekt Theophilus Hansen, som også har ansvaret for store dele af 1800-tallets Athen. Schuman var født i Luxembourg hvor han gik i skole med den senere politiker Joseph Bech, der også tilhører grundlæggergruppen men var tysk statsborger i de 32 år Lorraine (Lothringen) hørte under det tyske kejserrige. Han blev uddannet på universiteterne i Bonn, Berlin, München og først og fremmest Strasbourg (Strassburg). Schuman sagde selv at hans nationale sprog var fransk (lært i skolen), mens modersmålet var letzeburgisch samtidig med at hans universitetsuddannelse var foregået på tysk. Den femte af »Europas fædre« var den belgiske socialist Paul-Henri Spaak. Han var fransktalende, men kunne og-

så flamsk og forstod derfor tysk. Da Konrad Adenauer både af fødsel og overbevisning var rhinlænder og katolik og derfor skeptisk overfor Preussen og snarere orienteret mod Frankrig havde denne gruppe af politikere mulighed for at tale sammen på en måde, som det kan være svært for nutidens udelukkende engelsk orienterede generationer at forestille sig. Til tider får man det indtryk at nutidens politikere snarest skilles af det fælles engelske som alle tror at beherske.

I andet geled i rækken af politisk indflydelse kan nævnes føderalistiske teoretikere som den nederlandske tænker og modstandsmand Hendrik Brugmans og den italienske socialist Altiero Spinelli (se især John Pinders forskellige arbejder om føderalismens teori og praksis). Det er formentlig kun berettiget at regne dem med på et rent idéhistorisk plan, og jeg skal senere diskutere deres reelle betydning for integrationprocessen. I stedet bør fremhæves to politikere, der normalt ikke medtages blandt »Europas fædre«, briterne Winston Churchill og franskmændene Charles de Gaulle. De udelades normalt i den officielle historieskrivning om EU, fordi de ikke passer ind i den nemme modstilling af nationalstat og nationalisme på den ene side og europæisk samarbejde og supranationalisme på den anden side. Modstillingen er populær blandt såvel tilhængere som modstandere af integrationen men bliver ikke derved rigtige, således som jeg håber at vise i denne analyse.

Uanset at han et helt liv, ja nærmest flere kæmpede for at opretholde det verdensomspændende britiske imperium uden for Europa, er det umuligt at udelade den britiske politiker Winston Churchill af kongerækken over europæiske politikere (jvf. Kastholm 1999). Det var nemlig ham der 19. september 1946 på det tekniske universitet i Zürich proklamerede »Europas Forenede Stater« i en tale, der næsten har fået samme verdenshistoriske status som den han tidligere sam-

me år holdt på det lille provinsuniversitet i Fulton, Ohio, hvori han så Jerntæppet gå ned gennem Europa fra »Stettin i nord til Trieste i syd«. Det skal dog straks bemærkes at resultatet af Churchills initiativ ikke blev et europæisk samarbejde som blot tilnærmelsesvis mindede om det mange dengang som nu vil forbinde med betegnelsen »Europas Forenede Stater«. Kongressen i Haag 8.-9. maj 1948, der blev indkaldt af europabevægelserne på britisk initiativ og sågar havde talrige nordiske deltagere, resulterede i oprettelsen af Europarådet (om den danske deltagelse se Laursen 1999, 19-20 og Maigaard 1999). Denne hæderværdige organisation er noget helt andet end EU og har i hvert fald indtil for ganske nylig på ingen måde antastet forestillingen om nationalstaternes suverænitet. Først længe efter vedtagelsen af menneskerettigheds-konventionen fra 1950 er rettighederne ved at blive indarbejdet som gældende retspraksis i de oprindelige medlemslande og domstolen er for alvor begyndt at underkende nationale afgørelser.

At det skulle kunne lade sig gøre var heller ikke Churchills og de andre såkaldte funktionalisters tanke. Nationalstaten kom først for dem. Det anede Jean Monnet på forhånd og holdt sig derfor væk fra den Haag-kongres der ellers samlede næsten alle europæiske idealister. Formodentlig var det netop anstrøget af føderalistisk idealisme i Europa-bevægelserne der gjorde den pragmatiske Monnet skeptisk overfor dem, kombineret med en solid skepsis overfor Churchill's reelle hensigter bag de store ord. Hans skepsis havde rødder i erfaringen fra juni 1940, hvor han ganske vist efter nederlaget til de tyske hære havde fået Churchill til at forelægge det franske forslag om en union mellem de to lande for den britiske regering. Men Churchill havde hele tiden været dybt skeptisk, hvis ikke ligefrem modstander af forslaget og havde kun modstræbende accepteret unionen som et middel til at fastholde Frankrig og

især den franske flåde og de franske kolonier som krigsdeltagere (Dinan 1994, 14).

Hovedgrunden til at Churchill sjældent indlemmes i rækken af Europas helgenkårede fædre er dog primært at han ikke et øjeblik drømte om at Storbritannien skulle deltage. Det var noget »de andre« på kontinentet skulle gøre for at dæmme op for sovjetisk ekspansion og egen morderisk nationalisme. Storbritannien var i hans og flertallet af briternes øjne ikke europæisk men centrum i et verdensomspændende imperium der var alt for stort til Europa, reelt snarere på niveau med fætteren USA, som de ganske vist var kommet økonomisk i lommen på som følge af gældsætningen under 2. verdenskrig. Men Churchill havde jo vundet kampen med det nazistiske Tyskland ved at ignorere de objektive kendsgerninger, så den lille detalje om det reelle magtforhold mellem de to sejrende supermagter USA og Sovjetunionen på den ene side og Storbritannien på den anden forstyrrede ham ikke. At Storbritannien reelt kun havde valget mellem integration i Europa og positionen som en »ø vest for Kontinentet« gik først langsomt op for nogle af de toneangivende briter efter nederlaget i Suez 1956 og benægtes stadig af mange i den konservative elite og blandt labours vælgere.

Indlemmer man Churchill blandt Europas »founding Fathers« kommer man imidlertid ikke uden om også at medtage hans nationalistiske alter ego general de Gaulle. Det gøres dog kun sjældent af forvalterne af erindringen om integrationsprocessens historie i Bruxelles og omegn, dertil er erindringen om generalens »non« til Storbritannien i 1963 og hans demonstrativt tomme stol i Ministerrådet fra 1965 indtil de andre lande i 1966 accepterede den nationale vetoet endnu alt for smerteligt levende. Men i den mere distance-rede videnskabelige litteratur er det efterhånden ved at være almindeligt at tage de Gaulle med i rækken af store europæere. Det formuleres således af historikeren Desmond

Dinan i en ret udbredt lærebog om tilblivelsen af det Europæiske Fællesskab som Dinan stadig kalder samarbejdet selv efter introduktionen af betegnelsen Union med Maastricht-traktaten:

»Three individuals, all French, have contributed most to shaping the European Community. Yet if the Community ever built a pantheon for its heroes, only two of them would be buried there. The first, Jean Monnet, would have pride of place. The second, Jacques Delors, European Commission President since 1985 (til 1994, u.ø.), would repose beside Monnet in almost equal esteem. But the third, Charles de Gaulle, would never be considered for internment in the Community's hallowed ground. On the contrary, de Gaulle would be relegated to the rogue's gallery of Community villains. For in the popular opinion of European integrationists, de Gaulle's anachronistic championing of the nation-state destroyed the Community's development in the 1960s and stunted its institutional growth until the Single European Act of 1986 and the Maastricht Treaty of 1992. In their view, de Gaulle belongs, with Margaret Thatcher on the scrap heap.« (Dinan 1994, 39).

Men i virkeligheden, fortsætter Dinan, efter en for Margaret Thatcher lidet flatterende sammenligning mellem hendes og de Gaulle's nationalisme – kun deres temperament og ydre stil kunne minde om hinanden, mens der var en verden til forskel på deres politiske vidsyn og historiske betydning var de Gaulle's betydning for det europæiske fællesskab langt fra negativ. Det var således ham der muliggjorde udviklingen af den fælles landbrugspolitik i 1960'erne. I dag er denne politik en dyr klods om benet på EU og burde fundamentalt renoveres inden optagelsen af de nye medlemmer i Øst- og Centraleuropa. Men de aktuelle problemer bør ikke få os til at overse at denne politik i en lang fase har udgjort det overnationale samarbejdes *raison d'être*, idet over halvdelen af EU's budget går

til landbrugsordningerne selv om det ofte overses at pengene administreres af de nationale administrationer omend efter i princippet fælles regler. Uden den fælles landbrugs-politik ville der ikke have været et Europæisk Fællesskab før gennemførelsen af det indre marked, men kun en toldunion som den mellem EFTA-landene (Dinan 1994, 40). Og selv om denne mindre forpligtende konstruktion tilsyneladende svarer bedst til forestillingerne hos flertallet af nordeuropæerne viser historien at EU's mere robuste ordninger med et stærkere supranationalt element i praksis har været mere tiltrækkende, også for tilhængerne af national suverænitet. Pengene har de i hvert fald ikke afslået.

Man kunne og burde nævne mange flere personer i samme åndedrag som de fem her fremhævede. Luxembourgeren Joseph Bech spillede som antydning en vigtig rolle i den allerførste fase. Og endnu vigtigere for tilblivelsen af Fællesmarkedet var den nederlandske udenrigsministerminister fra 1952 til 1955, Jan Willem Beyen, så vigtig at den norske historiker Paul Knutsen med god ret har givet et af sine afsnit om tilblivelsen af EEC overskriften »Spaak, Beyen og Monnet«. Det var Beyen der udarbejdede det endelige forslag der slog bro mellem Kul- og Ståunionen og Fællesmarkedet (Milward 1992, 196) samt det Euratom som Jean Monnet tidstypisk troede ville blive den vigtigste institution i samarbejdet. Nævnes bør også den nederlandske diplomat Max Kohnstamm, der et langt liv effektivt arbejdede sammen med Jean Monnet. Kohnstamm gled som nyuddannet historiker ind i modstanden mod den tyske besættelse i 1940 og tilbragte derfor flere år i fangelejr. Under sit arbejde i det nederlandske udenrigsministerium blev han overbevist om at Monnets plan om et økonomisk samarbejde mellem sejrherre og besejrede var den eneste opskrift på at undgå Versailles-fredens katastrofale ydmygelse af Tyskland. Derfor var han ivrigt med i etableringen af Kul- og Ståunionen og fulgte i 1955 sin

chef over i »Aktionskomitèen for Europas Forenede Stater«, hvis vicepræsident han var de næste 22 år, indtil han afsluttede sin karriere med posten som rektor for det Europæiske Universitet i Firenze, EUI (Funch og Justesen 1997).

Også hans efterfølger som rektor for EUI, franskmænden Émile Noël burde fremhæves sammen med Walter Hallstein, den første formand for Kommissionen. Noël var generalsekretær for Kommissionen fra 1958 til 1987 og i den position ansvarlig for at det er franske embedsmands-traditioner, som på godt og ondt præger hele apparatet i Bruxelles i dag. Men trods alle kvaliteter lå disse personers indsats snarest på det mere embedsmandsagtige plan i allerede etablerede institutionelle strukturer. Og beskæftiger man sig med dette niveau er antallet af personer som kunne fortjene at fremhæves næsten uendeligt, herunder i øvrigt et overraskende stort antal danskere. De rækker fra Finn Gundelach, den første danske kommissær efter optagelsen i 1973, til Niels Ersbøll, mangeårig generalsekretær for Ministerrådet og længe den højest placerede dansker i Fællesskaberne. Nævnes burde også den i dag uretfærdigt glemte folkeretsekspert Max Sørensen, selv om hans primære betydning lå inden for Europarådet. Skal man nævne danske politikere af europæisk betydning og statur er det den forkætrede Jens Otto Krag der da faktisk også fik Karlsprisen i Aachen som påskønnelse af sin indsats. Denne indsats er nu på smukkeste vis skildret i Bo Lidegaards mammutbiografi af Krag (Lidegaard 2001-02).

Vigtigere end hele denne falanks af embedsmænd med politiske kvaliteter er dog en analyse af den reelle betydning af de mange føderalistiske teoretikere og aktivister, der i den dominerende historieskrivning om integrationen indtager så afgørende en plads. Den tyske historiker Walter Lipgens har udgivet føderalistiske planer og programerklæringer fra 1940'erne i et antal massive bind og skrevet

ret kildenære (og troskyldige) sammenfatninger af den omfattende pamfletlitteratur (Lipgens 1968, 1982 og Loth og Lipgens 1985-91). Og generationer af kommende eurokrater er som nævnt i note 1 blevet opdraget med idéhistoriske fremstillinger som Henri Brugmans' klassiske *L'idée européenne 1920-1970* fra 1966, hvor føderalistiske tanker og projekter spiller en helt afgørende rolle. Derfor dukker føderalismen som europæisk programmerklæring op med jævne mellemrum, især i Europaparlamentets mere luftige principdebatter. Men det er ikke ensbetydende med at det europæiske samarbejde faktisk er blevet drevet frem af dette program i nogen præcis mening af ordet.

2. De føderalistiske Europabevægelser

Føderalisme og føderation er uden videre analyse blevet udnævnt til den helt store prügelnabe i dansk Europadebat, så alene af den grund kan man fristes til at erklære sig som føderalist bare for provokationens skyld. Det gjorde otte indbyrdes helt uenige forfattere, fra Tøger Seidenfaden til Ebbe Kløvedal Reich, da de i 1993 udsendte en debatbog om Europa under den fælles forfatterbetegnelse »Føderalistklubben«. Den eneste af dem der seriøst havde beskæftiget sig med føderalismens teori og praksis var dog økonomen Christen Sørensen, der også gjorde det her under overskriften »Uden føderalisme forsvinder folkestyret« (*Føderalistklubben* 1993, 50-60).

Den samme tanke ligger bag det nu forhenværende medlem af Europaparlamentet, først for SF og siden for Socialdemokratiet, John Iversens bekendelse til føderalismen. Bekennelsen kom i en debatbog om demokratiet i det europæiske samarbejde fra maj 1999. Den kom for sent til at vække andet end overfladisk og sentationslysten interesse i den næsten ikke eksisterende valgkamp op til valget til Europaparlamentet 10. juni. Det var en skam, men selv om den var udkommet tidligere ville bogen næppe have ændret noget. Heller ikke skaffet Iversen de få stemmer der

skilte ham fra det socialdemokratiske mandat, der i stedet gik til Helle Thorning Schmidt. Ansporet af sine konkrete erfaringer med de uklare regler for magtspeillet mellem institutionerne skrev Iversen:

»I Danmark har vi haft et næsten religiøst forhold til begrebet føderalisme, som om det nærmest ville afskaffe selve det danske samfund og i hvert fald det danske demokrati. Men sådan er det netop ikke. Et føderalt Europa er faktisk den eneste chance, vi har for at skabe et reelt europæisk demokrati. Efterhånden er det klart for alle at Unionen ikke kun handler om økonomi og handel. Men i den danske debat har det været almindeligt blot at affærdige føderalisme ved at pointere at det drejer sig om en centralistisk statsdannelse med en præsident, et forsvar og en regering.« (Iversen 1999, 119).

Hermed greb Iversen tilbage til det sæt af teorier der var drivende for en del af det første europæiske samarbejde. Men netop kun en del og formentlig langt den mindst betydningsfulde. At det er tilfældet fremgår af en sammenligning af de to europæiske politikere italieneren Altiero Spinelli og belgieren Paul-Henri Spaak.

Klassisk føderalistisk teori som den først og fremmest kom til udfoldelse under skabelsen af den nordamerikanske forbundsstat i Philadelphia 1787 det såkaldte »mirakel i Philadelphia« forudser skabelsen af et forbund i ét slag ved underskrivelsen af en forfatning (Østergård 1992a, 421-28). Føderalisterne havde håbet at Haag-kongressen i 1948 ville blive en europæisk parallel til det amerikanske, men de blev udmanøvrerede af Churchills medarbejder og svigersøn Duncan Sandys og skandinavernes beslutsomme afvisning af alt der smagte af suverænitetsafgivelse. Det sidste forsøg på at dreje Europarådet i retning af en europæisk føderation blev foretaget under august-samlingen 1950. Den føderalistiske ungdomsbevægelse demon-

strerede uden for Strasbourg ved at brænde grænsebomme ned i en ikke-voldelig symbolsk protest mod nationalstaternes eksklusivitet. En af de unge deltagere som siden ofte med stolthed mindedes episoden var den senere tyske kansler Helmut Kohl (Pinder 1995, 218). Men den parlamentariske forsamling afviste beslutsomt alle forslag af supranationalt tilsnit, hvilket skuffede især de aktive italienske føderalister. De fremsatte i de følgende år et stort antal forfatningsforslag, men ingen af dem kom fra start.

Det endegyldige nederlag for de overnationale føderalistiske bestræbelser var den franske nationalforsamlings afvisning i 1954 af det forslag om oprettelsen af en fælles Europahær, som den franske regering selv havde fremsat to år tidligere (se skildringen i Bjøl 1966). Den britiske forsker John Pinder, der er den kraftigste fortaler for det føderalistiske synspunkt i forskningen, argumenterer for at føderalismen i denne situation skiftede ansigt til Jean Monnets mere pragmatiske udgave. Argumentet for denne opfattelse, der på mange måder er blevet stående som Fællesskabernes egen selvforståelse, finder han i præamblerne i traktaterne, fra Kul- og Stålundionen over Rom-traktaten til Maastricht og Amsterdam (Pinder 1995, 213 ff.). Det endegyldige bevis for ham er at Monnet hyrede den arketypiske føderalistiske aktivist Altiero Spinelli til at skrive udkastet til sin åbnings-tale ved den Høje Myndigheds første møde i august 1952.

Spinelli (1907-1986) havde 17 år gammel tilsluttet sig det kommunistiske parti og deltog i dettes undergrundskamp mod fascismen i Italien indtil han blev arresteret i Milano i 1927. De følgende 15 år tilbragte han i skiftende fængsler. I denne periode opgav han kommunismen til fordel for en mere liberaldemokratisk holdning. 1939-43 blev han sammen med mange andre antifascister anbragt i isolation (italiensk confino) på en af de lipariske øer mellem Napoli og Sicilien (Spinelli 1984-86).

Ventotene kom til at fungere som politisk udklækningsanstalt for store dele af efterkrigstidens politiske elite i Italien, først og fremmest det lille men indflydelsesrige liberaldemokratiske Partito d'Azione, der havde sin storhedstid fra 1943 til 1947. Hovedresultatet var nok affattelsen af det såkaldte Ventotene-manifest vinteren 1941-42, der skitserede en føderalistisk organisering af Europa efter sejren over nazismen og fascismen. Manifestet er opkaldt efter øen hvor fængslet lå og blev grundlag for bevægelsen »Movimento Federalista Europeo (Brugmans 1970, 96 og Becherucci og Palayret 1999, Spinelli 1984-86, 351-75). Hovedforfatterne var Ernesto Rossi og Altiero Spinelli og de fremlagde i forlængelse af idéer fra den italienske 1800-tals tænker og aktivist, Giuseppe Mazzini, en plan for »Europas Forenede Stater«. Mazzini opfattes normalt sammen med Giuseppe Garibaldi og Camille Cavour som den italienske nationalstats fader, men derved overses at han ikke ønskede skabelsen af nationalstater for disses egen skyld, men som skridt på vejen til organiseringen af et nyt demokratisk Europa. Ikke for ingenting hed Mazzinis organisation fra 1834 Giovine Europa, altså det unge Europa. Og dette Europa skulle organiseres som et forbund af nogenlunde lige store stater, som på den måde kunne samarbejde på lige fod (om Mazzini se Østergård 1992, 91-92).

Ad forskellige veje nåede dette manifest til Schweiz og blev grundlag for et »Manifest for den europæiske modstandsbevægelse«, der siden blev til (en del af) Europabevægelsen. Den danske Europabevægelse har sine rødder i den britiske del af bevægelsen og har aldrig dyrket føderalistiske forestillinger, hvad der klart fremgår af bevægelsens jubilæumsskrift (Døcker 1999). Men overraskende hævdes det i et af de schweiziske dokumenter om planerne for et føderalt Europa at det er vedtaget af repræsentanter for modstandsbevægelsen i en række lande, herunder Danmark. Desværre har det ikke været mig muligt at identificere den danske deltager,

men det er heller ikke af videre interesse, da repræsentanten muligvis har skrevet under, men aldrig ville have fået sit nationalistiske bagland med sig, hvis han skulle have ment tankerne om en føderation alvorligt.

Ifølge Spinellis egen fremstilling i den senere udgivne dagbog havde Monnet ingen som helst idéer om hvordan man skulle nå frem til en føderation, men mente at »nogle få improviserede idéer« var nok (Spinelli 1989, 163). Alligevel hævder Spinelli og med ham Pinder at dette er bevis for at Monnet ønskede oprettelsen af en føderation. Mig forekommer det langt mere indlysende at tage observationen for gode varer og erkende at betegnelserne var inderligt ligegyldige for Monnet, som for mange af de pragmatiske politikere, der skabte de første institutioner. Denne vurdering bekræftes af det videre forløb, idet samarbejdet mellem Spinelli og Monnet kun holdt få måneder, hvorefter Spinelli vendte tilbage til Italien og oprettede et institut for internationale anliggender. Han vendte tilbage til europæisk politik i 1970 som kommissær for industrielle anliggender. Seks år senere valgtes han til Europaparlamentet og var afgørende for indførelsen af det direkte valg i 1979. Han fik Parlamentet til at vedtage et egentligt forfatningsudkast for Europa (Bosuat 2001, 208), så der er ingen grund til at henvise ham til historiens overdrev af totalt indflydelsesløse idealister. Men heller ikke til at tillægge ham den betydning som han selv og sympatisører som Hendrik Brugmans har tildelt ham.

De afgørende beslutninger blev truffet af andre som f.eks. den socialistiske belgiske udenrigsminister Paul-Henri Spaak. Og han var ifølge samstemmende oplysninger ikke føderalist, før han i 1955 fremlagde den såkaldte Spaak-plan, der banede vejen for Fællesmarkedet. Pinder og Brugmans får det til at Spaak i løbet af få uger var blevet overbevist føderalist. Men det er langt simplere og i nærmere overensstemmelse med begivenhe-

dernes faktiske forløb at fortolke Spaaks handlinger som en erkendelse af at nationalstaterne måtte samarbejde i egen interesse, ikke af hensyn til et metafysisk overnationalt princip. Det har den britiske historiker Alan Milward demonstreret i en overbevisende analyse af Spaaks handlinger og motiver i et grundlæggende værk om det europæiske samarbejdes historie i 1950'erne i et kapitel med den velvalgte overskrift »The lives and teachings of the European saints« (Milward 1992, især 318-24).

Galleriet af »Europas helgener« er altså yderst omfattende, og det er ikke uvigtigt at kende dem hvis man vil forstå det Europa vi som danskere er lidt distræte medlemmer af. Men selve omfanget af anegalleriet og forskellene mellem de involveredes visioner viser klart at den europæiske integrationsproces er langt mindre entydig end den simple modstilling af national suverænitet og »Europas Forenede Stater«. For slet ikke at tale om det tåbelige udsagn om hvorvidt man ønsker »mere eller mindre union«, uanset indholdet af magtoverdragelsen. Alene det forhold at nationale for nu ikke at sige nationalistiske statsmænd som de Gaulle og Churchill hører hjemme mellem ophavsmændene til integrationen sammen med føderalistiske idealister som Spinelli og Brugmans slører billedet af en klar linie frem til nutiden, hvor meget de eksisterende institutioner end ynder at konstruere en sådan linie og give den fysisk form i form af navne på bygninger og pladser.

Anskuet under historiens synsvinkel er der faktisk meget som tyder på at modstandere af samarbejdet har bidraget mindst lige så meget til udviklingen af en »europæisk« bevidsthed og adfærd, om ikke mere. Begrundelsen for samarbejdet har for mange af deltagere været at redde nationalstaterne i Europa. Først fra den krise de var sunket ned i under 2. verdenskrig, siden hen fra sovjetisk og amerikansk dominans. Modstanderne der-

imod har ønsket at beskytte den nationale suverænitet med alle midler, herunder samarbejde med ligesindede i andre lande. Det er der kommet mærkværdige alliancer ud af, som dem mellem nordiske venstreorienterede og franske højreorienterede populistere i Jean Marie le Pens Front National eller excentriske britiske millionærer. Der dog ikke er mere excentriske end den danske A.P. Møller som forenede globalt udsyn og konservativt forsvar af sin nationalstat³ som selvfølgelig også er nemmere at tumle end et stærkt og uafhængigt europæisk bureaukrati. Men uanset hvor mærkværdige nogle af alliancerne forekommer anskuet i en traditionel politisk optik, kan det ikke benægtes at modstanderne ofte opfører sig europæisk, mens de taler nationalt, mens tilhængerne taler europæisk, men opfører sig nationalt. Alle disse paradokser gør det påkrævet lidt nøjere at forsøge at afdække hvad overskrifterne »Føderation«, »Union« og »Europas Forenede Stater« nærmere dækker over.

3. Union med stort U eller fællesskab med lille f?

I debatterne for og imod medlemskab af den Europæiske Union har der været diskuteret næsten uendeligt om det konkrete indhold af Maastricht-traktatens formulering i artikel A: »Denne traktat udgør en ny fase i processen hen imod en stadig snævrere union mellem de europæiske folk, i hvilken beslutningerne træffes så nært på borgerne som muligt« (Skytte Christoffersen 1992, II, 6). Men hvordan skal ordet »union« forstås? I Fællesakten fra 1986 figurerede ordet union også i præamblen: »som er fast besluttet på at fortsætte det værk, der blev påbegyndt med traktaterne om oprettelse af De Europæiske Fællesskaber og på at omskabe alle de indbyrdes forbindelser mellem deres stater til en Europæisk Sammenslutning i overensstemmelse med den højtidelige erklæring fra Stuttgart af 19. juni 1983«. Der er dog interessante afvigelser mellem oversættelserne, idet det danske begreb sammenslutning i den franske ori-

ginal hedder »union« og på engelsk »unity« (Skytte Christoffersen 1992, 41). Det var disse usikkerheder som fik Poul Schlüter til under kampagnen op til folkeafstemningen i Danmark 1986 at erklære »unionen for stendød«.

Under forhandlingerne om den politiske union i 1990 dukkede et andet begreb op, »den føderale målsætning«. Det er på sin vis noget mere præcist end unionsbegrebet. Modsat den slagordsmæssige forståelse af begrebet »føderation« som lig med centralisme, anvendes betegnelsen i den statsretlige litteratur normalt om en statsform, hvor der er etableret en klar kompetencefordeling mellem myndighedsniveauer på centralt og enkeltstatsligt plan, som i USA, Schweiz og Tyskland. Det var den Tyske Forbundsrepublik der foreslog at det føderale princip blev gjort til grundlæggende princip for opbygningen af Unionen. Det ønskede tyskerne af to grunde. For det første for at få udstrakt fælles myndighed til områder som udenrigs- og sikkerhedspolitik, fælles mønt, indre frihandel og sikkerhed. Men for det andet og mindst lige så vigtigt ønskede de tyske forhandlere en traktatsikret garanti mod at Unionen griber ind på områder, hvor medlemslande og regioner (Länder) har kompetence. Ledende princip skulle være det såkaldte subsidiaritetsprincip som har en lang tradition i katolsk tænkning.

Den føderale målsætning blev ifølge den danske forhandler Poul Skytte Christoffersen indarbejdet i den traktattekst som det luxembourgske formandskab i juni 1991 forelagde for Det Europæiske Råd (Skytte Christoffersen 1992, 42-43). Det gav anledning til en heftig debat mellem staterne. For Danmark, Irland, Portugal og Storbritannien mindede begrebet for meget om »Europas Forenede Stater« og var udelukket. Benelux-landene, Spanien og Italien ønskede derimod begrebet som en angivelse af ambitionerne med samarbejdet. Frankrig og Tyskland var især inter-

esserede i begrebet som grundliggende princip for kompetencefordelingen mellem union og medlemslande. Resultatet blev at henvisningen til den føderale målsætning blev fjernet fra traktatteksten i det endelige kompromis i Maastricht i december 1991.

Diskussionen handlede primært om symboler og politiske hensigter, men var af netop den grund overordentlig vigtig som nøgle til karakteren af samarbejdet. De bevidste tvetydigheder går helt tilbage til Rom-traktatens præambel, som det derfor kan være interessant at citere i sin helhed. Efter en opregning af de seks underskrivende statsoverhoveder lyder det således i 1957-præambelen:

»som er besluttet på at skabe grundlag for en stadig snævrere sammenslutning mellem de europæiske folk,
som har det forsæt, gennem fælles handling at sikre økonomiske og sociale fremskridt for deres lande ved at fjerne de skranker, der deler Europa,
som sætter det som væsentligt mål for deres bestræbelser at forbedre deres folks levevilkår og beskæftigelsesforhold,
som erkender at fjernelsen af bestående hindringer kræver fælles indsats med henblik på at sikre en vedvarende ekspansion, ligevægt i samhandelen og redelig konkurrence,
som tilstræber at styrke enheden i deres økonomier og at fremme disses harmoniske udvikling ved at formindske uligheder mellem de forskellige områder og forbedre de mindre begunstigede områders stilling,
som ønsker gennem en fælles handelspolitik at bidrage til gradvis ophævelse af restriktionerne i den internationale samhandel,
som er sindet at bekræfte den solidaritet, der knytter Europa og de oversøiske lande sammen, og som ønsker at sikre disse lande øget velstand i overensstemmelse

med grundsætningerne i De Forenede Nationers Pagt,

som har sat sig for ved denne forening af de økonomiske kræfter at bevare og styrke freden og friheden, og som opfordrer de øvrige europæiske folk, der deler dette ideal, til at tilslutte sig disse bestræbelser, har vedtaget oprette et Europæisk Økonomisk Fællesskab« (citeret efter Branner 1991, 65).

Maastricht-traktaten har en tilsvarende præambel, men her har man udvandet sprogbrugen, således at den første paragraf indskrænker sig til at »markere en ny fase i den europæiske integrationsproces« hvorfor underskriverne, der nu var blevet flere, vedtager at »oprette en europæisk union«. Inden de når så vidt er der dog indsat et modificerende afsnit, hvor de kontraherende parter »ønsker at styrke solidariteten mellem deres folk samtidig med at de respekterer disses historie, kultur og traditioner.« Realiteterne her er noget mere vidtgående end i Rom-traktaten, samtidig med at sprogbrugen af hensyn til de nord-europæiske medlemmer er blevet afdæmpet ganske betragteligt.

Som bekendt hjalp det ikke på den danske befolknings modvilje mod præambelens »fælles borgerskab«. Denne vidtgående paragraf er flyttet noget længere ned og lyder nu »som har det forsæt at videreføre processen hen imod en stadig snævrere sammenslutning mellem de europæiske folk« og efterfølges af en henvisning til subsidiaritetsprincippet (på dansk oversat til nærhedsprincippet) således: »i hvilken beslutningerne træffes så nært på borgerne som muligt i overensstemmelse med subsidiaritets-princippet.« (Skytte Christoffersen 1992, II, 2-3). Man skal selvfølgelig ikke overdrive betydningen af disse formuleringer, da præambler (dvs. forord) til en international traktat har status af hensigtserklæringer og derfor ikke er direkte juridisk forpligtende i modsætning til de egentlige paragraffer. Alligevel er der i dette tilfælde,

modsat så mange andre mere eller velmente internationale traktater, nærmest kommet mere og ikke mindre ud af hensigterne. Ikke pga. skjulte hensigter hos politikerne, som mange modstandere i Danmark hævder, men fordi medlemstaterne senere har konkretiseret de luftige hensigter i institutioner, beslutningsprocedurer og domstolsafgørelser.

4. En stadig snævrere Union?

Beslutningen om oprettelsen af Fællesmarkedet og Euratom blev truffet på en ministerkonference i Messina 1.-2. juni 1955. Det var en reaktion på den franske Nationalforsamlings nej til det forslag om en europæisk hær i 1954, som den franske regering selv havde formuleret to år tidligere. Men der var meget langt fra principbeslutningen til en traktat. Og endnu meget længere til den praktiske realisering. For at gennemføre idéen trådte Jean Monnet som tidligere anført tilbage som præsident for Kul- og Stål Unionens ledelse, den såkaldte »Høje Autoritet« og oprettede pressionsgruppen »Aktionskomité for Europa Forenede Stater«. Men hvad mente Monnet og hans ligesindede med »Europas Forenede Stater«? En forbundsstat i stil med USA, en konføderation i stil med Canada eller bare fælles beslutnings-myndighed på en række udvalgte områder?

Det er der skrevet et helt bibliotek om, af deltagere såvel som af forskere. Karakteristisk for størsteparten af den samfundsvidenskabelige litteratur om integrationsprocessen er at den er skrevet næsten samtidig med begivenhederne i et forsøg på at forklare mekanismerne og ofte nok så vigtigt få indflydelse på fremtiden. Men først er det vigtigt at afgøre hvad ordene egentlig betød. »Stadig snævrere sammenslutning mellem de europæiske folk« hedder på engelsk »ever closer union«. Her demonstreres den formentligt tilsigtede »konstruktive flertydighed« i formuleringerne, såvel som i processen. Menes der »union« som i ordet fagforening, dvs. sammenslutning med et bestemt formål for øje? Eller

tænkte underskriverne fra starten på den Union med stort U, der til de europæiske befolkningers overraskelse blev proklameret i Maastricht december 1991? Svaret er begge dele, alt afhængigt af hvem man spørger og hvornår. Flertydigheden var årsagen til at processen lykkedes. Føderalistiske idealister som den nederlandske Hendrik Brugmans og den italienske Altiero Spinelli og deres politiske bevægelser kunne begejstres, samtidig med at pragmatiske funktionalister som Jean Monnet troede på at det kunne lade sig gøre, og ansvarlige nationale ledere, som den belgiske udenrigsminister Paul-Henri Spaak, den tyske kansler Konrad Adenauer, italieneren Gaetano Martino, luxembourgeren Joseph Bech og nederlænderen Jan Willem Beyen accepterede at afgive nogen national suverænitet (Brugmans 1970, 213-18).

I litteraturen om EU er det blevet almindeligt at antage at hovedårsagen til samarbejdet var en fælles erkendelse af at nationalstaten ikke længere magtede at løse sine opgaver. Det kan man finde mængder af vidnesbyrd om i politiske manifeste om fremtidens Europa formuleret af modstandsbevægelserne under og umiddelbart efter den tyske besættelse (se den førnævnte Lipgens 1968 og 1982 samt Loth og Lipgens 1985-91). Denne tanke om nationalstaten som overstået stadium er sågar blevet formuleret af ingen mindre end en af Europas mest begrænsede (for nu ikke at sige indskrænkede) nationale politikere, daværende statsminister Poul Schlüter. I en berømt og berygtet tale i London 20. september 1988 samme dag som Margaret Thatcher holdt en endnu mere berygtet tale med det modsatte indhold på Collège d'Europe i Brügge udtalte Schlüter en dom over nationalstaten som både for stor og for lille i forhold til dagens udfordringer. Tanken svarer slet ikke til hans øvrige udtalelser og handlinger og talen var formentlig ikke skrevet af ham selv, selv om han i en samling af udvalgte taler henviser til at have den i et manuskript skrevet på den foretrukne Torpedo

rejseskrivemaskine (Schlüter 1998). Selv slog Schlüter pressens stort opsatte dækning af talen hen i en artikel i *Fyns Stiftstidende* 29. september med en bemærkning om at den var beregnet for et udenlandsk publikum; men at hovedtanken om sammenhængen mellem industrisamfund og nationalstat var rigtig og i øvrigt indlysende. I talen sagde Schlüter bl.a. følgende:

»Nationalstaten er industrisamfundets tvilling. Den industrielle teknologi og den store nationale enhed er to sider af samme mønt. Industrisamfundet kan kun fungere på grundlag af en form for kollektivism, en stor offentlig sektor og magtfulde organisationer og pressionsgrupper. Nationalstaten og den industrielle teknologi passer sammen som hånd i handske.«

Efter et afsnit om informations-teknologiens muligheder og udfordringer følger så talens clou:

»På en måde kan man sige at den klassiske nationalstat er for stor til at løse mange af morgendagens problemer, som bedre kan klares regionalt, og for lille til at løse andre, der kræver en international ramme. Det der er tilbage, kan ikke i længden opretholde den form for nationalstat, som vi har set i Vesteuropas industrielle æra.« (Poul Schlüter, »Tale i the Reform Club, London 20. september 1988« (Schlüter 1998, 275); artiklen i *Fyns Stiftstidende* er optrykt sammesteds s. 278-79).

Dødsdomme over nationalstaten er der ingen mangel på, fra modstandsbevægelsernes manifest over integrationsteoretikerne i 1950'erne og 60'erne – Ernst B. Haas gav i 1964 således en bog den talende titel, »Beyond the Nation-State«, uden spørgsmålstegn til nationalismeforskerne i 1980'erne og 90'erne. Schlüters ord er en meget god sammenfatning af en udbredt opfattelse af de udfordringer nationalstaten stod overfor ved udgangen

af det 20. århundrede efter Murens fald og internettets gennembrud. Men er de et gyldigt billede af de tanker og de drivkræfter der var på spil i 1940'ernes og 50'ernes Europa? Ikke set med bagklogskaben fra 2002 den bagklogskab der som oftest er den eneste klogskab historikere har i forhold til de personer de studerer, og som vi derfor må forsøge at få mest muligt ud af. Den britiske historiker Alan Milward, som i 1992 og 1993 udsendte de ubetinget mest interessante historiske redegørelser om samspillet mellem det der i teoriernes verden kaldes interdependens, intergovernmentalisme og supranationalisme, mener nej. Han argumenterer i stedet på grundlag af omfattende arkivstudier for at nationalstaterne så langt fra at have mistet indflydelse i kraft af det europæiske samarbejde i stedet reelt har vundet i indflydelse og styrke.

5. Den europæiske redning af nationalstaten

Milwards to massive bøger hedder henholdsvis *The European Rescue of the Nation State* (fra 1992) og *Frontier of National Sovereignty* (fra 1993). Kun tilsyneladende er der tale om fortsættelser af hans detaljerede redegørelse for Europas økonomiske historie i den umiddelbare efterkrigstid, *The Reconstruction of Western Europe, 1945-51* fra 1984. Ved nærmere eftersyn viser de to nye bøger plus senere debatindlæg sig at rumme en meget højere teoretisk ambition, nemlig et opgør med den neo-funktionalistiske forståelse af integrationens forløb. Denne yderst plausible teori blev formuleret af politikforskere som Ernst B. Haas og Leon Lindberg i 1950'erne næsten samtidig med processen. Den blev øjeblikkeligt doceret på de relevante uddannelser, således at generationer af embedsmænd (og politikere) har lagt den til grund for forståelsen af deres praksis og dermed givet den et kraftigt skær af sandhed.

Ideologikritiske afdækninger af sammenhængen mellem politik og teori havde allere-

de før Milwards indsats afkræftet den funktionalistiske teori som en dækkende videnskabelig forklaring til forskel fra en politisk strategi. Når integrationen lykkedes, var det primært fordi toneangivende nationale eliter så deres nationale eller gruppespecifikke interesser i det. Det første videnskabelige mord på den neo-funktionalistiske integrationsteori blev allerede foretaget i 1968 af Stanley Hoffman i en analyse af nationalismens fortsatte betydning for staternes politik også i integrationens tidsalder. Han konkluderede at den funktionalistiske betragtningsmåde overhovedet ikke slår til over for de mere fundamentale high policy-områder såsom forsvars- og udenrigspolitik (Hoffmann 1968). Onde tunger og dem er der mange af i den akademiske branche har selvfølgelig påpeget at Hoffmanns kritik ikke var andet end en teoretisk generalisering og dermed rationalisering af Charles de Gaulles politiske opbremsning af de tilsyneladende automatikker i udviklingen af samarbejdet mellem 1965 og 1966. Men selvste Ernst B. Haas tog konsekvensen af de empiriske indvendinger mod sin teori i 1975 i en bog med den sigende titel »The Obsolescence of Integration Theory«. Det anfægtede imidlertid ikke de mange embedsmænd, der var uddannet i troen på denne teori, og de arbejdede troligt videre uden større teoretiske anfægtelser og skabte resultater, der bekræftedes med Jacques Delors' overtagelse af præsidentskabet i Kommissionen 9. januar 1985. Han præsenterede for Europaparlamentet sin Kommissions plan for gennemførelsen af et indre marked som forberedelse af en Økonomisk-Monetær Union (Bossuat 2001, 210).

I modsætning til mange af de teoretisk anlagte værker skal den provokerende titel på Milwards bog »The European Rescue of the Nation-State« tages ganske bogstaveligt. Den nationale stat havde nået et prestige- og legitimitetsmæssigt lavpunkt i Vesteuropa i årene op til 2. verdenskrig. Modsat den almindelige opfattelse af nationalstaternes evige eksis-

stens og betydningen af den nationale suverænitet genvandt de fleste nationale stater først legitimitet i deres befolkningers øjne efter 30'ernes krise i takt med den stigende modstand mod den tyske besættelse. Det betød til gengæld at statsmagteren i Vesteuropa, med undtagelse af Tyskland og Italien, stod langt stærkere i 1945 efter det nazistiske Tysklands nederlag end i mellemkrigstiden. Ifølge Milwards og hans medarbejderes yderst detaljerede analyser havde eliterne lært af mellemkrigstidens fejltagelser at de var nødt til at samarbejde for at bevare nationalstatens evne til at skabe økonomisk vækst. Denne vækst muliggjorde til gengæld en stigning i levestandard som gav de nationale regeringer en hidtil uhørt legitimitet i befolkningernes øjne i tiden fra Koreakrigen i 1950 til oliekrisen i 1973.

Kritikken af neofunktionalismen og fremhævelsen af hensynet til nationalstaternes suverænitet får ikke Milward til at benægte at de vesteuropæiske stater faktisk er blevet tættere integreret i løbet af efterkrigstiden, end-sige betvivle at denne integration på mange måder har været en succes. Hans pointe er derimod at integrationen forstået som afgivelse af suverænitet til overstatslige institutioner ikke var et middel til at undergrave nationalstaterne, som hævdede af en del tilhængere af samarbejdet, men tværtimod et middel til at cementere den nationale konsolidering af de involverede stater. Ifølge Milward er der ikke tale om et nul-sum spil, hvor den ene kun kan vinde på bekostning af den anden. Tværtimod er den samlede sum af suverænitet steget i takt med samfundenes øgede rigdom. Det europæiske samarbejde har fungeret som et sted der fandt løsninger på problemer som var politisk ømtålelige i de enkelte stater. Via denne »afpolitisering« af fordelingskampen kunne nationalstaterne i Vesteuropa indfri borgernes forventninger. Ifølge Milwards undersøgelser forventede de først og fremmest at staten tog vare på den nationale sikkerhed og skaffede materiel velstand.

Resultatet var de nationale velfærdsstater. Omkostningen var den manglende politiske erkendelse i vælgerkorpserne af staternes svækkede konkurrenceevne i global sammenhæng, et fænomen der ofte henvistes til med overskriften »eurosclerose«.

Integrationens rolle var altså at tilbyde sig som redskab til udbygning og fastholdelse af den vedvarende og ekstraordinært høje økonomiske vækst mellem 1945 og 1973. Samtidig var denne vækst den helt afgørende forudsætning for integrationen mellem de seks oprindelige medlemslande. Den økonomiske succes faldt sammen med en gunstig international politisk konjunktur bestemt af polariseringen mellem to supermagter. USA og USSR holdt et delt Europa i et jerngreb, men selve denne deling blev en opmuntring til et tættere samarbejde i vest. Det var imidlertid på ingen måde givet at dette samarbejde ville antage en overnational karakter. Og det kan også i høj grad diskuteres hvor overnationalt EU reelt er, trods den megen tale om bureaukratiet i Bruxelles. Milwards argumenterer for at samarbejdet reelt har tjent de nationale staters interesser ændrer ved forståelsen af institutionernes reelle funktion. Han benægter ikke at betingelserne for udøvelsen af suverænitet har ændret sig med skabelsen af Kommissionen, Parlamentet og Domstolen. Blot understreger han at de i sidste instans fungerer i kraft af Rådet, hvor nationalstaternes lederne har den sidste og afgørende myndighed. Samarbejdet er derfor stadig fundamentalt set mellem-nationalt trods al lejligheds-lyrik om stadig tættere samarbejde i præamblerne til traktaterne og højtidelige topmøde-erklæringer. Disse er til brug i et politisk magtspil mellem ret traditionelt opfattede nationale interesser.

Problemet er bare at vælgerbefolkningerne, i det omfang de interesserer sig for politikken på dette niveau, tror at ordene betyder det der siges. Det er den demokratiske risiko ved den terminologiske overkill der har præget sam-

arbejdet fra den første henvisning til »Europas forenede Stater« til omtalen af Valutaunionen som en Økonomisk Union. Møntunionen er, især med den netop påbegyndte fase med indførelsen af den fælles euro, et storstilet eksperiment i at gøre behovet for økonomisk samordning fysisk klart for befolkningerne. Når man har fælles mønter og sedler bliver man også nødt til at samordne den økonomiske politik, herunder skatterne og afgifterne. Det siges blot ikke tydeligt, og således kommer det som Joschka Fischer i sin tale i 12. maj 2000 »Fra statsforbund til føderation« lidt uretfærdigt kaldte for »System Monnet« let til at fungere imod sin demokratiske hensigt. At institutionerne som de eksisterer i dag i virkeligheden er en styrkelse af nationalstaterne og ikke en undergravelse af dem er klart for mange af de indviede. Men de udenforstående borgere kan nemt komme til at tro at ord betyder det siger, at europæerne f. eks. lever i en »Union«. Ganske vist en »Union af Nationalstater« som den franske premierminister Lionel Jospin svarede Joschka Fischers føderalistiske udfordring 28. maj 2000 under overskriften.⁴ Men immervæk en union, hvilket er nok til i hvert fald at få troskyldige skandinaviske vælgere til at stejle.

Alan Milward har i en senere artikel opdelt den dominerende forskning i fire hovedretninger, som dog på en række felter lapper ind over hinanden. Den første retning, der rent kvantitativt er mest udbredt selv om man let glemmer det, fortolker slet og ret integrationen som en direkte fortsættelse af staternes traditionelle udenrigspolitik. Med andre ord at integrationen blot er en ny form for alliance mellem staterne tilpasset forholdene efter 1945. Årsagen til at man som dansk eller svensk let overser denne forskning er at den foregår under andre overskrifter (ikke integration), og for det andet at synspunktet af gode grunde er mere nærliggende for store lande. Den anden retning accepterer Europaideologernes udsagn om at projektet repræ-

senterer en modificering, ja ligefrem en afvisning af staternes traditionelle udenrigspolitik. Her lægges vægt på Europa-tankens idealisme og ønsket om én gang for alle at ændre kontinentets nationalstats-struktur (de førnævnte bøger af Walther Lipgens og Wilfried Loth er et godt eksempel; men også Henri Brugmans' *L'idée européenne* bygger på en sådan tolkning). Den tredje retning (Milwards egen) argumenterer for at integrationsprocessen var bevidst konciperet og udviklet for at bevare nationalstaten ved at fremme en række nye former for social og økonomisk politik, med det eksplicite formål at genoprette nationalstaterne efter deres kollaps mellem 1929 og 1940. Den fjerde retning antager at nationalstatens tab af suverænitet er uomgængelig pga. den langsigtede økonomiske og sociale udvikling i verden karakteriseret af globalisering og internationalisering. Ifølge disse sidste forskeres opfattelse har staten tabt al kontrol over sin egen skæbne pga. den stadig friere bevægelighed for varer, kapital og arbejdskraft (Milward 1995, 11-12).

Synspunkterne udelukker ikke nødvendigvis hinanden, idet forskellene i teoretisk synspunkt i høj grad skyldes at de involverede forskere beskæftiger sig med forskellige emner. Det første synspunkt tiltrækker diplomati- og sikkerheds-eksperter, mens det andet tiltaler historikere der tillægger idéer og enkeltpersoner betydning og leder efter skjulte motiver i historien. Det tredje synspunkt tiltrækker dem der skriver om staten, dens politik, økonomisk vækst, interaktionen mellem politik og markeder og forbindelserne mellem demokrati og social ændring. Det sidste synspunkt tiltrækker især forskere med interesse for det internationale økonomiske system og langsigtede udviklingsprocesser. Uanset hvilken opfattelse de arbejder ud fra, er der enighed om at perioden efter 1945 repræsenterer en kvalitativt ny fase i i forholdet mellem stat og nation (jvf. argumentationen i Hettne, Sörlin og Østergård 1998). Uanset

om de nationale stater er på retur eller ej, konfronteres de traditionelle forestillinger om national identitet og suverænitet med en række udfordringer. Tilbage står spørgsmålet om hvorvidt sammenbruddet for den sovjetiske supermagt og de deraf følgende ændringer markerer begyndelsen på en post-westfalsk fase i den internationale verden, men det kan ikke afgøres udelukkende på baggrund af en analyse af den europæiske erfaring.

6. »System Monnet« eller pragmatisk funktionalisme

Da Forbundsrepublikkens grønne udenrigsminister Joschka Fischer i januar 1999 markerede begyndelsen på det tyske formandskab ved at præsentere Europaparlamentet for de tyske planer for halvåret 1999 åbnede han døren til det – ikke kun i Danmark – omtålelige spørgsmål om magtfordelingen mellem nationale stater og de forskellige EU-organer. Reelt var der tale om en europæisk forfatningsdebat, selv om ikke alle dengang ville anerkende det. Fischer tillod sig – omend i yderst diplomatiske vendinger – at stille spørgsmålstegn ved det han kalder »den hidtidige EU-metode«. Dermed sigtede han til neofunktionalismen som den blev formuleret i 1958 af den førnævnte amerikanske forsker Ernst B. Haas i bogen *The Uniting of Europe* (om Kul- og Ståunionen). Teorien står stadig stærkt, især blandt mange praktikere i institutionerne der læste Haas' og andre bøger i studietiden, uanset at Haas som før nævnt siden selv underkendte teorien, under indtryk af general de Gaulles veto mod Storbritanniens (og Danmarks) optagelse i Fællesmarkedet i 1963 (Haas 1975). Fra tid til anden kommer teorien til ære og værdighed igen, senest med Jacques Delors' relancering af samarbejdet i form af det Indre Marked i midten af 80'erne med den Økonomiske og Monetære Union, der trådte i kraft 1. januar 1999. Sådanne begebenheder har gengivet mange troen på neofunktionalismen i en lidt modificeret udgave,

som nu måske snarere skulle kalde neo-neo-funktionalisme.

Bogstaveligt forstået er den neofunktionalistiske forklaring af den støt fremadskridende integration som resultat af såkaldt spill-over fra område til område utilstrækkelig. Et kort historisk vue over samarbejdets snart 50-årige historie viser at man lige så godt kan tale om fremskridt gennem kriser eller pres fra omgivelserne. Det er der da også nogle forskere som har gjort til en teori, enten under overskriften »challenge and response« eller ændringer i verdenssamfundet. Andre understreger at samarbejdet foregår mellem stater repræsenteret ved deres regeringer, den såkaldte inter-governmentalisme. Alt i alt ikke særligt imponerende teoridannelser, men snarere snusfornuftige beskrivelser af forskellige sider af integrationsprocessen, der synes at løbe videre på trods alle kriser og tilbageslag.

Anden del af Joschka Fischers tale handlede om det demokratiske underskud og den manglende folkelige legitimitet af EU's organer. Bortset fra at hovedparten af det demokratiske underskud skyldes at regeringerne og deres administrationer har øget deres magt på bekostning af parlamenterne er der intet nyt i Fischers politisk korrekte kritik. Det nye og i denne begrebshistoriske sammenhæng mest interessante var at han kaldte den støtte- og tilskudsmaskine, der traditionelt er blevet sat i gang hver gang samarbejdet har bevæget sig ind på nye områder eller er blevet udvidet med nye lande, for »System-Monnet«. Denne fremgangsmåde har efter den tyske regerings opfattelse mødt sine grænser for længe siden. Kritikken begyndte allerede i Helmut Kohls senere år og er blevet et mantra for såvel Fischer som hans chef, den socialdemokratiske kansler Gerhard Schröder. Men det har ikke fået den til at forsvinde, som det fremgår af Frankrigs indættede forsvar for landbrugsordningerne og Spaniens og Portugals totale uvillighed til at om-

dirigere regionalstøtte til de nye medlemslande. Der skal spares, kræver nettobetalerne, især Tyskland, mens nettomodtagerne, først og fremmest Frankrig og Sydeuropa, ikke vil af med indtægterne.

Det er imidlertid et åbent spørgsmål om det er retfærdigt at opkalde EU's tilskudsmaskine efter Jean Monnet. Denne i Danmark forbløffende ukendte statsmand udviklede efter 1945 den funktionalistiske strategi for at overliste den automatiske modstand i de nationale administrationer. Men at holde ham ansvarlig for mylderet af støtteordninger og det deraf følgende spild og risiko for korruption er egentlig uretfærdigt. Jean Monnet, der levede fra 1888 til 1979, voksede op i Cognac-distriktet i det sydvestlige Frankrig, hvor hans far drev et beskedent firma med eksport af de gyldne dråber. Monnet afsluttede aldrig nogen videregående uddannelse og blev aldrig valgt til en politisk post. Alligevel er han en af de allermest indlydelsesrige enkeltpersoner i det 20. århundredes Europa, og det er helt retfærdigt at et program til udbredelse af forskning og undervisning i den europæiske integrations historie bærer hans navn. Man kan få en god fornemmelse af hans arbejdsmåde i hans erindringer der udkom i 1976. De blev oversat til dansk i 1987, men har tilsyneladende ikke gjort videre indtryk på den danske offentlighed. I hvert fald kom de lynhurtigt på udsalg og kunne nogle år erhverves for en tier, indtil restoplaget blev makuleret.

Men det var dengang og i mellemtiden er den seriøse interesse for EU steget noget, selv i Danmark. I Monnets erindringer skildres hvordan det nye samarbejdende Europa begyndte i 1917 midt under 1. verdenskrig. Under indtryk af den trussel som Tysklands skærpede ubådskrig betød for de allierede forsyninger fik en lille gruppe embedsmænd i London bestående af to briter, John Anderson og Arthur Salter og en ung franskmænd, Jean Monnet, den idé at samle den allierede tonnage i en fælles pulje som blev sat under

»overstatslig« administration i det såkaldte *Allied Maritime Transport Council*. Der viste sig hurtigt at være store muligheder i denne nye organisationsform. For at opnå den mest effektive udnyttelse af den sparsomme tonnage var det ikke nok at den blev administreret i fællesskab. Det blev hurtigt klart at det også var nødvendigt i fællesskab at organisere indkøbene af de transporterede varer, først og fremmest korn. Skibspuljen blev derfor efterfulgt af varepuljer. Det var første gang spillover effekten gjorde sig gældende i internationalt samarbejde.

Det hele fungerede så fortræffeligt at de samme embedsmænd, da freden stod for døren, fik den idé at benytte den samme fremgangsmåde efter krigen. I efteråret 1918 overtalte de deres ministre til at foreslå den amerikanske regering at oprette en international økonomisk samarbejdsorganisation. Men det blev skarpt afvist i Washington ud fra en doktrinær liberalistisk modstand mod enhver form for regeringsindgreb i økonomien. Den afvisning blev sandsynligvis lige så afgørende for at 1920'erne kun blev til en mellemkrigstid i stedet for den efterkrigstid de krigsførende havde drømt om, som Senatets afvisning af Versailles-traktaten og Folkenes Forbund i 1920. Resultatet blev den økonomiske verdenskrise, hvor de enkelte stater søgte at tørre deres problemer af på hinanden. Og kun opnåede at forstørre dem.

Kombinationen af Jean Monnet og Arthur Salter optrådte igen i det første, sensationelle (og dødfødte) forsøg på at sammensmelte Storbritannien og Frankrig til en ny politisk enhed efter deres katastrofale militære nederlag i maj 1940. Den nyudnævnte britiske premierminister Winston Churchill tilbød i juni 1940 at indgå en politisk, militær og økonomisk union med det slagne Frankrig. Churchills forslag blev overbragt den franske regering af den eneste franske general der var kommet igennem kampene med hæder, Charles de Gaulle. Men forslaget var Mon-

nets. Det blev afvist af det franske parlament, der var flygtet til Bordeaux, tæt ved det Cognac-distrikt, hvor Monnets familievirksomhed lå. I stedet overdrog parlamentets flertal, det selvsamme parlament som få år tidligere under hele Europas bevågenhed havde indsat en venstreorienteret Folkefronts-regering, magten til den reaktionære veteran fra 1. verdenskrig, general Pétain med de kendte følger i form af det anti-republikanske regime i Vichy.

I denne sammenhæng er det dog vigtigere at Monnet, efter Frankrigs udtræden af krigen, som britisk embedsmand blev sendt til USA for at forestå indkøbene til det ensomt kæmpende Storbritannien. Med sin enestående evne til at komme på fortrolig fod med de ledende statsmænd lykkedes det Monnet at vinde præsident Roosevelt for sin plan om at mobilisere USA's industrielle ressourcer til støtte for Storbritannien (som landet ganske vist kom til at betale fuld pris for, hvilket forklarer landets fattigdom efter 1945). Trods alle langsigtede fordele for USA en langtfra nærliggende tanke i det isolationistiske USA, hvor Franklin D. Roosevelt stillede op for tredje gang til præsidentembedet i kamp med en isolationistisk og anti-britisk front fra piloten Charles Lindberg til John F. Kennedys fader, Joseph (der var ambassadør i London).

Monnets arbejdsmåde i alle disse sammenhænge var ret uformel. Grundlaget var altid at tænke fem skridt frem og have et kort og klart memorandum klar som kunne løse et dagsaktuelt politisk problem, før det opstod som problem. Samtidig holdt han de langsigtede følger for sig selv og sine nærmeste medarbejdere. Denne fremgangsmåde kom til at præge det europæiske samarbejde i efterkrigstiden og lå bag tiltag som vedtagelsen af det indre marked i 1986 og ØMU'en i 1991. Delors er fransk socialdemokrat og protestant og kan næppe beskyldes for at elske det frie marked for dettes egen skyld. Alligevel tog han initiativet til gennemførelsen

af det frie indre marked i 1986. Forklaringen på dette tilsyneladende paradoks er at han fulgte Monnets taktik. Når først markedet var kommet i stand ville det blive indlysende for regeringerne og befolkningerne at der var behov for reguleringer og nye initiativer som den fælles valuta. Derfor Maastricht-traktaten i december 1991 med proklamationen af en Europæisk Union.

Teorien var udmærket, og realiseringen sådan set også. Den har gjort det muligt for liberalisterne at proklamere det daværende EF som deres projekt i 80'erne, og for socialdemokraterne at hævde det samme om EU i 90'erne. Og for begge at have ret, bare til hver sin tid. Risikoen fremgår af stilstanden i 1990'erne, hvor liberalisterne stod af da man nåede til den af Delors forudsete reguleringsfase, før den socialdemokratiske del af befolkningerne rigtigt kunne bekvemme sig til at opgive troen på den nationale velfærdsstat som eneste garant for velfærden. Problemet med at enes om udvidelsen af EU demonstrerer begrænsningen ved funktionalismen. Der er snarere behov for en åben og klar politisk diskussion med klare forfatningsudkast og begejstrede formålserklæringer. Den blev indledt i foråret 2000 med store indlæg af Fischer, Jospin og sågar Tony Blair (se Jensen 2001). Ja selv et dansk bidrag blev det til af daværende udenrigsminister Mogens Lykketoft (Jensen 2001, 44-59).

Men debatten trængte aldrig rigtigt ud i en bredere europæisk offentlighed. Det samme var resultatet af den forfatningskamp mellem Europaparlamentet og Kommissionen, der førte til Kommissionens afgang i april 1999. Resultatet blev en ny og mere energisk Kommission med italieneren Romano Prodi som præsident, samt den mislykkede Nice-traktat, hvis mest afgørende følge er at den blev afvist af de ellers pro-europæiske irske vælgere. Hvordan magtkampen mellem organerne vil ende er meget svært at forudse, da de store lande nu er begyndt at arbejde uformelt

sammen, med det resultat at de formelle procedurer er blevet sat ud af kraft. Samtidig tyder meget på at samarbejdet og dermed hele integrationsprocessen har tabt legitimitet i befolkningernes øjne, bl.a. bevidnet i den meget ringe deltagelse i valget til Europaparlamentet i juni 1999 (selv om det især var den lave deltagelse i Storbritannien og Nederlandene der bragte gennemsnittet ned). Hvorvidt den nye metode med et Konvent, delvis rekrutteret fra de nationale parlamenter til at diskutere en europæisk forfatning vil have bedre held, er svært at spå om på indeværende tidspunkt.

I den situation er det blevet moderne at påstå at Jean Monnet ved slutningen af sit liv skulle have udtalt at hvis han skulle begynde forfra ville han starte med kulturen. Det står der intet om i hans få skrifter, men det er selvfølgelig ikke i sig selv et argument for at udsagnet skulle være forkert. Påstanden har vundet i plausibilitet efter at Helmut Kohl har sagt det til et møde med François Mitterand, hvor de lancerede et forøget kulturelt samarbejde. I den situation var det praktisk med en henvisning til »Europas fader«, men det bliver udtalelsen ikke mere sand af. Den strider mod hele Monnets tankegang og praksis og intet tyder på at han i sine sidste leveår skulle have ændret sin grundlæggende opfattelse. Den tidligere danske topembedsmænd på nationalt såvel som europæisk niveau, Erik Holm, har endvidere fortalt at han personligt kender den franske professor i science politique, der havde stillet det hypotetiske eksamensspørgsmål til sine studenter om, hvad der ville være sket hvis Monnet havde begyndt samarbejdet med kulturelle og identitetsmæssige spørgsmål. Men det var altså et hypotetisk spørgsmål til eksamen som skulle besvares benægtende.

Al erfaring tyder på at hvis man var begyndt med politik eller kultur ville samarbejdet aldrig være nået ud over den ret lille gruppe af idealistiske føderalister. De ville så i dag ha-

ve skrevet bitre erindringer om hvor lidt de ansvarlige politikere lyttede til deres indlysende forslag, mens befolkningerne var optaget af hvordan deres nationale velfærdsstater skulle overleve i konkurrencen med mere renlivede markeds kapitalistiske modeller. Men det har ikke forhindret det apokryfe udsagn fra Monnets hånd i at brede sig med en hast som en steppebrand, også uden for kultur- og undervisnings-misterierne og de dertil hørende lobbyorganisationer. På den anden side er næppe tvivl om at havde Monnet været i live i dag ville han have været klar med et kort og klart udkast til en forfatning for Europa, som fastlægger kompetenceforholdene. Det er nu opgaven for et konvent, delvis rekrutteret på nye måder så det bedre repræsenterer det eller de civile samfund. Man kan kun håbe at formanden, den tidligere franske præsident Giscard d'Estaing, har lært af Monnets eksempel. Foreløbig er der dog ikke meget der tyder på det, i hvert fald ikke når man sammenligner d'Estaings exorbitante lønkrav med Monnets legendariske sparsommelighed og afsky for privilegier.

Der er et oplagt behov for nogle mere tilgængelige grundlagstekster i stil med den amerikanske forfatning, der kan gøre det muligt for borgerne at forholde sig til de overordnede processer. Den finske forfatter Vilho Virkka har påpeget at de ti bud indeholdt 100 ord, den amerikanske uafhængighedserklæring 300, mens EUs direktiv for produktion af andæg er på 26.000 ord (Knutsen 1998, 46 note 2). Problemet er imidlertid som den norske historiker Paul Knutsen gør opmærksom på at de ordrige og omsvøbsagtige formuleringer ofte tjener til at dække over reelle politiske modsætninger og derfor skal tjene flere modstridende målsætninger på én gang. Det gør det svært at skrive en kort og klar forfatningslignende erklæring. Men det gør opgaven så meget desto vigtigere.

7. Europas Forenede Stater?

Jean Monnet prøvede at skitsere en forfatning i 1958, dvs. efter vedtagelsen af Romtraktaten, men før udmøntningen af institutionerne i praksis. I sine erindringer gengiver han i kapitel 17 »Den politiske union« udtalelsen fra »Aktionskomitéen for Europas Forenede Stater« således:

»Uanset hvor presserende den politiske union måtte være, og hvor vigtige de allerede gennemførte fremskridt er, synes det ikke i nær fremtid muligt at springe nogen etape over. Morgendagens politiske enhed vil afhænge af, om den økonomiske union bliver effektivt indført i den faktiske hverdag indenfor de industrielle, landbrugsmæssige og administrative aktiviteter.« I oktober 1958 havde komitéen dette praktiske syn, og det var i god overensstemmelse med de klare principper, der havde inspireret erklæringen af 9. maj 1950 (Schumans, u.ø.). Når Fællesmarkedet endnu ikke var åbnet, og når den fælles politik stadig ikke var udtænkt, skulle man så følge krav om en øjeblikkelig overgang til forbundsstatus? Det mente jeg ikke, og komitéens medlemmer var også af den opfattelse at vi nødvendigvis måtte gå frem ad den vej, der så møjsommeligt var beredt og nu lå vidtåben: »Efterhånden som Fællesskabernes virksomhed vil slå igennem, vil båndene mellem mennesker blive stærkere, og den solidaritet, der allerede er ved at tage form, vil brede sig. Så vil selve virkeligheden gøre det muligt at udvikle den politiske union, som er målet for vort Fællesskab, nemlig oprettelsen af Europas forenede Stater.« (Monnet 1976, 295).

Monnet opsummerer sit program og sin metode lidt længere fremme på følgende vis:

»Mennesker vil, når tiden er inde, skabe den politiske Europa på grundlag af kendsgerningerne. Som altid er det kendsgerningerne der vil få det sidste ord. Jeg tror at dette sidste ord er ved at blive skrevet, og det ligner me-

get det allerførste fra 1950. Det betyder suverænitetafgivelse og fælles udøvelse af den suverænitet der er afgivet. Jeg kan ikke se at man i løbet af disse femogtyve år har opfundet noget andet, der kan forene Europa, på trods af alle de muligheder, der har været til at ændre kurs.« (Monnet 1976, 295).

Forståelsen blandt europæerne er ikke vokset påfaldende trods den eksplosion i masseturismen vi har været vidne til i tiden siden 2. verdenskrig, trods mange samfundsvidenskabelige forskeres forudsigelser om udviklingen af et kommunikationsfællesskab med tysk-amerikaneren Karl W. Deutsch i spidsen (Deutsch 1953). Den faktiske udvikling i Vesteuropa siden 1950 har, om ikke dementeret troen på at et stadig mere udvidet samarbejde mellem Europas nationalstater var den »naturlige« fortsættelse af den nationale konsolidering i det foregående århundrede, så i hvert fald sat store spørgsmålstegn ved det nødvendige i processen. Eller rettere der var ikke tale om et brud med fortidens nationale organisering men om en fortsættelse af nationalstaterne med andre midler. Det gik ikke op for føderalisterne, mens andre som Jean Monnet fortsatte med at anvende udtryk som »Europas Forenede Stater« uden at mene noget som helst konkret med det. Mange modstandere såvel som tilhængere af samarbejdet har forvekslet deres ønsker med historiske »nødvendigheder«. Selv efter kommunismens sammenbrud og diskrediteringen af teorierne om en historiefilosofisk set nødvendig udviklingsretning er det stadig et stærkt argument at tro at have historien i ryggen. Men ikke af den grund en rigtigere analyse.

Umiddelbart efter afslutningen af 2. verdenskrig herskede i Europa en udbredt mistro overfor nationalstaternes overlevelsesmuligheder og berettigelse. Mindre i Skandinavien og Storbritannien end i resten af kontinentet. Erfaringen med de totalitære ideologier fascisme, nazisme og kommunisme producerede et svar i form af føderalistiske ankuelser.

Føderalismen tilsigtede at redde demokratiet ved at umuliggøre total magtudøvelse i nationalstaterne og kritiserede dermed nationalismen. Problemet er at teorien tog farve af det ideologiske klima den opstod i. Jeg tror derfor at man gør klogt i at skelne mellem konkrete institutionelle problemer som dem John Iversen reagerede på og så behovet for at proklamere store, armsvingende planer der får os til at tænke på helt andre statsdannelser. Hvor den føderale stat i USA forvalter omkring 25% af bruttonationalproduktet tager EU's institutioner sig af ca. 1,16%.

Er der problemer med bureaukratiet i Bruxelles er det først og fremmest at det er for lille. Nogle ansatte er muligvis overbetalte og har privilegier der stammer fra institutionernes oprindelse som del af staternes udenrigspolitik. Ambassadører har traditionelt været højt betalt pga. risikoen. I middelalder og tidlig moderne tid opfattede man ofte ambassadører og andre udsendinge som personifikationer af fjenden og klyngede dem op på væggen eller kastede dem i fængsel så længe konflikten varede. Sådan er det ikke længere, så måske skulle vi i det hele taget overveje at justere privilegierne for udenrigstjenesternes ansatte (ned). Det kan næppe kaldes livstruende eller decideret ubehageligt at være ansat i de europæiske institutioner. Men sådanne småændringer af arbejdsvilkår er ikke afgørende for forståelsen af det europæiske samarbejdes grundlæggende karakter.

Føderalisme er en smuk men noget verdensfjern idé, som vi skal overveje at lægge på hylden fordi den skjuler den præcise karakter af det samarbejde der foregår. På enkelte udvalgte områder som beskyttelse af konkurrencen er samarbejdet og reguleringen mere vidtgående end i mange stater. Men på langt de fleste områder er det langt mindre vidtgående eller slet ikke eksisterende. Det er forkert at opfatte spillet mellem nationalstater, EU og regionerne som et nul-sum spil. I efterkrigstiden er der blevet mere statslig su-

verænitet at udøve i takt med at staterne har udviklet politikker for alle livets områder og inddraget stadig stigende summer i skatter, stigende i faste priser men også som procentdel af BNP. Der forvaltes simpelthen mere i det man uden større overdrivelse og ignorering af vigtige forskelle kan kalde den europæiske velfærdsstat i bestemt form. Disse forhold risikerer man at overse ved unødvendigt at erklære sig som føderalist med risiko for at misforstå såvel føderalismen som EU.

Noter

1. Dette indlæg begyndte sit liv som et foredrag på Europavevægelsens landsmøde i Odense 17. april 1999 og blev trykt i et festskrift udgivet af Europavevægelsen i anledning af Europarådets 50-års jubilæum (Esman m.fl. 1999). Men i virkeligheden går tankerne helt tilbage til det år 1969-70 jeg tilbragte som studerende ved Collège d'Europe i Brügge. Dengang blev denne postgraduale uddannelse endnu ledet af stedets grundlægger og inspirator, den nederlandske tænker, politiker og modstandsmand Hendrik Brugmans. Her mødte vi en perlerække af europæiske intellektuelle og politikere fra Richard Coudenhove-Kalergi og Salvador Madariaga til Walter Hallstein, Sicco Mansholt og Jan Tinbergen. Ud over at studere detaljerne i landbrugsordningerne og fremgangsmåderne i de europæiske pressionsgrupper blev vi også gjort bekendt med det glemte, habsburgske Centraleuropa og læste litterære klassikere på originalsprogene under kyndig vejledning. Jeg kan i dag se at Brugmans' person og tanker gjorde et uudsletteligt indtryk på os unge studerende, også dem af os der som undertegnede efter en kort traumatisk prøveperiode som stagiaire i Berlaymont-bygningens korridorer ikke valgte en karriere i de europæiske institutioner. Hele indlægget er ganske vist kritisk overfor betydningen af den føderalistiske ideologi som Brugmans havde viet sit liv. Men selve den europæiske inspiration og erkendelsen af at vi er borgere i hinandens lande og bør kende alle de europæiske sprog og kulturer er blevet stående som arv fra dette imponerende menneske. Det blev jeg
- mindet om ved genlæsningen af hans arbejder som forberedelse til denne artikel. Jeg burde have dediceret en af mine bøger om Europa til hans minde, men må nøjes med denne kritiske artikel. Det er helt i Brugmans' åbne og tolerante ånd at dedicere en artikel der kritisk diskuterer hans (og andres) føderalistiske idealisme til mindet om ham. En første udgave af diskussionen af teorierne om den europæiske integration har jeg leveret i Björn Hettne, Sverker Sörlin och Uffe Østergård, *Den globala nationalismen. Nationalstatens historia och framtid*, Stekh.: SNS förlag 1998, 235-41.
2. En autoritativ opregning af disse »Europas fædre« (der var ingen kvinder) findes i samlingen af førnævnte Hendrik Brugmans' årlige indledningsforelæsninger ved Collège d'Europe i Brügge, holdt fra 1950 til 1972. Samlingen har den karakteristiske titel »Profeter og grundlæggere« (*Prophètes et fondateurs*, Brugmans 1974). Hver årgang (promotion) blev opkaldt efter en fremtrædende europæisk tænker eller statsmand fra Virgil til Saint-Exupéry. Brugmans' valg af personer har været en delvist selvopfyldende profeti, fordi så mange senere aktive i institutionerne har været elever i Brügge eller på anden vis tilknyttet stedet. Utraditionelt er at Brugmans har Churchill med i sin liste sammen med Adenauer, De Gasperi og Schuman, men ikke Paul-Henri Spaak. Selv tilhører jeg promotionen der er opkaldt efter Vilhelm den tavse (sic!) af Oranien, på fransk Guillaume le Taciturne. Måske afspejler valget den gængse opfattelse af årsskiftet 1969-70 som et dødvande for samarbejdet. At det så ikke er rigtigt, idet topmødet mellem i Haag december 1969 forberedte den første udvidelse med Storbritannien, Irland og Danmark i 1972, er en anden sag som ikke skal følges nærmere her. For en god historisk analyse kan jeg henvise til Bossuat 2001, 192-99.
3. En af de danske studerende fra College d'Europe der har gjort mest konkret for at få det europæiske samarbejde til at fungere. Ud over denne praksis har han med sit lidt oversete hovedværk fra 1992, *Traktaten Om Den Europæiske Union* præsteret et vægtigt bidrag til historieskrivningen om det europæiske samarbejde.

4. De to tekster er sammen med en del andre andre taler og kommentarer i 2001 udgivet i en lille bog af den Danske Europabevægelses tænketank »Ja til Europa« under titlen, *Visioner for Europa. Forslag til en mere demokratisk og effektiv Europæisk Union*.

Litteratur

- Anderson, Perry (1991), »Nation-States and National Identity«, *London Review of Books* 9/5 1991, 3-8
- Anderson, Perry, (1996a) »Under the Sign of the Interim«, *London Review of Books* 4 January 1996, 13-17 and »The Europe to Come«, *London Review of Books* 25 January 1996, 3-8
- Becherucci, Andrea et Palayret, Jean-Marie (1999), »Heureux qui comme Ulysse Les Archives d'Altiero Spinelli à l'Institut universitaire européen«, *EUI Review* spring 1999, 29-31
- Benzoni, Maria Matilde e Vigezzi, Brunello (a cura di), *Storia e storici nel XX secolo*. Università degli Studi di Milano: Edizioni Unicopli
- Bjøl, Erik (1966), *La France devant l'Europe. La politique européenne de la IVe République*, Kbh.: Munksgaard 1966
- Bonde, Jens Peter (1995), *EU Hvorhen? Union eller Forbundsstat?*, Kbh.: Vindrose 1995 (med forord af Uffe Østergård)
- Bossuat, Gérard (2001), *Les fondateurs de l'Europe unie*, Paris: Éditions Belin 2001 (2. éd.)
- Branner, Hans (1991), *Det ny Europa – international politik i forandring*, Kbh.: Samfundsfagsnyt
- Brugmans, Henri (1966), *Vingt ans d'Europe. Témoignage 1946-1966*, Bruges: De Tempel 1966
- Brugmans, Henri (1970), *L'idée européenne 1920-1970*, Bruges: De Tempel 3. udgave 1970 (1. udgave 1966)
- Brugmans, Henri (1974), *Prophètes et fondateurs de l'Europe*, Bruges: College of Europe 1974
- Brugmans, Hendrik (1988), *Wij Europa: Een halve eeuw strijd vor emancipatie en Europees federalisme*, Amsterdam: Meulenhoff 1988
- Ciuffoletti, Zeffiro (1994), *Federalismo e regionalismo. Da Cattaneo alla Lega*, Bari: Laterza 1994
- Dinan, Desmond (1994), *Ever Closer Union? An Introduction to the European Community*, London: Macmillan 1994
- Deutsch, Karl (1953), *Nationalism and Social Communication: An Inquiry into the Foundations of Nationality*, 2. ed. Cambridge MA: MIT Press 1966
- Duchêne, François (1994), Monnet. *The First Statesman of Interdependence*, New York: Norton 1994
- Durand, Jean-Dominique (1995), *L'Europe de la démocratie chrétienne*, Paris: Éditions complexe 1995
- Døcker, Henrik (1998) (red.), *Europa. Idé – Bevægelse – Fællesskab. Europabevægelsen og det europæiske samarbejde i 50 år*, Kbh.: Europabevægelsen 1998
- Esman, M., Hiort, P., Maigaard, J., Nielsen, L. (red.), 1949-99, Kbh.: *Europabevægelsen 1999*
- Friis, Lykke (1999), *Europaparlamentet før valget. Mod en ny forfatningskamp*, Fokus 1999:2
- Funch, Søren og Justesen, Klaus (1997), »Max Kohlstamm. En mand med europæiske visioner«, *Jyllands-Posten* 25/3 1997
- Føderalistklubben (1993), *Tag Europa alvorligt. Åbent brev til regering og folk*, Kbh.: Tiderne Skifter 1993
- Gellner, Ernest (1983), *Nations and Nationalism*, Oxford: Blackwell 1983
- Gowan, Peter and Anderson, Perry (1997) (eds.), *The Question of Europe*, London: Verso 1997
- Haas, Ernst B. (1958), *The Uniting of Europe. Political, Social, and Economic Forces 1950-1957*, Stanford University Press 1958 (2. ed. 1968)
- Haas, Ernst B. (1964), *Beyond the Nation-State*, Stanford University Press 1964
- Haas, Ernst B. (1975), *The Obsolescence of Integration Theory*, Berkeley: University of California Press 1975
- Hettne, Björn, Sörlin, Sverker och Østergård, Uffe (1998), *Den globala nationalismen. Nationalstatens historia och framtid*, Stckh.: SNS förlag 1998
- Hoffmann, Stanley (1966), »Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-States and the Case of Europe«, *Daedalus* 95, 1966; optrykt i J. S. Nye (1968) (ed.), *International Regionalism*, Boston 1968
- Hoffmann, Stanley (1982), »Reflections on the Nation State in Western Europe Today«, *Journal of Common Market Studies* 21: 1-2, 1982
- Hoffmann, Stanley (1994a), *The European Sisyphos*, Boulder: Westview Press 1994
- Hoffmann, Stanley (1994b), »Europe's Identity Crisis Revisited«, *Daedalus* 123:2, 1994

- Holm, Erik (2001), *The European Anarchy. Europe's Hard Road into High Politics*, Kbh. Handelshøjskolen's Forlag 2001
- Jensen, Anders Panum (red.), *Visioner for Europa*, Kbh.: Den Danske Europabevægelse 2001
- Iversen, John (1999), *Godnat Mor Danmark – en debatbog om en demokratisk europæisk union*, Kbh.: Gyldendal 1999
- Jørgensen, Knud Erik (1996), *Det udenrigspolitiske samarbejde i den Europæiske Union*, Århus. Systime 1996
- Kastholm, Claes (1999), »Den europæiske brite«, Esman m.fl. 1999, 14-23
- Kelstrup, Morten (1998), »Integration Theories: History, Competing Approaches and New Perspectives«, Wivel 1998, 15-55
- Knutsen, Paul (1998), *Penger, stål og politikk – en problemorientert innføring i EUs historie*, Bergen: Fagbokforlaget 1998
- Laursen, Finn (1999), »Europa-idéen i Danmark 1945-50«, i Døcker 1999, 16-25
- Lidegaard, Bo (2001-02), *Jens Otto Krag I-II*, Kbh.: Gyldendal
- Lindberg, Leon N. (1963), *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford University Press 1963
- Lindberg, Leon N. and Scheingold, Stuart A. (1970), *Europe's Would-Be Polity. Patterns of Change in the European Community*, Englewood Cliffs N.J.: Prentice-Hall 1970
- Lipgens, Walter (1968), *Europa-Föderationspläne der Widerstandsbewegungen, 1940-45*, München 1968
- Lipgens, Walter (1981), »Les interets nationaux et l'intégration européenne«, i *Liber Amicorum Henri Brugmans*, Amsterdam: European Cultural Foundation 1981, 356-64
- Lipgens, Walter (1982), *A History of European Integration, 1945-1947*, vol.1, The Formation of the European Unity Movement, 1945-47, Oxford 1982
- Loth, Wilfried and Lipgens, Walter (1985-91) (eds.), *Documents on the History of European Integration* vol. 3, The Struggle for European Union by political Parties and pressure Groups in Western European countries; 1945-50, vol. 4, Transnational Organisations of Political Parties and pressure Groups in the Struggle for European Union 1945-50, Berlin and New York: De Gruyter, European University Institute Series 1985, 1986, 1988, 1991
- Maigaard, Jens (1999), »Danskerne i Haag«, Esman f.fl. 1999, 32-37
- Milward, Alan (1984), *The Reconstruction of Western Europe, 1945-51*, London: Routledge 1984
- Milward, Alan (1992), *The European Rescue of the Nation-State*, Routledge, London: Routledge 1992
- Milward, A., Lynch, F., Romero, F., Ruggiero, R., Sørensen, V. (1993), *Frontier of National Sovereignty. History and Theory 1945-1992*, London: Routledge 1993
- Milward, Alan (1995), »Allegiance. The Past and the Future«, *Journal of European Integration History* 1:1, 1995, 7-20
- Milward, Alan (1996), »Approaching Reality: Euro.Money and the Left«, *New Left Review* 216, 1996, 55-65
- Monnet, Jean (1976), *Mémoires*, Paris: Fayard 1976 (dansk Mit liv, Kbh.: Forum 1987)
- Olesen, Thorsten B. (1995) (ed.), *Interdependence Versus Integration. Denmark, Scandinavia and Western Europe 1945-1960*, Odense University Press 1995
- Pedersen, Thomas (1999), »På vej mod Europa Forenede Stater?«, *Jyllands-Posten* 10/6 1999, 9
- Pinder, John (1991), *European Community: The Building of a Union*, Oxford University Books 1991
- Pinder, John (1995), »The Influence of the European Federalists in the 1950's«, in Olesen 1995, 231-44
- Schlüter, Poul (1998), *På talerstolen*. Udvalgte taler og artikler, Kbh.: Aschehoug 1998
- Skjalm, Karsten (1998), *ØMU. Baggrund og perspektiver*, Fokus 1998:6
- Skytte Christoffersen, Poul (1992), *Traktaten om Den Europæiske Union. Baggrund – Forhandling – Resultat*, Kbh.: Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1992
- Spinelli, Altiero (1957), »The Growth of the European Movement since the Second World War«, optrykt i M. Hodges (ed.), *European Integration*, Harmondsworth: Penguin Books 1972, 43-68
- Spinelli, Altiero (1967), »European Union and the Resistance«, Ghita Ionescu (ed.), *The New Politics of European Integration*, London: Macmillan 1972, 1-9 (opr. Government and Opposition II:3, 1967)
- Spinelli, Altiero (1977), »Europeismo«, *Enciclopedia del Novecento* vol. 2, Roma: Istituto dell'Enciclopedia italiana 1977
- Spinelli, Altiero (1984-86), *Come ho tentato di diventare saggio*, Bologna: Il Mulino 1999

Spinelli, Altiero (1985), *Il progetto europeo*, Bologna: Il Mulino 1985

Spinelli, Altiero (1989a), *Una strategia per gli Stati Uniti d'Europa*, Bologna: Il Mulino 1989

Spinelli, Altiero (1989), *Diario europeo 1948/1969* ed. E.Paolini, Bologna: Il Mulino 1989

Spinelli, Altiero (1991), *La crisi degli stati nazionali*, Bologna: Il Mulino 1991

Sørensen, Christen (1992) (red.), *Europa. Nation – Union – efter Minsk og Maastricht*, Kbh.: Fremad 1992

Weiler, J. H. H. (1999), *The Constitution of Europe*, Cambridge University Press 1999

Wivel, Anders (1998) (ed.), *Explaining European Integration*, Copenhagen Political Studies Press 1998

Østergård, Uffe (1992a), »En republik af mange republikker – USA som føderativ nationstat«, Sørensen 1992, 401-38

Østergård, Uffe (1992), *Europas ansigter*, Kbh.: Rosinante 1992

Østergård, Uffe (1998), *Europa. Identitet og identitetspolitik*, Kbh.: Rosinante 1998

Østergård, Uffe (1999), »Europas Forenede Stater?«, Esman m.fl. 1999, 48-57

En ny praksis i et nyt fællesskab? – den åbne koordinations metode i EU

Jens Henrik Haahr, lektor, Ph.D., Danmarks Journalisthøjskole

En ny måde at skabe politik på har etableret sig i EU: Den »åbne koordinations metode«. Vi kan forstå metoden som medlemsstaternes svar på en dobbelt udfordring: at skabe effektivt og nødvendigt samarbejde uden at øge EUs formelle kompetencer. Men det er mere frugtbart at se den åbne koordination i et bredere perspektiv: som et tidstypisk fænomen hvor styring bliver styring gennem overvågning, måling og kontrol, men samtidig en styring som åbner nye muligheder for handling og samarbejde og som respekterer en bestemt frihed hos deltagerne. Samtidig mener jeg den åbne koordination i dag afspejler at en idé om en europæisk identitet har fået fodfæste.

1. Konstruktionen

Den åbne koordinations metode er en nyskabelse. Alligevel kan vi finde nogle forløbere for den forskellige steder. Den første hjørnestein lægges i Maastricht-traktaten. Her indføres der nogle procedurer for overvågning og dialog med medlemsstaterne. Det er i forbindelse med de makroøkonomiske krav der skal opfyldes, før den enkelte stat kan få udstedt sin adgangsbillet til møntunionen. Den anden hjørnestein lægges på EU-topmødet i Essen i 1994. Her stiller stats- og regeringscheferne sig bag de første elementer i en »europæisk beskæftigelsesstrategi«. En del af strategien er løbende overvågning på EU-

plan af beskæftigelsen og af medlemsstaternes fremskridt med reformer af arbejdsmarkedet. Systemet udbygges senere under betegnelsen »Luxembourg-processen«, besluttet på topmødet om beskæftigelse i Luxembourg i 1997.

De sidste hjørnesteine er to andre »processer«, Cardiff- og Köln-processen. Cardiff-processen vedtages af topmødet i 1998, og handler om vare-, service- og kapitalmarkedernes funktion. Köln-processen fra topmødet i 1999 fokuserer på koordinering og dialog om makroøkonomiske politikker. Under Köln-topmødet er der desuden tagrejsningsgilde, for stats- og regeringscheferne markerer deres hidtidige arbejde ved at samle de tre processer, Luxembourg, Cardiff og Köln, under et tagspær med navnet Den Europæiske Beskæftigelsespagt (Det Europæiske Råd 1994, 1998, 1999).

På EU-topmødet i Lissabon i 2000 er bygningen ved at stå klar: Den åbne koordinations metode udvides til at omfatte nye felter og ambitiøse mål. Topmødet formulerer et strategisk mål for EU om at blive »den mest konkurrencedygtige, dynamiske og vidensbaserede økonomi i verden« i løbet af ti år. Den åbne koordinations metode skal være et nyt, supplerende instrument med hensyn til digitalisering af økonomien, udvikling af

medlemsstaternes forsknings- og udviklingspolitik og skabelsen af et iværksætttermiljø. »Med hensyn til modernisering af den europæiske sociale model« skal dele af metoden desuden anvendes til at afhjælpe social marginalisering og højne uddannelsesniveaue i EU (Det Europæiske Råd 2000a). Efter Lisabon-mødet er der så føjet nogle gesimser til det nybyggede hus: den åbne koordinations metode er taget i brug når det gælder små og mellemstore virksomheders forhold, uddannelsespolitik og pensionsreform (Det Europæiske Råd 2000b, 2001).

2. Metoden

Selve formuleringen »Den åbne koordinations metode« stammer fra topmødet i Lissabon. Her beskrives åben koordination som en metode der »skal hjælpe medlemsstaterne til gradvis at udvikle deres egne politikker« (Det Europæiske Råd 2000). Jeg vil hæfte mig ved de følgende elementer i den (jf. og så Hodson & Maher 2001):

- *central formulering af mål.* På centralt EU-plan, på topmøder eller Rådsmøder og på Kommissionens forarbejde, defineres der nogle overordnede, strategiske mål og ofte også tidsplaner for at realisere målene;
- *målbarhed.* Der foregår en kvantificering »hvor det er relevant«, af både mål og af den øjeblikkelige status. Det sker f.eks. i form af indikatorer, som gør det muligt at måle bevægelse mod målet og at foretage systematiske sammenligninger;
- *decentral iværksættelse.* Det er på nationalt og evt. regionalt plan målene skal realiseres. Detaljerede bestemmelser for hvilke redskaber der skal tages i anvendelse for at nå målene, er heller ikke et EU-anliggende; og
- *systematisk overvågning.* Overvågningen tager form af periodisk rapportering og evaluering af fremskridt, systematiske sammenligninger på tværs af medlemsstaterne (benchmarking og fremhævelse

af best-practice eksempler) og *peer-review*, altså en proces hvor medlemsstaterne systematisk underkaster sig analyse og kritik fra andre medlemsstater eller fra Kommissionen.

3. Et produkt af regeringers interesser?

Hvorfor etablerer denne metode sig netop nu og med netop dette indhold? Ud fra en traditionel opfattelse af politik som et samspil mellem politiske aktører, der hver især rationelt forsøger at varetage deres interesse, vil svaret blive at metoden er resultatet af en bestemt konstellation af forud givne interesser.

Når metoden slår igennem nu, så er det med andre ord fordi de vigtigste aktører i EU, regeringerne, har haft helt eller delvist sammenfaldende interesser i det. For det første en interesse i at angribe en række problemer i EU-regi, fordi dette er fordelagtigt, nødvendigt eller mere hensigtsmæssigt end ukoordinerede nationale initiativer. For det andet at begrænse EUs formelle kompetence og direkte indgriben i disse problemer, når nu den folkelige skepsis overfor Unionsprojektet er så stor, og når nu EU-institutionerne kun har en begrænset kapacitet til at håndtere komplekse problemer i de meget forskellige nationale sammenhænge. Åben koordination opfattes altså her som en metode der gør det muligt at udvikle fælles rammepolitikker og realisere disse politikkers mål på områder, hvor medlemsstaternes praksis er meget forskellig, og uden at EUs formelle kompetenceområde udvides (jf. Ardy & Begg 2001; Trubek & Mosher 2001).

Men selv om denne tolkning sætter os i stand til at forstå mange aspekter af den åbne koordination, mener jeg der er nogle begrænsninger ved den. Overser vi ikke noget? For det første er der spørgsmålet om den åbne koordinations konkrete metoder og instrumenter. Den konkrete konstellation af interesser der ligger bag skabelsen af den åbne koordination, peger på et behov for en eller anden form

for lavt institutionaliseret samarbejde og koordination. Den peger derimod ikke i sig selv på de konkrete metoder og instrumenter som den åbne koordination er kommet til at bestå af, f.eks. dens fokus på strategiske mål, målbarhed, benchmarking og »best practice«. Hvorfor får metoden netop dette indhold?

For det andet er der spørgsmålet om de områder som nu inddrages under den åbne koordinations metode. Hvis åben koordination er en metode til at skabe rammepolitikker uden at øge EUs formelle kompetencer, så er spørgsmålet om der virkelig er behov for fælles politikker på alle disse områder, også selv om politikken så tager form i en slags frivillig om end systematiseret koordineringsproces?

I forbindelse med begge spørgsmål mener jeg det er frugtbart at forstå den åbne koordinations metode fra en bredere socio-kulturel synsvinkel. Vi kan vælge at se den åbne koordinations metode som et resultat af et samspil mellem egeninteresserede rationelle aktører med det mål at skabe fælles rammepolitikker uden at øge EUs kompetence. Men vi får en mere nuanceret forståelse, hvis vi i stedet forstår den som

- et udtryk for fremherskende forestillinger om frihed og styring i moderne samfund
- et udtryk for fremvæksten af en forestilling om en europæisk identitet.

4. En tidstypisk styreform

Med hensyn til det første punkt, så finder vi her netop et svar på hvorfor den åbne koordinations metode ser ud præcis som den gør. For den åbne koordinations instrumenter og procedurer er jo ikke noget unikt for EU. Tværtimod er anvendelsen af procedurer som strategisk planlægning, evaluering og benchmarking i den åbne koordination et konkret udtryk for en bestemt type praksisser om styring der har vundet fodfæste bredt i den vestlige verden i løbet af de senere årtier.

Den politiske teoretiker Mitchell Dean kalder disse praksisser for »avanceret liberalt styre« (Dean 1999: 164-71). Et særligt kendetegn ved dette styre er dets tvetydighed. Tvetydigheden ser vi ikke mindst i den moderne, liberale forståelse af frihed. For på den ene side går vi i liberale samfund ud fra at der findes frie, handlende individer som har egne ønsker, krav behov, rettigheder og valgmuligheder. Dette er en forudsætning for at der kan findes legitim autoritet, for autoriteten hviler jo netop på accept fra frie individer. På den anden side så har friheden i det avancerede liberale samfund fået en særlig udformning: For at kunne handle frit må de handlende subjekter først formes, dannes og vejledes på en måde så de er i stand til at udøve denne frihed ansvarligt.

Avancerede liberale praksisser er derfor »frihedspraksisser« som strukturerer, udformer, forudsiger og gør vores frihed kalkulerbar. Disse praksisser indeholder både »handlings-åbnende« og kontrollerende elementer. Elementer, der åbner nye muligheder for handling, kan f.eks. være rådgivnings- og forhandlingsprocesser og skabelsen af partnerskaber. Kontrollerende elementer kan på den anden side være f.eks. fastsættelsen af normer og standarder, benchmarks, performance indikatorer, kvalitetskontrol og best-practice standarder; elementer som overvåger, måler og gør de forskellige handlende enheders eller subjekters virke kalkulerbar.

Pointen er at den åbne koordinations metode er præget af præcis den samme tvetydighed: Åben koordination er fuldt forenelig med det såkaldte subsidiaritetsprincip og måske er metoden endda et konkret udtryk for princippet. I subsidiaritetsprincippet ligger der en bestemt forståelse af frihed, nemlig frihed som muligheden for at vælge forskellige løsninger i den enkelte medlemsstat og som en respekt for denne valgfrihed. Men i kraft af den åbne koordinations metoder bliver friheden en særlig form for struktureret frihed.

Struktureringen består også i den åbne koordinations tilfælde af både handlingsåbnende og kontrollerende elementer. På den handlingsåbnende side finder vi anvendelsen af procedurer der åbner op for dialog, konsultation og forhandling om mål og midler, som fastlægger bestemte handlingsmål og som på den baggrund skaber mulighed for, og også krav om, at der formuleres nationale strategier til iværksættelse og realisering. På kontrollerende side involverer den åbne koordinations metode præcis de disciplinerende overvågningsmekanismer som Dean og andre finder fremherskende i det avancerede liberale styre (f.eks. Dean 1999: 169, Power 1994; Rose & Miller 1992). Det er teknologier som er designede til at underordne forskellige specialiserede vidensdomæner eller professionsområder under nye formaliserede regimer til kalkulation. Benchmarking, best practice og performance indikatorer er eksempler på mere eller mindre tekniske midler der låser en styring fast i en logik, hvis kerne er en optimering af præstation.

I dette lys er den åbne koordinations metode altså et tidstypisk udtryk for et særligt samspil om styring mellem forskellige typer af aktører. Det tidstypiske består i at styringen foregår under en bestemt respekt for frihed, konkret en nationalstatslig frihed til at vælge forskellige veje, men at denne frihed samtidig bliver en struktureret og (selv)disciplineret form for frihed der er underkastet forskellige overvågnings- og kontrolmekanismer.

5. Europæisk identitet som fællesskab

Min anden påstand var at vi også kan se den åbne koordinations metode som et udtryk for fremvæksten af en forestilling om en europæisk identitet. Dette er en kontroversiel påstand, for i EU-forskningen er den fremherskende tendens at nedtone muligheden for at der opstår en europæisk identitet eller helt at forkaste den. Tendensen er ikke mindst fremherskende i lyset af de ny-nationalistiske strømninger i forskellige dele af Europa.

Alligevel vil jeg hævde at vi i den åbne koordinations metode finder et konkret udtryk for, at der findes en forestilling om en europæisk identitet, nemlig som en forestilling om et bestemt fællesskab. For hvorfor skal den åbne koordinations metode dybest set omfatte så store og så forskellige felter som det i dag er tilfældet? Er der virkelig behov for fælles politikker på alle disse områder, selv hvis det er politikker der bliver til i en fri men struktureret proces?

Det kan diskuteres hvad der ligger i begrebet »behov«. Men hvis vi opfatter et »behov for en fælles politik« i subsidiaritetsprincippet, nemlig som det forhold at den fælles EU-politik løser problemer som ikke kan løses på lavere niveau, så er der i hvert fald en række af felterne for åben koordination hvor det er vanskeligt at argumentere for et behov.

Tager vi arbejdsmarkedsområdet som eksempel så kan der godt argumenteres for nogle økonomiske fordele ved EU-koordination frem for selvstændig, national handling. Ardy og Begg (2001) nævner to typer af forhold der kalder på EU-handling: Muligheden for forvridding af konkurrencen i det indre marked gennem offentligt støttet beskæftigelse og arbejdskraftens mobilitet på tværs af grænser. Efter min mening er ingen af disse argumenter dog overbevisende.

Med hensyn til forvridding af konkurrencen i det indre marked så er dette spørgsmål allerede reguleret i traktatværkets og den samlede EU-lovgivnings bestemmelser om statsstøtte. En begrundelse for vidtgående åben koordination kan vi derfor ikke finde her. Med hensyn til mobil arbejdskraft i EU så indebærer den i teorien en risiko for at skattegrundlaget undermineres i nogle medlemsstater, nemlig hvor arbejdskraften søger fra lande med høj skat på arbejde til lavbeskatningslande. En anden udgave af samme problem opstår i teorien hvor arbejdsløse

søger at unddrage sig beskæftigelse eller aktivisering ved at søge mod arbejdsløshedsøer i EU eller alternativt søger imod stater med et højt niveau for understøttelse. Også disse risici er dog netop teoretiske og ikke reelle: Arbejdskraftens frie bevægelighed har været en del af EF/EUs traktatgrundlag fra starten uden at befolkningerne derved har skabt kaos ved at skylle frem og tilbage over grænserne. Det potentielle problem med migrerende arbejdsløse er desuden allerede løst gennem vedtagelsen af fælles EU-regler, som begrænser varigheden af understøttelse ved migration.

Alligevel står vi i dag med et fuldt udbygget system for åben koordination på beskæftigelsesområdet, med fælles målsætninger om aktivisering, livslang læring, ligestilling, beskæftigelsesfrekvenser, skat, seniorpolitik, erhvervsuddannelse, formidling mm. (f.eks. Rådet 2001).

Man kan så indvende at behovet for fælles EU-politikker ikke nødvendigvis skal defineres i så snæver forstand som ovenfor (dvs. som kollektiv handling for at korrigere for negative eksternaliteter). Er det ikke nok hvis medlemsstaterne kan lære af hinanden og ved fælles hjælp kan anspore hinanden til en ekstra eller bedre indsats for at nå et mål som der er enighed om?

Måske. Men spørgsmålet rejser sig så bare hvorfor det netop er disse stater og ikke nogle helt andre, der skal lære af og anspore hinanden. Var det ikke mere relevant og hensigtsmæssigt hvis man f.eks. opererede med åben koordination i Nordeuropa eller Skandinavien? Eller for den sags skyld i OECD eller FN? Men selv om man kan finde eksempler på åben koordinationsmetoder i andre regioner, f.eks. Østersøområdet (Arbejdsministeriet 1999) så er åben koordination først og fremmest et EU-anliggende. Og i det forhold mener jeg, vi finder et stærkt vidnesbyrd om eksistensen af en europæisk identitet,

nemlig som en forestilling om et fællesskab af stater for hvem det ligger særligt lige for og er særligt relevant at udveksle erfaringer, anspore hinanden osv., *uanset* at der ikke er nogen præcis begrundelse for at det netop er *disse* stater der skal samarbejde på netop *disse* områder. Med andre ord: Europæisk identitet som forestillingen om et bestemt skæbnefællesskab.

Det er muligt at denne forestilling ikke står så stærkt i de europæiske samfund generelt. På regerings- og forvaltningsplan viser udbredelsen af den åbne koordinations metode efter min mening at den har slået rod.

Litteratur

- Arbejdsministeriet, 1999. *The Baltic Sea Region Sector Programme on Labour Market Policy: Report from the First Labour-Market Seminar*, København: Arbejdsministeriet.
- Ardy, Brian & Iain Begg, 2001. »The European Employment Strategy: Policy Integration through the Back Door?« Paper præsenteret ved European Union Studies Association's konference i Madison, Wisconsin, 31. maj – 2. juni.
- Dean, Mitchell, 1999. *Governmentality. Power and Rule in Modern Society*. London: Sage.
- Det Europæiske Råd, 1994. Formandsskabets konklusioner, Det Europæiske Råd i Essen 9.-10. december.
- Det Europæiske Råd, 1998. Formandsskabets konklusioner, Det Europæiske Råd i Cardiff 15.-16. juni.
- Det Europæiske Råd, 1999. Formandsskabets konklusioner, Det Europæiske Råd i Köln, 3.-4. juni.
- Det Europæiske Råd, 2000a. Formandsskabets konklusioner, Det Europæiske Råd i Lissabon, 23.-24. marts.
- Det Europæiske Råd, 2000b. Formandsskabets konklusioner, Det Europæiske Råd i Santa Maria da Feira, 19.-20. juni.
- Det Europæiske Råd, 2001. Formandsskabets konklusioner, Det Europæiske Råd i Stockholm, 23.-24. marts.

Hodson, Dermot & Imelda Maher, 2001. »The Open Method as a new mode of governance: The case of soft economic policy coordination«, *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, no. 4, pp. 719-746.

Power M., 1994. »The Audit Society«, in A. Hopwood and P. Miller (eds.), *Accounting as Social and Institutional Practice*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 219-316.

Rose N. & Miller, P., 1992. »Political power beyond the state: Problematics of government«, *British Journal of Sociology* vol. 43, no. 2, pp. 173-205.

Rådet, 2001. Rådsbeslutning 2001/63/EF, EF-Tidende L 22, 24. januar.

Trubek, David M. & James Mosher, 2001. »New Governance, EU Employment Policy, and the European Social Model«, Paper presented at the symposium »Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance, Brussels, July.

EU og Omverden

Af Poul Nielson, EU-kommissær for Udvikling og Humanitær Bistand

1. Indledning

»Considering that world peace can be safeguarded only by creative efforts commensurate with the dangers that threaten it,

Convinced that the contribution which an organised and vital Europe can make to civilization is indispensable to the maintenance of peaceful relations, »¹

Det europæiske samarbejdes grundlæggere tilstræbte fra første traktat-pennestrøg at placere Europa i fredelig sameksistens med omverden. Europæisk integration betragtedes som et uundværligt bidrag til verdensfreden. EU gav sig fra starten en væsentlig rolle i forhold til resten af verden.

På dette grundlag kom senere traktater naturligt nok til at fokusere på europæisk integration i praksis. Tilsyneladende mere indadvendte målsætninger, som f.eks. fælles toldmur, indre marked og siden fælles valuta, kom til at dominere EU's politiske dagsorden.

Fælles for alle disse politikker var imidlertid, at EU-samarbejdet forblev et åbent vindue til samarbejde med resten af verden. Det mest synlige udtryk for denne åbenhed er udvidelserne. Men der er mange andre nylige illustrationer af EU's globale horisont:

EU reddede Kyoto-aftalen om bekæmpelse af drivhus-gasser. Stillet over for den amerikanske afvisning valgte EU at samle de øvri-

ge industrilande om aftalens gennemførelse uden USA. Eksemplet viser, at EU ud over at føre forhandlingerne om globale miljøspørgsmål også kan lægge et koordineret pres for ratifikation og indførsel af et system for handel med rettigheder til CO₂-udslip.

EU var i maj 2000 vært for FN-konferencen om de mindst udviklede lande. Som bidrag til konferencens succes vedtog EU at gøre import fra verdens 49 fattigste lande fri for kvoter og told – et eksempel, som andre OECD-lande nu er under pres for at følge.

Forud for WTO's ministermøde i Doha besluttede EU at give den alarmerende sundhedstilstand i udviklingslandene meget høj prioritet. I Doha medgav EU også, at hensynet til europæisk landbrug gennem landbrugsstøtten ikke må ødelægge udviklingslandenes chancer for økonomisk vækst baseret på bæredygtigt landbrug.

På FN's konference om udviklingsfinansiering i Monterrey (18-22 marts 2002) kunne EU – efter enighed opnået på Det Europæiske Råds møde i Barcelona – tage tæten i OECD-landenes fornyede bestræbelser på at opfylde målsætningen om at yde 0.7% af bruttonationalproduktet i udviklingsbistand. USA valgte at følge trop, i et mere beskedent tempo, men ikke desto mindre som det første positive amerikanske bistandsbudget-udspil i mere end tyve år. Med dette europæiske lederskab mobiliserede en enig EU-holdning

samlet additionelle bistandsstrømme på 220 milliarder kroner over fire år!

Dermed et linien lagt til en bredere global aftale på Verdenstopmødet om bæredygtig udvikling i Johannesburg i september 2002.

Europas befolkning kan gennem EU påvirke omverden og påtage sig et medansvar for den globale udvikling. Det kunne virke fristende at fortsætte dette indlæg om »EU og Omverden« med visioner og dyre ord om hvorledes EU burde forholde sig til resten af verden efter konventet, efter den næste regeringskonference eller om tyve år fra nu. Det gør jeg nu ikke. Der findes tilstrækkeligt mange pompøse indlæg om EUs fremtid.

Lad os i stedet kaste et blik på hvordan EU ser ud i dag i forhold til omverden på en række centrale punkter. Så kan enhver på den baggrund identificere de steder, hvor det europæiske samarbejde ikke leverer den »europæiske og globale nødvendighed«.

2. Handelspolitikken

På kronen af den fælles toldmur og siden det indre marked har EU bygget en robust, effektiv og bæredygtig fælleseuropæisk handelspolitik.

At politikken er *robust* ses især når EU's fælles handelspolitiske linie udfordres af vore samhandelspartnere. Ud over »banan«-sanktionerne, hormon-sagen og andre transatlantiske gnidninger kan USAs unilaterale indførsel af en 30% importtold på europæisk stål nævnes som et frisk eksempel. Under pres fra en forældet, ikke-konkurrence-dygtig amerikansk stålindustri har præsident Bush i strid med gældende WTO-regler fraveget sine erklærede frihandels-principper. Kun import fra USA's udvalgte venner bliver ikke pålagt den prohibitive told på 30%. Det kræver nu et samlet EU at reagere effektivt med de handelsrestriktioner, som WTO-reglerne tillader.

At handelspolitikken er *effektiv* skyldes især at medlemslandene har accepteret spillereglerne: Kommissionen forhandler efter mandat fra medlemslandene, vedtaget ved kvalificeret flertal. Ganske vist har medlemslandene fortsat nationale handelsinteresser; de europæiske økonomier er ikke mere integrerede end at EUs handelspolitiske linie fortsat er en svær afvejning af tunge nationale økonomiske interesser. Men alle EU's medlemslande – navnlig de små – erkender, at det er langt bedre at få eventuelle modstridende nationale interesser klinket inden for EU-systemets rammer med garanti for *fairness* og byrdedeling.

Handelspolitikken anvendelse som udenrigspolitisk instrument kan hurtigt overvurderes. Den hjælper ikke i egentlige krise- og krigssituationer. EU-handelssanktioner var ikke synderligt effektive på Balkan i 1990'erne. Handelssanktioner ville næppe heller gøre indtryk som reaktion på israelsk militærs fremfærd på Vestbredden.

EU's medlemslande har over tid formuleret en handelspolitisk linie præget af *kontinuitet* og stræben efter *bæredygtighed*. Det var i høj grad denne linie, der dannede grundlaget for aftalen i den såkaldte »Doha Development Agenda«, d.v.s. den handelspolitiske dagsorden, som Verdenshandelsorganisationen (WTO) vedtog på det fjerde ministermøde i Qatar i november 2001. Det er en bred handelspolitik, der kombinerer frihandel med miljøhensyn og sociale hensyn. Groft sagt ønsker EU et stærkt internationalt handelsregime, forankret i WTO, men i fuld overensstemmelse med de multilaterale miljøaftaler og de fundamentale arbejdstagerrettigheder og relevante konventioner vedtaget i International Labour Organisation (ILO).

3. Den økonomiske og monetære union

I den globaliserede verden er EU's måske største bidrag til »global governance« formentlig virkeliggørelsen af den Økonomiske

og Monetære Union. Set i et verdensøkonomisk perspektiv er det uhyre interessant at 12 valuta områder er blevet erstattet af Eurozonen. At 12 forskellige nationale økonomiske politikker gradvis konvergerer for på sigt at blive afstemt indbyrdes. At 12 økonomier derved opnår en formentlig højere vækst på et lavere inflationsniveau og at de 12 lande på sigt optræder samlet udadtil ikke mindst overfor USA og Japan i fastlæggelsen af en global finansiel strategi. Der er stadigvæk udestående spørgsmål. Hvem repræsenterer den økonomiske og monetære i Bretton Woods institutionerne? Er der i fodslag mellem ØMU-landene, når de taler internationale fora?

ØMU'en har imidlertid allerede sat sig globale spor: Det er interessant at bemærke at Kina har besluttet sig for at omlægge 30% af sine valutaeserver til Euro. Det er betydelig mere end den andel de Europæiske valutaer tidligere udgjorde og må stå som et bevis på at Euroen med tiden vil udvikle sig til en egentlig international reservevaluta, måske på linie med dollaren. Der er også tegn på at handlen med råolie og gas så småt begynder at finde sted i Euro.

4. Udenrigs- og sikkerhedspolitikken

»F« i FUSP står for »fælles«. Det står ikke for »frivillig« »fleksibel«, »fraværende« eller »fragmentarisk«. Desværre er den nødvendige disciplin endnu ikke slået igennem. Fragmenteringen og det roterende formandskabs prioriteringer giver anledning til reelle problemer. Det reducerer desværre Europas konfliktforebyggende og krisestyrende evne på ganske dramatisk vis. Der er eksempler fra både Balkan og Afrika.

Som årsag angives ofte, at medlemslandenes udenrigspolitiske interesser fortsat er for forskellige. I mine øjne er sådanne særinteresser imidlertid for intet at regne i forhold til hvad der kunne opnås, navnlig i Europas nærområder, gennem en effektiv FUSP.

Finansieringen kan ikke være den begrænsende faktor. Hvis fraværet af stabilitet på Balkan blev opgjort i penge, ville omkostningerne være overvældende. Det gælder også i EU's indsats i Nordafrika, et andet nærområde. Det er værd at erindre, at 50% af indbyggerne i Kairo er under 15 år. Derfor betyder det noget for Europa, om den generation bliver uddannet som lærere, faglærte arbejdere og landmænd eller om de bliver soldater, politi-betjente og terrorister.

»EU's udenrigspolitik« er fortsat i støbeskeen. Samtidig skaber den nuværende FUSP ofte den illusion, at EU faktisk foretager sig noget. Hvis instrumentet skal hærdes og blive effektivt, må der ske et kvalitativt løft: Et FUSP-søjleskift fra søjle 2 til 1. Målet må være at få bindende lande- og regionale strategier vedtaget ved kvalificeret flertal. Europa kan ikke have en Høj Repræsentant på basis af en lav fællesnævner.

Den Høje Repræsentants embede må styrkes, så det ikke længere er et fritliggende udhus i den europæiske institutionelle arkitektur. Den Høje Repræsentant må udstyres med et budget, underlagt Revisionsretten, pålagt konsultationer og »co-decision« i forhold til Europa-parlamentet. Så kan embedet også lettere integreres i Europa-Kommissionen, hvilket er den naturlige løsning på længere sigt.

Det er af mange grunde påtrængende at gennemføre tankerne om reform af sammensætningen af FN's sikkerhedsråd. I denne proces bør Europa tildeles et fælleseuropæisk sæde. Hvorfor skulle een europæisk udenrigspolitik besluttet af medlemslandene i Bryssel ikke formidles af een stemme i New York? Argumentet kan i øvrigt anvendes for Europas deltagelse i Bretton Woods-institutionernes styrende organer. I IMF har kun USA veto-ret, med 17% af indskudskapitalen. EU-landene, der samlet repræsenterer 34% af indskudskapitalen, har ingen veto-ret

fordi kapitalen er fordelt på ni indbyrdes uafhængige bestyrelsesposter.

Balkan-krisen viste med tragisk tydelighed at EU's udenrigspolitik må kunne påregne militær opbakning i sidste instans. Ganske vist har vi en forkortelse, ESDP, og beslutningen fra det Europæiske Råd i Helsinki i november 2000 om at EU på sigt skulle være i stand til at mobilisere op til 60.000 mand under ESDP'en. Efter min mening er EU-landenes fælles interesser i et stabilt Balkan tunge nok til at retfærdiggøre et integreret europæisk militært samarbejde.

Men vi må ikke gå hurtigere frem end den europæiske offentlighed og FUSP'ens reelle indhold kan bære. Det er helt nødvendigt at samarbejdet på det politiske og det militære område bevæger sig fremad i samme takt. Og at den europæiske befolkning står bag.

Europa må gå sammen om teknologiske projekter, der er nødvendige for at skabe en udenrigspolitik, der er uafhængig af USA. Ariane, Airbus og senest beslutningen om opbygningen af et europæisk satellit-system, Galileo, er nødvendige instrumenter for at undgå en afhængighed på afgørende områder af USA.

5. Udvidelsen

EU yder gennem udvidelsesprocessen et bidrag til stabilitet og sikkerhed i vores nærområde uden fortilfælde. Indslusningen af 10 eller 15 kandidatlande fra Malta til Estland over Tyrkiet, Bulgarien og Polen i det 80.000 sider tykke »acquis communautaire« udgør en konstant, altomfattende og irreversibel forankring af disse lande i en demokratisk samfundsorden. Det er noget, som end ikke den mest aktivistiske og velkoordinerede klassiske udenrigspolitik kunne have opnået. Udvidelsen kombineret med den massive ressourceoverførsel der følger med, er formentlig EU's vigtigste enkeltstående bidrag til fred i verden. Og det er præcis afspejlingen af de grundlig-

gende sikkerhedspolitiske målsætninger, der altid har været bærende for EU samarbejdet.

Udvidelsen styrker selvsagt argumentet for at styrke FUSP'en. Gevinsterne med samlet optræden af 28 medlemmer bliver større. Og risikoen for fragmentering hvis FUSP'en ikke effektiviseres vil også blive mere åbenbar. Det er i den sammenhæng værd at bemærke fra de nyeste, første, Eurobarometer-opinionsundersøgelser i kandidatlandene, at befolkningerne i de tretten kandidatlande stoler lige så meget på EU som på FN. Hele 60% af befolkningerne i kandidatlandene mener også, at udenrigspolitiske beslutninger bør træffes i fællesskab i EU snarere end på det nationale plan.

6. Interne sikkerhedsspørgsmål

Kriminaliteten globaliseres også. På det Europæiske Råds møde i Tampere markerede Europas statschefer en erkendelse af behovet for et styrket fælleseuropæisk politisk mod-svar. Med stigende grænseoverskridende kriminalitet – terrorisme, børneporno, racisme, menneskehandel/prostitution, illegal indvandring, narko-handel og hvidvaskning – er der desværre nok at tage fat i. Udvidelsen er igen et yderligere incitament.

Målet er et tryggere Europa. Der må effektive midler i brug for at nå det: minimums-strafferammer for grænseoverskridende kriminalitet; gensidig anerkendelse af retsafgørelser på strafferetsområdet; og tættere samarbejde mellem politi, offentlig anklager og domstole i Eurojust og Europol.

Danmark må lige som andre EU-lande slippe sine mentale og formelle forbehold på dette område. De danske erfaringer efter det første år i Schengen-samarbejdet (som Danmark endte med at tilslutte sig efter nogen tøven) er udelukkende positive. På etårsfødselsdagen den 25 marts 2002 for Schengen-samarbejdet kunne det konstateres, at det danske politi fanger langt flere forbrydere, og at

Schengen markant har forbedret kampen mod grænseoverskridende kriminalitet, opsporing af eftersøgte mistænkte, etc.

Terroristangrebene den 11 september 2001 har accelereret et arbejde, som allerede var undervejs, – strafferetten og dens håndhævelse ved domstolene. Medlemsstaterne skred hurtigt til realitetsbehandlinger af Kommissionens forslag om en europæisk arrestordre (udlevering af personer til retsforfølgning i udstedelseslandet bl.a. uden prøvelse af arrestordren's gyldighed), rammeafgørelser om bekæmpelse af terrorisme med minimums- og maksimumsstraffe for terror-virksomhed og en europæiske definition af, hvad terror-virksomhed er. Disse elementer forventes vedtaget i løbet af 2002.

11. september påvirkede først og fremmest USA og amerikanske interesser. Men det er naivt at tro, at europæiske interesser og europæiske statsborgere ikke også i fremtiden kan blive ofre for lignede aktioner. EU må naturligvis stå sammen i forsvaret for, hvad der i fællesskabet er skabt. Øget brug af flertalsafgørelser er måden at gøre det på.

7. Flygtningepolitik

På dette punkt står Europa ganske uforberedt. Medlemslandene strides i en uskøn konkurrence om et modsætningsfyldt mål: at fremstå som liberale, åbne samfund, der samtidig ikke ønsker at få rygte for at være EUs bløde punkt for illegal indvandring og asyl.

Samtidig betyder aldring af Europas befolkning, at regeringerne i stigende grad leger med tanken om at indføre særlige ordninger for at tiltrække kvalificerede indvandrere så som IT-specialister, læger og forskere. Preset har ført til en overbudspolitik, hvor enkelte medlemslande for at tiltrække attraktive hjerner og videnstunge virksomheder giver nemmere adgang til opholds- og arbejdstilladelse kombineret med lavere virksomheds- og personskat.

Udviklingen er dybt bekymrende. Langsigtede ophold tømmer udviklingslandene for de ressourcer, som møjsommeligt er uddannet lokalt. Kortsigtede ophold undergraver på den anden side modtagerlandets skatteopkrævning. Gæste-forskere på et f.eks. to års ophold i Danmark har jo ingen interesse i at bidrage til den langsigtede finansiering af den danske folkeskole, pensionsordninger eller den sociale sektor i almindelighed.

En fælles flygtningepolitik ville have den åbenlyse fordel, at medlemslande ikke gennem konkurrence stramninger kunne videre-sende flygtningebyrden til nabolandene på samme måde som kompetitive devalueringer, i 70'erne kunne eksportere betalingsbalance problemer til nabolandene.

Gennem en fælles flygtningepolitik kunne EU også skabe sammenhæng med den fælles udenrigs- og udviklingspolitik.

8. Udviklingspolitikken

Det fælleseuropæiske udviklingssamarbejde favner globalt. EU er aktiv fra Afghanistan til Zimbabwe. I løbet af mine første to år som udviklingskommissær har jeg besøgt 34 partnerlande i Afrika, Asien, Central- og Sydamerika og Balkan. Billedet ser generelt fornuftigt ud.

Problemerne ligger i Bruxelles, og skyldes især den ustrukturerede knop-skydning, hvorigennem EU's nuværende program-portefølje er blevet skabt. EUs samarbejde med udviklingslandene er blevet udvidet uden et egentligt »design«. Nye geografiske »kapitler« er med tiden blevet tilføjet til det oprindelige ACP-samarbejde (Afrika, Karibien og Stillehavet) som følge af en række historiske begivenheder: MEDA-programmet for at styrke samarbejdet omkring Middelhavet efter optagelse af Portugal, Spanien og Grækenland; PHARE-samarbejdet med kandidatlandene; TACIS-programmet til de tidligere republik-

ker efter Sovjetunionens opløsning og senest CARDS til stabilisering af Balkan-landene.

Resultatet var et administrativt kaos, der ikke er værdigt for en institution, der råder over midler svarende til 10% af den globale bistand.

En underbemandet forvaltning i Kommissionen havde ukritisk påtaget sig ansvaret for et hav af særskilte budgetter, politikker og regler for hver af disse regioner og tematiske budgetlinier. Uden samlede landestrategier for EU-bistand, hvor EU samlet kan trække udviklings-, handels-, fiskeri- og udenrigspolitikken sammen i et sammenhængende policy-mix er fokus blevet lagt på politiske armbevægelser og ikke på implementering. Situationen var kendetegnet af dårlig evalueringskultur, uklar ansvarsfordeling og trods tilsyneladende »centralisering« alligevel manglende beslutningsdygtighed i Bruxelles. Jeg overtog en sørgelig forældet arv af vedtagne projekter, der ikke var blevet gennemført. Kommissionen havde ingen samlet årsrapport og intet samlet projekt- og programdatabase, der kan levere ordentlig statistik til medlemslandene, Europa-Parlamentet og – som øvrige donorer – til OECD/ DAC.

Alle disse problemer er enten løst eller ved at blive løst. Formuleringen af en egentlig samlet udviklingspolitik kom på plads i 2000. Landestrategierne er i lind strøm blevet forelagt medlemslandene og antallet af budgetlinier er skåret ned. Et samlet kontor, Europe-Aid Cooperation Office, der dækker hele geografien, er blevet oprettet. Der er blevet ryddet op i den gamle projekt-portefølje, og de uopfyldte løfter var ved udgangen af 2001 reduceret med 53%. Den første årsrapport blev forelagt Udviklingsrådet i november 2001, og fra midten af 2002 vil et fælles projektdatabase-system være operationelt.

9. Konklusion: Et europæisk svar på globaliseringen?

Europas befolkninger kan gennem EU bidrage til en mere effektiv, demokratisk og solidarisk forvaltning af denne verdens interesser og problemer. At EU samtidig er det bedste svar vi har på globaliseringens udfordringer skyldes bl.a. følgende:

EU-landenes samlede andel af handel, investering, bistand, indbyggere, areal o.s.v. giver EU en kritisk masse, der sikrer indflydelse i globale sammenhænge.

Globaliseringens udfordringer kræver et stærkt, demokratisk og forpligtende multilateralt samarbejde. Hvis det skal lykkes – i fravær af et egentligt »internationalt samfund« – skal EU fremstå som en jævnbyrdig og konstruktiv partner til USA.

Globaliseringen kræver politiske modsvar. Markedskræfterne må afbalanceres af politiske løsninger. Politik kræver mod til umiddelbare omkostninger for at opnå langsigtede fordele. Der kan ikke i FN og andre fora mobiliseres den nødvendige politiske handlekraft uden tilførsel af ny politisk energi. Der er i europæisk regi de bedste chancer for at opnå befolkningens accept af det der skal til for at skabe denne energi.

Et effektivt internationalt samarbejde kræver mekanismer for transparens, ansvarlighed, demokratisk kontrol og byrdefordeling. EU er allerede rede på de fleste af disse punkter. Konventet om EU's fremtid kan naturligvis yderligere forberede dette. Først og fremmest handler det om politisk mod til at acceptere flere flertalsbeslutninger.

Note

1. Præambular paragraf 1 og 2 i Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab, Paris, 18 April 1951.

Anmeldelser

Birthe Hansen:

Nye våben i syd

København: DUPI, 2001, 148 sider, 75 kr.

Birthe Hansens lille bog har et klart afgrænset og snævert tema, nemlig den mulige spredning af masseødelæggelses-våben (WMD: weapons of mass destruction) og ballistiske missiler til landene i Mellemøsten i bredeste forstand, spændende fra Maghreb til den Persiske Golf.

Heri er der ikke nødvendigvis noget galt, hvis blot både forfatteren og læseren husker denne selvpålagte begrænsning og den implicite skævvridning, den indebærer ved f.eks. ikke at forholde sig til stormagternes arsenaler. Undertiden går forfatteren dog et skridt videre og argumenterer for, at »WMD-udfordringer primært [stammer] fra kapacitetsforskydninger« (s. 56), dvs. fra at nye lande erhverver WMD, mens de allerede etablerede WMD-lande ikke udgør nogen udfordring. Man kan imidlertid sagtens forestille sig, at dette tager sig noget anderledes ud set fra »Syd« end fra »Nord«. Vi opfatter måske udsigten til mulige irakiske, iranske eller nordkoreanske atomare, kemiske eller biologiske våben som en trussel, men hvorfor skulle lande i Syd så ikke opfatte »vores« faktiske og langt mere talrige og teknisk avancerede masseødelæggelsesvåben som mindst lige så truende – ikke mindst i lyset af USAs nye »nuclear posture review« (anno 2002), der tilsyneladende eksplicit holder muligheden åben for atomangreb mod disse lande?¹

Bogen indeholder et kapitel om de forskellige kategorier af »WMD-lande«, hvor forfatteren skelner mellem officielle atommagter, de facto-atommagter, tærskelstater og tidligere atommagter, dvs. lande, der har opgivet deres atomvåben. Desværre indeholder dette afsnit indtil flere fejl: Det er f.eks. ikke rigtigt, at kun USA og Rusland har »andetslagsevne«, dvs. evnen til at overleve et atomangreb længe nok til at kunne svare igen. Også både England og Frankrig har gennem mange

år rådet over strategiske ubåde (SSBN: Strategic Submarine, Ballistic, Nuclear) med atommissiler (SLBM: Submarine-Launched Ballistic Missiles), der sikrer dem en andetslagsevne, hvilket idag også gælder Kina.² Det samme kan faktisk være tilfældet med Indien og Pakistan, som begge i 1998 »kom ud af skabet« og erklærede sig som atommagter. Selvom deres evne til at besvare et (rent hypotetisk) atomangreb fra USA måske er tvivlsom, ville hver af dem utvivlsomt kunne svare igen på et angreb fra den anden eller (for Indiens vedkommende) fra Kina. Eftersom dette turde udtømme de tænkelige scenarier (eller i hvert fald dem, vi bekymrer os om), har de to nye medlemmer af atomklubben måske hvad man kunne kalde en »de facto andetslagsevne«.³

Hvad angår de facto atommagterne kunne man især have ønsket sig en grundigere behandling af Israel, der udover (formentlig omkring 200) atomvåben⁴ sandsynligvis også råder over kemiske og måske endda biologiske våben. Dels fordi Israel jo klart hører til Mellemøsten, dels fordi det ikke kræver megen fantasi at forestille sig landet i krig med et eller flere nabolande, burde det have været mere udførligt behandlet – også fordi dets atomstatus utvivlsomt er et blandt flere motiver til både Irans og Iraks atomprogrammer. Til gruppen af »tærskellande« medregner Birthe Hansen desuden fejlagtigt Sydafrika, som faktisk i al hemmelighed (under apartheidstyret) havde produceret hele seks atomvåben, men som siden har demonteret dem, hvorved det havnede i gruppen af »tidligere atommagter«.⁵

Selvom det efterhånden er blevet »god latin« kunne man også sætte et større spørgsmålstegn, end Birthe Hansen gør det, ved selve samlebetegnelsen »masseødelæggelsesvåben«. Selvfølgelig er »masse-« en vag betegnelse, men der er faktisk stor forskel på A, B og C-våbens destruktive potential – og A-våbnene kommer her ind på en ubestridt førsteplads. Tænk blot på de hhv. 100.000 og 40.000 ofre for Hiroshima- og Nagasaki-bom-

berne i august 1945. At betegne både A-, B- og C-våben som »dødbringende«, som Birthe Hansen gør (s. 39) er derfor korrekt, men alligevel misvisende.

Selvom den korte gennemgang af »teknikken« i bogen stort set er i orden, finder man også her enkelte fejl og tvivlsomme vurderinger. At kemiske våben skulle være sværere at fremstille end biologiske (s. 15) kan diskuteres, og afhænger formentlig først og fremmest af de mængder, der er brug for, hvilket igen afhænger af typen samt af, hvilken type angreb, der planlægges. Generelt er problemet heller ikke så meget fremstillingen af selve kampstofferne, men snarere at udvikle egnede fremføringsmidler. Om ballistiske missiler (som hævdet på s. 22) vil være velegnede, kan i høj grad betvivles: Kemiske våben kræver (som hovedregel) så store mængder for at foranstalte egentlig masseødelæggelse, at ballistiske missilers løfteevne vil være utilstrækkelig (medmindre da rækkevidden reduceres ganske betydeligt), mens de fleste biologiske kampstoffer simpelthen vil blive uskadeliggjort af varmeudviklingen i af-fyrings- og/eller nedslagsfasen. Man kan naturligvis også sprede ødelæggelsen gennem f.eks. drikkevandsforsyningen (som nævnt på s. 34), men hertil kræves endnu større mængder. Den japanske dommedagssekt Aum Shinrykiu undersøgte faktisk muligheden, men opgav sit forehavende til fordel for spredning af sarin i Tokyos undergrundsbane med meget primitive midler.⁶

Mht. terrorisme skelner Birthe Hansen mellem grupper, alt efter om de har eller ikke har »statsræson« (dvs. som stræber efter kontrol med et territorium) samt efter, om de støttes af stater eller ej. Hun vurderer meget rimeligt, at grupper med statsræson har mange gode grunde til ikke at benytte WMD. Alligevel hævder hun, at risikoen for at terrorgrupper vil benytte WMD »er steget betydeligt« (s. 86), hvilket ret beset er rent gæt uden belæg.⁷ Skulle dette gæt ikke desto mindre vise sig at holde stik, behøver det ikke at skyldes, hvad Birthe Hansen (som så mange andre) kalder »statsterrorisme«. Selvom Syrien, Irak, Iran eller andre mere eller mindre »rogue« stater naturligvis kunne tænkes at forsyne terrorister med masseødelæggelsesvåben, forekommer det mindst lige så sandsynligt, at terrorgrupperne vil vælge at købe dem f.eks. i det tidligere Sovjetunion, hvor kon-

trollen med atomlagre mm. lader meget tilbage at ønske. Her kunne terrorister måske købe et fikt og færdigt atomvåben af officerer, der er helt uden ideologisk eller religiøs sympati for køberne, men som gør det for pengenes skyld.⁸

Mht. til den statssponsorerede terrorisme er Birthe Hansen mere optimistisk vedr. mulighederne for bekæmpelse og/eller afskrækkelse med militærmagt, end empirien synes at danne grundlag for. Hun nævner f.eks., at USAs bombing af Libyen i 1986 fik landet til »langsomt men sikkert at moderere sin politik« (s. 89). Hvor plausibelt dette end måtte forekomme, synes det historiske forløb at modsige hendes tese, idet attentaterne mod PanAm-103 og UTA-772 fandt sted i hhv. 1988 og 1989, dvs. efter det amerikanske angreb – men i begge tilfælde formodentlig med Libyen som sponsor.

I afsnittet om modforanstaltninger mod spredning af WMD nævner Birthe Hansen ikke-sprednings-traktaten fra 1968, men hun »glemmer« een af de vigtigste forpligtelser, som de etablerede atommagter påtog sig til gengæld for, at de andre stater skulle afstå fra at bryde monoopolet ved selv at erhverve sig atomvåben. De fem atommagter forpligtede sig faktisk til at fremme »the cessation of the nuclear arms race« og til at »undertake effective measures in the direction of nuclear disarmament« samt til at »facilitate the cessation of the manufacture of nuclear weapons, the liquidation of all their existing stockpiles, and the elimination from national arsenals of nuclear weapons and the means of their delivery«. Mens dette måske var en rimelig »deal« for begge parter, kan man jo ikke just påstå, at de fem officielle atommagter har overholdt deres del af aftalen – hvilket også får deres moraliserende protest mod andres mulige atomvåben til at klinge lidt falsk.

I bogens afsnit om modforanstaltninger finder man også et defensorat for afskrækkelse. Mens hovedargumentet (at afskrækkelse virker mellem stater med atomvåben) formentlig holder vand, bygger Birthe Hansens argumentation for udvidet afskrækkelse desværre på en simpel historisk fejl. Hun skriver at USA i 1973 hævdede sit atomare beredskab, »da Israel var dybt presset« i Yom Kippur-krigen, startet af Egypten og Syrien. I virkeligheden skete dette dog først efter, at krigslykken

var vendt, og Israel havde omringet den egyptiske 3. Armé – og formålet var at afskrække Moskva fra at intervenere til fordel for de arabiske lande, der ellers stod til at tabe endnu en krig mod Israel.⁹

Trods disse (lidt for mange) fejl har bogen mange fortrin. Den behandler et væsentligt emne, er generelt velargumenterende, veldokumenteret og afbalanceret i sine vurderinger.

Bjørn Møller
Seniorforsker,
Center for Freds- og Konfliktforskning (COPRI)

Noter

1. Kun forordet er offentliggjort og ligger på adressen:
www.defenselink.mil/news/Jan2002/d20020109npr.pdf.
2. Hopkins, John C. & Weixing Hu (eds.): *Strategic Views from the Second Tier. The Nuclear Weapons Policies of France, Britain and China* (New Brunswick: Transaction Publishers, 1996); Lewis, John Wilson & Xue Litai: *China's Strategic Seapower. The Politics of Force Modernization in the Nuclear Age* (Stanford: Stanford University Press, 1994).
3. Om Indiens atomarsenal se Sing, Jasjit (red.): *Nuclear India* (New Delhi: IDSS, 1998); eller Tellis, Ashley J.: *India's Emerging Nuclear Posture. Between Recessed Deterrent and Ready Arsenal* (Santa Monica, CA: Rand, 2001).
4. Aronson, Shlomo: *The Politics and Strategy of Nuclear Weapons in the Middle East. Opacity, Theory, and Reality, 1960-1991. An Israeli Perspective* (Albany: State University of New York, 1992); Evron, Yair: *Israel's Nuclear Dilemma* (London: Routledge, 1994); Cohen, Avner: *Israel and the Bomb* (New York: Columbia University Press, 1998).
5. Reiss, Mitchell: *Bridled Ambitions. Why Countries Constrain Their Nuclear Capabilities* (Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press, 1995), pp. 7-44; Albright, David: »South Africa and the Affordable Bomb«, *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 50, no. 4 (July-August 1994), pp. 37-47; Fig, David: »Apartheid's Nuclear Arsenal; Deviation from Development«, in Jacklyn Cock & Penny Mckenzie (eds.): *From Defence to Development. Redirecting Military Resources in*

South Africa (Cape Town: David Philip, 1998), pp. 163-180; Fischer, David: »Reversing Nuclear Proliferation: South Africa«, *Security Dialogue*, vol. 24, no. 3 (1993), pp. 273-286; Howlett, Darryl & John Simpson: »Nuclearisation and Denuclearisation in South Africa«, *Survival*, vol. 35, no. 3 (Autumn 1993), pp. 154-173; Muller, Marie: »South Africa Crisscrosses the Nuclear Threshold«, in William Gutteridge (ed.): *South Africa's Defence and Security into the 21st Century* (Aldershot: Dartmouth, 1996), pp. 29-48; Rabert, Bernhard: »South Africa's Defused Nuclear Weapons – Trend Reversal in the Third World?«, *Aussenpolitik. English Edition*, vol. 46, no. 1 (First Quarter 1995), pp. 71-81.

6. Kaplan, David E.: »Aum Shinrikyo (1995)«, i Jonathan B. Tucker (red.): *Toxic Terror. Assessing Terrorist Use of Chemical and Biological Weapons* (Cambridge, MA: MIT Press, 2000), s. 207-226.
7. Der er dog mange andre, der gætter i samme retning. Se f.eks. Falkenrath, Richard A., Robert D. Newman & Bradley A. Thayer: *America's Achilles' Heel. Nuclear, Biological, and Chemical Terrorism and Covert Attack* (Cambridge, MA: MIT Press, 1998), pp. 167-216; Gurr, Nadine & Benjamin Cole: *The New Face of Terrorism. Threats from Weapons of Mass Destruction* (London: I.B. Tauris, 2000); Laqueur, Walter: *The New Terrorism. Fanaticism and the Arms of Mass Destruction* (London: Phoenix Press, 2001).
8. Allison, Graham T., Owen R. Coté, Jr., Richard A. Falkenrath & Steven E. Miller: *Avoiding Nuclear Anarchy. Containing the Threat of Loose Russian Nuclear Weapons and Fissile Material* (Cambridge, MA: MIT Press, 1996).
9. Blechman, Barry M. & Douglas M. Hart: »The Political Utility of Nuclear Weapons. The 1973 »Middle East Crisis«, *International Security*, vol. 7, no. 1 (Summer 1982), pp. 132-156.

Henrik Jensen:

Partigrupperne i Folketinget

København: Jurist og Økonomforbundets Forlag 2002. 280 sider, hæftet. Kr. 350,-

Der var en for længst afdød professor i forvaltningslære, der af sine yngre medarbejdere forlangte, at de havde været ansat – eller i en periode lod sig ansætte – i centraladministrationen. Me-

ningen var vist at sikre, at universitetets forskere også havde praktisk kendskab til det administrative arbejde og de institutioner, de skulle studere.

Uden at gå til slige yderligheder kan der være fornuft i ræsonnementet. Det er da nemmere at skrive om partier, fagforeninger og folkelige bevægelser, når man har set dem indefra og selv har været med. Udbyttet bliver sikkert også større for såvel forfatter som læser.

Bruges tankegangen på parlaments-forskningen måtte man altså ønske sig, at forskeren havde prøvet at være medlem af det Høje Ting for en tid, eller på anden vis havde haft sin daglige gang på Christiansborg.

Henrik Jensen, der før har skrevet en god bog om Folketingets stående udvalg, er en sådan heldig mand. I kraft af sin tidligere ansættelse i Folketingets administration har han opnået fortrolighed med de praktiske sider af arbejdet. Han har også fået opbygget et personligt kontaktnet, som han kan trække på. Derved er han nu blevet i stand til at give os en fin og vel dokumenteret redegørelse for arbejdet i Folketingets partigrupper. Ja, mere end det, for bogens emne er i virkeligheden lige så meget samspillet mellem partigrupperne og udvalgene. Så det, man får, er også en analyse af nogle vigtige aspekter af den danske lovgivningsproces og af Folketingets øvrige virksomhed.

Strukturen i bogen er ganske enkel. Arbejdet i Folketinget ses som sektoropdelt. Sektorerne følger i alt væsentligt den ministerielle ressort-opdeling, som jo også, så nogenlunde, ligger til grund for udvalgsstrukturen. Ved at rendyrke denne sektortankegang får Henrik Jensen konstrueret en idealtypisk situation, hvor der eksisterer et sæt af éntydige relationer mellem udvalg og partigrupper. Man kan beskrive situationen som en horisontal arbejdsdeling mellem – og baseret på – udvalgene. Partigruppernes medlemmer fordeles ud over denne vifte af udvalg, dækkende ét eller flere udvalg alt efter partigruppens størrelse. Samtidig eksisterer der også en vertikal arbejdsdeling inden for det enkelte parti, med gruppeformand, ordførere, menige udvalgsmedlemmer og suppleanter. Henrik Jensen beskriver i sin bog først de to arbejdsdelinger og deres udmøntning i partierne. Virkeligheden viser sig at minde om modellen,

når lige bortses fra Enhedslisten, der ikke har en formel ledelsesstruktur.

Derefter følger tre meget informative kapitler, hvor de typiske forløb af gruppemøder, plenum-møder og udvalgsmøder beskrives. Forfatterens fortid som udvalgssekretær kommer her til stor nytte. Man får nogle meget »tætte« beskrivelser og et fint indblik i en ellers ret så lukket verden. Ikke at der fremkommer egentligt, endsige revolutionerende nyt, men nu er arbejdsformen dokumenteret, sådan som den fungerede før sidste folketingsvalg.

I bogens sidste kapitler drøftes det magtmæssige aspekt, relationerne mellem udvalg og gruppe, ordfører og partileder etc. Der gøres en mængde spændende overvejelser, som vil kunne holde forskningen beskæftiget fremover. Bogens forskningsspørgsmål er jo mestendels »hvordan?« – spørgsmål. Her til sidst føres en friere drøftelse af årsagsforhold, altså om hvorfor grupperne fungerer som de gør, og hvorfor samspillet er som det er. Det hele er meget veloplagt skrevet.

På bogens omslag karakteriseres bogen allerede som »en klassiker i dansk statskundskab.« Det er professor Erik Damgaard, der citeres for denne udtalelse. Der er det rigtige i den, at Henrik Jensen på sit felt har leveret en uomgængelig bog om livet på Christiansborg. Man vil for fremtiden hen-vise til »Henrik Jensen« som et standardværk. Til lykke med det!

Når dette er sagt, må det være tilladt at gøre nogle få kritiske antagelser, som dog mere har karakter af forslag til, hvorledes studerende og forskere kan arbejde videre med problemstillinger i forlængelse af den foreliggende bog.

Et sted i bogen gennemgås lovbehandlingen i forbindelse med et forslag om kunstig befrugtning. Ved den lejlighed skete alt det, der ikke sker i modellens verden og heller ikke er dagligdag i Folketinget. Partigruppernes sammenhold kunne ikke opretholdes. Når partierne, typisk i en sag med et etisk aspekt, ophører med at fungere som enhedsaktører, vil såvel den vertikale som den horisontale arbejdsdeling bryde sammen. Så mister medlemmerne orienteringen, og den normalt vel-smurte lovmaskine kan slet ikke klare stresset.

Dette var en undtagelse, men man kunne godt ønske sig, om der blev gennemført nogle supplerende studier af nogle af de andre kontroversielle og stærkt politiserede politiske sagområder. Altså case-studier af nogle tilfælde, hvor forudsigeligheden ikke er så stor som modellen postulerer. Det er jo ikke under behandlingen af et lovforslag om ændring af lov om bekæmpelse af flyvehavre, at det går galt. Men hvornår og under hvilke omstændigheder sker det? Dette er for så vidt et spørgsmål, som har optaget danske forskere før i dag. Henrik Jensen bringer os videre, men der er langt endnu.

Henrik Jensen gør naturligt nok mest ud af at beskrive arbejdsgangene i forbindelse med den typiske lovgivningsproces. Han betoner i den forbindelse, at eventuelle forhandlinger og forligsindgælder som regel ikke sker i selve udvalget, men i udvalgets »omegn«, under tilfældige møder, måske under lidt snakken i folketingssalen. Man kunne ønske sig, at vi også havde fået, eller med tiden får, en nærmere beskrivelse af, hvorledes den velsmurte maskine fungerer i forbindelse med de store, politisk fler-dimensionale, forlig, studehandler ofte kaldet, der er blevet en del af den danske politiske hverdag. Hvad sker der, arbejdsdelingsmæssigt, når forligsdrøftelserne inkluderer flere ministre, flere udvalg og flere ordførere, og når forhandlingerne tenderer til at blive ført af regeringens top-ministre og oppositionens ledere?

Af mere kritisk karakter er min næste anmærkning. Der er noget vel statisk over Henrik Jensens model. Det er næsten også som om han mener, at arbejdsformen i Folketinget er den bedst tænkelige og eneste mulige, arbejdspresset taget i betragtning. Hvormed jeg siger, at der er en vis tendens til funktionalistisk tankegang i analysen. Men mon ikke man ved at gennemføre en opfølgende undersøgelse under den nu siddende regering og med de stærkt ændrede parlamentariske forhold ville se, at der godt kan ske ændringer i maskinens måde at fungere på? Henrik Jensen refererer til sin tidligere undersøgelse, der sandsynliggør, at modellen også »fungerede« i begyndelsen af 1990'erne, under Schlüter-regeringen. Men er der ikke i november 2001 sket et kvalitativt skift i og med, at en ny ministeriel ressortfordeling er blevet indført, og de parlamentariske styr-

keforhold har ændret sig så fundamentalt? Hvad sker der f.eks., når nogle stærke politikere, der i årevis har været ministre, kommer tilbage til gruppen og skal have fast arbejde dér? Og når de fortrænger hidtidige ordførere, som måske endda har større faglig kompetence samt ministerdrømme, – hvilken betydning får det da for arbejdet i gruppen og i udvalgene?

Her er jeg så ved min væsentligste indvending. Forfatteren har ikke meget blik for det elementære forhold, at politikere, også i Danmark, er ambitiøse mennesker, der ønsker at klare sig godt i deres politiske arbejde, opnå større indflydelse og gerne en ministertaburet, om en sådan skulle blive ledig. Når ambitiøse individer samles i udvalg, grupper, hold etc., så opstår der derfor også noget, man kalder magtkampe. Slige kampe kan føres med de fineste og mest usynlige virkemidler, og man kan udadtil lykkes med at opføre sig som »enhedsaktør« – men derfor er der lige fuldt tale om en intern konkurrence om ordførerskaber, og andre positioner. Er det ikke just her, vi finder den dynamiske faktor, den »usynlige hånd«, der driver det ganske værk?

Bogen gør heller ikke meget ud af, at ikke alle udvalg rangerer lige højt i Folketinget, ligesom ministerierne som bekendt har en vis rang- og hakkeorden.

Rangordenen er jo ikke blot et objektivi faktum, men også et oplevet hierarki. I kraft heraf skabes der karrieremæssige incitamenter for det enkelte medlem. Undersøgelser af det norske Stortings udvalgssystem, gennemført for år tilbage af Gudmund Hernes, viste, at denne strukturelle egenskab er af stor betydning.

For en sikkerheds skyld: Ved at nævne disse forhold har jeg ikke villet kritisere Henrik Jensens store indsats, blot ønsket at pege på, at de dynamiske elementer i Folketingets arbejde, herunder medlemmernes ambitioner og andre individuelle forhold, også må tages op til undersøgelse, hvis magtens fordeling mellem udvalg og partigrupper skal forstås.

Professor Mogens N. Pedersen
Institut for Statskundskab
Syddansk Universitet Odense

**Flemming Larsen, Nicolai Abildgaard,
Thomas Bredgaard og Lene Dalsgaard:
Kommunal aktivering – mellem disciplinering
og integration**

Center for Arbejdsmarkedsforskning ved Aalborg
Universitet (CARMA),
Aalborg Universitetsforlag, 2001,
ISBN 87-7307-663-5, 192 sider. 175 kr.

Søren Kaj Andersen:

Mellem politik og marked.

**Interesseorganisation og lønregulering på
de kommunale/regionale arbejdsmarkeder
i Tyskland, England, Frankrig, Italien
og Danmark,**

København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag
2001. ISBN 87-574-0634-0. 232 sider. 250 kr.

På sin opslagstavle har Deres anmelder i nogle år
haft et avisudklip hængende. Det stammer fra
Horsens Folkeblad den 14. januar 1988 og har
overskriften: Studerer midler mod ledigheden.
Journalistens historie lyder i al sin enkelhed:

»Gedved kommune vil gerne vide, hvordan andre
kommuner løser deres problemer med arbejdsløs-
heden. Derfor rejste kommunens beskæftigelses-
konsulent, Frank Brogaard, til Tørring-Uldum
kommune i går, sammen med sin styringsgruppe.
Delegationen fra Gedved kommune skulle blandt
andet se, hvordan Tørring-Uldum kommune har
fået sit genbrugscenter til at fungere. På mødet
spurgte Tørring-Uldum kommune Gedved, om ik-
ke de havde lyst til at benytte sig af daghøjskolen
i Tørring. Og Frank Brogaard ville ikke på for-
hånd afvise det forslag. Efter studieturen til
Tørring-Uldum kommune er det meningen, at sty-
ringsgruppen og Frank Brogaard skal diskutere,
hvilke af Tørring-Uldums midler mod arbejdsløs-
heden, der kan bruges i Gedved kommune.«

Når udklippet har overlevet på opslagstavlen i så
mange år, har det to årsager. Dels rummer teksten
i sin kortfattede og koncentrerede form en skøn-
hed, der bringer tankerne hen på et klassisk haiku-
digt. Dels er den et påmindelse om, hvordan der er
– eller i det mindste har været – en vis afstand fra
abstrakte overvejelser om aktiv arbejdsmarkeds-
politik til den konkrete virkelighed.

Med den nye bog om kommunal aktivering fra de

flittige forskere ved CARMA på Aalborg Univer-
sitet er vores viden om den arbejdsmarkedspolitik,
som føres af landets 275 kommuner, blevet både
ajourført og sat i perspektiv. Undersøgelsen om-
fatter en karakteristik af indholdet i kommunernes
aktiveringspolitik, en afdækning af implemente-
ringen af denne politik og en analyse af de faktor-
er, som bestemmer udformningen af indsatsen.
Datamaterialet er hentet fra en landsdækkende
spørgeskemaundersøgelse, hvor det lykkedes at
få svar fra 72 procent af samtlige kommuner.

Den teoretiske og begrebslige scene sættes i bo-
gens indledende kapitel, som – prisværdigt – ind-
placerer den aktuelle kommunale indsats i såvel
en dansk historisk sammenhæng som i et interna-
tionalt forskningsperspektiv. Centralt står ind-
kredsningen af »aktivlinien« og dens dobbelthed
af social disciplinering og social integration, der
udgør brændstoffet for debatten mellem tilhænge-
re og modstandere af det seneste tiårs hovedten-
dens i både arbejdsmarkeds- og socialpolitik. Men
mange andre aspekter af kommunernes politikfor-
mulering bliver behandlet og hængt på teoretiske
knager, der er hentet fra blandt andet velfærds-
statsteori og implementeringsteori. Kapitlet er en
fornøjelse at læse og anvendeligt i mange formid-
lingsammenhænge.

De følgende tre kapitler rummer en tematiseret af-
rapportering af spørgeskemaundersøgelsen omfat-
tende en karakteristik af selve indsatsen (kapitel
2), en beskrivelse af dens styring og organisation
(kapitel 3) og af inddragelsen af andre aktører (ka-
pitel 4). Detailrigdommen er stor, og det ligger
udenfor en anmeldelse at give et fyldestgørende
referat. Men det generelle billede er, at kommu-
nerne i disse år har store problemer med at gen-
nemføre en arbejdsmarkedsrettet aktiv indsats.
Årsagen er i en vis forstand banal. Når op mod 2/3
af de kommunale kontanthjælpsmodtagere ikke er
i aktivering, skyldes det – efter kommunernes
egen opfattelse – at disse ledige har så store pro-
blemer ved siden af arbejdsløsheden, at en mere
rendyrket aktivlinje ikke er gennemførlig. I for-
hold til den megen retorik om behovet for fortsat-
te opstramninger i den kommunale indsats er den-
ne nuancerede beskrivelse af den kommunale vir-
kelighed en tiltrængt korrektion.

I det afsluttende kapitel 5 fremhæves, hvordan

kommunerne håndterer kravet om en mere aktiv indsats gennem en konsekvent sanktionspraksis i forhold til det mindretal af kontanthjælpsmodtagere, som er arbejdsmarkedsparate. Den store gruppe af »aktiveringsegnete« bliver målgruppen for en mere nuanceret kommunal aktiveringsindsats. Endelig bliver en mindre gruppe ledige i praksis fredet og på denne måde placeret i et arbejdsmarkeds- og socialpolitisk vakuum. Samtidig fremhæves, at der er store variationer mellem kommunerne med hensyn til målgruppeopfattelse og indsats. Dette kan tolkes på mindst tre måder. En mulighed er, at indsatsen varierer som en følge af tilpasning til lokale forhold. En anden er, at nogle kommuner fungerer som »stifindere« i forhold til nyudvikling af indsatsen. Endelig er der naturligvis muligheden for, at de iagttagne forskelle skyldes politiske eller personlige præferencer hos de kommunale politikere og administratører. Selv om dette i sig selv er acceptabelt ud fra idealet om kommunalt selvstyre, rummer situationen også risikoen for en vis vilkårlighed i behandlingen af de enkelte ledige.

Som antydet føler anmelderen sig godt oplyst. Kun en enkelt mistroisk tanke snurrer i hovedet efter læsningen af rapporten – en pointe, som også forfatterne flere gange antyder gennem formuleringer som »ifølge deres egne angivelser« (p. 137) og »efter kommunernes vurdering« (p. 73). Det billede af den kommunale virkelighed, som tegnes gennem spørgeskemaundersøgelsen, er jo baseret på virkelighedsopfattelsen hos lederne af den kommunale aktiveringsindsats. Eller for at være mere præcis: den version af virkelighedsopfattelsen, som de pågældende ledere ønsker at præsentere for forskerne. Uden at gå langt ad vej med en diskussion om metodeproblemer i spørgeskemaundersøgelser, er dette et forhold, der må medtænkes i tolkningen af resultaterne.

Derfor er det da også prisværdigt, at forfatterne ikke lukker arbejdet med at forstå den kommunale indsats med dette arbejde, men lader det efterfølge af en kvalitativ interviewundersøgelse, som kan trænge ind under den overflade, som markeres med krydser i et spørgeskema. Man kunne foreslå som et yderligere korrektiv at inddrage det detaljerede datamateriale om den kommunale aktiveringsindsats på individniveau, som findes i

Danmarks Statistiks opgørelser af den aktive arbejdsmarkedsindsats (AMFORA).

Det andet værk i bunken har flere fælles træk med bogen om aktivering – udover, at sprogformlen »mellem X og Y« samt ordet »kommunal« optræder i titlen. Der er også her tale om et grundigt empirisk arbejde med en klar teoretisk forankring. Bogen udspringer ligeledes af et af de frugtbare danske miljøer for arbejdsmarkedsforskning, her Forskningscenter for Arbejdsmarkeds- og Organisationsstudier (FAOS) ved Københavns Universitet.

Men samtidig er der forskelle, som i nogen grad afspejler tilblivelsesprocessen. Søren Kaj Andersens bog er en bearbejdet udgave af hans ph.d.-afhandling, som beskæftigede sig med arbejdsmarkedsrelationer (industrial relations) på de kommunale og regionale arbejdsmarkeder i fem EU-lande. Derfor fylder diskussioner af teori, analyseramme og forskningsdesign godt op i værket, som tilmed anlægger ikke mindre end tre forskellige teoriperspektiver på sit emne: modelkomparation, policy-netværk og institutionel teori. Tanken er, at modelkomparationen skal indfange de nationale forskelle. De nationale relationer med arbejdsmarkedsaktørerne analyseres ud fra det institutionelle perspektiv, medens relationerne mellem det centrale og det lokale niveau forstås som policy-netværk.

Tredelingen bliver strukturerende for resten af bogen. Således rummer kapitel 4 en gennemgang og sammenligning af de forskellige »modeller« eller »regimer«, som findes inden for henholdsvis arbejdsmarkeds- og velfærdsstatsforskningen, medens kapitel 5 forsøger at indkredse nogle særtræk ved de kommunale/regionale arbejdsmarkeder i de undersøgte lande. Tilsvarende rummer kapitel 6 en oversigt over governance-begrebet og over forskellige opfattelser af styringsprincipper for central-lokal-relationer, mens kapitel 7 udmønter teorier og begreber i en konkret analyse af forholdet mellem nationale og regionale/lokale myndigheder i de fem undersøgte lande. Endelig præsenterer kapitel 8 det institutionelle teoriperspektiv, som herefter umiddelbart appliceres på en analyse af de faglige organisationer og forhandlingsrelationerne mellem de kommunale og regionale parter på det nationale niveau.

En yderligere sløjfe bindes i kapitel 9, som studerer forholdet mellem de centrale og decentrale lønforhandlinger. Her vender forfatteren tilbage til et teoriperspektiv inspireret af policy-netværk og med fokus på det spillerum, som i stigende grad gives for en decentral løndannelse på det lokale niveau. Dette tolkes som et øget element af markedsstyring, men inden for rammer sat af nationale forhandlinger – og med et godt stykke vej til den egentlige junglekapitalisme. Samtidig er der stadig forskelle mellem de fem lande. I kapitel 10 behandles både ligheder og forskelle. En vigtig pointe, som anmelderen fuldt kan tilslutte sig er, at disse ikke på en simpel måde kan relateres til et sæt af idealmodeller, som kan fiskes ned fra bogreolen. Landekonfigurationerne bliver forskellige alt efter hvilken dimension af forhandlingsmønsteret, som studeres.

Endelig kommer den store finale i kapitel 11. Som så ofte i værker, der med fornuft og tænkksomhed har trukket på flere forskellige teoritraditioner, er forfatteren godt tilfreds. Alle har kunne yde et bidrag. Tonen skærpes dog på de sidste 2½ side, hvor Søren Kaj Andersen tager stilling i den store debat om konvergens eller divergens. Bliver velfærdsstater eller forhandlingssystemer eller ... stadig mere ensartede som følge af internationalisering og globalisering og – eller fører »udviklingen« tværtimod til stadig større forskelle i økonomiske, social og politiske strukturer. Her er næsten ingen tvivl: »Samlet set kan udbredelsen af organiserede/centraliserede decentraliseringer vedrørende lønforhandlinger ligne en udvikling mod konvergens på de kommunale/regionale arbejdsmarkeder« (s. 211).

Som med bogen om kommunal aktivering føler anmelderen sig godt oplyst, selv om underholdningsværdien måske er knap så høj. Komparative analyser med fem lande og tre teoriperspektiver er ikke let læsning, men det skal jo heller ikke altid være nemt. Og som medlemmerne af styringsgruppen fra Gedved Kommune sikkert har sagt til hinanden, da de nød en Pilsner fra Horsens Bryghus efter den strabadserende studietur til nabokommunen: »Det var da ikke så ringe, enddå!«.

Per Kongshøj Madsen
Lektor, cand.polit. Institut for
Statskundskab, Københavns Universitet

E. Damsgaard Hansen:

European economic history: from mercantilism to Maastricht and beyond

Copenhagen: Copenhagen Business School Press, 2001. 528 sider. Pris 416 kr.

Internationaliseringen har medført, at et stigende antal udenlandske studerende modtager undervisning ved danske universiteter. De søger ofte til landet for at høre om danske forhold eller for at få et dansk perspektiv på videnskabelige problemstillinger. Hermed er der opstået et nyt marked for danske lærebøger. For at tilgodese de udenlandske studerende er bøgerne ofte på engelsk, men de er skrevet på baggrund af en dansk forskningstradition. Damsgaard Hansen's bog om den europæiske økonomiske historie hører til denne nye type lærebøger. Bogen kom i 1998 på dansk i to bind til brug for undervisningen på Handelshøjskolen, men der har vist sig at være brug for en forkortet udgave på engelsk til de udenlandske studerende.

Men er der nu også behov for en ny generel fremstilling af Europas historie, når der allerede findes så mange fortrinlige fremstillinger på engelsk? Forfatteren mener – og givetvis med en vis ret – at dette er tilfældet. Bogen har til formål at give en samlet fremstilling af nogle problemstillinger som almindeligvis behandles uafhængigt af hinanden. Der er sket en hastig tiltagende internationalisering af verdens økonomier samtidig med, at internationale organisationer har fået en større betydning. For Europa har EF/EU imidlertid haft en særlig betydning for efterkrigstidens integration. Hertil kommer, at den europæiske integrationen også i afgørende grad har været påvirket af udefra kommende forhold herunder udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål.

Damsgaard Hansen's anden begrundelse for at skrive bogen er, at de eksisterende fremstillinger har haft en tendens til at fokusere på udviklingen i de store lande Frankrig, Tyskland og Storbritannien, mens behandlingen af de øvrige lande bliver perifer. Damsgaard Hansen lægger vægt på også at give en selvstændig beskrivelse af den nationale udvikling i de øvrige europæiske lande. Her er der dog foretaget nogle fravalg. Østeuropa er ikke med, hvilket måske kan forsvares med, at disse lande har været uden for den europæiske integra-

tion i en stor del af det 20. århundrede. Derimod forekommer det mærkværdigt, at lande som Finland, Island, Grækenland, Østrig og Schweiz ikke har fortjent at optræde med en selvstændig profil, når der nu er afsat plads til en beskrivelse af udviklingen i både USA og Japan.

Bogens første del giver et kort overblik over den europæiske økonomi i perioden før det industrielle gennembrud. Damsgaard Hansen fremhæver de institutionelle rammers betydning i form af etableringen af et retssystem samt den bevidste brug af økonomisk politik til fremme af statsdannelsen (merkantilisme). De institutionelle rammers betydning spiller også en væsentlig rolle i bogens anden del om industrisamfundets fremvækst i perioden frem til 1. verdenskrig. Det er karakteristisk for fremstillingen, at Damsgaard Hansen hele tiden forsøger at trække paralleller mellem nutiden og fortiden. Merkantilismen sammenholdes med ideerne bag EU's indre marked og guldmøntfodsystemet beskrives i lyset af ØMU'en. Hermed bliver fortidens økonomiske problemer også mere relevante for læseren.

I bogens tredje del behandles de to verdenskrige og mellemkrigsperioden. Damsgaard Hansen har her valgt at bryde kronologien ved at behandle de to verdenskrige i et fælles indledende kapitel. Det skyldes, at forfatteren opfatter perioden 1914-45 som en ny trediveårs-krig med indlagt pause. Mellemkrigstidens økonomiske problemer bliver set i lyset af de uafklarede politiske problemer, der i sidste ende fører til en ny krig. Perioden er kendetegnet ved ti års forsøg på genskabe de normale tilstande fra før 1914 efterfulgt af ti års krise. 1914-45 bliver »de dårlige erfarings periode« præget af mangelfulde politiske og økonomiske indgreb. De dårlige erfaringer får til gengæld afgørende betydning for udformningen af det politiske og økonomiske system efter 1945.

Efterkrigstiden fylder sidste halvdel af bogen. Der er fire større emner, som tages op til behandling. Der indledes med en generel oversigt over efterkrigstidens internationale økonomiske og politiske system samt en beskrivelse af Marshall-hjælpens betydning for Vesteuropa. Herefter behandles vesteuropæiske vækst frem til 1973, dels i et overordnet perspektiv dels i form af en gennemgang af de nationale udviklingstræk. I bogens to

afsluttende dele gennemgås den europæiske integrations udvikling med vægt på EF/EU samt de økonomiske problemer, som opstod i kølvandet på 1970'ernes oliekrise. Det er centrale emner, som tages op til behandling, omend man kan være uenig i forfatterens prioritering af stoffet. Specielt i kapitel 16 om Fællesmarkedets start kommer man meget langt ned i detaljen. Forfatteren kan med en vis ret forsvare sig med, at det er vigtigt at få belyst spændingerne i systemet, men det kunne vel være kommet frem selv uden en indgående behandling af de enkelte delelementer.

Damsgaard Hansen har valgt ikke udelukkende at fokusere på den økonomiske udvikling, men forsøger også hele tiden at se de økonomiske problemstillinger i lyset af den nationale og internationale politiske udvikling. Det bidrager til bogens anvendelighed, for man kan næppe forvente, at de studerende nødvendigvis har kendskab til udenlandske politikere og nationale politiske konflikter i det forrige århundrede. Nogle gange kommer beskrivelsen af politik og personforhold dog til at overskygge det økonomiske indhold. Det gælder eksempelvis fremstillingen af middelhavslændene i mellemkrigstiden og Frankrig efter 1945.

Damsgaard Hansen's har skrevet en bog som passer fint til den efterhånden omfattende undervisning i europæisk integration. Bogens styrke er, at den trækker linierne tilbage i tiden, og dermed giver læseren det nødvendige perspektiv. Hertil kommer, at bogen hele tiden prøver at belyse spillet mellem politik og økonomi. Hvis man skulle nævne en generel indvending bliver det nok, at fremstillingen i lovlig høj grad er præget af et noget traditionelt keynesiansk paradigme med hensyn til behovet for og værdien af økonomisk politisk styring. Men dette problem kan let løses ved at supplere gennemgangen med anden litteratur.

Lektor, dr.polit. Niels-Henrik Topp
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet

John B. Thompson:**»Medierne og moderniteten«**

København: Hans Reitzels Forlag

2001 [1995] 336 sider (inkl. noter og index)

kr. 298,-

John B. Thompsons bog om »Medierne og Moderniteten« er et sociologisk værk. Hans Reitzels opfattelse af bogens rette placering i landskabet fremgår således også med al tydelighed af omslaget, der omfatter en liste over forlagets seneste danske oversættelser af sociologiske nyklassikere: Zygmunt Bauman, Ulrich Beck, Pierre Bourdieu og Anthony Giddens. Giddens og David Held er da også de første, der nævnes i forordets rituelle takkeskrivelse til personer, der har leveret produktive inputs og kommentarer.

Vi er altså i selskab med en større kreds af forfattere til populære sociologiske diagnoser af det moderne samfund. Det er der for så vidt god grund til, eftersom John B. Thompsons ærinde med »Medierne og Moderniteten« er dette: »Hvis vi ønsker at forstå modernitetens natur – det vil sige de institutionelle karakteristika og de livsbetingelser det har skabt – må vi derfor give udviklingen af kommunikationsmedierne og deres effekt en fremtrædende plads« (side 11). Det handler med andre ord om en analyse af kommunikationsmediernes afgørende betydning for det moderne samfunds dannelse. En mediesociologi på makro-niveau, om man vil. En sådan »makromediesociologi« er bestemt et relevant forehavende, men desværre er Thompsons analyse temmelig blodfattig.

Lad mig starte med den altafgørende indvending: det totale fravær af en egentlig samfundsteori hos Thompson. Netop derfor fortjener Thompson ikke optagelse i det selskab af sociologiske koryfæer, Hans Reitzel har placeret på omslaget. For nok leverer Giddens, Beck og Baumann samfundsdiagnoser i form af en lettere overfladisk essayistik, men de leverer dog. Derimod er det faktisk muligt at læse Thompsons bog fra ende til anden, uden at få noget klart billede af, hvad det egentlig er for et moderne samfund, kommunikationsmedierne har været fødselshjælper for.

Thompson har som sit erklærede mål at »råde båd på forsømmelsen af kommunikationsmedierne inden for den samfundsteoretiske litteratur og vise

at hvis vi tager medierne alvorligt, ser vi at de har alvorlige konsekvenser for nogle af den samfundsmæssige og politiske tænkningens centrale anliggender« (side 15). For nu at sige det lidt kort: hverken den »samfundsteoretiske litteratur« eller den »samfundsmæssige og politiske tænkningens centrale anliggender« behandles imidlertid på et bare nogenlunde tilfredsstillende niveau. Der står således meget om medier, men meget lidt om modernitet i »Medierne og moderniteten«.

Noget andet er selve påstanden om, at kommunikationsmedierne overhovedet skulle være forsømt i så bredt et felt som »samfundsteorien« (hvad enten der nu menes socialfilosofi i bred forstand eller teoretisk sociologi i mere snæver forstand). For denne læser forekommer påstanden i hvert fald urimelig. Et af de større mysterier ved bogen er således, at vi ledes igennem hele værket under forudsætning af, at Thompsons erkendelse af kommunikationsmediernes afgørende betydning for en samfundsformations konstitution og – i særdeleshed det moderne samfunds konstitution – skulle udgøre et virkeligt tøbrud.

Generelt synes Thompson kun at anerkende én væsentlig tidligere indsats på området inden for »samfundsteorien«: Habermas' analyse af den borgerlige offentligheds strukturforvandling. Alt andet synes i store træk at være prelle af som vand på en gås. Det gælder for eksempel Niklas Luhmanns sociologi. Pudsigt nok figurerer netop Luhmanns bog om »Massemediernes Realitet« også blandt Hans Reitzels nyklassikere – og det er svært ikke at forfalde til en smule sammenligning uden dog at skulle gøre denne anmeldelse til en sekterisk forherligelse af den gamle mester fra Bielefeld. Men sagen er jo, at Luhmann har leveret præcis hvad Thompson efterspørger: en »makromediesociologi« koblet til en af de mest udførlige diagnoser af det moderne samfund i sociologien. En teoretisk forglemmelse af den karakter virker decideret useriøs. Men der er desværre mere Giddens, end der er Luhmann i Thompson.

Ganske som Thompson gør Luhmann også en pointe ud af at fastholde diagnosen »moderne« vis-a-vis det »postmoderne«. Men modsat Thompson begår Luhmann ikke så elementær en brøler, som at forveksle dette standpunkt med en generel afstandtagen fra den poststrukturelle teoriudvikling

(»moderigtig retorik«, side 17). Poststrukturalismen har dog leveret den altafgørende sproglige vending i samfundsvidenskaben i de senere år, og sprog er jo også et kommunikationsmedium! En mere velbegrunderet afvisning af poststrukturalismen kunne således også have tvunget Thompson til at overveje, hvad der overhovedet kan kvalificere sig som et kommunikationsmedie. Men så vidt jeg kan se, forstår Thompson kommunikationsmedier som en institution eller et system, der beskæftiger sig med »frembringelse, lagring og distribution« af information og symbolske former (side 19). En udvidet og mere relevant forståelse af kommunikationsmedier, der kan genfindes hos både Luhmann og poststrukturalismen er, at kommunikationsmedier også omfatter netop denne information og disse symbolske former i sig selv.

Udover den manglende samfundsteori og det ubegrundede fravalg af indlysende relevante perspektiver er Thompsons bog behæftet med et tredje problem, nemlig overdreven brug af andres teoretiske modeller og andres analyser. De første tre kapitler er således gengivelser af mildt sagt velprøvede modeller. I kapitel 1 gennemgås Michael Manns magttypologi, omfattende symbolsk, økonomisk, politisk og tvangsmæssig magt. Kapitel 2 er modelleret over Habermas' analyse af den borgerlige offentligheds strukturforvandling, tilsat lidt ekstra empiri. Kapitlet slutter lidt abrupt med en diskussion af Habermas klassiker med de standende kritikpunkter. I kapitel 3 er det Erving Goffmans »facade/bagside«-model, der må holde for. Goffman er forankringspunktet for en fremstilling af standardtypologien: ansigt-til-ansigt kommunikation, medieret interaktion (tovejs kommunikation) og medieret kvasi-interaktion (envejs kommunikation). Så vidt er vi nået til side 134.

I kapitel 4 følger så Thompsons eget bud på en offentlighedsmodel for det moderne samfund, eller hvordan de »...nye kommunikationsmedier – trykning til at begynde med, men inklusive de nyere elektroniske medier – har omdefineret grænserne mellem offentligt liv og privatliv.« (side 140) Pointen er nogenlunde som følger: politisk magt har traditionelt baseret sig på kontrol med magtens, nærmere bestemt magthaverens synlighed, hvilket på at par sider strækker sig fra antikkens og middelalderens mystificering af regentens krop til moderne spindoctoring (om end Thompson ikke bruger ter-

men, og i øvrigt henter sine eksempler overvejende fra 1980'erne – bogen er dog også fra 1995). Med den nye kommunikationsteknologi bliver synlighed imidlertid vanskeligere og vanskeligere at kontrollere. »Bommerter, skandaler og andre kilder til besvær« er blevet dagens orden i, hvad Thompson kalder den »globale overvågning«, som den politisk magtudøvelse i dag er underlagt.

Global overvågning er »det synlighedens herredømme der er blevet skabt af et stadig mere globalt kommunikationssystem hvor fjernsynet spiller en central rolle« (side 164). Det påhviler således kapitel 5 at give os endnu en tur i globaliseringskarrusellen. Kapitlet er nu et af de bedre og gengiver nogle hovedtræk ved globaliseringen i punktform, set fra kommunikationsteknologiens udvikling. Men igen: globaliseringsdiskussionen føres ikke op på et samfundsteoretisk niveau. Thompson har mere ret end godt er, når han konkluderer, at han i kapitlet har undersøgt »dele af omridset af kommunikationens globalisering« (side 197). Så er der heller ikke sagt for meget.

Den efterlyste samfundsteori er det i høj grad op til kapitel 6 og 7 at levere, men symptomatisk for Thompson er der først og fremmest tale om en noget uskarp mikro-sociologi om transformationer, henholdsvis af traditionens betydning (»Traditionernes nye forankring«) og selvets dannelse (»Selvet og oplevelsen i en medieret verden«). Det er med disse begreber, at Thompson vil forløse sit egentlige projekt: at vise os hvordan kommunikationsteknologiens udvikling er vævet sammen med den moderne verdens institutionelle forandringer. Om man vil tilstå Thompson evnen til at indløse sine egne målsætninger handler således i høj grad om, hvorvidt man finder disse begreber velegnede til projektet. Men for denne læser er det forholdsvis indlysende, at der ikke træder noget moderne samfund eller nogen modernitet frem ved konklusioner som, »at traditioner bliver løsrevet og forankret på ny« (side 218), uafhængigt af tid og sted og at »medieret oplevelse skaber nye muligheder, nye valgmuligheder, nye skuepladser for selveksperimenter« (side 255). Endelig har bogen et afsluttende kapitel betitlet »at genopfinde offentligheden«, der for så vidt er en udmærket skitsering af offentlighedsteoriens aktuelle dilemmaer og diskussioner, men heller ikke fjører meget til det allerede kendte.

Tilbage står altså billedet af et værk, der for så vidt har stillet et relevant spørgsmål, men desværre ikke helt er på omgangshøjde med, at dette spørgsmål er besvaret mere vitalt og vedkommende andre steder. Skal bogen anbefales kan det derfor kun blive i den forstand, at de enkelte kapitler

hver for sig kan udgør udmærkede introduktioner til de modeller og analyser, der gengives.

Anders Esmark
Ph.D.-stipendiat
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

Partigrupperne i Folketinget

af Henrik Jensen

»Denne bog bliver en klassiker i dansk statskundskab.«
Erik Damgaard, professor, dr.scient.pol., Aarhus Universitet

»Det er første gang, jeg har set en ordentlig fremstilling af, hvad det egentlig er, vi render og laver herinde.«

Sonja Mikkelsen, MF, tidligere minister, Socialdemokratiet

»Partigrupperne i Folketinget« viser, hvordan Folketingets lovgivnings- og beslutningsprocesser i praksis er gennemsyret af, at medlemmer og ministrene arbejder og træffer beslutninger som repræsentanter for deres partigrupper. Bogen belyser, hvordan partigrupperne i Folketinget er organiseret, hvordan de arbejder og træffer beslutninger under gruppemøder, udvalgs-møder og møder i Folketingssalen. Bogen tager læseren med »inden for murene« og giver et unikt indblik i Folketinget som beslutnings- og lovgivningsorgan.

Henrik Jensen er cand.mag. et cand.scient.pol., ph.d. og lektor på Institut for Statskundskab ved Københavns Universitet. Han har tidligere været ansat i Folketinget.



1. udgave 2002
280 sider, hæftet
Pris kr. 368,00
Medlemspris kr. 294,40



Jurist- og Økonomforbundets Forlag

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

Den europæiske nødvendighed

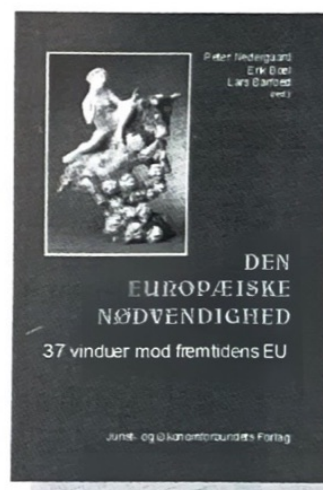
37 vinduer mod fremtidens EU

af Peter Nedergaard, Lars Barfoed og Erik Boel (red.)

Danmark har formandskabet i EU i anden halvdel af 2002. EU står over for en udvidelse med et stort antal øst- og centraleuropæiske lande, og der er nedsat et konvent med henblik på EU's næste regeringskonference, som bl.a. skal behandle en ny forfatning for EU. EU kommer dermed i høj grad på den politiske dagsorden i den kommende tid.

I bogen *Den europæiske nødvendighed* behandler en række centralt placerede beslutningstagere og EU-eksperter syv emner af stor betydning for EU's fremtid: EU's demokrati og effektivitet – EU's udvidelse – EU's anvendelse af den såkaldte åbne koordinationsmetode – EU's forhold til landene uden for Europa – EU's samarbejde om euroen – EU's forsvar og udenrigspolitik – EU's retlige samarbejde

Blandt bidragyderne er: Statsminister Anders Fogh Rasmussen, Udenrigsminister Per Stig Møller, Europaminister Bertel Haarder, Holger K. Nielsen, MF, formand for SF, Elisabeth Arnold, MF, Fhv. statsminister Poul Schlüter, Fhv. udenrigsminister Mogens Lykketoft, Fhv. udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen, Professor, dr.theol. & phil. Peter Kemp, Hans Jensen, formand for LO



1. udgave 2002
266 sider, hæftet
Pris kr. 295,00
Medlemspris kr. 236,00



Jurist- og Økonomforbundets Forlag

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

Organiseringen af Den europæiske Union

af Peter Nedergaard

»Organiseringen af den europæiske Union« henvender sig til alle med interesse i EU forvaltningens arbejde. Bogen giver en værdifuld indsigt set i et dansk perspektiv og er aktuell i forbindelse med det kommende danske EU-formandskab.

Denne 3. udgave er en ny og ajourført præsentation af EU's beslutningsproces og dens aktører efter Nicetraktaten.

Bogen beskriver EU's forvaltning og dens betydning og relationer til dansk forvaltning, og præsenterer de særlige problemstillinger, som en småstat som Danmark står overfor.

Forfatteren gennemgår EU-forvaltningen ud fra de tre perspektiver: struktur, proces og kultur, og viser hvordan disse elementer indvirker på forvaltningens effektivitet og legitimitet. Nøglepersonen i analysen er den enkelte embedsmand.

Herudover præsenteres på baggrund af de senere års reformbestrebelse en uddybende analyse og gennemgang af Kommissionen og Ministerrådet

Bogen runder af med behandling af den danske EU-beslutningsprocedure.



3. udgave 2001
343 sider, hæftet
Pris kr. 418,00
Medlemspris kr. 334,40

Handelshøjskolens Forlag

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

