

Nr. 2 - Juni
74. årgang 2001

Øko

no

mi

Politi

lik

Jurist- og
Økonomforbundets
Forlag

Økonomi & Politik 2001

74. årgang nr. 2. Juni 2001

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

Redaktion og bestyrelse:

Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi, Formand: Professor Niels Kærgård, Økonomisk Institut, Kongelig Veterinær- og Landbohøjskole.

Ansvarshavende redaktør:

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

Anmeldelsesredaktion:

Lektor Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Redaktionsudvalg:

- Lektor Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Lektor Carsten Due-Nielsen, Institut for Historie, Københavns Universitet
- Professor Egil Fivelsdal, Institut for Organisation og Arbejdssociologi, Handelshøjskolen i København
- Lektor Finn Tarp, Økonomisk Institut, Københavns Universitet
- Professor Niels Kærgård, Økonomisk Institut, Kongelig Veterinær- og Landbohøjskole
- 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, Investeringsforenings Rådet

Produktion, administration og markedsføring

Jurist- og Økonomiforbundets Forlag
Lyngbyvej 17
Postboks 2702
2100 København Ø
Telefon 33 13 55 00
Telefax 39 13 55 55
e-mail: oekpol@djoef.dk
<http://www.djoef.dk/forlag/oekpol/>

Abonnement for 2001:

- 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: DANSK EUROPAPOLITIK Dansk EU-politik i europæisk perspektiv: Nice og Post-Nice 2

Finn Laursen

Danmark i Nice 14

Marlene Wind

Socialdemokratiets EU-politik – fra skepsis til engagement 24

Erik Boel

En europæisk forfatningsdebat efter Nice? 40

Jens Henrik Haahr

Den Europæiske Stat: Nogle refleksioner 58

Søren Dosenrode & Andrea Dosenrode

KRONIK Økonomisk kronik 1. halvår 2001 70

Niels Alsing

ANMELDELSER 86

- Den politiske forbruger
- Fortællinger fra Indre Nørrebro

Forord



FORLAG

JURIST- OG ØKONOMFORBUNDETS FORLAG

LYNGBYVEJ 17, POSTBOKS 2702

2100 KØBENHAVN Ø - TLF. 39 13 55 00

I den første artikel analyserer *Finn Laursen* dansk EU-politik efter regeringskonferencen i Nice. Han konkluderer, at udviklingen i Europa peger i retning af mere føderalisme, hvilket allerede er et livligt debatteret emne i andre medlemslande. I Danmark derimod får politikerne det svært med den debat, fordi den skærper de dilemmaer, som den danske debat befinder sig i.

Marlene Wind tager også udgangspunkt i resultaterne på regeringskonferencen i Nice. Hun peger på, at de beskedne resultater medfører, at der vil blive gjort mere brug af fleksibilitetsprincippet i EU-samarbejdet for at undgå, at det går helt i stå. Omvendt er et EU i flere hastigheder, hvor en lille kerne reelt dikterer udviklingen, ikke i Danmarks interesse. Vi burde slå et slag for flere afgørelser med kvalificeret flertal.

I den tredje artikel analyserer *Erik Boel* det danske socialdemokratis udvikling fra skepsis til engagement, når det drejer sig om europæisk integration. Han gennemgår de faktorer, der har betinget udviklingen, og vurderer, hvor Socialdemokratiet i Danmark – som en af de væsentligste aktører i formuleringen af den danske europapolitiske holdning – vil stille sig til den europæiske udvikling fremover.

I den fjerde artikel analyserer *Jens Henrik Haahr* de legitimitetsproblemer, som europæisk integration står overfor. Han mener, at der er behov for en revision af EU's reformproces, som tager højde for, at legitimitet i moderne samfund er en proceduremæssig legitimitet, som udspringer af, at beslutningsprocedurerne er gennemskuelige, acceptable og af høj kvalitet. Her har Nice-konferencen åbnet døren for fremskridt.

Endelig analyserer *Søren og Andrea Dosenrode* i den femte artikel spørgsmålet om, hvorvidt EU er en statsdannelse på vej. Konklusionen er, at EU dels – omend i begrænset form – besidder sin egen statslighed. Dels minder denne statslighed i høj grad om en føderations. Der er imidlertid ingen automatik i udviklingen, og EU vil lang tid fremover være en blandingsform mellem en stat og en international organisation.

Endelig bringer *Niels Alsing* en økonomisk kronik om 2. halvår af 2000.

Dette temanummer har modtaget støtte fra Nævnet vedrørende EU-oplysning.

Peter Nedergaard
Redaktør

Dansk EU-politik i europæisk perspektiv: Nice og Post-Nice¹

Af Finn Laursen, professor i International Politik,
Syddansk Universitet Odense

1. Indledning

Danmark har som bekendt været noget ambivalent over for den europæiske integrationsproces. Vi kom med i 1973 med nogen forsinkelse, bl.a. fordi vi valgte at følge Det Forenede Kongerige, der først søgte medlemskab i 1961. Grundet General de Gaulles modstand mod britisk medlemskab blev medlemskab yderligere forsinket, og Danmark kom med i det daværende EF ud fra overvejende økonomiske betragtninger, især spørgsmålet om afsætning af landbrugsvarer, hvor både England og Tyskland var vigtige markeder. Man kan sige, at de daværende danske politikere solgte EF-medlemskabet til danskerne på en ret snæver økonomisk fortolkning af, hvad det drejede sig om.

Siden har et flertal af danskerne været tilhængere af økonomisk integration men skeptiske over for politisk integration. Selv om Den Europæiske Fællesakt i 1986 først løb ind i problemer i Folketinget, så godkendte et flertal af danskerne den nye traktat under en folkeafstemning. Det indre marked, mente de fleste, havde nogle økonomiske fordele. Efterfølgende gav Folketinget tilslutning til ratifikation af traktaten.

Da vi så nåede frem til Maastricht-traktaten i 1991-92, talte man pludselig om en Union. Dette var ikke nogen ny tanke blandt konti-

nentaleuropæiske lande, men daværende statsminister Poul Schlüter havde erklæret Unionen stendød efter Fællesakten.

Tanken om en monetær union havde været fremme i 1970 før vort medlemskab. Den dukkede så op igen i slutningen af 80'erne og blev en vigtig del af Maastricht-traktaten.

Efter den kolde krigs afslutning blev der også mere tale om en Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik, der dog heller ikke var en ny tanke. Derom talte man allerede i begyndelsen af 1950'erne i forbindelse med det foreslåede Europæiske Forsvarsfællesskab, der ville have skabt et politisk fællesskab med anvendelse af fællesskabsmetoden, hvis ikke den franske nationalforsamling havde sagt nej til ratifikation i 1954.

Gang på gang kom udviklingen bag på de danske politikere. Havde de taget sig tid til at læse Schuman-planen af 1950 og forstå de tanker, der fandtes i de førende kontinental-europæiske lande, kunne de måske have forberedt de danske vælgere bedre på, at udviklingen ville gå mod en tættere sammenslutning (eller union) af europæiske folk. Faktisk talte Rom-traktaten om »at skabe grundlag for en stadig snævrere« union mellem de europæiske folk, men »union« blev i den danske oversættelse til »sammenslutning.«

Så længe det mest drejede sig om økonomi gik det. På det område var det forholdsvis let at se, at det var den rationelle måde at løse fælles problemer på i en tid, hvor staterne bliver mere og mere afhængige af hinanden.

Men så kom chokket. Et lille flertal af de danske vælgere sagde nej til Maastricht-traktaten i juni 1992. Med Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik (FUSP), Økonomisk og Monetær Union (ØMU) og snak om Unionsborgerskab blev det hele mere politisk, og mange danskere frygtede for det danske selvstyre (se f.eks. Laursen, 1992, 1994).

Så nu måtte vi igennem en traumatisk proces, hvor vi måtte forhandle nogle særordninger med de andre medlemsstater på topmødet i Edinburgh i december 1992. Vi satte os selv på sidelinjen i forhold til ØMU, fælles forsvarspolitik, Unionsborgerskab og forpligtende samarbejde om Retlige og Indre Anliggender (RIA) på trods af, at disse områder var blevet centrale efter det indre markeds indførelse og den kolde krigs afslutning.

Danmark lever endnu med disse begrænsninger (DUPI, 2000). Med danskernes berøringsangst i forhold til det europæiske er EU-politik blevet en vanskelig sag for danske regeringer. Men man kan mene, at det i en vis udstrækning er selvforskyldt, da det har knebet med realistiske analyser af processen og evner til at forklare udviklingen.

Den fælles mønt, euroen, er på vej. Men en folkeafstemning den 28. september bekræftede, at vi fortsat ikke deltager heri (Hansen og Buch Jensen, 2001).

Amsterdam overførte vigtige politiske områder som immigrations- og asylpolitik til det forpligtende »overationale« samarbejde i EU's første søjle, men vi deltager ikke i det (Laursen, 2001).

Parallelt med de forhandlinger, der førte til Nice-traktaten, er der foregået et betydeligt arbejde med at opbygge en EU-krisestyringskapacitet (Rynning, 2001). Men på grund af vort forbehold i forhold til forsvarspolitik, kan vi ikke deltage fuldt heri, i hvert fald ikke i fremtidige EU militære aktioner, når og hvis sådanne finder sted. Med vor stolte tradition inden for fredsbevarende og fredsskabende aktioner er dette beklageligt.

Vi er blevet gratister i Europa, kan man hævde, og de ledende danske politikere kan ikke overbevise et flertal af danskerne om det fornuftige i at deltage fuldt og helt i den integrationsproces, der radikalt har ændret situationen og udviklingsretningen i Europa siden den anden verdenskrig.

I dag er de mellemstatslige forhold i Europa baseret på ret mellem demokratiske stater, ikke på rå magtpolitik som før 1945.

I det EU, der er på vej til at forene det meste af Europa efter den kolde krigs afslutning, tøver vi. Vi vil gerne være solidariske, men vi har svært ved at acceptere midlerne, nemlig et forpligtende samarbejde i Europa.

Det forpligtende samarbejde i EU inkluderer en delegering af myndighed til uafhængige institutioner som Kommissionen og Europa-Domstolen samt sammensmeltning af suverænitæt ved accept af flertalsafgørelser i Ministerrådet. Hvis alle i en stor gruppe står meget stejlt på snævre egeninteresser, kan det blive umuligt at nå frem til en realisering af fællesinteresser. Der kan let opstå en situation hvor alle forsøger at snyde alle (Laursen, 1997).

Medlemsstaternes vilje og evne til at acceptere effektive fælles institutioner blev testet under forhandlingerne, der førte til Nice-traktaten.

Resultatet blev et kompromis, som det heldigvis ser ud til at Danmark kan leve med. Den danske regering frygtede især at miste en »dansk« kommissær, som det blev udtrykt, selv om det strengt taget ikke er meningen, at kommissærerne skal repræsentere nationale interesser. Det gør ministrene i Rådet.

I Rådet var man fra dansk side især nervøs for flertalsafgørelser på visse områder som social- og arbejdsmarkedspolitik og i en vis udstrækning på skatteområdet. Vi er jo næsten alle enige om, at vi har verdens bedste velfærdsstat, så det skal EU helst ikke blande sig for meget i. Nu var der andre medlemsstater, der havde lignende opfattelser af deres ordninger, så vi fik en traktat uden »knaster«, som det kom til at hedde i den danske debat.

Og så kan vi jo alle glæde os over, at Nice-traktaten baner vejen for den østlige udvidelse, som vi alle er enige om, er en god ide.

2. Det danske forhandlingsmandat til Nice

I det danske forhandlingsgrundlag fra februar 2000 siger regeringen, at EU står over for den største opgave siden murens fald, nemlig »at skabe et helt og udelt Europa som grundlag for frihed, fred, velfærd og trygge vilkår for alle Europas borgere.« Der er tale om en afgørende opgave. For at den skal lykkes, må både ansøgerlandene i Central- og Østeuropa såvel som EU forberede sig. EU's opgaver er især institutionelle. Fra dansk side ønskede man, at regeringskonferencen skulle koncentrere sig om de spørgsmål, der ikke blev løst i Amsterdam, dvs. de nødvendige ændringer i Rådet, Kommissionen, Domstolen, Revisionsretten m.v. for at muliggøre udvidelsen (Danmark, 2000).

Danmark ønskede, at regeringskonferencen skulle afsluttes i december 2000, så EU kunne blive klar til at optage nye medlemmer fra udgangen af 2002.

I forbindelse med de institutionelle ændringer, der var nødvendige, gjorde man fra regeringens side opmærksom på, at de danske forbehold fra Edinburgh-topmødet, som blev bekræftet af Amsterdam-traktaten, ikke var til forhandling. Endnu engang hed det: »De danske forbehold er fastlagt ved folkeafstemning og kan kun ændres af den danske befolkning ved ny folkeafstemning.«

I afsnittet om institutionelle forhold beskæftigede den danske regering sig først med stemmewægte i Rådet. Da de fleste kommende medlemmer er små og mellemstore, vil der ske en forskydning i den interne balance, hvis stemmewægtene ikke ændres. Med uændrede stemmewægte vil man i EU med 27 medlemsstater kunne skabe et kvalificeret flertal i Rådet mellem lande, der kun har omkring halvdelen af EU's befolkning:

»Den danske regering vil arbejde for, at den samlede balance mellem små, mellemstore og store lande ikke forrykkes. Det kan fx ske ved, at der til vedtagelse af beslutninger skal være både et kvalificeret flertal af stemmer i Ministerrådet, og at dette flertal samtidig repræsenterer mindst halvdelen af det samlede befolkningstal i EU – såkaldt »dobbelt flertal« af både lande og borgere.«

Angående tærsklen for kvalificeret flertal sagde man fra dansk side, at denne burde »fastholdes omkring det eksisterende niveau.«

Angående flertalsafgørelser i Rådet erkendte man fra dansk side, at spørgsmålet var på dagsordenen i forbindelsen med udvidelse. Danmark var rede til at drøfte øget anvendelse af kvalificeret flertal i EU's første søjle (dvs. Fællesskaberne), underforstået ikke i anden og tredje søjle (FUSP og RIA). Specifikt nævntes miljøafgifter som et område, hvor Danmark gerne så flertalsafgørelser. Men Danmark gjorde faktisk mere ud af at sige, hvilke områder, der fortsat skulle afgøres ved enstemmighed, bl.a. »bestemmelser om

ændring af traktaten, andre grundlæggende institutionelle bestemmelser og systemet med EU's egne indtægter.« Men endnu vigtigere, hed det:

»Den enkelte medlemsstat skal også fremover have mulighed for at føre sin egen fordelingspolitik og for at opretholde eller forbedre sin sociale standard, jf. erklæringen herom fra Det Europæiske Råd i Edinburgh.«

Angående Kommissionen holdt den danske regering fast på, at »hvert medlemsland skal være repræsenteret i Kommissionen med én kommissær.« Det blev forudset, at det ville blive nødvendigt at ændre Kommissionens måde at fungere på, men ændringer måtte ikke undergrave Kommissionens kollegiale karakter.

I forhold til Europa-Parlamentet ønskede den danske regering en afklaring af Europa-Parlamentets inddragelse i beslutningsprocessen, og man var villig til at drøfte, hvilke områder, der bør overgå til fælles beslutningstagen med Europa-Parlamentet, men der var ingen konkrete forslag. Danmark meldte altså ikke klart ud med et ønske om en styrkelse af Europa-Parlamentet. På trods af den danske snak om mere demokrati i EU har holdningen til specielt Europa-Parlamentet normalt været ganske ambivalent, da Parlamentet jo repræsenterer et overstatsligt element i beslutningsprocessen.

Fra dansk side ønskede man også at fastholde Europa-Parlamentets loft på 700 medlemmer, der var blevet indført i Amsterdam-traktaten, og man ønskede de hidtidige fordelingsprincipper fastholdt. Man indså naturligvis, at dette måtte føre til en reduktion i antallet af medlemmer fra de enkelte medlemslande i forbindelse med fremtidige udvidelser.

Danmark var klar over, at arbejdsbyrden i Domstolen og Retten i Første Instans var sti-

gende. Så Danmark var klar til at drødringer i organisation, arbejdsform, men man understregede, at »der bør vdommer fra hvert medlemsland i Doms og mindst én dommer fra hvert medlemsla i Retten i Første Instans.«

Forhandlingsgrundlaget nævnte også kort de parallelle drøftelser vedrørende europæisk krisestyring og Charteret om grundlæggende rettigheder.

Vedrørende europæisk krisestyring sagde man, at man nøje ville følge udviklingen »og deltage aktivt i alle drøftelser for at sikre danske interesser og synspunkter i det videre arbejde – under fuld respekt for det danske forbehold.« Hvor grænsen for det sidste går, var og er fortsat noget uklart.

I forhold til Charteret sagde man, at »det er vigtigt at vise, at EU er til for borgerne, og at borgerne har rettigheder i forhold til EU's institutioner.« På trods af, at der var tale om »rettigheder« sagde man, at »Charteret bør efter dansk opfattelse være et politisk dokument.«

Skulle der dukke nye emner op under forhandlingerne ville man fra regeringens side »forelægge sin holdning hertil på normal vis i Folketingets Europaudvalg.«

3. Nice-traktaten i lyset af dansk EU-politik

Efter de mange folkeafstemninger der har fundet sted i Danmark i løbet af de sidste 15 år var det med glæde, at den danske regering konkluderede efter Nice, at man ikke fandt, at det var nødvendigt at sende traktaten til en folkeafstemning.

Ser vi på resultatet fra Nice, så gik det ikke så dårligt set fra en dansk synsvinkel.

Angående stemmевægte i Rådet sker der en vis forskydning til fordel for de større medlemsstater, men dette var at forvente. I stedet for det dobbelte flertal, som Danmark støttede, får vi faktisk et tredobbelt flertal, idet der ikke bare skal være et kvalificeret flertal blandt samlet 169 stemmer af 237 (ca. 71%) i EU-15 fra 2005. Men dette flertal skal bestå af et flertal af medlemsstater og repræsentere mindst 62% af EU's samlede befolkning. Resultatet er ikke smukt og ret uigenkendseligt. Men sådan kan den politiske logik være. I øvrigt får Danmark 7 stemmer. De fire største stater får hver 29 (EU, 2001).

Angående flertalsafgørelser overføres godt 30 områder til kvalificeret flertal. Men fordelingspolitik og social standard berøres ikke. Så den del af de danske ønsker er opfyldt.

I Kommissionen får hvert medlemsland en kommissær indtil det 27. medlemsland optages. Så problemet er skudt et godt stykke ud i fremtiden.

I Europaparlamentet brydes loftet fra Amsterdam på 700 pladser. EU-27 vil nå op på 732 pladser. Så vort ønske på dette område blev ikke opfyldt, men vi må kunne leve med det.

Formelt set blev det overladt til Justitsministeriets jurister at afgøre, om der foreligger afgivelse af suverænitet i den danske grundlovs paragraf 20's betydning.

Som bekendt har vi efterhånden haft en del folkeafstemninger om EF/EU spørgsmål, sidst den 28. september, hvor et flertal bekræftede det danske nej til deltagelse i euroen.

Den 27. februar kom der så en redegørelse fra Justitsministeriet, som var blevet til i samarbejde med Statsministeriet og Udenrigsministeriet. I redegørelsen, der var på 48 sider, konkluderedes følgende:

På baggrund af gennemgangen af Nice-Traktaten ... er det Justitsministeriets opfattelse, at der ikke ved traktaten overlades nye beføjelser til Den Europæiske Union. Det er endvidere Justitsministeriets opfattelse, at heller ikke andre forhold indebærer, at proceduren i grundlovens § 20, stk. 2, skal iagttages.

Det er derfor sammenfattende Justitsministeriets opfattelse, at Danmark kan ratificere Nice-Traktaten efter den almindelige bestemmelse i grundlovens § 19 (Justitsministeriet, 2001).

Dette sidste betyder, at Nice-Traktaten kun kræver et almindeligt flertal i Folketinget for at kunne ratificeres.

Modstanderpartierne ønskede en folkeafstemning. Det gjorde SF også, selv om man sagde, at man kunne stemme for traktaten.

I et bredere politisk perspektiv må det understreges, at Nice ikke berører de danske forbehold, og at Danmark undgik »knaster« i forhold til social- og arbejdsmarkedspolitik og skattepolitik, der var særligt følsomme, da de blev bragt ind i debatten om den danske velfærdsmodels forhold til EU. Samtidigt må man dog sige, at der parallelt med Nice sker en udvikling på områder, der er omfattet af de danske forbehold. Visum- asyl- og indvandrerpolitik er inde i en betydelig udvikling. Det samme gælder forsvarsområdet. For slet ikke at nævne euroen, der kommer på gaden næste år.

Der kan næppe være tvivl om, at regeringen ville have det lettere, hvis forbeholdene kunne afskaffes. Det ville også øge den danske indflydelse i det daglige arbejde i EU.

Det bliver spændende at se, hvornår en regering tør åbne debatten om disse spørgsmål igen efter det traumatiske nej i september 2000.

Nice bestemte desuden, at næste regeringskonference skal finde sted i 2004, og lægger op til en stor debat om EU's fremtid. De af-

gørelser om bredere unionsspørgsmål, der skal tages i 2004, vil atter let kunne skabe problemer for en dansk regering.

4. Unionens Fremtid

I erklæringen om Unionens fremtid, siger medlemsstaterne, at der er taget vigtige beslutninger i Nice, og man opfordrer medlemsstaterne til en hurtig ratifikation af traktaten. Traktaten har banet vej for udvidelse af EU. Ratifikation af traktaten vil fuldføre de institutionelle ændringer, der er nødvendige for nye medlemsstaters tiltrædelse (EU, 2001).

Dernæst opfordres der til »en bredere og mere dybtgående debat om Den Europæiske Unions fremtidige udvikling.« Denne debat skal startes i 2001 under henholdsvis det svenske og det belgiske formandskab. Man specificerer sågar, hvem der bør involveres i denne debat: »repræsentanter for de nationale parlamenter og for den offentlige mening som helhed, dvs. politiske og økonomiske kredse og universitetskredse, repræsentanter for civilsamfundet osv.« Og så føjede man til, at kandidatlandene også ville blive inddraget »på en måde, der skal fastsættes nærmere.«

Erklæringen specificerer også følgende punkter, der skal tages op:

1. Mulighederne for at fastlægge og overvåge en mere præcis afgrænsning af kompetencefordelingen mellem Den Europæiske Union og medlemsstaterne, der tager hensyn til subsidiaritetsprincippet.
2. Status for Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, der i overensstemmelse med konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Köln blev proklameret i Nice.
3. En forenkling af traktaterne med henblik på at gøre dem klarere og lettere at forstå uden at ændre deres indhold.
4. De nationale parlameters rolle i den europæiske arkitektur.

Og alt dette med henblik på at »forbedre og overvåge Unionens og dens institutioners demokratiske legitimitet og åbenhed med henblik på at bringe dem tættere på borgerne i medlemsstaterne.«

Det er altså spørgsmålet om legitimitet, der ligger bag denne erklæring. Håbet er, at en stor debat vil føre til større enighed om EU's fremtidige udvikling.

Den forslåede dagsorden skal næppe anses for at være eksklusiv. Man kan vel tænke sig, at debatten vil føre til, at også andre beslægtede emner vil komme på dagsordenen.

Vi må bl.a. formode, at hele spørgsmålet om EU's forsvarsdimension vil forblive på den politiske dagsorden i de kommende år, og udvidelsen kan jo også føre til, at spørgsmålet om tættere samarbejde eller fleksibilitet vil presse sig yderligere på.

I det følgende skal nogle af disse emner omtales.

5. Kompetencekatalog

Tanken om et kompetencekatalog er især en tysk tanke, delvis udenrigsminister Fischers personlige tanke, men også et ønske fra delstaterne om at sikre, at deres kompetencer inden for den tyske forbundsstat ikke i for stor udstrækning undermineres af Bruxelles. For god ordens skyld nævner erklæringen fra Nice subsidiaritetsprincippet. Princippet kom med i Maastricht-traktaten som et generelt princip for EU. I Danmark blev princippet fejlagtigt oversat som nærhedsprincippet. Men princippet trækker i to retninger. Nok betyder det, at lokale problemer bør løses lokalt. Men det betyder også, at europæiske problemer bør løses på europæisk plan. Man skal altså løse problemer på det niveau, hvor man bedst og mest effektivt kan gøre det.

Faktisk er subsidiaritet et føderalistisk princip. Det er netop i forbundsstater, at man for-

søger at opdele kompetencer i, hvad man kan gøre på forbundsstatsniveau, og hvad man kan gøre på delstatsniveau. Det kan der være en vis mening i, men ofte kan det være meget vanskeligt i praksis at opdele funktioner, da der er mange områder, hvor det er nødvendigt, at man løser problemerne i samarbejde mellem flere niveauer. I eksisterende føderationer har lagkage-opdelingen af kompetencer da også tit medført praktiske problemer. Hvor hører miljøproblemer for eksempel hjemme? I praksis har man derfor set megen »samarbejdende føderalisme« gro frem i eksisterende forbundsstater (kendt på engelsk som »cooperative federalism«).

Hvis medlemsstaterne nu holder fast på tanken om et kompetencekatalog, hvordan kan den så udvikles. Det er klart man må finde så megen inspiration i subsidiaritesprincippet som muligt. Men princippet er vagt, og i sidste instans er det en politisk afgørelse, om man synes, at man skal gøre x og y på EU-niveau og z og æ på medlemsstatsniveau. Resultatet af den forestående diskussion kan sikkert let blive en katalog, der mere eller mindre formaliserer den nuværende opdeling.

I øvrigt er der et argument for ikke at gå for langt i denne skrivemanøvre, nemlig at vi står over for en proces, hvor en for tidlig fastfrysning af kompetencer kan skabe problemer i fremtiden. Det vil i den forbindelse være en god ide, om man enes om procedurer til ændring af kataloget, der ikke gør det alt for vanskeligt.

6. Grundlæggende rettigheder

Næste problem, der nævnes, er Charteret om Grundlæggende Rettigheder, der blev forhandlet parallelt med Nice-traktaten. En del medlemsstater ønsker Charteret indføjet i Traktaten, men i første omgang er der tale om et politisk dokument, altså ikke juridisk bindende på samme måde, som hvis det var en del af traktaten. Men vi må forvente en del

pres på at få den med i traktaten i 2004 på næste regeringskonference.

Fra dansk side har man hidtil været glad for, at der kun var tale om et politisk dokument. Hvis Charteret bliver gjort til en del af traktaten med deraf følgende jurisdiktion for Domstolen vil der nok blive krav om en folkeafstemning i Danmark, selv om der måske kan argumenteres for, at det drejer sig om rettigheder, som Danmark allerede har tilsluttet sig, bl.a. gennem Europarådets konvention om menneskerettigheder, der jo også har oprettet en Europæisk Menneskerettighedsdomstol, som også danske borgere kan klage til.

Tilhængere af at gøre Charteret til en del af traktaten ser det som en måde, hvorpå det klargøres, at EU også vedrører borgernes rettigheder, både politiske og sociale. EU skal ikke bare være fri bevægelighed for varer og arbejdskraft. En afklaring af dette, også i forhold til EU's institutioner, kan have en vis betydning for at øge EU's legitimitet, siges det.

7. Forenkling af traktaten

En forenkling af traktaten? Ja, hvem vil ikke gerne det. Det har man også snakket om tidligere. Men det er slet ikke så let, hvis man da ikke vil skrive en kort forfatning, som den forbundsstater normalt har. Men det er der jo mange, der ikke vil.

Dette spørgsmål drejer sig netop om forskellen mellem en traktat og en forfatning. I en forfatning opstilles generelle principper, herunder normalt frihedsrettigheder, og man giver et rids af de lovgivende, udøvende og dømmende myndigheder. Men man går ikke i detaljer med, hvordan landbrugspolitik, miljøpolitik, transportpolitik, etc. skal indrettes. Derom lovgiver man ifølge de generelle procedurer, der findes i forfatningen.

Når stater, som svar på den internationale afhængighed, forsøger at udvikle fælles poli-

tikker, har de brug for en traktat, der giver grundlag herfor. Man kan sige, at man igen nem en traktat godt kunne give fællesorganer som Rådet og Europa-Parlamentet beføjelser til generelt at »lovgive« på en række områder. Hvis man anvendte fælles beslutningstagen med kvalificerede flertalsafgørelser på alle disse områder, ville traktaten kunne gøres noget kortere og mere simpel. Men selv efter Nice er der fortsat mange områder, hvor der kræves enstemmighed. Der er også en del områder, hvor Europa-Parlamentet ikke står på lige fod med Rådet, når der vedtages »love«. På en del områder skal der blot være høring af Parlamentet. Ja Parlamentet behøver slet ikke at blive hørt i forbindelse med handelspolitik. Og selv om der har været en udvikling i retning af større anvendelse af fælles beslutningstagning, så findes samarbejdsproceduren stadig i forhold til ØMU'en. Det er bl.a. alle disse forskellige procedurer, der gør traktaten så kompleks og vanskelig at læse.

En simplificering kunne bestå i en generel anvendelse af fælles beslutningstagen og anvendelse af kvalificeret flertal. Var der tilstrækkelig tillid mellem staterne, var der intet i vejen herfor. Men det sker næppe fire år efter Nice, når den næste regeringskonference skal finde sted.

Spørgsmålet bliver, om integrationsprocessen på længere sigt vil blive så legitim, at man kan gå længere i retning af en europæisk føderalisme. En sådan udvikling vil set fra en demokratisk synsvinkel være ganske logisk, men føderalisme fortolkes, måske fejlagtigt, som mere Union, og det er der jo mange danskere, der ikke kan lide.

8. De nationale parlamenters rolle

De nationale parlamenters rolle. Ja, emnet er kært for danske politikere. Gennem Europaudvalget er det danske Folketing nok det nationale parlament, der er bedst orienteret om, hvad der sker i EU, og den danske regering er

nok den regering, der er relativt mest bunden af krav fra det politiske bagland. Men det vil være godt med lidt realisme: Vil et EU med 27 medlemmer kunne fungere, hvis 27 ministre møder op til forhandlinger i Rådet med ret bundne mandater?

OK, indrømmet. Der er en del lande, hvor øget parlamentarisk indsigt med EU beslutningsprocesser kun kan være et plus for demokratiet. Men ønsker man at styrke demokratiet i EU, går vejen nok fortsat først og fremmest gennem Europaparlamentet. Det til gengæld er en tanke, som man ikke har været så begejstret for i Danmark.

Atter kan der argumenteres for, at der en vis føderalistisk logik, der presser sig på.

9. Forsvarsdimensionen

Forsvarsdimensionen har været i rivende udvikling siden 1998, hvor englænderne skiftede politik. Man har fået oprettet en EU militærstruktur af en Udenrigs- og Sikkerhedspolitisk komité, en Militærkomité og en Militærstab. Medlemslandene, bortset fra Danmark, har givet tilsagn om bidrag til den udrykningsstyrke, man er ved at gøre operationel.

Forsvarsdimensionen betyder ikke oprettelse af en overnational europæisk hær. Det var måske det, nogle danskere frygtede, da Maastricht-traktaten første gang inddrog forsvarspolitik under EU, og hvor vi fik vort forbehold på dette område accepteret i Edinburgh i december 1992.

I realiteten drejer det sig om aktiviteter, som Danmark altid har haft stor sympati for, nemlig fredsbevarelse, fredsskabelse og humanitære aktioner, de såkaldte Petersberg-opgaver. Vi foretrækker sådanne under FN. Vi har accepteret dem under NATO. Hvis det i fremtiden bliver under EU, fordi USA ikke ønsker at deltage, skal vi så på forhånd være afskrevet fra at deltage? Ja, det er fortolkningen af

det danske forbehold. Det siger sig selv, at det vil kunne føre til groteske situationer i fremtiden.

Vi må derfor forvente, at der kommer pres på det danske forsvarsforbehold på et eller andet tidspunkt.

På dette punkt er der ikke tale om føderalisme, netop ved at det forbliver mellemstatsligt.

10. Fordybning contra udvidelse

Nice-traktaten har nu løst de problemer, der skulle løses på EU-siden inden øst-udvidelserne kan starte. Det må forventes, at disse vil komme i bølger, afhængig af forberedelserne i kandidatlandene.

På forslag af Kommissionen begyndte medlemsforhandlinger i første omgang med fem kandidatlande efter Amsterdam-traktatens forhandling og Kommissionens fremlæggelse af Agenda 2000 programmet i 1997. De central- og østeuropæiske lande som begyndte forhandlinger i 1998 var Polen, Tjekkiet, Ungarn, Estland og Slovenien. Af politiske grunde kom Slovakiet ikke med til forhandlinger i første omgang. Af økonomiske grunde kom Letland, Litauen, Bulgarien og Rumænien ikke med i første omgang.

Siden blev det besluttet på topmødet i Helsingfors i december 1999 også at begynde med forhandlinger med disse resterende central- og østeuropæiske kandidatlande.

I første omgang begyndte desuden forhandlinger med Cypern. Siden er forhandlinger også begyndt med Malta. Det vil sige, at der nu forhandles samlet med 12 kandidatlande.

Endelig skal det siges, at Tyrkiet også blev anerkendt som kandidatland i Helsingfors, men forhandlinger med Tyrkiet ligger sikkert en del år ude i fremtiden.

Med hvilken hastighed de 12, der forhandler, kan optages er vanskeligt at forudse. Det vil sikkert ske i 2-3 eller flere omgange.

Hvorvidt Nice beslutningerne vil vise sig at være tilstrækkelige frem til en Union på 27 eller 28 medlemmer er også vanskeligt at forudsige, men det kan godt blive nødvendigt at genåbne nogle af spørgsmålene. Dertil vil komme vigtige budgetovervejelser, når den nuværende budgetramme løber ud, hvor for øvrigt Spanien sikrede sig et veto, idet overgang til flertalsafgørelser på dette område er udskudt til 2007, eller til efter vedtagelse af næste budgetramme. Så vi må forvente vanskelige forhandlinger til den tid, da de nye lande vil sætte pres på strukturfondene. Yderligere reformer af landbrugspolitikken bliver sikkert også nødvendige.

11. Mod større fleksibilitet?

Amsterdam-traktaten havde indført nogle bestemmelser om tættere samarbejde, eller fleksibilitet, der dog stillede store krav til en sådan fleksibilitet. En ændring vedtaget i Nice-traktaten vil gøre det lettere for en gruppe lande at indføre tættere samarbejde. Selv i en Union med 27 medlemmer vil det være tilstrækkelig med otte stater, og den tidligere vetoret i Rådet er blevet afskaffet. Netop i forbindelse med øst-udvidelsen har det været antaget, at nødvendigheden af forskellige former for fleksibilitet vil blive større, da det kan blive vanskeligere at enes i en større gruppe. Dertil kommer eventuelt kapacitetsproblemer. Man kan f. eks. forestille sig, at det vil tage en del år inden de Central- og Østeuropæiske lande vil kunne deltage fuldt ud i ØMU-samarbejdet.

Nu er fleksibilitet ikke et nyt fænomen. Det har eksisteret tidligere i hvert fald i to former, nemlig for det første som overgangsordninger eller flerhastighedsintegration, hvor starterne i princippet var enige i målet, men nogle havde brug for længere tid til at kunne deltage fuldt ud i bestemte fælles politikker.

Den anden form var variabel geometri eller integration i flere rum, hvor der var uenighed om målet.

Ser vi på situationen omkring tidspunktet for Amsterdam-forhandlingerne fandtes der en vis fleksibilitet i alle EU's tre søjler. Da de lande, der ikke deltog fuldt ud i samarbejdet varierede mellem søjlerne, kan man tale om, at der var forskellige kernegrupper i de tre søjler. I første søjle havde i hvert fald Storbritannien, Danmark og Sverige problemer med at deltage i kernegruppen, ØMU'en. I anden søjle deltog Danmark og de neutrale medlemslande ikke i WEU. I forhold til samarbejdet om Retlige og Indre Anliggender fandtes Schengen-samarbejdet indtil Amsterdam uden for traktaten. Selv efter inkorporeningen i traktaten af Schengen, deltager Storbritannien og Irland ikke heri.

Hvis vi prøver at se lidt frem, kan der naturligvis ske ændringer i denne struktur. Storbritannien, der i første omgang holdt sig uden for første søjles social- og arbejdsmarkedspolitik, kom med, da Labour-regeringen kom til magten i 1997.

I fremtiden vil både politiske og kapacitetsmæssige forhold påvirke situationen. De nye medlemslande vil måske i stor udstrækning have et politisk ønske om at deltage fuldt ud i integrationsprocessen, men kan måske have kapacitetsproblemer i forhold til konvergenskriterier på det monetære område. Der skal nok også ske en betydelig udvikling inden for det retlige område, før landene kan deltage fuldt ud i Schengen-samarbejdet, m.m. Hvad med konkurrencepolitik? Hvor hurtigt vil de kunne komme med her?

Vi kan så spørge om vi får et EU med en hård kerne?

I det nuværende EU deltager ni medlemslande fuldt ud i alle tre søjlers samarbejde, altså mere end de otte lande, der skal til for at star-

te et tættere samarbejde i gang på nye områder. Det er dog ikke særlig klart, hvad disse områder kunne være. Skatte- og finanspolitik? Social- og arbejdsmarkedspolitik? Forsvarspolitik er faktisk udelukket ifølge traktaten – bortset fra det danske forbehold, der blev bekræftet med Amsterdam-traktaten.

De der ser positivt på tanken om en hård kerne, taler også om en ledergruppe eller en *avantgarde*. Tanken er, at en sådan gruppe skal give integrationsprocessen større fremdrift. Fra tysk side ses en sådan *avantgarde* som en gruppe, der med større begejstring vil gøre EU mere demokratisk, dvs. gøre Europa-Parlamentet til et parlament med de politiske beføjelser, parlamenter har i parlamentariske demokratier, og hvor Kommissionen bliver et udøvende organ, der politisk er ansvarligt over for Europa-Parlamentet. Den hårde kerne forventes altså at blive mere føderalistisk.

Det vil vise sig, hvor meget Tyskland og andre centralt placerede medlemslande vil presse på i den retning i fremtiden. Resultatet på regeringskonferencen i 2004 kan sikkert blive afgørende herfor.

12. Afslutning

Nogle af de emner, der nu er på dagsordenen for 'post-Nice' peger i retning af mere, ikke mindre føderalisme. Specielt Joschka Fischer har været med til at sætte føderalismen på dagsordenen igen. Diskussionerne om kompetencekatalog, subsidiaritet, forenkling af traktaten, flere flertalsafgørelser, styrkelse af Europa-Parlamentet m.m. har alle en forbindelse til spørgsmålet om føderalisme.

Føderalisme kan lige som integrationsprocessen i øvrigt ses som en proces, hvor der til tider sker en styrkelse af fælles myndigheder og til tider en styrkelse af lokale, regionale og nationale myndigheder. Den sidste form for decentraliserende føderalisme har vi set bl.a. i Belgien, Spanien og Italien. Ja, man kan netop forestille sig en samtidig styrkelse

af myndigheder på flere niveauer. Der er ikke tale om et nul-sums spil, hvor nogle myndigheder må tabe for at andre kan styrkes.

Det er vigtigt at gøre op med formalistisk tænkning på disse områder. Man må skelne mellem formel og faktisk suverænitet. Med den øgede internationale afhængighed taber staterne faktisk suverænitet, forstået som kontrol, hvis de ikke er villige til at løse fælles problemer gennem et forpligtende samarbejde.

Gennem EU er der sket en delegering af visse dele af suveræniteten ved at give beføjelser til Kommissionen, Domstolen og Europa-Parlamentet og der er sket en vis sammenmeltning af suverænitet ('pooling') ved anvendelse af flertalsafgørelser. Dette har gjort samarbejdet mere troværdigt og det gør det lettere at nå frem til optimale løsninger på en del områder. Der er således god logik i disse centrale aspekter af integrationsprocessen. Og man kan argumentere for at staterne er blevet styrket, idet de uden dette samarbejde ville have mindre kontrol med udviklingen.

Den store udfordring er at gøre processen mere legitim. Post-Nice dagsordenen lægger op til en diskussion, som forhåbentlig vil kunne bidrage hertil.

Vi vil ikke blive enige om alt. Det er heller ikke meningen. Vi må finde et system, hvor vi kan leve med vores forskelle. Mere føderalisme kunne måske være et bidrag hertil. Det centrale i føderalisme er netop et forsøg på at kombinere mangfoldighed med en vis helhed.

Hvis debatten kan køres i retning af, at EU er rationelle staters forsøg på at bevare så meget autonomi som muligt over for en økonomisk og teknologisk udvikling, der skaber større international afhængighed staterne imellem, så bliver det måske lidt vanskeliggøre at demonisere EU.

Hvad enten vi kan lide det eller ej, så presser en føderalistisk logik sig på. Men politikerne har lidt svært ved at se det i øjnene. Af den grund vil den danske debat fortsat være en del forskellig fra den, der finder sted i en del af de toneangivende EU-lande, herunder i forreste række i Tyskland, vores store nabo til syd, som har styrket sin position gennem Nice-traktaten.

Referencer

- Best, Edward, Mark Gray and Alexander Stubb (eds.) (2000), *Rethinking the European Union: IGC 2000 and Beyond*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Carrasco Macía, Laura (2000), »Le projet de Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,« *Eipascope*, No. 2000/3, pp. 19-28.
- Danmark (2000), »IGC 2000: Contribution from the Danish Government – Basis for negotiations,« CONFER 4722/00, Brussels, 7 March.
- Duff, Andrew (2001), »The Treaty of Nice: from leftovers to hangovers,« unpublished manuscript, 6 January.
- DUPI (2000), *Udviklingen i EU siden 1992 på de områder, der er omfattet af de danske forbehold*. København: Dansk Udenrigspolitisk Institut.
- EU (2001), »Nice-Traktaten om ændring af traktaten om den Europæiske Union, traktaterne om oprettelse af de Europæiske Fællesskaber og visse tilknyttede akter,« *De Europæiske Fællesskabers Tidende* C 80 (10.3.).
- Europa-Parlamentet (2001), Commission des Affaires Constitutionnelles »Projet du Traité de Nice (première analyse),« PE 294.737. Bruxelles, 10. januar.
- Friis, Lykke og Niels-Jørgen Nehring (2000), »Den permanente regeringskonference,« *Fokus* Nr 3.
- Hansen, Kasper M and Roger Buch Jensen (2001), »The Danes and Europe: From EC 1972 to Euro 2000 – elections, referendums and attitudes,« unpublished paper.
- Jensen, Frede P. (2000), »Opbyggelsen af en fælles europæisk sikkerheds- og forsvarspolitik: De institutionelle implikationer i EU,« *DUPI Report 2000/7*.
- Justitsministeriet (2001), »Redegørelse for visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Dan-

marks ratifikation af Nice-Traktaten«, 27. februar. www.jm.dk/publikationer/nice/index.htm

Laursen, Finn (1992), »Denmark and European Political Union,« in Finn Laursen and Sophie Vanhoonacker (eds.), *The Intergovernmental Conference on Political Union*. Maastricht: European Institute of Public Administration, pp. 63-78.

Laursen, Finn (1994), »Denmark and the Ratification of the Maastricht Treaty,« in Finn Laursen and Sophie Vanhoonacker (eds.), *The Ratification of the Maastricht Treaty*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, pp. 61-86.

Laursen, Finn (1997), »European Integration and Trade Regimes,« in Madeleine O. Hosli and Arild Saether (eds.), *Free Trade Agreements and Customs Unions*. Maastricht: EIPA, pp. 267- 291.

Laursen, Finn (2001), »Denmark: The Battle for a Better Treaty,« in Finn Laursen (ed.), *The Amsterdam Treaty: National Preference Formation, Interstate Bargaining and Outcome*. Odense: Odense University Press, forthcoming.

Ludlow, Peter (2000), »The European Council at Nice: neither triumph nor disaster.« Unpublished manuscript, December 17.

Nehring, Niels-Jørgen (2000), »Europapolitik og – debat efter 28. september,« *Udenrigs*, Nr. 4, pp. 1-11.

Nehring, Niels-Jørgen (2001), »Europæisk jeopardy – EU's regeringskonferencer siden 1990,« *Politologiske Studier*, 4. årg, nr. 1 (marts), pp. 6-13.

Rynning, Sten (2001), »Det europæiske forsvar efter Nice,« *Politologiske Studier*, 4. årg., nr. 1 (marts), pp. 50-56.

Note

1. Artiklen bygger delvis på en længere fremstilling, som forfatteren skriver som kommentar til Nice-traktaten for Europabevægelsen.

Danmark i Nice

Af Marlene Wind, Ph.D. lektor i International Politik,
Institut for Statskundskab, KU*

1. Indledning

»Det Europa, vi kan skimte i horisonten, har en relativ klar kerne og en lige så klar periferi... (K)ernen består af landene omkring Rhinen og er tømret sammen gennem fraværet af naturlige grænser, stor befolkningstæthed, stærk økonomi og fælles værdier, som bygger på en fælles tragisk fortid. De 5 lande (Tyskland, Frankrig og Benelux) har accepteret at deres sikkerhed og velfærd hænger ubrydeligt sammen... (F)or Europas mindre centrale stater – Storbritannien, Danmark, Sverige og Grækenland er det europæiske projekt mindre indlysende. De har følgelig sværere ved at forlige sig med det vanskelige trade off mellem national autonomi på den ene side og øget indflydelse på den europæiske udvikling på den anden« (Wallace 1999: 519).¹ Sådan beskriver Lord Wallace EU's situation ved afslutningen af det årtusinde, vi netop har forladt. Med såvel Nice-topmødet som den danske folkeafstemning om ØMU'en i frisk erindring er denne beskrivelse ikke svær at nikke genkendende til. Danmark har i de seneste 5-10 års europapolitik placeret sig længere og længere fra centrum af den europæiske udvikling, og der tegner sig et stadig tydeligere billede af et EU i to eller flere hastigheder.

Formålet med denne artikel er at give et kort overblik over de vigtigste elementer i den netop vedtagne Nice-traktat set fra en dansk

synsvinkel. Argumentet er, at traktaten ud fra en umiddelbar vurdering, var hvad man kunne kalde en »minimalistisk succes«, fordi den med reformerne af EU's institutioner lagde grunden til Fællesskabets næste udvidelse samtidig med at der ikke blev afgivet nye kompetencer til EU. Går man et spadestik dybere, er perspektiverne i traktaten imidlertid ikke helt så minimalistiske som man umiddelbart kunne få indtryk af. Topmødet i Nice illustrerede nemlig samtidig, at EU's kernelande har en langt mere vidtfavnende dagsorden end den vi er blevet præsenteret for i Danmark. Sagt på en anden måde, selvom mange iagttagere har beskrevet Nice-traktaten som et udtryk for den laveste fællesnævner, så har traktaten også lagt frøene til en ny forfatningsdebat, der kan få store konsekvenser for det fremtidige samarbejde og for Danmarks rolle heri.

2. A Nice Treaty?

Blandt politologer og andre mere teoretisk interesserede er der efter afslutningen på en regeringskonference i EU regie, altid stor debat om, hvorvidt det endelige forhandlingsresultat var udtryk for den laveste fællesnævner og de store landes dominans, eller om der var tale om nye vigtige integrationsfremskridt, der på den ene eller anden måde vil styrke fællesskabet i forhold til nationale særinteresser (se Moravcsik 1998; Kelstrup 1998).² Da Nice-topmødet er en nylig overstået be-

givenhed forefindes der i sagens natur endnu kun meget sparsomme analyser af resultatet, men det skal naturligvis ikke forhindre os i at forsøge at give et bud på en vurdering – set med danske briller.³

Nice-traktaten – også kaldet udvidelsestraktaten – har først og fremmest til formål, at afklare de institutionelle spørgsmål, som man ikke nåede i Amsterdam-traktaten og som er nødvendige for, at optagelsen af nye lande fra Central og Østeuropa kan blive en realitet. Nogle af de vigtige spørgsmål som skulle afklares på topmødet i den sydfranske ferieby var således, hvordan man fordeler stemmerne i Rådet og i Europaparlamentet, når en større gruppe nye lande står for at skulle træde ind i Fællesskabet. Hvordan skal den nye magtfordeling mellem gamle og nye medlemslande se ud, og hvordan tager man højde for de store befolkningsmæssige forskelle, der er mellem Unionens største og mindste medlemmer?⁴ Vanskelige spørgsmål, der ret forudsigeligt kom til at lægge et tung sky hen over det ellers så idylliske ferieparadis. Balancen mellem store og små lande samt måske ikke mindst de store lande imellem, var dog ikke den eneste type institutionelle spørgsmål, der var på dagsordenen. Medlemslandene havde også en ambition om at gøre samarbejdet om de konkrete politikker mere effektivt ved at overføre flere af de emner der i dag afgøres ved enstemmighed til flertalsafgørelser. Såvel Kommissionen som de fleste regeringsledere var således af den opfattelse, at i et EU med 27 eller flere medlemslande, ville det blive uhyre vanskeligt at vedtage nye politiske initiativer, hvis det fortsat skulle foregå ved enstemmighed. Til topmødet i Nice havde Kommissionen derfor medbragt en lang liste af emner, man gerne så overflyttet, herunder den i Danmark og Storbritannien så kontroversielle art. 42 TEF, der omhandler social tryghed for vandreende arbejdstagere.

Af andre emner på dagsordenen i Nice var Kommissionens sammensætning samt en styrkelse af Kommissionsformanden, så denne fik bedre muligheder for at lede og fordele arbejdet kommissærerne imellem. Der var også et forslag fra EU's kernelande om at forbedre mulighederne for at anvende »forstærket samarbejde«, dvs. det princip der gør det muligt for en gruppe lande at gå foran med nye politiske initiativer, selvom ikke alle lande i Fællesskabet ikke ønsker at gå med. I Nice blev der imidlertid også diskuteret spørgsmål af mere værdimæssig karakter. Kommissionen og medlemslandene i fællesskab lancerede således et ambitiøst nyt grundrettighedscharter, som skulle vedtages af alle medlemslande. Hertil kom et andet initiativ fra Frankrig og Belgien inspireret af den berygtede Østrigsag, som gik på at det i fremtiden skulle være muligt for et flertal af medlemslandene at vedtage »passende henstillinger« og evt. sanktioner, hvis et land groft krænker EU's demokratiske principper. Udover disse konkrete beslutningsforslag var der en række hensigtserklæringer om det fremtidige samarbejde, som jeg vil komme tilbage til nedenfor. Danmark drog vanen tro til topmødet i Nice med et håb om, at så få kontroversielle sager som muligt ville komme op. Specielt var man nervøs for at blive presset til flertalsafgørelser på de sociale sikringsordninger og på arbejdsmarkedspolitikken. Da udvidelsen var i højsædet ikke bare for regeringen, men for et stort flertal i det danske Folketing, gik regeringen efter en minimalistisk traktat, der løste problemerne med den fremtidige institutionelle balance, men som ikke gav anledning til nye § 20 spørgsmål.

3. Resultatet

Selvom det var svært at skimte de store visioner på topmødet i Nice, så vil det være forhastet blot at konkludere at resultatet vil gå over i historien som »den laveste fællesnævner«. Ganske vist vidnede den intense kamp om stemmевægte og de meget små og få fremskridt, hvad angik overgangen til fler-

talsafgørelser, om, at forhandlinger om en ny magtfordeling landene imellem aldrig går stille af. Ved forhandlinger af denne type bliver landenes komparative tyngde sat på spidsen og i Nice udspandt der sig da også en intens debat om, hvorvidt gamle medlemmer som traditionelt havde været centrale for samarbejdet skulle have særbehandling i den nye kabale, selvom de – set i lyset af den forestående udvidelse og den tyske genforening – måske ikke længere var så økonomisk og befolkningsmæssigt tungtvejende som tidligere. At det ikke var de store armbevægelser, der kom til at præge afslutningen på regeringskonferencen kom også til udtryk i den tale Kommissionsformand Prodi holdt til Europaparlamentet dagen efter topmødets afslutning. Prodi's holdning var, at EU ville blive langt mindre beslutningsdygtigt efter udvidelsen med de Central- og Østeuropæiske lande, fordi det kun var lykkedes at overføre så få nye områder fra enstemmighed til flertalsafgørelser (kun små 27 mod de foreslåede 53).⁵ Det Prodi var mest skuffet over var dog selve stemningen på topmødet og de meget langstrakte forhandlinger, som efter hans opfattelse signalerede at EU samarbejdet var i dyb krise og at de nationale interesser var ved helt at få overtaget på bekostning af fællesskabets overordnede mål. Som han udtrykte det: »...I feel...that Nice was characterized by the efforts of many to defend their immediate interests, to the detriment of a long-term vision«. I sin tale opfordrede Prodi derfor til en generel selvransagelse og til nye overvejelser om, hvad samarbejdets fremtidige opgaver skal være. Ud fra et gennemsigthedssynspunkt er de nye beslutningsprocedurer, som blev vedtaget på topmødet, ifølge Prodi (og mange andre iagttagere) bekymrende. Når landene i fremtiden skal træffe beslutninger med kvalificeret flertal skal følgende 3 betingelser således være opfyldt: Et flertal af landene skal stemme for og lande med 258 ud af de i alt 345 stemmer i ministerrådet skal stå bag.⁶ Hertil kommer, at et forslag skal bakkes op af lande der re-

præsenterer mindst 62% af EU's befolkning. Målet med denne konstruktion er tydeligt, at tilgodese Tyskland, der oprindeligt kom til Nice med et krav om at landets størrelse efter genforeningen burde afspejles mere konkret i form af flere stemmer i ministerrådet. Selvom de fleste medlemslande var enige om, at Tysklands nye størrelse ikke bare kunne ignoreres, blev der på topmødet ikke enighed om at tildele Tyskland flere stemmer. Specielt Frankrig var bekymret for at forskubbe den interne balance i den tysk-franske akse. Frankrig gik dog med til at lade befolkningsstørrelse få en vis vægt gennem de netop skitserede afstemningsregler. Som kompensation for ikke at opnå flere stemmer i Rådet opnåede Tyskland (og Luxembourg) at bibeholde mandattallet i Europaparlamentet efter den næste udvidelse.⁷ Overgrænsen for antallet af medlemmer i Parlamentet er nu fastsat til 732.⁸ Det var ikke kun Frankrig der vogtede over en for stor forrykkelse af den institutionelle balance, også de små og mindre lande var bekymrede for at en ny fordeling ville give de store lande for megen vægt. Specielt beslutningen om at befolkningstallet i fremtiden vil kunne blive udslagsgivende, når landene skal træffe beslutninger med kvalificeret flertal, styrker samarbejdets større lande.⁹ Alligevel har det længe været den almindelige opfattelse i EU, at de små og mellemstore lande har været stærkt overrepræsenterede i Rådet. Med udvidelsen, hvor endnu flere af denne kategori af lande vil træde ind i samarbejdet, har der således været bred enighed om at der er brug for en mere rimelig magtfordeling.

Noget af det mest skuffende ved topmødet var som anført af Prodi, at så få områder blev flyttet fra enstemmighed til flertalsafgørelser. Selvom regeringslederne fra EU-skeptiske lande var hurtige til at vende dette til en sejr og til en bekræftelse af forestillingen om EU som et samarbejde baseret på suveræne stater, hvor de vigtigste beslutninger træffes i enstemmighed, så er de fleste også udmærket

klar over, at netop dette kan få stor negativ indflydelse på effektiviteten i beslutningsprocesserne i Rådet efter udvidelsen. Der var som nævnt tidligere slået store brød op forud for mødet i Nice. Kommissionen og flere af de mest integrationsivrige medlemslande havde således udpeget omkring 50 områder hvor der i dag er enstemmighed som de gerne så erstattet med kvalificeret flertal. De kontroversielle områder for Danmark var som nævnt forslag om overgang til flertalsafgørelser på social sikring og skatteområdet. Selvom regeringen godt kunne have levet med en vis harmonisering på skatteområdet, så endte begge forslag i papirkurven fordi Storbritanniens blokerede for enhver reform. Danmark gik som Storbritannien også imod flertalsafgørelser på arbejdsmarkedspolitikken, men heller ikke på miljøområdet, hvor der fra dansk side ellers var et stort ønske om kvalificeret flertal for bestemmelser om miljøafgifter, blev man enige om at forlade enstemmighedsprincippet. De væsentligste områder, hvor man blev enige er følgende: initiativer til fremme af borgernes fri bevægelighed; indgåelse af internationale handelsaftaler; industripolitik; samarbejde om civilretlige spørgsmål; økonomisk og teknisk assistance til tredjelande.¹⁰ En række områder som Kommissionen havde anset som helt centrale forblev derfor under enstemmighed. Det gjaldt som nævnt beskatning; social og arbejdsmarkedspolitikken samt asyl- og indvandringspolitikken. På sidstnævnte område er beslutninger med kvalificeret flertal udsat til 2004.

4. Udvidelsestraktaten

Trods de seje forhandlinger og store uoverensstemmelser var der dog også lyspunkter, hvis man da ifører sig de mere integrationsvenlige briller. Helt overordnet tog traktaten således det første afgørende skridt mod en udvidelse af EU med de central og østeuropæiske lande. Dette må alt andet lige ses som et stort plus for Danmark hvor regeringen, har sat megen prestige ind på en hurtig ind-

lemmelse af kandidatlandene i Unionen. Mod alle odds lykkedes det også at blive enige om Kommissionens sammensætning. Allerede under forhandlingerne om Amsterdam-traktaten var man blevet enige om, at de store lande skulle afgive en Kommissær, når Unionen skulle udvides mod Øst. De store lande skulle så til gengæld have forholdsmæssigt flere stemmer i Rådet. Løsningen i Nice blev da også, at alle lande får en Kommissær indtil der er 27 lande i Unionen.¹¹ Derefter skal der indføres et rotationsprincip, hvor alle indgår på lige fod og som betyder at landene kun på skift kan have en plads i Kommissionen. Når man når så vidt skal Kommissionen – med enstemmighed i Rådet – sammensættes under hensyntagen til såvel geografiske som demografiske forhold i medlemslandene. Den danske statsminister udlagde det efter topmødet i Nice som en sejr, at Danmark foreløbig bevarer sin Kommissær, og at rotationsprincippet sandsynligvis ligger en 10-15 år ude i fremtiden. Men at indførelsen af rotationsprincippet ligger så langt ude i fremtiden ændrer ikke ved, at Danmark rent faktisk mister sin Kommissær i perioder og dermed sandsynligvis vil have langt sværere ved at påvirke Kommissionens overordnede linie. Man skal ikke i denne sammenhæng forvente at det vil hjælpe Danmark meget, at man i udarbejdelse af rotationsprincippet vil tage hensyn til de europæiske landes demografi og geografi, da vi på ingen måde kan regne med at lande som Finland og Sverige vil repræsentere Danmarks mere EU-skeptiske holdninger.¹² Tabet af en fast Kommissær kan også risikere at få alvorlige konsekvenser for forbindelsen mellem Kommissionen og det danske Folketing, noget der dog vil kunne rettes op på såfremt de planer som den nuværende Kommissionsformand Prodi har om en øget involvering af nationale parlamentarikere i EU's beslutningsprocesser bliver til noget.¹³

Den nye traktat indebærer også en styrkelse af Kommissionsformanden,¹⁴ som for fremtiden selv kan træffe afgørelse om Kommissionens interne organisering. Kommissionsformanden, der indstilles af Det europæiske Råd ved kvalificeret flertal (og godkendes af Parlamentet), får nu beføjelser til selv at tildele medlemmer af Kommissionen ansvarsområder og kan ændre disse i løbet af perioden, hvis han/hun måtte ønske dette.¹⁵ Kommissionsformanden udnævner det antal næstformænd han eller hun ønsker og kan bede enkeltmedlemmer af Kommissionen træde tilbage midt i en embedsperiode, hvis vedkommende skønnes ikke at leve op til sine forpligtelser. Oven på skandalerne omkring Santer-Kommissionen og dennes tilbagetræden, må denne styrkelse af Kommissionsformanden – også ud fra et dansk synspunkt – siges at være et stort fremskridt. Det signalerer først og fremmest ansvarlighed og markerer en bevidsthed om, at skal man have noget som helst håb om at øge Fællesskabets legitimitet i befolkningen så må Kommissionens medlemmer kunne stilles til ansvar.

5. Vigtige integrationsfremskridt

Alligevel er der også elementer i traktaten som ud fra et snævert dansk regeringssynspunkt må fortolkes som problematiske, netop fordi de trækker i retning af yderligere integration. Disse forhold er samtidig en medvirkende årsag til, at det efter min opfattelse er vanskeligt entydigt at karakterisere Nice-traktaten som et udtryk for laveste fællesnævner. Der er således mindst tre ting der må høre til under overskriften: integrationsfremskridt. Det første angår ændringen i den nuværende artikel 7 TEU som omhandler henstilling til et medlemsland, hvis der er fare for at det krænker Unions grundlæggende demokratiske principper. Det andet angår vedtagelsen af det nye Grundrettighedscharter, selvom dette ikke i denne runde blev juridisk bindende og det sidste forhold drejer sig om den lettere adgang til »forstærket samarbejde«.

Ændringen af traktatens artikel 7 er en udløber af den famøse Østrigsag, hvor 14 EU medlemslande i 7 måneder afbrød alle diplomatiske forbindelser med den nye Østrigske centrum-højre regering. Årsagen var at det højreekstremistiske Frihedsparti (FPÖ) med Jörg Haider i spidsen indgik i en regeringsdannelse der brød med års socialdemokratisk styre i Østrig (Merlingen & Sedelmeier 2000). Begrundelsen for isolationen af Østrig, som blev annonceret den 31 januar, 4 dage før FPÖ rent faktisk trådte ind i regeringen, var at man ikke mente at Haider og FPÖ's xenofobiske holdning til minoriteter, flygtninge og immigranter var i overensstemmelse med de normer og idealer som det europæiske samarbejde hviler på. Da sanktionerne (eller truslen herom) ikke fik den Østrigske centrum-højre regering til at træde tilbage og heller ikke FPÖ til at forlade regeringen, var de 14 EU lande nødt til at finde en vej ud af krisen, der i første halvdel af 2000 kom til at lamme store dele af EU samarbejdet. De 14 lande ophævede sanktionerne mod Østrig d. 12 september 2000, efter at en uafhængig vismandsrapport havde frikendt den østrigske regering for overtrædelse af menneskerettighederne. Selvom der aldrig var tale om en egentlig EU-aktion var flertallet af EU's regeringsledere efterfølgende enige om, at man var nødt til at håndtere fremtidige tilsvarende situationer i fællesskab i EU regi. Måske lige med undtagelse af Danmark var der således også bred tilslutning til, at man måtte have nogle i forvejen fastlagte procedurer for hvordan man skulle bære sig ad, hvis lignende kriser skulle opstå. EU måtte med andre ord have nogle værktøjer, der kunne tage den slags sager i opløbet og gribe ind, hvis man havde mistanke om at et land krænkede de grundlæggende rettigheder. Det var Belgien og Frankrig der havde ført an i kritikken af Østrig og det var da også disse to landes ledere som Jörg Haider grovest havde fornærmet undervejs. Men selvom frontløberne i kampagnen for at ændre Unions-traktatens artikel 7 da også var Jacques Chir-

ac samt de belgiske ledere Guy Verhofstadt og Louis Michel, så var en væsentlig motivation for at reformere artikel 7 også, at man ønskede at sende et signal til nye skrøbelige demokratier i Central- og Østeuropa. De skulle også vide, at EU var villig til at gribe ind såfremt der skulle opstå overgreb på minoriteter eller andre former for diskrimination i disse lande, når de var blevet medlemmer af Fællesskabet. På topmødet i Nice blev artikel 7 ændret så Det Europæiske Råd ikke længere blot kan fastslå, at et medlemsland groft og vedvarende overtræder grundlæggende rettigheder og derpå suspendere visse af den pågældende medlemsstats rettigheder. På forslag af en tredjedel af medlemsstaterne, Europaparlamentet eller Kommissionen kan Rådet med kvalificeret flertal på fire femtedele af sine medlemmer nu også fastslå, at der er en reel fare for at en medlemsstat groft krænker de grundlæggende rettigheder og derefter rette passende henstillinger til det pågældende medlemsland. Herudover kan Rådet – efter samme procedure – anmode såkaldt uafhængige eksperter om at udfærdige en rapport om situationen i det pågældende medlemsland.¹⁶

Det er vist ingen hemmelighed, at hverken Østrigsagen eller Nice-traktatens ændring af artikel 7 var den danske regerings kop te. Selvom Danmark ikke gik enegang da Østrigsagen stod på (trods utallige opfordringer fra den borgerlige opposition), så var Statsminister Nyrup Rasmussen en af drivkræfterne bag ophævelsen af sanktionerne, hvilket Jörg Haider da heller ikke undlod at takke højlydt for ved flere lejligheder. At det kom ind i traktaten at Rådet med kvalificeret flertal kan beslutte, at der er fare for at en medlemsstat vil gøre sig skyld i alvorlige krænkelser, samt at der kan rettes henstillinger overfor det pågældende medlemsland selvom der altså ikke foreligger en konkret krænkelende handling, kan umuligt være noget den danske regering har støttet op om i forhandlingerne i Nice. På den anden side må netop

denne formulering tolkes som et klart udtryk for, at EU samarbejdet i stigende grad kommer til at ligne almindelig indenrigspolitik. EU er med andre ord også et værdifællesskab, og hvad der foregår internt i enkelte medlemslande kommer alle andre medlemsstater ved. Udviklingen af et fælles normsæt på menneskerettigheds- og diskriminationsområdet leder os naturligt over i det andet af de emner, der peger væk fra den laveste fællesnævner. Det handler naturligvis om det nye Charter for Grundrettigheder.

Selvom Charteret forblev en ren politisk erklæring udenfor traktaterne, så lægger det alt andet lige grunden til en væsentlig europæisk forfatningsdebat. Grunden til at Charteret bør tillægges så stor betydning er blandt andet, at Domstolen med stor sandsynlighed vil tage det alvorligt og have det in mente, når den dømmer i konkrete sager (Wind 2001). En anden grund til at Charteret kan blive en meget afgørende brik i EU's forfatningsudvikling er Tyskland, som under forhandlingerne i Nice gik så vidt som til at betinge sig, at netop forfatningsspørgsmålet bliver helt centralt i den regeringskonference der skal påbegyndes i 2004. Tyskland lancerede første gang for alvor ideen om et Charter for grundlæggende rettigheder på topmødet i Köln i juni 1999. Det blev allerede her besluttet, at der i første omgang kun var tale om et politisk dokument som skulle fremlægges for regeringslederne på topmødet i Nice i december 2000. Når Tyskland taler forfatningsdebat så drejer det sig imidlertid ikke blot om grundlæggende rettigheder, men også om lanceringen af et såkaldt kompetencekatalog, som skal tydeliggøre magtfordelingen mellem de forskellige niveauer i Unionen. Det er specielt de tyske länder som gennem længere tid har insisteret på at få en klarere fordeling af opgaverne mellem Fællesskabets forskellige niveauer. Frygten er, at følges Tysklands føderale struktur ikke op af en tilsvarende magtfordeling på EU niveauet vil de kompetencer länderne har langsomt men sikkert si-

ve opad i EU systemet (Wind 1998b; 2001a; Steyger 1995).

At Tyskland ikke forestiller sig at udformningen af en europæisk forfatning skal ende i en ren snakkeklub understreges imidlertid ikke kun af presset fra de tyske länder, men også af de udtalelser den tyske udenrigsminister Joschka Fischer er kommet med i forskellige sammenhænge det seneste år. Her tænker jeg dels på de udmeldinger han kom med på selve Nice-topmødet, men også i sin meget omdiskuterede tale på Humboldt Universitetet i Berlin i maj 2000 (se Jöerges, Mény & Weiler 2000). I talen i Berlin udtrykte Fischer sig på denne måde: »Enlargement will render imperative a fundamental reform of the European Institutions. Just what would a European Council with thirty heads of state and governments be like? Thirty Presidencies? How long will Council meetings actually last? Days, maybe even weeks?« (Fischer 2000: 24). Noget må gøres mener Fischer og for ham ligger løsningen lige for: »...there is a very simple answer: the transition from a union of states to full parliamentarisation as a European Federation, something Robert Schuman demanded 50 years ago. ... This Federation will have to be based on a constituent treaty« (Fischer 2000: 25). Løsningen er altså en europæisk forfatning i en eller anden form. Uden at Fischer præsenterer en klar beskrivelse af hvordan en sådan bør se ud, understreger han dog, at den ikke skal udvikles på bekostning af nationalstaterne, der stadig må have en helt central plads i en sådan fremtidig konstruktion.

På den hjemlige scene har forslaget om en klarere magtfordeling mellem Fællesskabets forskellige niveauer fået opbakning af en række partier. Specielt Venstre luftede samme aften som Danskerne sagde nej til at træde ind i ØMU'ens 3 fase sådanne ideer. Senere har ideen om et kompetencekatalog fået delvis tilslutning fra Socialdemokratiet. Den positive modtagelse som i hvert fald nogle af de tyske visioner har fået i Danmark skyldes

uden tvivl, at partierne forventer, at en klarere magtfordeling mellem nationalstaterne og EU institutionerne kan være med til at rulle unionen tilbage (Weiler 1999). Et kompetencekatalog siger således lige så meget om hvad det centrale »regeringsniveau« ikke må som hvad det må (Dehousse 1994). Ifølge flere iagttagere kan en sådan fastlåsning af kompetencerne imidlertid også være med til at frembringe en uhyre usmidig »Grundtraktat«, der ikke kan tage højde for de mange nye problemer som EU vil komme til at stå overfor i de kommende år (ibid.; Wind 1998b; 2001a.). Med hensyn til Grundrettighedscharteret så kæmpede den danske regering op til Nice topmødet indædt imod, at det på noget tidspunkt skulle gøres juridisk bindende. Denne holdning har regeringen nu blødt op på under henvisning til, at der jo »kun« er tale om en kodificering af rettigheder som Danmark allerede har tiltrådt dels med EU's *acquis communautaire* dels i forbindelse med tiltrædelsen af den europæiske menneskerettighedskonvention. Trods disse foreløbige udmeldinger er det i øjeblikket vanskeligt helt at overskue de grundlovsmæssige konsekvenser af at gøre Charteret til en del af traktaterne – ikke mindst fordi Charteret har en langt mere vidtgående menneskerettighedsbeskyttelse end den danske grundlov (Wind 2000). Det er dog svært at komme bort fra, at gøres Chartret juridisk bindende, så vil dette regelsæt komme til at fungere som en ny slags for grundlov for alle europæiske lande.

Det sidste område som peger i retning af mere integration er Nice-traktatens nye bestemmelser vedrørende det man beskeden kaldet »tættere samarbejde«, men som jeg vælger at benævne EU traktaternes »fleksibilitetsprincip«. Denne del af traktaterne som blev yderligere udbygget på Nice-topmødet udgør så afgjort en akilleshæl for et land som Danmark. Fleksibilitetsprincippet går langt tilbage i EU's historie, men blev først skrevet ind i EU's traktater med Amsterdam-traktaten efter at Danmark

havde sagt nej til Maastricht-traktaten og fået sine forbehold på topmødet i Edinburgh i december 1992 (DUPI 2000; Wind 1998a; 2001b).¹⁷ Princippet går i korthed ud på, at alle lande ikke behøver at integrere sig på samme niveau, men at nogle – de mest integrationsivrige lande – kan gå foran, mens de øvrige oftest mere skeptiske lande samarbejder på et lavere niveau. ØMU'en er et godt eksempel, hvor eurolandene har dannet deres egen klub, mens Danmark, Storbritannien og Sverige står udenfor. Nu er der i EU samarbejdet ikke noget nyt i at lande der har brug for lidt mere tid til at tilpasse sig Fællesskabets politikker, får lov til midlertidigt at stå af ræset og først kommer med på et senere tidspunkt. Men fleksibilitetsprincippet som det blev formuleret i Amsterdam og nu igen i Nice betyder netop, at der nu ikke længere er noget krav om at de mere fodslæbende lande skal op på det højeste integrationsniveau på et senere tidspunkt. De undtagelser et land som Danmark har opnået kan altså – hvis vi selv ønsker det – blive permanente. Det revolutionerende ved fleksibilitetsprincippet er med andre ord opgivelsen af det tidligere ufravigelige princip i Fællesskabets historie om at alle lande skal være enige om integrationens endemål og at alle lande, når det er økonomisk og politisk muligt for dem, skal gå med i alle politikker. Konsekvensen bliver således en integration ikke bare i flere hastigheder, men også i flere rum. Eller sagt på en anden måde, udvikler denne måde at samarbejde på yderligere, vil Unionen om få år bestå af en række mindre »klubber«, der hver følger deres egne dagsordener (Wind 2001b). Selvom et sådant scenarium naturligvis giver en vis frihed for et mindre integrationsivrigt land som Danmark, så betyder det også, at det i realiteten bliver kernelandene der kommer til at tegne selve retningen i integrationsprocessen. Det forhold, at yderligere integration hidtil har været betinget af enighed blandt landene, har således givet de mere integrationsskeptiske lande en forholdsmeæssig stor indflydelse på såvel retningen som hastigheden af integrationsprocessen. Sådan er det ikke længere og

slet ikke efter Nice-traktaten, der satte yderligere fart i mulighederne for differentieret integration. I Amsterdam-traktaten var der således indarbejdet en klausul om, at et medlemsland kunne nedlægge veto, hvis det modsatte sig at nogle lande ønskede at arbejde tættere sammen på et givet politikområde. Med Nice-traktaten er det ikke længere muligt at nedlægge veto, hvis en gruppe lande ønsker at gå videre.¹⁸ I Nice-traktaten blev det også besluttet, at der ikke længere behøver at være et flertal af landene der ønsker at gå videre. 8 lande er tilstrækkeligt og selvom dette i øjeblikket svarer til et flertal af landene vil dette se meget anderledes ud når de Central- og Østeuropæiske lande kommer ind i Unionen.¹⁹ Når alle kandidatlandene er optaget vil de 8 lande, der kræves for at indlede yderligere integration på et område, kun svare til en tredjedel af Unionens medlemmer.²⁰

Selvom det er vanskeligt at forudse de konstitutionelle konsekvenser af disse ændringer, så er fleksibilitetsprincippet kommet for at blive. I et EU med op til 30 medlemmer kan fleksibilitetsprincippet endog komme til at fungere som et alternativ til flertalsafgørelser i Rådet. Sagt på en anden måde: Lykkes det ikke i en konkret sag at samle flertal for en given politik, kan en gruppe lande vælge at arbejde tættere sammen og dermed omgå enstemmighedsprincippet. Fleksibilitetsprincippet kan på denne måde komme til at lægge et stærkt pres på de mindre integrationsivrige lande.

Der er ikke megen tvivl om at et Europa i to eller flere rum og hastigheder, vil ende med en yderligere marginalisering af de lande, der ikke ønsker at være med i fortroppen. Den »træghed« i beslutningsprocessen som enstemmighedskravet gav de mere fodslæbende lande er således ikke længere tilstede. Problemet for et land som Danmark er imidlertid ikke blot at en mindre kerne af lande reelt vil komme til at bestemme retningen for *hele* integrationsprocessen, men også at vi i langt de fleste tilfælde bli-

ver tvunget til at føre nøjagtig samme politik som hvis vi havde været fuldgældige medlemmer af kernen. ØMU'en er naturligvis et af de bedste eksempler på dette.

6. Konklusion

Set fra et snævert dansk regerings-synspunkt var de forholdsvis beskedne resultater i Nice tilfredsstillende. Man nåede i hus uden de store bravalderslag. De helt nødvendige reformer forud for udvidelsen blev vedtaget, selvom effektiviteten og gennemsigtigheden i beslutningsprocesserne lader meget tilbage at ønske. Danmark bevarer – foreløbig – sin Kommissær og undgik samtidig flertalsafgørelser og dermed uønskede harmoniseringer på det social- og arbejdsmarkedspolitiske område. Hvis succeskriteriet var at få forhandlet en traktat hjem uden at rende ind i §20 spørgsmål der kunne presse regeringen ud i endnu en folkeafstemning, så må Nice-traktaten karakteriseres som en succes.

Hvis ens ambitioner gå videre end til blot at undgå endnu en folkeafstemning, så er evalueringen imidlertid ikke så entydig. EU står med andre ord efter Nice stadig med mange uløste problemer. Man kan her med fordel gøre brug af de gamle begreber om »integration i dybden versus i bredden«. Hvor Nice-traktaten banede vejen for en udvidelse i bredden (optagelsen af de nye ansøgerlande), så kunne den på ingen måde leve op til forventninger hvad udvidelsen i dybden angår. Med de nye udviklede procedurer for beslutningstagen og den manglende villighed til at overføre flere beslutninger fra enstemmighed til flertalsafgørelser, var Nice en skuffelse. En af konsekvenserne af dette kan blive at landene i fremtiden vil gøre endnu mere brug af fleksibilitetsprincippet for at undgå at samarbejdet går helt i stå. Hvis valget i fremtiden står mellem disse to yderpunkter – flere beslutninger der tages med kvalificeret flertal eller et Europa i flere hastigheder, hvor en lille kerne reelt dikterer Unionens udvikling – skulle valget for et lille og efterhånden perifert land som Danmark ikke være svært.

Referencer

- Branner, H. & M. Kelstrup (eds.), *Denmarks's Policy Towards Europe After 1945*. Odense: Odense University Press.
- Dehousse, R. (1994), *From Community to Union*, i R. Dehousse (ed.), *Europe After Maastricht: An Ever Closer Union?* München: Law Books in Europe.
- DUPI (1997), *Europæisk Stabilitet*. København: Dansk Udenrigspolitisk Institut.
- DUPI (2000), *Udviklingen i EU siden 1992 på de områder, der er omfattet af de danske forbehold*. København: Dansk Udenrigspolitisk Institut.
- Fischer, J. (2000), *From Confederacy to Federation: Thoughts on the Finality of European Integration*, i C. Jöerges, Y. Mény & J. Weiler (eds.), *What Kind of Constitution for What Kind of Polity?*, Firenze: Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute.
- Kelstrup, M. (1998), *Integration Theories: History, Competing Approaches and New Perspectives*, i A. Wivel (ed.), *Explaining European Integration*, Copenhagen: Copenhagen Political Studies Press.
- Merlingen, M. & U. Sedelmeier, (2000), *Constitutional Politics and the Embedded Acquis Communautaire: The Case of the EU Forteen Against the Austrian Government*, Con WEB Paper Nr. 4/2000. <http://www.qub.ac.uk/ies>
- Moravcsik, A. (1998), *The Choice for Europe: Social Purpose & State Power. From Messina to Maastricht*, New York: Cornell University Press.
- Steyger, E. (1995), *Europe and its Members: A Constitutional Approach*, Aldershot: Dartmouth.
- Wallace, W. (1999), *The Sharing of Sovereignty*, *Political Studies*, XLVII: 503-512.
- Weiler, J. (1999), *The Constitution of Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Wind, M. (1998a), *Mod mere Fleksibilitet i EU*, *Udenrigs*, nr. 4, pp. 44-55.
- Wind, M. (1998b), *IR Theory Meets European Union Law: Constitutional Battles, Sovereign Choices & Institutional Contingencies in the Legacy of the European Integration Process*, Ph.D. European University Institute, Florence, Italy.
- Wind, M. (2000), *Suverænitæt*, i T. Knudsen (ed.), *Kernebegreber i Statskundskab*, København: Gad: Jura.
- Wind, M. (2001a), *Sovereignty & European Integration. Towards a Post-Holdresian order*, MacMillan/Palgrave London: Macmillan, under udgivelse.

- Wind, M. (2001b), *Flexible Integration: The European Union as a Polycentric Polity*, in J. Weiler & M. Wind (eds.), *Rethinking European Constitutionalism*, Cambridge: Cambridge University Press, forthcoming.

Noter

*. Tak til stud.scient.pol. Sune Stampe Sørensen for kritiske og konstruktive kommentarer.

1. Min oversættelse.
2. Jeg tænker her på den traditionelle debat mellem intergovernmentalister på den ene side og institutionalister på den anden. Jeg vil ikke her trætte læsere med denne debat, men henvise til Kelstrup 1998 for en oversigt over de forskellige teoretiske positioner.
3. Det skal understreges, at denne artikel af pladshensyn ikke dækker alle de emner der blev diskuteret på Nice-topmødet og heller ikke alle de emner, hvor der rent faktisk skete ændringer. Der henvises her til Kommissionen og Udenrigsministeriet for yderligere dokumentation.
4. For en oversigt over Fællesskabets tidligere udvidelser se 'Europæisk Stabilitet', DUPI 1997.
5. Se tale af Romano Prodi af 12 December 2000. http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/00/499
6. Det skal dog understreges at, antallet af stemmer der skal til for at udgøre kvalificeret flertal vil afhænge af hvor mange medlemmer der er i EU på et givet tidspunkt. De 258 stemmer der er angivet oppe i teksten henviser således til den situation hvor alle kandidatlande er blevet optaget.
7. De nuværende medlemsstater får deres pladser i Parlamentet reduceret med 91.
8. Den nye sammensætning af Europaparlamentet finder først sted ved valget i 2004.
9. Traktatens ændringer af Kommissionens sammensætning og af den nye vægtning af stemmerne i Rådet sker først fra 2005. Mht. befolkningsflertal bør det nævnes, at dette ikke er noget man har tænkt sig at gøre brug af i almindelige afstemningssituationer. Det der blev besluttet var, at traktaten nu giver et medlem af Rådet mulighed for at kræve, at der føres kontrol med, at de medlemsstater der udgør det kvalificerede flertal udgør mindst 62% af EUs samlede befolkning. Hvis der ikke stilles krav om en sådan kontrol får den ingen betydning. På den anden side betyder det også, at hvis der føres kontrol og det så viser

sig at der ikke står mindst 62% af Eur folkning bag et forslag, så kan det ikke v.

10. Jeg har ikke her nævnt alle områder. For en plet oversigt henvises til <http://europa.eu.int/igc2000>. Det bør dog nævnes at beslutning m kvalificeret flertal også vil blive indført på Strukturfonden og Samhøringsfonden, men at dette først vil ske fra 2007. På væsentlige områder som visum, asyl og indvandring blev der kun opnået delvise resultater og regeringskonferencen udsatte ikrafttræden for disse områder til 2004. Disse forhold er Danmark dog undtaget fra pga. vores forbehold
11. Mere teknisk går aftalen på, at når en ny Kommission træder til efter den 1. Januar 2005 kommer Kommissionen til at bestå af en statsborger fra hvert medlemsland. De store lande mister altså her en Kommissær også selvom der slet ikke er optaget et eneste nyt medlem i Unionen.
12. For en generel oversigt over nyere dansk Europapolitik se Branner & Kelstrup 2000 (eds.).
13. Det er tanker Prodi tidligere har luftet, men som han understregede igen i sin tale til Europaparlamentet efter Nice-topmødet.
14. Der er tale om en ændring af TEF 214. De øvrige Kommissærer vælges også af Rådet på stats- og regeringschefniveau. Medlemsstaterne fremsætter en liste med kandidater og det besluttet med kvalificeret flertal – og efter godkendelse i Parlamentet – hvem der udpeges. I dag foregår dette med enstemmighed.
15. På anmodning fra det berørte medlemsland kan EF-domstolen efterprøve om de proceduremæssige sider af sagen er overholdt. Domstolen kan dog ikke gå ind og vurdere om de beslutninger Rådet har truffet er berettigede eller ej.
16. I Wind 1998a forefindes en detaljeret gennemgang af fleksibilitetsprincippets historie og konsekvenser for dansk europapolitik.
17. Det gælder her »tættere samarbejde« i søjle 1 og 3.
18. Andre nyskabelser er, at de 10 betingelser der hidtil skulle være opfyldt for at »tættere samarbejde« kunne realiseres nu er blevet samlet i en bestemmelse. Her har man dog også bibeholdt den centrale bestemmelse om, at det skal være muligt for alle lande, at gå med og at princippet kun skal anvendes som en sidste udvej.
19. Se Kommissionens analyse på [http://europa.eu.int/igc2000/ Section b](http://europa.eu.int/igc2000/Section b).

Socialdemokratiets EU-politik – fra skepsis til engagement

Af Erik Boel, international sekretær i Socialdemokratiet

1. Indledning

I denne artikel vil fokus ligge på udviklingen i Socialdemokratiets EF-/ EU-politik siden 1972: Hvilke faktorer kan forklare nyorienteringen af politikken »fra skepsis til engagement«? Endvidere vil jeg skitsere hovedprioriteringerne for partiets politik forud for det danske EU-formandskab i andet halvår 2002 og forud for Regeringskonferencen i 2004, som jeg ser dem.

»Socialdemokratiet ønsker at præge Europa med de samme værdier, hvormed vi gennem generationer har præget vort eget samfund. Der er et oplagt behov for at styrke det europæiske samarbejde og udnytte dets muligheder bedre. ... Et tættere internationalt samarbejde er en forudsætning for at fastholde og udbygge vor velfærd. Kun på den måde kan vi styrke indsatsen for mere og bedre beskæftigelse, ordentlige forhold på arbejdspladsen, et renere miljø og en effektiv forbrugerbeskyttelse, herunder sunde og rene fødevarer«.

Sådan hedder det i indledningen til debatoplægget »Det ny Europa – vores ansvar« fra Socialdemokratiets Europaudvalg fra november 1999. I dag er der bred enighed i Socialdemokratiet om disse synspunkter. Men sådan har det ikke altid været. En væsentlig del af folketingsgruppen og partiorganisationen var imod dansk medlemskab af EF under

debatten op til folkeafstemningen i 1972. Partiet har gennemløbet et markant kursskifte frem til det foreløbige højdepunkt med Euro-kongressen i april 2000, hvor en praktisk taget enig kongres anbefaler dansk tilslutning til den fælles mønt. Det sker bl.a. med henvisning til, at Euro-samarbejdet er et værn om beskæftigelsen og velfærden.

Hvad har befordret det socialdemokratiske holdningsskifte? Efter min opfattelse kan man pege på flere forhold:

Den nordiske dimension: Der var en klar oplevelse af et stærkt tilhørsforhold til de andre nordiske lande i 1972. Der var mellem de nordiske lande et værdifællesskab – ikke mindst med hensyn til velfærdssamfundene. Hos den lidt ældre generation havde man ikke glemt skuffelsen fra 1948-49, hvor planerne om et nordisk forsvarsforbund strandede. Selv om det i slutningen af 1960'erne var mislykkedes at skabe et Skandek og et Nordek, kunne det nordiske samarbejde fortsat fremstå som et realistisk alternativ til det europæiske. Denne forestilling fik ny næring efter det norske Nej til EF-medlemskab den 25. september 1972. Den 2. oktober 1972 vælger Danmark med sit Ja som det eneste nordiske land at gå EF-vejen. Det blev af mange opfattet som, at vi dermed brød et nordisk fællesskab. Det hører med i billedet, at det dengang blev regnet for helt usandsynligt, at Sverige og Finland en dag skulle bli-

ve medlemmer af EF, da disse lande var neutrale.

Mange i Socialdemokratiet, ikke mindst i den yngre generation, var i begyndelsen af 1970'erne stærkt optaget af fattigdommen i den tredje verden. Noget forenklet kan u-landsinteressen ses som en udløber af 1960'er-engagementet i undertrykkelse og uretfærdighed i verden med udspring i Vietnam-bevægelsen. EF blev i den sammenhæng set som de rige landes lukkede klub præget af en høj grad af protektionisme over for den tredje verden. EF's politik over for udviklingslandene var påvirket af især Frankrig, og mange opfattede den som neokolonialistisk. Holdningen til EF i disse kredse var derfor stærkt skeptisk.

Politisk spillede det en rolle, at landene i Sydeuropa i højere grad var domineret af konservative, gaullistiske og kristelig-demokratiske partier. Det kunne se ud, som om det i EF ville blive vanskeligere at virkeliggøre socialdemokratiske visioner.

Ja-sigerne – herunder i Socialdemokratiet – betonedede de rent økonomiske argumenter under kampagnen op til folkeafstemningen i 1972. En del af ja-sigerne – bl.a. Ivar Nørgaard – lagde vægten på økonomiske argumenter af overbevisning: De ønskede ikke, at samarbejdet skulle udvikle en egentlig politisk dimension. Andre underspillede bevidst de politiske argumenter ud fra mere taktisk betonedede overvejelser. Daværende statsminister J.O. Krag var en af de få, der rent faktisk forsøgte at starte en værdidebat om Danmarks tilhørsforhold til Europa. Styrken i den europæiske konstruktion, som ligger i den politiske vision og i den politiske ambition om et samarbejde, der bygger på demokratiske og humanistiske værdier, blev generelt set fortrængt. Mange socialdemokratiske skeptikere blev fanget mellem de nationalistiske dele af nej-side (jf. en af plakaterne fra folkeafstemningen, der forestiller en lille

blond pige: »Jeg vil være dansker, når jeg bliver stor !«) og en ja-side, der kun fortalte den halve sandhed (»Stem JA for den daglige husholdnings skyld« udtalte den daværende statsministerfrue Egone Baunsgaard). Mange år frem i tiden skulle tilhængerne af en stærk dansk deltagelse i EU-samarbejdet komme til at betale prisen for, at den politiske dimension i samarbejdet blev underbetonet i forbindelse med kampagnen op til afstemningen i 1972

Blandt mange lønmodtagere spillede frygten for massiv indvandring fra de sydeuropæiske lande – især Italien – også en rolle. Der er her en klar parallel til den aktuelle debat om indvandring fra de øst- og centraleuropæiske lande i forbindelse med planerne om en udvidelse af Unionen.

På alle disse områder ser verden ganske anderledes ud i dag. Perspektivet om et nordisk samarbejde som et alternativ til EU-samarbejdet blev endeligt skudt i sæk med Sveriges og Finlands optagelse i EU i 1995. Også Island og Norge orienterer sig i dag stærkt mod EU – og det ikke alene på det økonomiske område, som det senest er kommet til udtryk ved de to landes tilslutning til Schengen-samarbejdet i marts 2001.

Når det gælder forholdet til u-landene, er EU-landene i dag den største donor med en u-landshjælp på godt 200 mia. kr. om året. Fællesskabets bistandspolitik bygger på målsætninger, der ligger tæt på principperne for Danmarks u-landshjælp: fattigdomsorientering, fremme af demokrati og menneskerettigheder, betoning af kvindens rolle i udviklingsprocessen osv.

Hertil kommer, at enhver tale om EU som de rige landes eksklusive klub ikke giver mening, efter at der – siden Murens fald – er indledt en proces med henblik på optagelse af en række lande i Øst- og Centraleuropa. Med perspektivet om et helt og samarbejden-

de Europa er en gammel socialdemokratisk drøm nu inden for rækkevidde.

Frygten for indvandring fra de sydeuropæiske lande blev hurtigt gjort til skamme. Erfaringen viser, at bl.a. EF-samarbejdet førte til en økonomisk udvikling i de pågældende lande, som gav mulighed for økonomisk vækst og øget beskæftigelse og dermed gjorde det attraktivt at blive.

Det konservative islæt i samarbejdet er her i begyndelse af det ny århundrede afløst af socialdemokratisk ledede – i flere tilfælde rødgrønne – regeringer i de fleste af medlemslandene. Centrum-venstre kræfternes styrke afspejler sig også i EU-kommissionens og Europa-Parlamentets sammensætning.

Med lanceringen af det indre marked i 1980'erne var der – set med socialdemokratiske briller – et stigende behov for tværnational regulering. Det indre marked havde svækket mulighederne for at føre socialdemokratisk politik i nationalt regi. Både når det gælder beskæftigelsesfremme, miljøpolitik og den såkaldte sociale dimension var der i slutningen af 1980'erne en stigende og positiv socialdemokratisk interesse for en mere offensiv EU-politik. I det socialdemokratiske debatoplæg »Et åbent Europa« fra 1986 tales der om »samme mål på nye betingelser«. I denne rapport hedder det bl.a.: »Socialdemokratiet vil dog ikke nøjes med at føre miljøpolitik i EF på den måde, at vi blot reagerer, hver gang EF-kommissionen kommer med et forslag omkring det indre marked. Vi vil arbejde på en bred miljøpolitisk offensiv i EF«. Det bliver nødvendigt at bruge nye instrumenter for at fremme socialdemokratiske mål på nye, internationale vilkår.

Mulighederne herfor blev også forbedrede, da Jacques Delors i 1985 blev formand for Kommissionen. Delors' syn på bl.a. miljø-, beskæftigelses- og velfærdspolitik lå ikke langt fra de nordiske Socialdemokratiers.

I »Et åbent Europa« lægges der tillige større vægt på perspektiverne i et udenrigspolitisk samarbejde (det såkaldte EPS-samarbejde mellem EF-landene: »Socialdemokratiet til lægger EPS-samarbejdet stor og positiv betydning«. To udenrigspolitiske begivenheder spiller en rolle, når det gælder dette kursskifte: valget af Ronald Reagan til præsident i USA og Sovjetunionens invasion af Afghanistan, som understreger behovet for et tættere udenrigspolitisk samarbejde i EF. Det hører med i billedet, at bl.a. SF's daværende formand Gert Petersen også synes at anlægge en mere positiv vurdering af indholdet af EPS-samarbejdet i denne periode.

Vælgermæssige overvejelser har formentlig også spillet en rolle: Nederlaget ved folkeafstemning i 1986 om »EF-pakken« gjorde indtryk. Det står nu klart, at danskerne simpelthen ikke vil ud af EF. Så må det gælde om at søge indflydelse i samarbejdet. SF's gradvise ændring af sin EF-politik – et skifte der især kom til udtryk i holdningen til miljø-samarbejdet i EF – gav Socialdemokratiet større manøvrerum. I det hele taget gav det genlyd i Socialdemokratiet, at der efter Murens fald skete et delvist opbrud blandt intellektuelle i synet på Europa. Som det gennem en lang årrække havde været tilfældet i andre europæiske lande, blev mange intellektuelle i Danmark nu engagerede fortalere for et tæt og forpligtende europæisk samarbejde.

Med den tyske genforening så toneangivende kredse i partiet et behov for at integrere Tyskland i et tæt europæisk samarbejde. »Hellere et europæisk Tyskland end et tysk Europa« lød slagordet (som Tyskland selv har lanceret!). I det hele taget blev en forstærket europæisk integration opfattet som en vigtig stabiliserende faktor i Europa.

I dag kan det konstateres, at EU-modstanden er flyttet mod højre. For Socialdemokratiet spiller det en rolle, at yngre og veluddannede vejer forholdsvis tungere i partiets vælger-

korps. I modsætning til i 1970'erne er disse mennesker i dag overvejende pro-europæiske. Hermed kommer det danske parti på linie med en række andre socialdemokratiske partier. I de fleste europæiske Socialdemokratier er udviklingen gået i retning af en mere positiv indstilling til det europæiske samarbejde.

Bortset fra enkelte personligheder som den belgiske socialist Paul-Henri Spaak er det europæiske samarbejde udtænkt af liberale og kristelig-demokratiske ledere som Schuman, Adenauer og De Gasperi. Der var oprindelig betydelig EF-skepsis hos Labour og SPD. For SPD bliver Bad Godesberg-kongressen også på dette område et vendepunkt, idet partiet herefter anlægger en positiv linie over for EF. Det franske parti SFIO gik først under Guy Mollets ledelse og uden begejstring ind for fransk deltagelse.

Derimod meldte Benelux-partierne (PSB, PvdA og POSL) fra starten positivt ud i forhold til EF. Det hænger sammen med disse landes placering i centrum af de økonomiske og handelsmæssige transaktioner i Europa. Men det skyldes i nok så høj grad de smertefulde erfaringer fra krigene i det 20. århundrede. Da den hollandske socialdemokrat og medlem af Europa-Parlamentet Ien van der Heuvel i 1989 skulle forklare sit europæiske engagement, henviste hun til, at hun tilhørte den første generation, der ikke skulle sende sine sønner i krig.

Op gennem 1970'erne og 1980'erne står en række af Socialdemokratiene i forreste række, når det gælder et tættere europæisk samarbejde, især SPD, det franske PS og det spanske PSOE. Da Det Demokratiske Venstreparti midt i 1990'erne kom til magten i Italien, blev det opfattet som et pro-europæisk ryk. Med Labour i regering i Storbritannien fra 1997 bliver landets Europapolitik præget af en mere positiv linie, og UK tilslutter sig den såkaldte sociale dimension.

Der er næppe tvivl om, at den nye Bush administration i USA yderligere vil fremme vidstheden i Europa – og ikke mindst blandt socialdemokrater – om, at vi i vor del af verden har et værdifællesskab. Administrationen har udstukket en kurs, der er så konservativ, at det gør noget – f.eks. vedrørende »gun control« og i abort- og miljøspørgsmål. Den kan være med til at styrke bevidstheden om en »europæisk model«, der lægger vægt på velfærd og miljø. Og måske også opfattelsen af, at det kun er ved at styrke EU, at vi kan fremme udviklingen af samfund, der bygger på solidaritet indadtil og udadtil. En opfattelse af at der er brug for, at politiske kræfter, som vil styrke den sociale retfærdighed og sammenhængskraften i samfundene, finder sammen på tværs af nationale og politiske skel. At der er behov for, at Europa påtager sig sit globale ansvar.

I stedet for at sige, at EU ikke skal gøre dette eller hint, lægger de europæiske Socialdemokratier nu vægten på at skabe en politisk og social modvægt til pengemagten gennem bl.a. garanterede arbejdstagerrettigheder og fælles miljøstandarder. Den traditionelle modstand mod en ren »liberal globalisering« og et pengenes og varernes Europa, der først og fremmest handler om Volkswagen og flæskepriser, får nu en orientering i mere offensiv retning.

I 1992 besluttede de europæiske Socialdemokratier at stifte De Europæiske Socialdemokratiets parti (ESP). Baggrunden var den stærkt stigende europæiske integration, som partierne fandt nødvendiggjorde et grænseoverskridende partisamarbejde for at fastholde indflydelsen på nye vilkår. Det har samtidig været en motiverende faktor, at Socialdemokratiene op gennem 1990'erne i stigende grad er kommet i regeringsposition i EU-landene. Endelig er der en afsmitning fra samarbejdet i Socialistgruppen i Parlamentet, hvor erfaringen fra 1980'erne var, at det rent faktisk kan lade sig gøre at etablere et tæt politisk samarbejde.

I de forløbne år er samarbejdet i ESP blevet stærkt intensiveret. I centrum står partiledermøderne (der mindst afholdes forud for de europæiske topmøder, dvs. fire gange årligt). I stigende grad mødes tillige de socialdemokratiske ressortministre. Udover mødernes konkrete politiske resultater, skabes der også her nyttige personlige netværk mellem ministre. Samarbejdet med Socialistgruppen i Europaparlamentet og kontakten til de socialdemokratiske kommissærer er blevet styrket. Det er perspektivrigt, at en række af søsterpartierne i ansøgerlandene er blevet tilknyttet partiet. ESP er således på forkant med udvidelsen af EU. Det er også politisk interessant, idet de socialdemokratiske partier står forholdsvis stærkt i mange af de øst- og centraleuropæiske lande.

Det sætter naturligvis begrænsninger for ESP-samarbejdet, at der er forskellige holdninger til konstruktionen af det europæiske samarbejde. På den ene side føderalisterne i f.eks. det belgiske Socialdemokrati og SPD, på den anden side Labour og det danske Socialdemokrati, der ønsker et overvejende mellemstatsligt samarbejde. Aktuelt kommer det f.eks. til udtryk i det danske partis støtte til den såkaldte åbne koordinationsmetode fra Lissabon-processen. Her skal medlemslandene selv nå de fastsatte mål gennem national lovgivning, og det er tanken, at landene lærer af hinandens gode (og dårlige) erfaringer. Men bl.a. fagbevægelserne i de sydeuropæiske lande anser denne metode for at være for uforpligtende i forhold til den traditionelle EU-regulering gennem direktiver. De har kunnet bruge EU som løftestang i bestræbelserne på at forbedre forholdene for lønmodtagerne på arbejdspladserne. Det danske partis, Labours og det franske PS' afvisning af SPD's tanker ultimo april 2001 om et føderalt Europa er et andet eksempel.

Som andre politiske partier, der deltager i europæisk samarbejde, handler de socialdemokratiske, ikke mindst i regeringsposition,

først og fremmest i den nationale kontekst. Velfærdsprojektet er nationalt forankret, og det er på den nationale scene, at man vinder – og taber – valg.

Ikke desto mindre er det lykkedes i ESP at formulere et fælles valgprogram for Europa-Parlamentet samt en række fælles udspil vedrørende bl.a. beskæftigelse, miljø og europæisk sikkerhedspolitik.

Lad os kaste et blik på hovedlinierne for Socialdemokratiets Europa-politik i de kommende år.

2. Udvidelsen af Unionen

Hvorfor udvidelse?

Set med socialdemokratiske øjne er udvidelsen af EU med en række lande i Øst- og Centraleuropa og i Middelhavsområdet den største opgave i de kommende år. Den vil overskygge alle andre. Den mest praktiske form for solidaritet vor generation af danskere kan udvise er at bakke op bag og gennem konkret indsats at understøtte dette projekt. Efter i årtier at have levet under totalitære styre og med kommandoøkonomier har landene i Østeuropa nu fået mulighed for selv at vælge deres egen udviklingsvej og udenrigspolitiske orientering. Disse lande har lagt billet ind på medlemskab af den europæiske Union – vi har bare at komme dem i møde.

Det handler om at bygge broer, politiske og økonomiske selvfølgelig, men især menneskelige, til befolkningerne i de dele af Europa, der på smertelig vis har været afskåret fra de vestlige demokratier i næsten 50 år. Kort sagt: Det handler om solidaritet og vor fælles fremtid i Europa.

Med Berlinmurens fald og opblomstringen af nye demokratier i Øst- og Centraleuropa er der en historisk chance for at skabe et fredeligt, stabilt og samarbejdende Europa.

Også umiddelbart efter 2. verdenskrig var der mulighed for at skabe et samarbejdende Europa. Et kort frikvarter. Men snart satte den kolde krig ind. Resultatet blev et blokopdelt Europa i årtier; militært, politisk, økonomisk – og kulturelt og menneskeligt. Derfor er det så vigtigt, at vi griber chancen nu – det er ikke sikkert, den kommer igen.

Det handler om »blød sikkerhedspolitik«: Gennem støtte til social og økonomisk udvikling og politisk politik-dialog – som kun EU kan tilbyde – kan vi, forhåbentlig, være med til at forebygge etniske og nationale spændinger i Øst- og Centraleuropa. Læren fra de senere års udvikling på Balkan er også, at det gælder om at forebygge konflikter. Når først de er opstået, er det meget vanskeligt at stoppe eller blot inddæmme dem.

Den europæiske Union er den moderne histories mest vellykkede fredsprojekt. Fra 1870-71 til 1945 lagde Frankrig og Tyskland store dele af Europa i ruiner. Gennem det europæiske samarbejde startende med Kul- og Stålonionen er det lykkedes at binde de to lande ind i et så tæt og forpligtende samarbejde, at krig mellem dem forekommer utænkelig. Nu kan og bør denne forsoningsproces udstrækkes til at omfatte de øst- og central-europæiske lande.

Opgaven går også ud på at sikre en demokratisk udvikling i Øst- og Centraleuropa og at fremme respekten for de mange mindretal i overensstemmelse med de såkaldte Københavnskriterier, der er opstillet for optagelse af nye medlemmer i Unionen. For 25 år siden havde vi stadig diktaturer i Spanien, Portugal og Grækenland. Efter indførelsen af demokratiske tilstande blev disse lande i 1980'erne medlemmer af EU – hvilket i høj grad var med til at konsolidere de ny demokratier. Den samme rolle vil et medlemskab af EU kunne spille for Østlandene, hvor de demokratiske traditioner i de fleste tilfælde er svage.

På Balkan er EU aktuelt meget aktiv, når det gælder genopbygning, demokratisering og integration af regionen. Rammen er dels EUs regionale strategi for det vestlige Balkan, dels Stabilitetspagten for Sydøsteuropa. Her til kommer en særlig rolle for EU i genopbygningen af Kosovo. På længere sigt bør landene på Balkan have et perspektiv om opnåelse af EU-medlemskab, når de opfylder betingelserne herfor. Det overordnede mål må være at forebygge den type konflikter, vi har været vidne til på Balkan, gennem social og økonomisk fremgang og politisk dialog.

Der er også stærke økonomiske argumenter for at udvide EU. Vi bør forhindre en udvikling, hvor den hidtidige ideologiske deling af Europa erstattes af en ny økonomisk deling mellem rige og fattige lande: et sølvtæppe i stedet for et jerntæppe. Et Europa med store indkomstforskelle vil ikke være et stabilt Europa. Den bedste forebyggelse af krige og konflikter er aktiv inddragelse, samhandel og uhindret samfærdsel mellem landene.

Når vi vurderer de økonomiske og beskæftigelsesmæssige konsekvenser af udvidelsen, er der ikke tale om et såkaldt nulsumsspil, hvor den ene parts gevinst nødvendigvis må være den anden parts tab. Alt tyder på, at begge parter har meget at vinde ved udvidelsen.

Allerede i dag tjener Danmark på samhandelen med Øst- og Centraleuropa; i de sidste fem år (1995-99) har vi haft et overskud på 13,4 mia.kr. Alt tyder på, at denne udvikling vil fortsætte i de kommende år og blive forstærket med Østlandenes medlemskab af Unionen. Disse lande ønsker at opbygge moderne markedsøkonomier og har behov for import af maskiner og udstyr, know-how og ny teknologi, som bl.a. Danmark kan levere.

Udvidelsen af EU vil være et stort løft for miljøet i vores del af verden. Det er en vigtig målsætning, at de nye medlemslande skal leve op til samme mindsteregler som de nu-

værende. På denne måde er vi med til også i egen interesse at forebygge grøn og social dumping; det vil sige udflytning af virksomheder til Øst- og Centraleuropa, hvor der er ringere standarder, når det gælder miljø og beskyttelse af lønmodtagerne.

Vi bør være klar med økonomisk støtte, så Østlandene får mulighed for at leve op til vore krav. EU-Kommissionen har beregnet, at det vil koste ansøgerlandene henved 1000 mia.kr. at opfylde EU's miljøstandarder. I miljørapporten »Et godt miljø giver gode jobs« fra det europæiske Socialdemokrati lægges der op til, at bl.a. EU bør yde en særlig miljøbistand på 0,2% af BNP til Østeuropa. Det foreslås endvidere, at vi tilbyder gældseftergivelse, mod at Østlandene til gengæld tager konkrete skridt til en forbedring af deres miljøsituation. Perspektivet er opløftende: For de samme penge får vi forholdsvis mere miljøforbedring i Østeuropa end i Danmark, fordi problemerne er grænseoverskridende, og miljøsituationen på en række områder langt mere alvorlig i øst end i vest.

Det er vigtigt at understrege, hvorfor udvidelsen er så vigtig. Medierne har en tendens til at male et meget sort billede af de lande, der er på vej til at blive medlemmer af EU. Historier om kriminalitet, prostitution og indenrigspolitiske problemer dominerer spalterne, mens aviserne sjældent beskæftiger sig med Østlandenes økonomiske fremskridt og potentiale. Heldigvis er der stærk folkelig opbakning til projektet. I den seneste måling fra Eurobarometeret siger 58% ja til udvidelsen, og efter Sverige er Danmark dermed det EU-land, hvor tilslutningen er stærkest. Men den kan vise sig at være labil. Når udvidelsen begynder at fremstå som en realistisk mulighed og ikke en fjern luftspejling, og hvis dele af pressen og politiske partier og grupperinger fremmaner skrækscenarier for udvidelsen. Derfor er det også vigtigt, at vi allerede nu drøfter de vanskeligheder, der ligger forude på vejen mod et udvidet EU.

Den svære udvidelse

Udvidelsen bliver vanskelig af flere grunde. Den drejer sig om mange lande. I første omgang formentlig 8 af de 10 ansøgerlande fra Øst- og Centraleuropa. Både Rumænien og Bulgarien er inde i en forhandlingsproces, men der er næppe tvivl om, at der vil gå en del år, før disse lande er klar til medlemskab. I praksis er det vanskeligt at forestille sig en første optagelsesrunde, uden at Polen er med – ikke mindst Tyskland lægger vægt herpå. I den forbindelse er det interessant, at de øvrige lande i Øst- og Centraleuropa (minus Rumænien og Bulgarien) samt Cypren og Malta har omtrent samme indbyggertal som Polen – eller med andre ord: Det vil være en forholdsvis overskuelig opgave at optage dem sammen med Polen.

Spørgsmålet om Tyrkiet og EU er et kapitel for sig. I associeringsaftalen mellem EF og Tyrkiet fra 1963 nævnes muligheden af Tyrkiets optagelse i Unionen, og Tyrkiet søgte om fuldt medlemskab i 1987. I januar 1996 trådte toldunionsaftalen mellem EU og Tyrkiet i kraft.

På Det Europæiske Råds møde i Luxembourg i december 1997 blev det fastslået, at Tyrkiet ikke opfylder de politiske og økonomiske betingelser for at indlede optagelsesforhandlinger. Rådet bemærkede, at tættere forbindelser med Tyrkiet er afhængige af, at mindretal i Tyrkiet respekteres og beskyttes. Der skal sikres ordentlige forhold mellem Grækenland og Tyrkiet, og Tyrkiet skal støtte FN's forhandlinger om en løsning på Cypren-problemet. Samtidig fremlagde Rådet en »europæisk strategi for Tyrkiet«. I marts 1998 foreslog Kommissionen en udbygning af samarbejdet på en række områder, og Rådet inviterede Tyrkiet til at deltage i Den Europæiske Konference.

Tyrkiet mente, at konklusionerne fra Luxembourg var utilfredsstillende og diskriminerende. Derfor ville man ikke deltage i konferen-

cen og stoppede den politiske dialog om bl.a. menneskerettighederne.

På topmødet i Wien i december 1998 fremlagde Kommissionen en kritisk rapport om den politiske situation (menneskerettigheder og demokrati), men roste samtidig Tyrkiet for at have gjort fremskridt på de økonomiske områder og for at gennemføre mange EU-beslutninger i tyrkisk lovgivning. Rapporten blev af tyrkerne taget til indtægt for, at Tyrkiet nu blev behandlet som et af kandidatlandene.

Efter topmødet i Helsingfors i december 1999 har Tyrkiet formelt fået status som »kandidatland« med perspektiv om medlemskab. Det betyder ikke egentlige optagelsesforhandlinger, da Tyrkiet ikke opfylder kravene om demokrati og respekt for menneskerettigheder, herunder mindretallets rettigheder. Men det vil betyde en styrket kontakt mellem EU og Tyrkiet.

Tyrkiet har desværre ikke hidtil bidraget synderligt til en løsning på Cypern-problemet, og den tyrkisk-cypriotiske udbryderrepublik vil fortsat ikke være med i den cypriotiske EU-forhandlingsdelegation. Forhåbentlig vil muligheden for EU-medlemskab virke som en løftestang for en løsning af konflikten. Det er afgørende at få løst Cypern-problemet, fordi Grækenland truer med at sige nej til hele EUs udvidelse, hvis EU afviser Cypern som medlem.

Efter et besøg i Tyrkiet i juni 2000 er der for mig ingen tvivl om, at Danmark og de øvrige EU-lande traf den rigtige beslutning i Helsingfors. Uanset om jeg talte med menneskerettighedsaktivister, forretningsfolk, politikere, embedsmænd eller journalister var de enige om én ting: Perspektivet om medlemskab er en motiverende faktor, når det gælder demokratisering samt fremme af menneskerettigheder og respekt for mindretal (det vil først og fremmest sige kurderne).

Vi har også i Danmark en interesse i et samarbejde med Tyrkiet, og en forbedring af levevilkårene i landet vil kunne dæmme op for fremtidige indvandrer- og flygtningestrømme.

Tyrkiet har betydning for den europæiske sikkerhed, og det er vigtigt, at Tyrkiet bevarer sin europæiske orientering i et tæt samarbejde i NATO. Et sådant tættere samarbejde vil muligvis kunne dæmpe det hidtil spændte forhold mellem Tyrkiet og Grækenland. Og samtidig forbedre mulighederne for en løsning af konflikten på Cypern.

En forbedring af forholdet til Tyrkiet kunne vise sig gavnlige i lyset af EUs interesser og engagement i Centralasien og Mellemøsten. Men det vil først og fremmest være en fordel for den tyrkiske befolkning. Jeg mener derfor, at det er vigtigt, at den politiske dialog med Tyrkiet styrkes, og at samarbejdet på menneskerettighedsområdet intensiveres.

Udvidelsen bliver også vanskelig, fordi der er tale om forholdsvis fattige lande – f.eks. sammenlignet med sidste udvidelsesrunde i 1995, hvor Sverige, Finland og Østrig kom med. De mest velstående lande blandt ansøgerne – Estland og Slovenien – har en gennemsnitsindkomst pr. indbygger, der knap ligger på niveau med indkomsten i de fattigste af de nuværende EU-medlemslande, Portugal og Grækenland.

Set med socialdemokratiske briller har der også været en tendens til, at vi har overset den ny fattigdom, der er opstået i Østeuropa. Her er der larmende tavshed i EU. De vestlige fotografer har zoomet ind på børnehjemmene, de unge prostituerede og gadebørnene. Men det er kun toppen af isbjerget: Det tydeligste udtryk for menneskeforagt og afstumpethed.

I mange af Østlandene er der opstået en social usikkerhed, som bl.a. giver sig udslag i, at der dukker sygdomme op som man troede

forlængst var udryddet i Europa; f.eks. tuberkulose og difteri. Store befolkningsgrupper lever under den officielle fattigdomsgrænse, og levealderen er faldende. Kun et par timers flyrejse fra Danmark kan man opleve en social nød og elendighed, som man ellers skal til u-landene for at finde. Vi er vidner til et tab af sociale rettigheder. Der er behov for, at vi – de mange socialdemokratiske regeringer i EU – reagerer.

Den sociale nød og elendighed kan også få konsekvenser for os. EU's – og Danmarks – sikkerhed afhænger i dag af sikkerheden og stabiliteten i hele Europa.

Den finansielle krise i Sydøstasien og Latinamerika og det økonomiske sammenbrud i Rusland har bekræftet noget meget grundlæggende: Når de rå markeds kræfter brager løs for alvor uden tryk, uden offentlig velfærd, uden reguleringer, så går det galt. Et samfund uden en velfærdssektor er ikke et stærkt samfund.

Østlandenes medlemskab af EU kan i sig selv bidrage til, at deres markedsøkonomier får et mere menneskeligt ansigt. I EU indgår miljø, arbejdsmiljø og forbrugerbeskyttelse som en væsentlig del af markedsøkonomien.

Et stærkere EU-engagement i forhold til f.eks. Albanien ville give den albanske befolkning et nyt perspektiv, et håb om en bedre fremtid med mulighed for at træde ud af den onde cirkel med tilbagevendende bandeopgør, væbnet mafiosi-kultur og omsiggribende korruption. Som et positivt modeksempel kan nævnes Slovakiet, hvor Meciar og hans »demokratur« fik sparket i 1998. Håbet om at komme ind i EU med alt, hvad det kan indebære af perspektiv om økonomiske og sociale fremskridt, har formentlig spillet en rolle for slovakkerne.

EU bør i højere grad give de øst- og central-europæiske lande den blanding af opmun-

tring og konkret finansiell støtte, som kan tilvejebringe forudsætningerne for, at reformplanerne kan gennemføres. Det er imidlertid ikke tilstrækkeligt. EU bør også i højere grad interessere sig for de sociale problemer, der er opstået f.eks. i de baltiske lande og i Rumænien og Bulgarien. Danmark er gået i spidsen, idet vi har afsat 45 mill.kr. til at forbedre situationen for særligt udsatte befolkningsgrupper. Men det er helt afgørende, at EU også engagerer sig. Unionen har veldefinerede strategier til bekæmpelse af fattigdommen i den tredje verden – men ingen når det gælder vor egen del af verden; landene i Østeuropa.

Den kurs som bl.a. Den internationale Valutafond har lagt i forhold til landene i Øst- og Centraleuropa giver prioritet til bekæmpelse af inflationen og til orden i statsfinanserne. De overordnede mål for denne økonomiske politik er rigtige. Naturligvis kan tempoet i reformprocessen diskuteres. Men man kan ikke springe over en kløft i to hop. I flere af Østlandene virker reformpolitikken, og det kan konstateres, at det går fremad økonomisk og socialt. Imidlertid er der efter min opfattelse behov for, at de specifikke reformforslag i højere grad finindstilles, efter hvilke samfund der er tale om. Her bør EU spille en mere aktiv rolle.

Der er i det hele taget behov for, at EU på dette område nytænker sin linie i forhold til landene i Østeuropa. Unionen bør i højere grad både rådgive og aktivt bistå ansøgerlandene på hele det sociale og velfærds mæssige område, herunder ikke mindst når det gælder uddannelse og sundhed. Danmark er i de senere år gået stærkere ind på disse områder. Men hvis det virkelig skal rykke, er det vigtigt, at EU også engagerer sig.

Målet er at undgå, at store befolkningsgrupper i disse lande bliver udstødt. Og at skabe håb om uddannelse og en meningsfuld fremtid for den almindelige befolkning. Det for-

udsætter politisk vilje og praktisk solidaritet – også i Danmark. Men det er den eneste måde, hvorpå vi på længere sigt kan skabe fred og stabilitet i hele Europa.

Udvidelsen er også en stor opgave, fordi de aktuelle ansøgerlande indbyrdes er meget forskellige – eksempelvis sammenlignet med gruppen af ansøgerlande fra 1995. Tag f.eks. på den ene side Estland og på den anden side Rumænien.

Det ligger uden for denne artikels rammer at gå nærmere ind på de mange og vanskelige forhandlingsspørgsmål, der skal ryddes af vejen, før ansøgerlandene er klar til fuldt medlemskab. Et par af problemerne skal dog berøres:

Indvandring fra Østeuropa. Der er tale om politisk sprængstof, som kan skade den folkelige forståelse for udvidelsen: frygten for indvandring fra landene i øst. Ifølge EU-kommissionen er der al mulig grund til at nedtone denne frygt. Blot 70.000 lønmodtagere vil flytte til EU i det første år efter udvidelsen. Selv efter 30 år vil indvandrere fra de nye EU-lande kun udgøre ca. én procent af de nuværende EU-landes befolkning. Alt i alt vil der ikke ske nogen dramatisk stigning i indvandringen, og konsekvenserne for arbejdsmarkedet i EU vil være beskedne. Man kan da også henvise til, at frygten for store folkevandringer var ganske overdrevet, da Spanien og Portugal i sin tid blev medlemmer. Tværtimod betød medlemskab af Unionen, at de pågældende lande fik en økonomisk vækst, der tilskyndede befolkningerne til at blive. I øvrigt viser undersøgelser, at EU-landene generelt bliver rigere, hvis de lukker op for en vis indvandring fra Østlandene. Her er det landene i Østeuropa, der har grund til at frygte udvandring af de unge, mobile og veluddannede i »brain drain«.

Det andet spørgsmål vedrører landbrugspolitikken. På længere sigt er der brug for en ny

og mere grundlæggende reform af Unionens landbrugspolitik. Målet må være at lade markedsmekanismen slå igennem med fuld kraft også på dette område. Der er tale om en særdeles dyr politik, som p.t. lægger beslag på knap halvdelen af Unionens budget. Verdenshandelsorganisationen WTO vil antagelig i den kommende tid presse på for en reorganisering af landbrugspolitikken, så priserne på vore produkter kommer på niveau med priserne på verdensmarkedet.

Jeg vil gerne understrege, at en reform af landbrugspolitikken ikke er en forudsætning for at gennemføre udvidelsen. I så fald ville vi risikere, at argumentet kunne bruges til at forsinke den vigtige udvidelse. Som jeg ser det, er udvidelsen en tilskyndelse til at reformere landbrugspolitikken. I lande som Polen og Rumænien arbejder mellem en fjerdedel og en tredjedel af befolkningen i landbruget. Optagelse af disse lande i samarbejdet betyder, at det bliver vanskeligt at videreføre den nuværende landbrugspolitik. Det er glædeligt, at det fremsynede danske landbrug er positivt indstillet over for dette reformarbejde. Socialdemokratiet ser gerne, at midlerne til EU's landbrugspolitik bliver reduceret, og at vi i stedet får øget den finansielle støtte til de nye medlemslande.

Udover WTO-pres og udvidelsen af Unionen er også den aktuelle BSE-problematik en tilskyndelse til at reformere landbrugspolitikken. For det første fordi den sender et politisk signal, som er med til yderligere at svække legitimiteten af den aktuelle landbrugspolitik. Den øger presset for en omlægning af landbruget i mere grøn retning, som vi også ser det formuleret i Tyskland. For det andet fordi BSE medfører et pres på landbrugsudgifterne. I skrivende stund (ultimo marts 2001) refter der blot omkring 500 mio. Euro op til det loft for landbrugsudgifterne, der blev aftalt på topmødet i Berlin i marts 1999.

Den kommende tids debat om landbrugspolitikken bør også omfatte de forgiftede fødevarer og filosofien bag det produktions- og produktivitetsoverrettede landbrug. Der er behov for at udvikle en effektiv fødevarekontrol på EU-plan, som sikrer den økologiske balance og sikrer, at menneskers helbred og velfærd ikke sættes på spil. Uden at være maskinstormer, vil jeg fremhæve, at der er brug for at diskutere biogenetikens udvikling. Den relevante ramme er WTO – for problemerne er globale – men EU bør tage førertrøjen.

De største opgaver i forbindelse med udvidelsen påhviler naturligvis ansøgerlandene. Det anslås eksempelvis, at de nuværende to mio. landbrug i Polen skal reduceres til 500.000 med risiko for sociale spændinger og et voldsomt pres på bysamfundene i takt med afvandringen fra landet.

Det er givet, at der vil komme krav om overgangsordninger både fra de nye og de nuværende medlemslande. Udgangspunktet må være, at alle – både gamle og nye medlemmer – skal konkurrere og samarbejde på lige vilkår. Det gælder med hensyn til det indre marked. Det gælder for miljøet. Og det gælder arbejdsmiljøet. Kun på den måde kan både de nye og gamle medlemslande få den fulde gevinst ved udvidelsen. Men ligesom da f.eks. Spanien og Portugal blev optaget, bør der være mulighed for overgangsordninger – ellers risikerer vi også at forsinke den vigtige udvidelse.

Det er glædeligt, at der i Nice blev nået et resultat, der kan bane vejen for udvidelsen af Unionen. Men topmødet betød ikke et gennemgribende serviceeftersyn af Unionens institutioner, og mange spørgsmål blev udsat til behandling på et senere tidspunkt. Samarbejdet om Euroen og forsvarsdimensionen kører for fuldt blus. Men Unionen er endnu ikke klar til at give sig selv de nødvendige instrumenter til at håndtere disse politikker. Bag-

grunden er uenighed om, hvilken vej Unionen skal bevæge sig mellem på den ene side de unionsbekymrede lande som Storbritannien og Sverige og på den anden side flere af de sydeuropæiske lande. Den mindste fælles nævner bestemmer tempoet.

Topmødet betød heller ikke et gennembrud for ambitionen om at civilisere markedskræfterne gennem et internationalt samarbejde. Mulighederne for at skabe de rette menneskelige, sociale og grønne rammer for markedet blev ikke forbedret. Det er beklageligt, at Nice-traktaten betyder, at det bliver vanskeligere at træffe beslutning i EU. De nye stemmewægte og stemmeregler gør det nemmere at blokere beslutninger. Det kræver fortsat enstemmighed at træffe beslutning på væsentlige områder, herunder om grønne afgifter.

Men det er kun ved at styrke samarbejdet på områder, der skaber konkrete fremskridt i befolkningernes hverdag og giver håb om en bedre fremtid, at den folkelige skepsis over for det europæiske samarbejde kan blive overvundet.

Nice-topmødet viste klart, at kampen for at menneskeliggøre markedskræfterne på det internationale plan bliver lang. To skridt frem og ét tilbage. Men den er en afgørende udfordring for Socialdemokratiet her i begyndelse af det 21. århundrede.

3. Det socialdemokratiske Europa

Vi ønsker at styrke en udvikling i Europa, hvor penge og markedskræfter ikke dominerer, men bruges til en stabil økonomisk fremgang til gavn for den brede befolkning i alle lande i Europa.

Der er et stort behov for at drøfte konsekvenserne af den meget omtalte globalisering. Og et tilsvarende åbenlyst behov for handling, hvis vi skal give et socialt, grønt og demokratisk modspil til markedet.

Når Danmark i dag er et af de mest velstående lande i verden, skyldes det, at vi er et af de lande, der handler mest med omverdenen. I det hele taget har vi globalt set i de seneste årtier oplevet en økonomisk vækst uden side-stykke i menneskehedens historie. Der er ingen tvivl om, at den frie udveksling af varer, tjenester og kapital er afgørende for fortsat økonomisk velstand i Europa og i Danmark.

På den anden side kan vi ikke overlade alt til markedet. Vi har set udflytning af danske arbejdspladser. Vi har set spekulative kapitalbevægelser af et omfang, som har betydet, at hele lande er blevet løbet over ende. Fuldstændig fri udfoldelse for markedsøkonomiens virke- og ekspansionstrang risikerer at forøge ulighederne, undergrave velfærdssamfundet, nedbryde solidariteten og lægge miljøet øde.

Hvis vi blot lader stå til, vil pengemagten komme til at bestemme: megastore multinationale koncerner – de ti største transnationale selskaber tjener mere end 164 medlemslande i FN. Udover denne legale, men allestedsnærværende pengemagt, hvis interesser ikke nødvendigvis svarer til befolkningernes, er der den dunkle internationale kriminalitet, hvis værdi allerede i dag udgør mere end Italiens BNP.

Og der er mange andre potentielle risici ved globaliseringen. Demonstranterne i Seattle, Davos og Porto Alegre har været med til at pege på reelle problemer og åbne verdens øjne for de uretfærdigheder, der er den liberale globaliserings bagside.

Globaliseringen og den teknologiske udvikling gør kontrasterne i samfundene større. Vi risikerer at få gravet grøfterne dybere – mellem rig og fattig, mellem tabere og vindere. Det er ikke uden grund, at man taler om en digital kløft.

Globaliseringen indebærer også en risiko at landene begynder at underbyde hinanden f.eks. når det gælder miljø og arbejdsn. Vi kan hurtigt ende i en situation, hvor vi konkurrerer om at løbe mod de dårlige mulige vilkår. Denne tendens har vi nok set mest markant på de finansielle markeder. Enkelte lande har lokket med særlig lav beskatning eller udbyggede regler omkring bankhemmelighed for at tiltrække kapital. Hermed risikerer vi, at muligheden for at få finansieret vore velfærdssamfund bliver gradvist udhulet.

Det er vigtigt, at Danmark til fulde får glæde af velfærdsgevinsterne ved globaliseringen og den frie udveksling af varer, tjenester og viden over grænserne. Men prisen må ikke være, at vi giver slip på vores grundlæggende værdier om et solidarisk samfund for alle.

Det er derfor helt afgørende, at vi får menneskeliggjort markedskræfterne.

Opgaven er at udforme en velfærdsstrategi, der giver markedet et politisk, demokratisk modspil. Målet er at skabe de rette menneskelige, sociale og grønne rammer for verdenshandelen. Vi har jo prøvet det før. Det idégrundlag, hvormed vi gennem generationer har præget den grundlæggende udvikling i vort eget land, det ser vi nu gerne udstrakt til verdenssamfundet.

Markedskræfterne kan skabe økonomisk vækst. Men økonomisk vækst er ikke nok. Den økonomiske vækst må gå hånd i hånd med en indsats vendt mod ulighed og utryghed – her har EU en helt central placering. EU er omdrejningspunktet i denne indsats på det globale og det europæiske plan.

Den ny græsrodsorganisation Attac er en vigtig inspiration for Socialdemokratiet. Det er opløftende, at især unge mennesker på tværs af landegrænser ikke lader sig kyse af en stor og mægtig kraft som globaliseringen. Men

der er behov for, at Attacs krav indpasses i en bredere udviklingsstrategi, hvor også handels- og landbrugspolitik står centralt. De problemer, Attac med rette peger på, kan kun løses i et forpligtende internationalt samarbejde.

Den Europæiske Union er en unik konstruktion. Fordi samarbejdet sætter grænser for markedet. Fordi samarbejdet er forpligtende. Fordi EU er blevet en vigtig ramme til sikring af den »europæiske samfundsmodel«, hvor markedet indhegnes af regulering for at sikre miljø, velfærd og anstændige vilkår for lønmodtagerne. Vi er slet ikke nået langt nok. Men alle fejl og mangler til trods er der skabt et grundlag. Samtidig er EU fortsat, uagtet dets begrænsninger, den eneste – og ofte meget ensomme – aktør på den globale scene, når det gælder spørgsmål om miljø, global ulighed og menneskerettigheder. Der er brug for en endnu stærkere EU-profil på disse områder i f.eks. WTO. Nødvendigheden har aldrig været større.

4. Samarbejdet om retlige og indre anliggender

Det danske retlige forbehold er formuleret sådan, at Danmark har et forbehold over for overstatsligt samarbejde på det retlige område. Forbeholdet går altså på formen for samarbejdet – ikke på indholdet af samarbejdet. Med Amsterdam-traktatens ikrafttræden 1. maj 1999 er det danske forbehold trådt i kraft, idet asyl-, visum og flygtningepolitikken er flyttet over i det overnationale samarbejde.

I praksis betyder dette, at Danmark er uden for indflydelse, f.eks. når de såkaldte EUR-ODAC-regler om et fælles europæisk register over fingeraftryk af asylansøgere skal udformes som forordning. Et eksempel på en beslutning vi ikke kunne deltage i, er forslaget om, hvordan EU-landene kan fordele flygtninge fra Kosovo mellem sig.

I skrivende stund er der 28 eksempler på, at det danske forbehold har været eller vil blive aktiveret. Blandt eksemplerne er en fælles politik over for menneskesmuglere, udvekslingsordninger for de studerende og et forslag til forordning om samværsret. Det sidste forslag går ud på at lette udøvelsen af samværsret med børn, hvis forældre er skilt eller separeret, og som opholder sig i to forskellige EU-lande.

Efter min personlige opfattelse har Danmark en klar interesse i et tættere samarbejde om de pågældende spørgsmål – man kunne kalde dem den menneskelige dimension i EU-samarbejdet. Og vi har en tilsvarende stor interesse i at præge politikken på disse felter.

5. Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, herunder forsvarsdimensionen

Der er behov for et tæt, effektivt og forpligtende samarbejde på det sikkerheds- og udenrigspolitiske område (kaldet FUSP'en).

EU har et særligt ansvar i forhold til sit nærområde. Derfor bør EU i Øst- og Central-europa og i Middelhavsområdet og Mellem-østen udgøre en stabiliserende faktor.

EU skal udnytte de nye muligheder i Amsterdam-traktaten for et tæt og aktivt samarbejde om FUSP'en, fordi de danske synspunkter dermed får en langt større gennemslagskraft. Samtidigt får vi bedre informationer og analyser, og det giver Danmark et langt stærkere beslutningsgrundlag.

Der kan være grund til at kaste et kritisk blik på det danske forbehold på forsvarsområdet. Gennem årtier har det i alle dele af den danske befolkning været anset for en given ting, at Danmark aktivt skulle bidrage til opbygningen af et internationalt fredssamfund.

I 1956 blev danske FN-soldater stationeret i Gaza for at forhindre sammenstød mellem israelske og egyptiske tropper. Dansk militær-

politi har gjort tjeneste i Congo. Og danske soldater stod vagt langs »den grønne linie«, der skiller den græske og den tyrkiske del af Cyperns hovedstad Nicosia. Der er således en langvarig og flot dansk tradition for, at vi yder et bidrag til den internationale sikkerhed. Den er et af de vigtigste udtryk for vort internationale engagement.

Nice-topmødet i december 2000 lægger op til, at Unionen i de kommende år udvikler en forsvarsdimension. Ikke en EU-hær, som mange troede, da vi tog forbeholdet i sin tid. Men netop en udrykningsenhed, der kan bidrage til sikkerhed og stabilitet først og fremmest på det europæiske kontinent. Med vægten lagt på krisestyring og fredsbevarende indsatser.

Baggrunden er bl.a., at FN – desværre – ikke som verden ser ud i dag er i stand til at påtage sig at spille den rolle på det fredsbevarende område, som organisationen oprindeligt var tiltænkt. Hertil kommer, at USA – desværre – fremover vil være mere tilbageholdende med at engagere sig i mere langvarige fredsbevarende indsatser. Sporene fra Somalia, hvor USA blev ydmyget, skræmmer stadig. I stedet vil amerikanerne med Bush-administrationen formentlig satse på de kortvarige, højteknologiske militære operationer.

Det er vel også naturligt, at Europa i højere grad bidrager til sikkerheden i Europa. Det er jo vort eget kontinent, det handler om. Vi har også en økonomi og et velstandsniveau, der er fuldt ud på højde med USA's. Hertil kommer, at vi i Europa har en stærk tradition for den ovenfor omtalte »bløde sikkerhedspolitik«, hvor vi gennem støtte til økonomisk og social udvikling og politisk dialog forebygger konflikter og krige. Vi er derfor i Europa i en unik position, hvor vi har mulighed for at skabe den rette kombination af de forskellige instrumenter, herunder om føje tid de militære, som jo har vist sig i visse situationer at være nødvendige.

EU mangler meget i at udvikle en forsvarsdimension: transport og forsyning, kommando og kontrol samt efterretningsvirksomhed. Men netop arbejdet med at udvikle disse sider af forsvaret kan blive en vigtig motor i EU-samarbejdet i de kommende år. Og formentlig vil forsvaret blive en central komponent i den fælles sikkerheds- og udenrigspolitik. Her har Danmark deltaget helhjertet i en længere årrække med bred politisk opbakning. Når vi ikke vil bidrage til det fælles forsvar, når vi ikke vil dele risikoen ved engagementet med vore partnere, risikerer vi at blive kørt ud på et sidespor – også i det generelle udenrigspolitiske samarbejde. Med Danmarks indsats til fordel for international sikkerhed har vi værnet om vore værdier. I de senere år også givet et aktivt bidrag til at forhindre eller begrænse etnisk udrensning og folkedrab, som vi så det i Kosovo. På den måde er vi med til at fremme en ny international retsorden, hvor den nationale suverænitet ikke længere er hævet over respekten for menneskerettighederne.

Forsvarsforbeholdet vil efter min personlige opfattelse komme til at stride mod vitale danske udenrigspolitiske interesser.

6. Regeringskonferencen 2004

Ser vi fremad, er det Regeringskonferencen i 2004, der falder i øjnene. Vi kender allerede en del af dagsordenen:

En klarere arbejdsdeling mellem EU og medlemslandene. Emnet er sat på dagsordenen efter ønske fra Tyskland, hvor länderne er stærkt optaget af problematikken. Med Maastricht-traktaten fik vi nærhed som politisk princip. Den aktuelle diskussion går på, om det skal omsættes i mere præcise, juridisk bindende forskrifter. Diskussionen kan vise sig at være nyttig. Men vi skal ikke være blinde for vanskelighederne: Nogle af de sager, vi lægger vægt på i Danmark (og i Socialdemokratiet), kan af andre lande og af an-

dre politiske grupperinger blive opfattet som mindre vigtige eller ganske overflødige. Her-til kommer, at de fleste spørgsmål har en europæisk dimension. Man vil heller ikke én gang for alle kunne foretage en sådan »arbejdsdeling«. Erfaringen viser, at ønskerne til hvad EU bør beskæftige sig med løbende ændrer sig over tid. Endelig er det en defensiv dagsorden, som risikerer at nedsætte dynamikken i EU-samarbejdet.

Hvilken rolle skal Charteret spille? Efter min opfattelse bør Charteret gå ind som en del af en ny traktat. Det er glædeligt, at der på Nice-topmødet var enighed om Charteret. Det synliggør borgernes rettigheder – ikke alene de politiske og civile, men også de økonomiske og sociale.

En letlæselig traktat: en sympatisk tanke, som ikke er så ligetil at realisere. Måske kunne man forestille sig en letlæselig grundtraktat, som også omfatter Charteret, og dertil en række bilag, der indeholder det tungere og mere teknisk prægede stof.

Demokrati og de nationale parlamenters rolle: Dagsordenen her bør være bred – hvorledes skaber vi et mere demokratisk EU? F.eks. kunne COSAC komme ind i en stærkere rolle, når det gælder respekten for nærhedsprincippet.

Vi bør ikke i den folkelige og politiske debat op til den ny Regeringskonferencen lade os begrænse af denne dagsorden. Efter min opfattelse er vi slet ikke færdige med diskussionen om flere flertalsafgørelser. Når udvidelsen rykker nærmere, vil spørgsmålet komme op igen. Den debat bør vi fra dansk side tage fordomsfrit. På en række områder vil vi selv have en interesse i flere flertalsafgørelser – eksempelvis når det gælder grønne afgifter. Et andet emne bliver spørgsmålet om en EU-skat, som Kommissionen allerede har lanceret. Endelig vil udvidelsen også aktualisere spørgsmålet om en revitalisering af det regi-

onale samarbejde, f.eks. omkring Østersøen. Det er vigtigt, at dette ikke udvikler sig på en måde, så det fører til en delvis opløsning af selve EU-samarbejdet.

Debatten op til Regeringskonferencen bør i det hele taget gå på, hvilket europæisk samarbejde vi ønsker os i fremtiden. Og hvorledes vi skaber et mere demokratisk samarbejde. Vi vil i den danske – og socialdemokratiske debat – også skulle forholde os til tanker af mere eller mindre føderalistisk tilsnit.

De politiske partier, NGO'erne og hele civilsamfundet bør inddrages i processen op til Regeringskonferencen. Den konventmodel, der blev benyttet i forbindelse med udarbejdelsen af Charteret om grundlæggende rettigheder, kan være en relevant inspiration.

7. Den demokratiske vision

Efter topmødet i Nice og op til Regeringskonferencen 2004 er der brug for en bred, folkelig debat om, hvad vi ønsker os af det europæiske samarbejde. På samme måde som »the founding fathers« i årene efter 2. verdenskrig i en stjernestund udviklede deres vision for fremtidens Europa.

Fælles europæiske problemer forudsætter fælles europæiske løsninger. Hvis de europæiske befolkninger skal deltage i globaliseringen, ja så forudsætter det et tæt europæisk samarbejde. Behovet for et opgør med tingen-tilstand er oplagt.

Men et tæt europæisk samarbejde forudsætter en stærkere folkelig forankring af samarbejdet. Det forudsætter en politisk vision. Kernen i udviklingen af en europæisk følelse af samhørighed må imidlertid være substansorienteret. Det er naivt at tro, at man blot behøver at skabe overnationale institutioner – en europæisk regering og en fælles præsident – og så går resten af sig selv.

Demokrati skabes ikke fra oven, og institutioner er kun det halve svar. I alle de europæiske lande er der omfattende folkelig skepsis over for projektet. Danmark er et af de få lande, der gennem afstemninger giver befolkningen mulighed for at komme til orde. Gennem omfattende regionalhjælp holdes modstanden i ave i de sydeuropæiske lande – det er en meget dyr og ikke langtidsholdbar måde at sikre den folkelige tilslutning til projektet. Sandheden er, at folkeafstemninger om euroen i de fleste lande ville have givet et nej. Og i et af Unionens kernelande Frankrig stemte omkring halvdelen af befolkningen i sin tid nej til Maastricht-traktaten.

Nationalstaten er fortsat den grundlæggende enhed i det internationale system. Demokratiet er udviklet inden for og forankret i nationalstaten. Jeg er enig i, at det er rigtigt at overgive den nationale suverænitet til et politisk fællesskab som den europæiske Union, hvis det foregår kontrolleret og gradvist. Men ikke i ét hug.

I stedet for at bygge europæiske babelstårne bør vi lytte til den folkelige skepsis. For det er jo sandt, at EU ikke er demokratisk nok. Men europæisk samhørighed skabes ikke natten over. Europæisk identitet kan blive et supplement, som kan bibringe den overnationale beslutningsstruktur den folkelige og demokratiske legitimitet, som den ikke besidder i dag. På sigt. Den lave deltagelse i valg til Europa-Parlamentet er vel mere end noget andet udtryk for, at Europabegejstringen lader vente på sig.

Efter 50 års europæisk integration findes der stadig ingen europæisk identitet. Den kan kun vokse frem i menneskers bevidsthed, når det er blevet en selvfølge at indgå i et større interessefællesskab end det nationale. Den kan fremmes gennem politiske tiltag, som nyder legitimitet, som f.eks. Charteret om grundlæggende rettigheder. Men vigtigere er det at styrke samarbejdet på områder, der

skabere konkrete fremskridt i befolkningernes hverdag og giver håb om en bedre fremtid. Derfor bør vi styrke det internationale samarbejde på områder, der berører befolkningernes velfærd, f.eks. når det gælder fødevarer. Hvis vi ikke reagerer, bliver velfærden gennemhullet i takt med internationaliseringen af økonomierne.

Kravet om et mere socialt Europa er velbegrundet. Vi skal styrke indsatsen til fordel for lønmodtagernes rettigheder i Unionen: et ordentligt arbejdsmiljø, ligebehandling af mænd og kvinder i arbejdslivet, medbestemmelse på virksomhederne og mere og bedre beskæftigelse. EU bør aktivt påtage sig det sociale lederskab i globalisering – ingen anden aktør er klar til det.

Der er behov for en bred, folkelig debat om, hvilke opgaver vi bedst løser i fællesskab. Ikke den lidt defensive og akademiske diskussion om et kompetancekatalog. Men en offensiv debat om de spørgsmål vi bedst kan håndtere sammen: beskæftigelse, miljø, flygtninge, fødevarer, sikkerhed, fredsskabelse, international kriminalitet osv.

Der er brug for en europæisk forfatning eller på dansk: en grundtraktat. Den bør i et letforståeligt sprog fastslå borgernes grundlæggende rettigheder, herunder de økonomiske og sociale, anerkende Europa-Parlamentets essentielle medbestemmelsesret samt hvilke opgaver vi bedst løser i fællesskab.

Efter nej'et den 28. september må den danske Europa-debat ikke gå i granatchok. Det er mit håb, når historien engang skal skrives, at euro-afstemningen vil blive set som et vendepunkt for et stærkere dansk Europa-engagement og for visionen om et demokratisk Europa. Som start på en grundlæggende debat om et helt og samarbejdende Europa på et demokratisk grundlag.

En europæisk forfatningsdebat efter Nice?

Legitimitet, deliberation og behovet for en ny europæisk reformproces

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

»Efter at have banet vej for udvidelsen opfordrer konferencen til en bredere og mere dybtgående debat om Den Europæiske Unions fremtidige udvikling. Det svenske og det belgiske formandsskab vil i 2001 i samarbejde med Kommissionen og med deltagelse af Europa-Parlamentet tilskynde til en bred debat med inddragelse af alle involverede parter: repræsentanter for de nationale parlamenter og for den offentlige mening som helhed, dvs. politiske og økonomiske kredse og universitetskredse, repræsentanter for civilsamfundet osv. Kandidatlandene vil blive inddraget i denne proces på en måde, der skal fastsættes nærmere. [...] Under processen bør bl.a. følgende spørgsmål tages op:

- Mulighederne for at fastlægge og overvåge en mere præcis afgrænsning af kompetencefordelingen mellem Den Europæiske Union og medlemsstaterne, der tager hensyn til subsidiaritetsprincippet.*
- Status for Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, der i overensstemmelse med konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Köln blev proklameret i Nice.*
- En forenkling af traktaterne med henblik*

på at gøre dem klarere og lettere at forstå uden at ændre deres indhold.

- De nationale parlameters rolle i den europæiske arkitektur.*

Konferencen tager ovennævnte spørgsmål op ud fra en erkendelse af, at der er behov for at forbedre og overvåge Unionen og dens institutioners demokratiske legitimitet og åbenhed med henblik på at bringe dem tættere på borgerne i medlemsstaterne.

Konferencen er enig om, at der efter disse indledende skridt skal indkaldes til en ny konference mellem repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer i 2004 for at behandle ovennævnte spørgsmål med henblik på at foretage de hermed forbundne traktatændringer.«

1. Indledning

Med denne erklæring åbnede EUs 15 stats- og regeringschefer i Nice for alvor for en diskussion om det europæiske politiske systems fremtid. Denne debat kan, også uden at resultatet nødvendigvis bliver omfattende traktatændringer eller en decideret forfatning, beskrives som en forfatningsdiskussion: En debat om de grundlæggende regler og

normer for Den Europæiske Unions indretning og virkemåde, som skal informere fremtidige reformer. Spørgsmålet er, hvilken betydning denne »post-Nice proces« kan forventes at få, og hvordan den kunne tænkes at bidrage til at løse EUs eksisterende legitimitetsproblemer. Det er de to temaer, jeg vil analysere her. Efter en diskussion af Nice-erklæringens mulige konsekvenser for den danske EU-debat er fokus på karakteren EUs legitimitetsproblemer.

Mit argument vil selv om man kan pege på mange forskellige årsager til Unionens »legitimitetsunderskud«, så stammer et væsentligt bidrag fra selve den institutionelle udformning af EUs reformproces: Set fra et diskursteoretisk normativt synspunkt er der klare grænser for, hvad regeringskonferencerne i deres nuværende udformning kan og vil gøre for at øge EUs demokratiske legitimitet. Der er derfor behov for at styrke forbindelseslinierne mellem på den ene side den civilsamfundsmæssige meningsdannelse i EUs medlemsstater og på den anden side den politiske viljesdannelse, som finder sted. Gennem en større offentlig involvering og gennem institutionaliseret offentlig deliberation skal der skabes bedre betingelser for, at almene, europæiske hensyn snarere end snævre nationale interesser kan sætte retningen for fremtidige reformer af EU.

2. Den danske EU-debat åbner sig

Hvilken betydning kan man forvente at Nice-erklæringen om en bred diskussion af Unionens fremtidige indretning vil få i dansk sammenhæng? Erklæringen rejser en forhåbning om, at den danske EU-debat måske nu endelig – ca. 30 år efter det danske medlemskab – kan tænkes at bryde ud af den traditionelle danske debatskabelon. Denne debatskabelon er for det første karakteriseret ved, at positionerne uanset den konkrete anledning altid ender i to skarpt optrukne, modstående positioner, »ja eller nej«, »ude eller inde«, skal »vi« skal være med »dem« eller ej. For det andet

ved at placeringen på positioner hovedsagelig bestemmes af varierende definitioner af »den nationale interesse« – hvad der skal indgå i denne nationale interesse med hvilken vægt (Thomsen 1993, Pedersen 1996, Friis 1999). Og endelig for det tredje ved det forhold, at »ja« og »nej«-siden i debatten repræsenterer to grundlæggende forskellige udlægninger af den udviklingsdynamik, som den konkrete traktatreform er en del af. Er der tale om en »glidebane«, hvor det ene skridt med nødvendighed vil føre til det næste? Eller er der tale om en proces, som i bund og grund er kontrolleret af hver af de deltagende regeringer og dermed deres parlamenter og/eller befolkninger?

Med hensyn til de to første karakteristika ved den danske debat, så følger denne historiske polarisering vel til dels af folkeafstemningsinstitutionens natur i EU-sammenhæng, hvor der tages ja-nej stilling til netop dansk deltagelse eller ej. På den baggrund er det også sandsynligt, at de historiske mønstre i EU-debatten vil blive gentaget i kommende folkeafstemninger om reformer af EU. Men i perioden indtil den kommende regeringskonference sætter Nice-erklæringen i det mindste et andet perspektiv på dagsordenen: det samlede europæiske perspektiv. Dertil kommer, at enhver tale om EU som et rent økonomisk projekt, som et udvidet handelssamarbejde til gavn for dansk eksport osv. nu endegyldigt må forstumme.¹ Med Nice-erklæringen åbnes der for en omfattende diskussion af EUs grundlæggende karakter, en diskussion, som i sin natur er politisk og som i sig selv er med til at omdefinere EU til et mere politisk projekt – for uanset udfaldet af debatten og eventuelle kommende reformer bidrager selve forfatningsdebatten i et eller andet omfang til skabelsen af et europæisk politisk *demos*, et politisk fællesskab hvis medlemmer gensidigt anerkendes som ligeværdige borgere.

Men det er med hensyn til det tredje træk ved den danske Europadebat, man kan have de

største forhåbninger til virkningen af Nice-erklæringen. EU-spørgsmålet har udviklet sig til den største legitimitetskrise for det danske politiske system i nyere tid – et spørgsmål, hvor et overvældende folketingsflertal nu to gange er blevet underkendt af et befolkningsflertal, og hvor der derved er blevet udtrykt en grundlæggende mistillid til selve det repræsentative demokrati.²

Årsagerne til dette forhold er ikke hovedspørgsmålet her. Men det er sandsynligt, at en af grundene skal findes i fraværet af én troværdig tolkning af udviklingsdynamikken i EU. For det er kendetegnende for den danske europadebat, at der tværtimod findes to diametralt modsatte opfattelser hvordan EU udvikler sig, som står stejlt overfor hinanden: På den ene side repræsenterer »ja«-siden i debatten en intergovernmental opfattelse af EU. Kernen i denne opfattelse er, at den europæiske integration grundlæggende kontrolleres og fortsat vil blive kontrolleret af de nationale regeringer. Og i den danske udlægning af tankegangen kan man endda tilføje, at kontrollen udøves af *alle* regeringer, store som små, hvor store staters regeringer altså ikke er i stand til at gennemtvinge ændringer imod de smås vilje. De konkrete virkninger af denne opfattelse for »ja«-sidens argumentation har været en konsekvent fokusering på det aktuelle, på den enkelte traktatændring og dens umiddelbare konsekvenser, og en tilhørende benægtelse af, at den enkelte reform er en del af en »glidebane«, der fører mod en centraliseret europæisk statsdannelse.

Heroverfor står en anden udlægning, ifølge hvilken nationale regeringer, parlamenter og befolkninger kun i begrænset grad har kontrol med EUs udvikling. Logikken er tæt på at kunne kaldes neofunktionalistisk, for ifølge denne teoretiske tradition er en af de vigtigste drivkræfter i den europæiske integration en funktionel nødvendighed – integration indenfor én sektor skaber et tvingende behov for europæiske løsninger indenfor andre sek-

torer. Der kan derfor ligge langt mere i den enkelte traktatændring, end hvad der umiddelbart møder øjet. Fra den enkelte medlemsstats og befolknings side gælder det derfor om at stoppe processen, hvor det er muligt, for at undgå at blive fanget i en europæisk centraliseringsspiral.³

Som den danske EU-debat har udviklet sig, er det åbenbart, at den intergovernmentale udlægning af EUs udviklingsdynamik, hvor hver enkelt medlemsstat har fuld kontrol med udviklingen, har mistet troværdighed. Det uanset at det formelt set er korrekt, at en konkret traktatreform i sig selv for den enkelte medlemsstat hverken indebærer nogen juridisk eller politisk forpligtigelse til fremtidige reformer. »Glidebanen« er derfor en politisk realitet – i den forstand at argumenter, der afviser eksistensen af en automatik mod egentlig europæisk statsdannelse, afgørende har mistet deres gennemslagskraft i forhold til store vælgergrupper: For vælgerne har ved selvsyn konstateret, at hver EU-reform følges af ønsket om flere reformer. Og hvor stopper det?

På den baggrund falder Nice-erklæringen på et meget tørt sted. Den danske europadebat har igennem hele perioden siden 1972 været fanget i en diskussion om EUs udviklingsdynamik, og om farerne og konsekvenserne ved at tiltræde denne eller hin traktatændring. Men når spørgsmålet om EUs grundlæggende karakter nu sættes til debat, så bliver dette spørgsmål – i hvert fald i første omgang – irrelevant. Spørgsmålet bliver, hvordan EU i sin endelige udformning bør se ud. Ikke hvad det eksisterende EU er, hvad en konkret reform eventuelt og eventuelt ikke peger hen imod og om Danmark derfor bør sige nej eller ej. Grundlaget for en mere reel debat er dermed også skabt. Det vil være naivt at tro, at den eksisterende kløft mellem befolkning og repræsentanter kan fjernes blot igennem en sådan debat. Men argumentet her vil være, at selve forfatningsdiskussionen under be-

stemte betingelser vil kunne bidrage til at mindske såvel EUs generelle legitimitetsproblemer som de konkrete problemer, der kommer til udtryk i de tilbagevendende danske underkendelser af nok så massive folketingsflertal.

3. EUs legitimitetsproblemer

Nice-erklæringen kan ses som stats- og regeringschefernes forsøg på at tage EUs legitimitetsproblemer alvorligt. Og Maastricht-traktatens tumultagtige ratifikationsproces er vel fortsat det tydeligste udtryk for, at det europæiske politiske system lider af om ikke en legitimitetskrise så i hvert fald et legitimitetsunderskud (Obradovic, 1996: 192-3). Både op til og især efter forhandlingen af Maastricht-traktaten har hensynet til en folkelig opslutning til EUs institutioner og politikker derfor også haft en fremtrædende placering. Det gælder eksempelvis diskussionen om unionsborgerskabet, om nærhedsprincippet og om åbenhed og gennemsigtighed i EU (Lodge, 1994; Friis 1999).

Men denne tolkning af Nice-erklæringens baggrund er desværre nok lidt for venlig overfor stats- og regeringscheferne. For det er værd at bemærke, at erklæringen først kom med i traktaten efter betydeligt tysk pres, og at heller ikke den tyske motivation først og fremmest ser ud til at være hensynet til EUs folkelige opbakning. Den tyske regerings ønske har derimod været at klargøre kompetencefordelingen mellem EU, medlemsstats- og delstatsniveau, af én bestemt årsag: De tyske delstater har efter Fællesakten i 1986 oplevet at deres kompetencer, som ellers skulle være forfatningsmæssigt garanteret, glider dem af hænde på grund af især den øgede brug af flertalsafgørelser i EU.⁴ Det er denne delstatsinteresse og det massive politiske pres, som den har resulteret i, der nøgternt vurderet er den vigtigste årsag til, at erklæringen om post-Nice processen overhovedet fandt plads i traktaten, og at den udtrykkeligt omfatter et ønske om et klarere kompetencefor-

deling mellem EU og medlemsstaterne (Harnisch og Stahl, 2000). For at foregribe argumentationen nedenfor, så er også selve Nice-erklæringen om EUs fremtidige udvikling altså i høj grad et resultat af medlemsstatslige eller delstatslige særinteresser, snarere end noget hensyn til den europæiske konstruktions legitimitet, holdbarhed og demokratiske karakteristika. På samme tid må det dog medgives, at erklæringen faktisk åbner op for en debat og en deliberativ proces, hvis perspektiv netop rækker ud over det rent nationalstatslige eller for den sags skyld subnationalstatslige.

Hvori bunder EUs legitimitetsproblemer? Begrebet om politisk legitimitet henviser til en idé om folkelig accept af politisk autoritetsudøvelse og til hvilke principper der kan bringes i anvendelse for at retfærdiggøre både den folkelige accept og af udøvelsen af autoritet (Habermas 1996). Hvad der udgør (normativt) gyldige grunde for og (eksplanativt) effektive årsager til politisk legitimitet er et omdiskuteret spørgsmål, som befinder sig i kernen af den politiske teori. Men for enkeltheds skyld kan man skelne mellem tre hovedopfattelser af politisk legitimitet: 1) Den utilitaristiske: Legitimitet som bundet til et systems outputeffektivitet. 2) Den komunitært-republikanske: Legitimitet som bundet til eksistensen af en kollektiv viljesdannelse på baggrund af og som led i den stadige genskabelse af et norm- og værdifællesskab. 3) Den liberale: legitimitet som bundet til bestemte individuelle rettigheder. Hertil vil jeg føje en fjerde opfattelse af politisk legitimitet som forbundet med kommunikativ rationalitet (Habermas 1995; 1996; Eriksen 1999; Eriksen 2000,).

Opfatter man disse hovedgrupper som forklarende teorier, kan der med deres hjælp gives flere troværdige bud på EUs legitimitetsproblemer. For det første er det kendetegnende ved EU, at det som politisk system historisk set er blevet søgt legitimeret gennem skabel-

sen af unikke resultater, altså resultater der ikke kunne skabes på nationalt plan. Velstand via frihandel, fred og sikkerhed for eksempel. Også de argumenter, der er blevet anvendt for at legitimere den europæiske konstruktion i de enkelte medlemsstater, har ofte henvist til EUs nytteværdi (Jachtenfuchs et al., 1998). Men der er et afgørende problem med den utilitaristiske legitimitet: Der er tale om en betinget og dermed per definition ustabil tilslutning. Hvis ikke systemet leverer vareren, vil støtten blive slidt ned og deltagende aktører vil søge efter andre samarbejds-muligheder (Scharpf 1997: 256). Hertil kommer, at der har været mange om at dele æren for de varer, EU i sin officielle retorik har sat sig for at levere (f.eks. NATO mht. fred og sikkerhed, medlemsstaternes egne regeringer mht. beskæftigelse og velfærd osv.).⁵ Af samme årsag er det også i dag et åbent spørgsmål hvilke varer EU rent faktisk har leveret og fortsat kan levere. Endelig kan man hæfte sig ved de mange EU-politikker, hvis fremmeste kendetegn har været evnen til at generere avisoverskrifter om ressourcespild, ineffektivitet, bureaukrati eller misbrug.

I den kommunitært-republikanske legitimitetsopfattelse står begrebet om folkesuveræniteten centralt: den politiske legitimitet skabes i det øjeblik folkets suverænitæt kan komme til udtryk, hvor det står folket frit og er folket muligt at definere det fælles bedste. EUs problem er i dette perspektiv de elementer af indirekte eller fraværende repræsentation, som karakteriserer systemet: Af en uvalgt embedsmandsorganisation at være har Kommissionen stor selvstændig indflydelse, Rådet er kun indirekte valgt og Europa Parlamentet ikke en fuldgyldig medspiller. Bortset fra enkelte medlemslandes bestemmelser om folkeafstemninger er der intet direkte demokrati involveret i den europæiske konstruktion.

Udover begrebet om folkesuveræniteten er også et andet element vigtigt i den kommunitært-republikanske opfattelse af legitimitet:

Folkesuveræniteten skal på samme tid udtrykke og forme et fællesskab af en bestemt slags, nemlig et fællesskab om »det fælles bedste og det gode liv«. Demokrati bliver herved også en kollektiv selverkendelsesproces, hvorigennem fælles værdier og normer erkendes og etableres. Hvis udgangspunktet er, at legitimitet på denne måde er knyttet til eksistensen af fælles normer og værdier, en fælles identitet med andre ord, så bliver EUs legitimitetsproblemer et udtryk for netop fraværet af en sådan fælles identitet og indre homogenitet: EUs karakterer af en multilinguistisk, multikulturel pluralitet af samfund, fraværet af et homogent *demos* (som i denne udgave i virkeligheden er *et-nos*), stiller sig i vejen for EUs legitimitet. I den tyske forbundsdomstols udlægning i dommen om Maastricht-traktaten kræver det demokratiske princip i dette perspektiv, at udøvelsen af suveræne rettigheder udledes direkte fra statsfolket (»Staatsvolk«), hvis viljesdannelse igen fordrer »en relativt homogen basis, åndeligt, socialt og politisk«, dertil hørende medierende agenter for en sammenhængende politisk diskurs såsom medier, politiske partier og interesseorganisationer, og et fælles sprog (BVG 1993; jf. Grimm 1995: 294 ff. og Habermas 1999a: 180-84). Eller i en formulering, som er noget mere åben omkring det organiske, substantialistiske begreb om »folket«, der gemmer sig bag disse argumenter: EU mangler den oprindelsesmyte der kan understøtte et sammenhængende (organisk) politisk system, blandt andet fordi denne myte hævder eksistensen af en tidsoverskridende fælles identitet (Obradovic 1996: 175-6).

EU har ikke mindst i kraft af de senere års traktatændringer søgt nærmere at definere indholdet af en europæisk identitet, i første række gennem en stærkere fremhævelse af de politiske værdier, som er definerende for samarbejdet, og som karakteriserer »os« der er med i klubben i forhold til »dem«, der ikke er det (Friis 1999): I Amsterdam-trakta-

tens artikel 6 fremhæves tydeligere end nogensinde tidligere nogle grundlæggende principper, som siges at ligge bag integrationsprojektet: Frihed, demokrati, respekt for menneskerettighederne og grundlæggende frihedsrettigheder, og for retsstatsprincippet. Ikke desto mindre kan man med udgangspunkt i det komunitært-republikanske perspektiv spørge, om en identitet kan skabes i kraft af spidsfindigt formulerede traktattekster, eller om ikke der kræves mere end det? Kan nogle grundlæggende politiske værdier, som tilmed ikke engang er begrænset til at have gyldighed for EUs medlemsstater, gøre det ud for det fællesskab om »det fælles bedste og det gode liv«, som ligger i denne legitimitetsopfattelse?

Ser man på den tredje hovedopfattelse af politiske legitimitet, den liberale, så kan et bud på EUs aktuelle legitimitetsproblemer her findes i samarbejdets oprindelige udformning som et økonomisk fællesskab: De rettigheder, som blev garanteret i Rom-traktaten, definerede primært EU-borgeren som økonomisk agent: med retten til at handle og flytte kapital og sin egen eller andres arbejdskraft over landegrænser. Disse rettigheder var snævert knyttede til samarbejdets økonomiske nytteværdi og den legitimitet, der herigennem kunne stemples op ad jorden for EU-systemet som helhed var dermed i realiteten en særlig udgave af den utilitaristiske legitimitet, og karakteriseret af de samme svagheder: en betinget og ustabil legitimitet.

Det er derfor heller ikke overraskende at EF-domstolen tidligt søgte at give disse økonomiske rettigheder en mere almenmenneskelig appel på et område, hvor traktaten åbnede op for det, nemlig i forbindelse med ligeløns-spørgsmålet (Hagen 1990: 83-84).⁶ På samme måde giver den voksende betydning af individuelle rettigheder i EUs traktatværk både før og efter forhandlingen af Maastricht Traktaten mening som et forsøg på at styrke EUs legitimitet ad liberal vej: Det stormom-

suste sociale charter fra 1989 definerer en række generelle lønmodtagerrettigheder. I selve Maastricht Traktaten blev begrebet om Unionsborgerskabet og tilhørende individuelle rettigheder for første gang søgt præciseret i selve traktatteksten. Post-Maastricht diskussionerne om åbenhed, gennemsigtighed og subsidiaritet fremtræder som forsøg på at styrke borgernes støtte til systemet ved at sætte bestemte grænser for EU-magtens autoritetsudøvelse, eller de processer denne autoritetsudøvelse tager form igennem. Sidste skud på stammen er det charter om basale rettigheder i EU, der blev præsenteret forud for den regeringskonferencen i Nice. Charteret er endnu ikke en del af traktatværket, men dets status er et af de spørgsmål, der efter planen skal afklares på næste regeringskonference.

Hvor effektiv kan man forvente, at denne strategi vil vise sig at være? Målt på den generelle opslutning til EU i befolkningerne ser effekterne indtil nu ud til at være yderst begrænsede: Opslutningen er ikke styrket siden spørgsmålet om EU-borgerrettigheder blev sat på dagsordenen, snarere tværtimod. Dette skyldes måske først og fremmest, at mange af de rettigheder, der nu defineres i eller omkring EUs traktatværk, ikke er substantielt nye rettigheder – de har som hovedregel allerede været defineret for borgerne i de enkelte medlemsstater, enten i medlemsstaternes grundlove eller f.eks. i kraft af den enkelte stats ratifikation af internationale konventioner såsom Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. EUs borgerrettigheder kommer dermed for en stor dels vedkommende til at fungere som et supplement til eller en garant for rettigheder, der allerede er defineret andetsteds.

4. Legitimitet og deliberation

Anvendt som forklarende tilgange kan der altså ud fra alle de tre nævnte opfattelser af politisk legitimitet findes nogle bud på EUs aktuelle legitimitetsproblemer. Men der er

knyttet nogle normative problemer til hver af disse legitimitetsopfattelser: Med hensyn til legitimitet som bundet til output-effektivitet, så ignorerer denne opfattelse fuldstændig deltagelsesaspektet i demokratisk legitimitet. Den utilitaristiske opfattelse harmonerer fint med ekspertstyre eller styre gennem uafhængige specialiserede instanser, men normer og regler der frembringes ad denne vej kan kun opnå en begrænset legitimitet, eftersom de ikke valideres igennem kritisk diskussion og afprøvning i offentlig debat og ikke involverer befolkningen i fælles meningsdannelse (Habermas 1999b: 49-50; Eriksen 1999: 17). Disse kritikpunkter er også relevante i forhold til en liberal opfattelse af legitimitet: Den liberale opfattelse privilegerer borgerens private autonomi i form af beskyttelsen af borgerens ret overfor statsmagten gennem ukrænkelige individuelle rettigheder over borgerens deltagelse og den aktive tilblivelse af fælles viljer (»det gode«) gennem politisk deltagelse.

Endelig er den komunitært-republikanske opfattelse af legitimitet for sin del bundet til en forestilling om kulturel homogenitet og enhed, som dels ikke forekommer relevant i dag, dels måske altid har været en forestilling (Anderson 1989). Mere grundlæggende indebærer ideen om et substantielt værdimæssigt »folkefællesskab« i sig selv en risiko for, hvad der er blevet kaldt »boundary abuses« (Weiler 1998): At en forestilling om en fælles identitet er anledning til undertrykkelse af forskellighed og udgrænsning af »andre«. Eller med lidt andre ord: Den komunitært-republikanske opfattelse af legitimitet som skabelsen af en fælles vilje om »det gode liv« harmonerer dårligt med en opfattelse af politisk autoriteter, der i sig selv er neutrale med hensyn til hvad som er »det gode liv«.

Skal man foretage en normativ vurdering af EUs legitimitetsproblemer og på et normativt grundlag pege på nogle mulige veje ud af disse problemer, kan man derfor introducere en

fjerde legitimitetsopfattelse: Med udgangspunkt i Habermas' diskursetik forsøger den diskursteoretiske demokratiopfattelse at slå bro over kløften mellem det liberale og det komunitært-republikanske legitimitetssyn og at undgå den prioritering af ret over godt, der finder sted i den liberale teori, og den spejlvendte prioritering af godt over ret, som er konsekvensen i den komunitære tankegang. Det sker ved at hævde, at både borgerens private og deres offentlige autonomi er en forudsætning for demokratisk legitimitet. Og demokratisk legitime bestemmelser finder vi, når en bestemmelse mødes med tilslutning fra alle borgere i en diskursiv og juridisk konstitueret lovgivningsproces (Habermas 1996: 110). Eller i en mindre krævende udformning af dette princip: De bestemmelser er legitime som stammer fra en åben og fair proces, hvis resultatet af denne proces er åben for yderligere deliberation og processen gør flertallets offentlige deliberation til den suveræne magts kilde (Bohman 1996: 187). Denne udformning af princippet tager højde for, at politisk legitimitet også kan være resultatet, selv hvor udfaldet ikke er en konsensus, men hvor en minoritet forstår og respekterer de grunde, der er givet af en majoritet, og accepterer resultatet fordi det er produktet af en fair proces.

Legitim politisk autoritet føres altså her ikke tilbage til enten grundlæggende individuelle menneskerettigheder (eller andre lignende metafysiske instanser) eller til en idé om legitime love som udtryk for almenviljen eller folkets suverænitet. I stedet er legitime love karakteriseret ved, at de skal bestå en diskursiv test. Den diskursive test udgøres af den åbne og lige udveksling af argumenter, der henviser til almene gyldighedskrav. Hvis denne test skal kunne munde ud i rationelle enigheder, eller i det mindste rationelle flertalsdannelser jf. Bohman, forudsættes nemlig både individuelle rettigheder og muligheder for deltagelse (Habermas 1999a: 277-292; Eriksen 1999).

Hvordan ser EUs legitimitetsproblemer ud anskuet fra en sådan diskursteoretisk synsvinkel? Lakmustesten for EU bliver i det diskursteoretiske perspektiv ikke i sig selv om EUs institutioner og repræsentationsprincipper har en bestemt udformning eller om EU tildeler sine borgere bestemte rettigheder. Disse forhold indgår i evalueringen, men for mig at se som et led i besvarelsen af to andre og mere overordnede spørgsmål: 1) Hvilke muligheder der er for, at civilsamfundsmæssigt forankrede offentligheder og deres *context of discovery* og meningsdannelse kan kanalisere problemstillinger ind i og øve indflydelse på det formaliserede politiske systems viljesdannelse? For i Habermas' perspektiv er det i den civilsamfundsmæssigt forankrede offentlighed, vi finder den kommunikation, som tilnærmer sig en rationel diskurs, hvor kun »det bedre arguments ejendommelige tvangløse tvang« er udslagsgivende for diskussionen (Haahr 2000: 16-27). 2) I hvilket omfang fungerer det formaliserede politiske system som en *context of justification*, hvor den offentlige meningsdannelse efterprøves gennem åben og lige debat og deliberation for bl.a. krav, der ikke kan retfærdiggøres, før den omformes til konkrete ønsker, viljer og forslag til beslutninger (jf. Eriksen 1999: 44-5)?

Eriksen (2000) har gjort et første forsøg på at indkredse EUs legitimitet eller mangel på samme med dette udgangspunkt. Det må tages som et udtryk for diskursteoriens relativt nuancerede fremstilling af legitimitetsproblematikken, at analysen resulterer i et mere komplekst billede, end hvis udgangspunktet er en af de tre tidligere nævnte opfattelser af legitimitet.

Med hensyn til det første af de to ovennævnte evalueringskriterier er den offentlige sfæres tilstand og karakter meget væsentlig. Men når nogle af EUs legitimitetsproblemer som berørt føres tilbage til fraværet af en fælles viljesdannelse som fordrer en homogen

basis, herunder europæiske medier, politiske partier og interesseorganisationer, så hviler denne opfattelse på en nostalgisk forestilling om én sammenhængende offentlighed, der igen ofte viser sig at være knyttet til et problematisk organisk begreb om folket (Habermas 1999a: 188-91). Eriksens og Habermas' pointe er, at denne sammenhængende offentlighed ikke er en nødvendighed for demokratisk legitimitet – for offentlighedernes rolle er ikke dannelsen af en fælles vilje men netop meningsdannelse i en bredere forstand. Selv om man kan tale om et fragmentationsproblem (som man i parentes bemærket finder både på nationalt og europæisk plan), så er vurderingen i Habermas' optik nærmere, at jo flere offentligheder, jo mere debat og som en konsekvens jo mere demokrati. For jo flere offentligheder, jo færre stemmer udelukkes og jo flere spørgsmål rejses der. Herigennem opstår der flere muligheder for at teste magtens legitimitet. Desuden skal offentligheden ikke opfattes som en enhed, som findes eller ikke findes, men snarere som noget, der opstår og formes i opposition til beslutningstagende organer (Eriksen 2000: 54). I dette perspektiv kan man ikke sige, at en europæisk offentlighed er helt fraværende, selv om den tydeligvis har en anden karakter end i en typisk nationalstat.

Med hensyn til evalueringskriteriet om EUs *context of justification*, så er spørgsmålet her, hvilken kvalitet der er i den institutionaliserede delibererings-, forhandlings- og afstemningsproces? I hvilket omfang kan EUs formelle organer siges at bidrage til »oplyste meninger« igennem deliberation med henvisning til generaliserbare interesser eller gensidigt anerkendte grunde? Er institutionerne strukturerede til at omfatte relevante stemmer, til at afbalancere eller afbøde forskelle i ressourcer og til at nå rationelle kollektive beslutninger, dvs. gennem en rationel diskussion? Er institutionerne åbne for offentligheden? En første observation her er, at EU bestemt ikke mangler repræsentative organer,

hvor der skabes mulighed for deliberation: borgerne repræsenteres i Europa Parlamentet, medlemsstaterne i Ministerrådet, regionerne i Regionsudvalget og arbejdstager- og arbejdsgiverinteresser i det Økonomiske og Sociale Udvalg.

Men vandene deler sig i beskrivelsen og vurderingen af kvaliteten af de processer, som finder sted i disse repræsentative organer, og Eriksen ser sig ikke i stand til at fælde en samlet dom over diskussionen: På den ene side hævdes det af mange, at deliberationen i EUs repræsentative organer følger »magtens« snarere end »argumentets« logik. Egeninteressen og ikke en fællesinteresse er dominerende, store medlemsstater og stærke økonomiske interesser stemmer privilegeres i processen. Embedsmænd og udpegede eksperter har ofte en større rolle at spille i beslutningsprocessen end valgte repræsentanter, og bestemmelser gennemføres ofte uden rimelige høringer og uden megen offentlighed og gennemsigtighed (jf. f.eks. Middlemas 1995).

På den anden side kan man hæfte sig ved en række forhold, der styrker kvaliteten af deliberationen i EUs politiske system: Det er et system, der grundlæggende er juridisk/legalt begrænset i kraft af traktatværkets principper og EF Domstolens rolle, som igen bl.a. hævdes at være styret af hensynet til basale menneskerettigheder. Små medlemsstater overrepræsenteres systematisk, og hvor énstemmighedsprincippet finder anvendelse gives de små stater en formel lighed med store i beslutningsprocessen. Énsstemmighedsprincippet kan endda siges at fremme kommunikativ rationalitet, fordi der er et incitament til at søge at overbevise alle, ikke blot en majoritet. Dette gælder også i EU-systemets embedsmænds- og ekspertudvalg, som desuden er forpligtede af juridiske normer og procedurer. Flere studier har desuden peget på, at der faktisk foregår en deliberation af høj kvalitet i EUs ekspert- og embedsmænds-

udvalg, i den forstand at den dominerende logik er »the logic of arguing« og ikke »the logic of bargaining«. I disse afgrænsede ekspertkredse ser deltagerne ud til at ændre præferencer og holdninger blot i kraft af diskussionen og dens argumenter (jf. f.eks. Jørges og Neyer 1997; Kerremans 1996; Beyers og Dierickx 1998). Bidraget til skabelsen af politisk legitimitet i disse udvalg kan dog diskuteres. Udvalgene er per definition karakteriseret ved ulige adgang, og om udvalgenes beslutningsresultater kan bestå en kritisk afprøvning i offentlig debat forbliver oftest et ubesvaret spørgsmål.

5. IGC-processens legitimitet

Det, jeg vil forsøge at gøre her, er imidlertid at anvende den diskursteoretiske legitimitetsopfattelse ikke på EU som helhed, men på den proces hvorigennem EU er blevet til og har udviklet sig igennem de seneste 5 årtier: De tilbagevendende regeringskonferencer. Nice-erklæringen har som nævnt åbnet op for en bred deliberativ proces, som i både ånd og bogstav lægger sig fint op ad den diskursteoretiske demokratiopfattelse. Men spørgsmålet er, i hvilket omfang post-Nice processen kan siges at bidrage til EUs fremtidige legitimitet, når man tager den sandsynlige slutfase af denne proces i betragtning: Afholdelsen af endnu en regeringskonference og dens sandsynlige udmøntning i endnu en række reformer af EUs traktatværk. Og det mere generelle spørgsmål er, hvor legitim hele IGC-processen er.

Igen er to overordnede evalueringskriterier relevante: For det første sammenhængen mellem en civilsamfundsmæssig meningsdannelse og det formelle politiske systems viljesdannelse. Og for det andet kvaliteten af det formelle politiske systems viljesdannelse mht. repræsentation, deliberation og offentlighed. Som jeg ser det, indebærer IGC-processens natur alvorlige problemer for begge kriteriers vedkommende. Og kernen i disse problemer er begrebet om den nationale interesse og de begrænsninger

dette begreb i sig selv indebærer for både menings- og viljesdannelse.

Den civilsamfundsmæssige meningsdannelses betydning i post-Nice processen kan umiddelbart se uproblematisk ud: Nice-erklæringen åbner jo som sagt op for en omfattende deliberativ proces. I kraft af eksisterende offentligheder i de enkelte medlemsstater (som dog ud fra et deliberativt demokratisk ideal langt fra fungerer optimalt), vil denne diskussion principielt kunne involvere alle borgere i en åben meningsdannelse. Og man kan som nævnt indledningsvis godt have nogle forhåbninger til karakteren af den diskussion, erklæringen vil afstedkomme.

Problemet opstår i forbindelsen mellem den offentlige meningsdannelse og det formelle politiske systems viljesdannelse. For hvor den offentlige meningsdannelse i kraft af den dagsorden, der er formuleret med Nice-erklæringen, har et europæisk perspektiv, så indebærer omformningen af meningsdannelse til viljesdannelse i forbindelse med den forestående regeringskonference, at der skal formuleres en national forhandlingsposition. Heri skjuler der sig flere spændinger og modsigelser.

For det første ligger der i selve begrebet om en national forhandlingsposition en principiel konflikt med den deliberativt demokratiske idé om deliberation på basis af og med respekt for generaliserbare interesser. For den nationale forhandlingsposition er udgangspunktet for en strategisk holdning, hvor involverede aktører søger at maksimere deres succes i forhandlinger med andre gennem anvendelsen af trusler og løfter. Det deliberative ideal og ideen om deliberativ demokratisk legitimitet hviler i modsætning hertil på, at deltagerne i diskursen gensidigt anerkender hinandens lige ret til at deltage og til at bidrage med samme vægt i diskussionen samt indtager en forståelsesorienteret holdning, dvs. søger at overbevise hinanden ved gode

grunde og er villige til at ændre præferencer og synspunkter alene i kraft af de fremførte argumenter. Begrebet om den nationale forhandlingsposition foregriber en bestemt interaktionsproces, nemlig den strategiske, som er i konflikt med en forståelsesorienteret attitude.

For det andet viser det sig i perspektivforskningen fra det overnationale til det nationale, at EUs *context of justification* i forbindelse med IGC-processen lider af en afgørende svaghed: I modsætning til Nice-erklæringens målsætninger om en europæisk meningsdannelsesproces er der netop ikke tale om en europæisk »context of justification«, men om 15 forskellige nationale »contexts of justification«. Det er i den nationale kontekst, den nationale forhandlingsposition skal udmøntes og retfærdiggøres, ikke i den overnationale eller europæiske kontekst. Og hvor selve Nice-erklæringens underforståede *demos* er et europæisk *demos*, så er IGC-processens underforståede *demos* de 15 nationale befolkninger hver for sig. Kernen i dette problem er, at de generaliserbare europæiske interesser, som måtte indgå i den offentlige meningsdannelse i kraft af Nice-erklæringens perspektiv, kun vanskeligt kan finde plads i en viljesdannelsesproces, som per definition er centreret omkring en national og dermed kun i begrænset grad en generaliserbar interesse.

Påstanden er ikke, at det europæiske perspektiv og europæiske generaliserbare interesser er helt fraværende i IGC-processerne, eller for den sags skyld i de nationale parlamenters debatter forud for fastlæggelsen af nationale forhandlingspositioner. Der er tværtimod adskillige eksempler på, at regeringer har fremført holdninger og argumenter, som ikke direkte kan afledes af en idé om en national interesse (i hvert fald ikke i snæver forstand), eller som måske oven i købet kan tolkes som værende i modstrid med en national interesse på kort eller lang

sigt.⁷ Men påstanden er, at der sker en indsnævring af de repræsenterede synspunkter i IGC-processen til skade for generaliserbare europæiske interesser i kraft af selve processens institutionelle udformning, og jeg vil hævde, at denne indsnævring har nogle mærkbare konsekvenser, jf. nedenfor.

For det tredje så indebærer selve kravet om formuleringen af nationale forhandlingspositioner, at der vil være nogle klare grænser for offentlighedens involvering i processen. Strategisk interaktion i forhandlinger indebærer, at de involverede parter søger at maksimere deres succes, dvs. opnå forhandlingsudfald, der har størst mulig overensstemmelse med parternes forud givne præferencer. Det indebærer igen, at hver aktør har et incitament til at skjule eller misrepræsentere sine sande præferencer: I en situation, hvor en part, som åbent fremlægger sine sande præferencer, møder parter, der misrepræsenterer deres præferencer til egen fordel (f.eks. ved at fremlægge krav, der er betydeligt større end hvad man i virkeligheden vil stille sig tilfreds med), vil forhandlingsresultatet alt andet lige blive til fordel for de parter, som har misrepræsenteret deres præferencer. Hvis holdningen er strategisk og målet er at maksimere egen succes, så må offentligheden derfor udelukkes fra formuleringen af den præcise forhandlingsstrategi og de præcise målsætninger, fordi strategien og de præcise målsætninger i kraft af offentlighedens involvering ville blive afsløret for de øvrige forhandlingsdeltagere. Offentligheden og dens meningsdannelse kan inddrages i fastlæggelsen af overordnede målsætninger og værdier, som igen kan danne et grundlag for en overordnet udgangsposition i forhandlingerne. Men selve forhandlingsstrategien og det udfald, som en part ville kunne acceptere, vil ikke kunne blive genstand for offentlig diskussion og afprøvning.

Offentlighedens udelukkelse skaber i sig selv et legitimitetsproblem (jf. også Kelstrup

1998), for i den diskursteoretiske demokrati-forståelse er det offentligheden af borgere og den offentlige diskursive proces, som er den grundlæggende kilde til legitimitet. Mere specifikt, så viser problemet sig i misforholdet mellem på den ene side de overordnede målsætninger, der var udgangspunktet for forhandlingerne, og på den anden side selve forhandlingsresultatet. Situationen er velkendt: Udslidte forhandlere vender hjem fra forhandlingsbordet i Bruxelles eller en anden europæisk storby, kun for at blive mødt med en byge af spørgsmål, kritik og krav om genforhandlinger osv. Problemet er iboende i processen, for når udgangspunktet er en strategisk domineret forhandlingssituation, så kan det realistiske forhandlingsudfald ikke gøres til genstand for en åben, diskursiv proces forud for forhandlingerne. Og den efterfølgende offentlige afprøvning af forhandlingsresultatet kan næsten kun give anledning til frustration: Forhandlerne må forsvare et udfald, som ikke har været offentligt debatteret, som i sagens natur vil ligge et stykke fra det oprindelige udgangspunkt og som de derved kun delvis – nemlig i kraft af at det er det opnåelige kompromis – kan stå inde for. Den offentlige diskussion kan derved kun blive med henblik på en accept af resultatets *fait accompli*, hvorved offentligheden degraderes til at have en rent akklamerende rolle (jf. Habermas 1968: 163-221), eller med henblik på en samlet forkastelse af resultatet, hvilket genstarter en forhandlingsproces hvor offentligheden igen delvist må udelukkes. Offentligheden og den civilsamfundsmæssige meningsdannelse tildeles under alle omstændigheder en problematisk indskrænket rolle.

6. En deliberativ reformproces?

Disse punkter kan sammenfattes til et argument om, at IGC-processen i dens nuværende udformning er en del af problemet snarere end en del af løsningen: Regeringskonferencerne bidrager væsentligt til EUs legitimitetsproblemer, fordi de indebærer en devaluering af den offentlige meningsdannelses

betydning for den politiske viljesdannelse. Det er rigtigt, at procedurer i sig selv kun kan garantere en ret til at deltage, ikke selve kvaliteten af den diskursive proces. Men på den anden side er det lige så korrekt, at bestemte proceduremæssige normer og institutionelle rammer kræves for at deltagerne indtager en forståelsesorienteret og ikke en strategisk holdning (Eriksen 2000: 62). Og her kan man tilføje, at regeringskonferencernes institutionelle rammer netop ikke fremmer en forståelsesorienteret men tværtimod i højeste grad en strategisk tilgang til kommunikation.

Den indsnævring og – vil jeg hævde – skævvridning af holdninger, argumenter og præferencer, som dette indebærer, har nogle vidtrækkende konsekvenser. For jeg vil påstå, at resultaterne af regeringsforhandlingerne på mange punkter afviger systematisk fra, hvad der under andre omstændigheder ville kunne opnås om ikke enighed om så i hvert fald et anerkendt markant flertal for (jf. Bohman 1996: 187), i den europæiske befolkning eller i en forsamling som var repræsentativ for den europæiske befolkning.

Modsætningen til den eksisterende strategisk dominerede proces ville være en forståelsesorienteret deliberativ proces. En sådan proces ville indebære, at parterne i en diskussion principielt søger mod en enighed ved i offentlighed at forsøge at overbevise andre med gode grunde. En sådan proces ville tydeliggøre, at en række forhold i det eksisterende EU er vanskelige at retfærdiggøre, og ville samtidig kunne pege på forsvarlige (»retfærdiggørbare«) muligheder for reform.

Tydeligst vil det være, at der er en række forhold i EU, som direkte eller indirekte er resultatet af en varetagelse af en snævert defineret national interesse, og som det er meget vanskeligt at forsvare med henvisning til almene principper eller hensyn. Det er for eksempel vanskeligt at mobilisere gode og overbevisende grunde for at Europa Parla-

mentet skal holde møder »all over Europe« og ikke der, hvor de øvrige EU organer har deres sæde. Eller for at der ikke bør være en gennemskuelig proportionalitet mellem befolkningstallet i en medlemsstat og denne stats stemmeandel i Ministerrådet. Eller for at der ikke bør være nogle få, f.eks. to, gennemskuelige beslutningsprocedurer i EU. Eller (selv om det måske mere kontroversielt) imod at Europa Parlamentet bør have en veto-ret hvor Ministerrådet kan vedtage lovregler med flertal (hvor argumentet for denne veto-ret er et generelt princip om, at alle beslutninger med lovkraft skal sanktioneres af et direkte valgt repræsentativt organ). Eller imod at EUs traktatværk bør være enkelt, overskueligt og forståeligt. Alt sammen områder, hvor regeringskonferencerne – uanset de gentagne højtidelige erklæringer om styrkelse af legitimitet, forenkling, overskuelighed osv. – har fejlet eklatant. For hver regeringskonference er en række af disse problemer snarere blevet større, i takt med at opnåelsen af et forhandlingsresultat kræver indgåelsen af stadigt mere komplicerede studier mellem parterne.

Men et alment anerkendt princip kan vel også være hver medlemsstats ret til uhindret at forfølge egne nationale interesser? Nej, for her er det interessant, at hvis vi erstatte »medlemsstatens nationale interesse« med f.eks. »den enkeltes personlige interesse«, så ville et sådant argument ikke kunne opnå tilslutning i en åben diskursiv proces som argument for at vælge én bestemt samfundsmæssig handlingsretning frem for en anden. For loves og politikkers legitimitet afhænger i det diskursteoretiske perspektiv netop af, at de kan retfærdiggøres med henvisning til interesser, som er generaliserbare, dvs. at normen og den interesse, den indeholder, principielt skal kunne opnå tilslutning i et bredt kommunikationsfællesskabs perspektiv.⁸ Og i sig selv er den enkeltes personlige interesse i national sammenhæng ikke, lige så lidt som den enkelte stats nationale interesse i interna-

tional sammenhæng, en generaliserbar interesse. At det på en eller anden måde forekommer mere legitimt at henvise til den blotte varetagelse af en national interesse i international sammenhæng, end til varetagelsen af en personlig interesse i national sammenhæng, er vidnesbyrd om styrken af nationalistisk diskurs i vores forestillingsverden snarere end om nogen reel forskel mellem disse to konkrete udtryk for interesser.⁹

Man kan også indvende, at den generaliserbare interesse, som der ville kunne henvises til i en deliberativ proces om EUs udvikling, ikke reelt ville være en generaliserbar interesse men derimod blot en national interesse i nye europæiske klæder. At én type ikke-generaliserbar interesse dermed blot erstattes af en anden. Men her må det konkrete perspektiv og den konkrete sammenhæng inddrages: En »national interesse« kan udgøre en generaliserbar interesse, men i et nationalstatsligt perspektiv, dvs. som et bud på en politisk handlingsnorm med gyldighed for det konkrete samfund. En europæisk interesse kan tilsvarende udgøre en generaliserbar interesse i et europæisk perspektiv, dvs. som et bud på en politisk handlingsnorm med gyldighed for et europæisk samfund.

Hvordan kunne man forestille sig en forståelsesorienteret, deliberativ reformproces i forlængelse af Nice-erklæringen? Vi er her henvist til spekulation, for det er usandsynligt at det eksisterende forhandlingssystem vil være i stand til så at sige at hive sig selv op ved hårene. Noget der ligner grundlæggende ændringer i EUs reformstruktur ville jo kræve enighed mellem de involverede medlemsstaters regeringer i forhandlinger og ville dermed øjeblikkeligt re-aktivere de nationale forhandlingspositioners strategiske dynamik. Hver enkelt medlemsstat vil søge at maksimere sin egen succes i forhandlingssystemet, hvilket også vil indebære, at hver stat vil blokere for ændringer i EUs reformstruktur i det omfang disse ændringer kan tænkes at kom-

me på tværs af en opfattelse af en national interesse (jf. Haahr 1994: 342-4). Det mest sandsynlige udfald af Nice-erklæringen og regeringskonferencen i 2004 er derfor en inkrementel fortsættelse af de reformspor, forudgående regeringskonferencer har sat i det eksisterende traktatværk.

Alligevel vil jeg pege på nogle områder, hvor man kunne forsøge at udnytte og bygge videre på de muligheder, som ligger i Nice-erklæringen. Nice-erklæringen åbner som nævnt op for en bred, deliberativ proces, og spørgsmålet er på hvilke måder man kunne styrke forbindelsen mellem denne deliberative meningsdannelsesproces og den konkrete politiske viljesdannelse i forbindelse med den næste regeringskonference.

Forståelsesorienteret deliberation kan ikke mindst foregå i de brede samfundsmæssige offentligheder i EUs medlemsstater, gennem de massemedier, der føler en forpligtigelse til at bidrage til en offentlig, forståelsesorienteret deliberation. Men denne form for deliberation er netop en bred meningsdannelse, som skal afprøves og omformes til konkrete ønsker, viljer og beslutninger. Hvis en forståelsesorienteret deliberation skal maksimere sin indflydelse på regeringskonferencens viljesdannelse, er der derfor behov for at skabe nogle særlige institutionelle rammer, hvor jeg særligt vil fremhæve to muligheder. Begge disse muligheder deler efter min mening det kendetegn, at det er vanskeligt med udgangspunkt i almene hensyn at fremføre overbevisende argumenter imod dem: For det første at der gennem direkte valg udpeges en europæisk deliberativ forsamling, hvis eneste opgave skal være i offentlighed at formulere forslag til reformer af EUs traktatværk, med henvisning til almene principper og generaliserbare interesser, og med det overordnede mål at styrke Unionens demokratiske legitimitet. For det andet at regeringskonferencen i 2004 gennemføres i offentlighed.

Med hensyn til en direkte valgt europæisk deliberativ forsamling, så kan man selvfølgelig ikke forvente, at en sådan forsamling vil kunne enes i detaljer om omfattende reformer. Men i og med at forsamlingen skulle være undergivet bestemte argumentationsforpligtigelser (ikke mindst begrundelse med henvisning til generelle principper, som andre potentielt vil kunne acceptere, og en forpligtigelse til at respektere andres brug af et generelt princip, man selv har anvendt), så vil snævert selv-bundne præferencer tendere til at blive elimineret, og man vil få formuleret bud på reformer med udgangspunkt i et bredt, europæisk perspektiv. Hertil kommer, at målet med deliberative processer ikke nødvendigvis er en enighed. Det kan også være at begrænse spektret af holdninger og præferencer, som skal aggregeres i en endelig beslutningsproces (Miller 1993).¹⁰ Den deliberative proces kan i kraft af legitimeringskravet til de fremførte argumenter betyde at en række præferencer sorteres fra som ugyldige.

Det er svært at se tungtvejende argumenter imod en skabelse af et sådant deliberativt forum i post-Nice processen, særligt når Nice-erklæringen selv opfordrer til »en bred debat med inddragelse af alle involverede parter«. Den deliberative forsamling ville blot være en institutionalisering af en sådan bred debat så den fremmes og anlægges et bredt, europæisk perspektiv. Dens eksistens ville ikke røkke ved den formelle IGC-proces og ved det forhold, at traktatændringer fortsat vil kræve enighed blandt medlemsstaterne. Et argument, som man givetvis vil høre imod en deliberativ forsamling er, at den vil kunne sætte de nationale regeringer under et uacceptabelt ydre pres. Men dette argument hviler på det blotte forsvar for en national interesse som en gyldig begrundelse for at indtage og fastholde et standpunkt, og med et diskursteoretisk udgangspunkt mener jeg som nævnt ikke et sådant argument er holdbart.

Et andet argument kunne være, at der allerede findes en europæisk deliberativ forsamling, nemlig i Europa Parlamentet. Men udover at være en deliberativ forsamling er Parlamentet også en permanent institution med permanente institutioners kendetegn: at dens medlemmer har udviklet en opfattelse af institutionens egeninteresse og et perspektiv, der blandt andet tager udgangspunkt i denne egeninteresse. Med stor sandsynlighed vil Parlamentets inddragelse i en deliberativ proces om EUs fremtidige traktatgrundlag derfor – ikke kun men også – blive endnu en runde i den institutionelle tovtrækning mellem EUs institutioner. På samme måde vil det være problematisk at lade de 15 nationale parlaments deliberative forsamlinger gøre det ud for den institutionaliserede deliberative proces forud for den kommende regeringskonference: Netop fordi de er nationale parlamenter, kan de 15 forsamlinger ikke forventes at ville anlægge et europæisk perspektiv (Elster 1998: 116-17).

Forslaget om at åbne dørene til den kommende regeringskonference sigter på samme vis imod at styrke forbindelseslinierne mellem den brede, europæiske meningsdannelse og regeringskonferencens konkrete politiske viljesdannelse, og imod at styrke betydningen af generaliserbare interesser og almene hensyn i viljesdannelsens kommunikationsprocesser. Igen er det udgangspunktet, at en åbning af forhandlingsprocessen for offentligheden vil vanskeliggøre en åben varetagelse af nationale interesser. Det betyder selvfølgelig ikke, at disse interesser forsvinder, men i argumentation vil de for at kunne overbevise ved egen kraft skulle undergå en omformning, så de kommer til at henvise til almene hensyn og generelle principper. Dette er i sig selv væsentligt fordi argumenterne herigennem åbnes for deliberativ efterprøvning.

Det er i den forbindelse ikke af betydning, hvor stor interesse den brede offentlighed vil have for en regeringskonferences tungtarbej-

dende maskineri.¹¹ Pointen er, at offentlighedens blotte tilstedeværelse gør det vanskeligt at fremstå som motiveret af en egeninteresse, eller i europæisk IGC-sammenhæng: en national interesse. I sammenhæng med forslaget om en europæisk deliberativ forsamling er pointen også gennem offentlighedens tilstedeværelse at tilskynde de involverede regeringer til overfor offentligheden at forholde sig til den deliberative forsamlings forslag – hvilket regeringerne så igen vil have vanskeligt ved at gøre med den blotte henvisning til en national interesse.

Spørgsmålet er, om regeringskonferencen på denne baggrund skal gennemføres i total offentlighed eller om der også bør være muligheder for at gennemføre diskussioner og forhandlinger bag lukkede døre. Den første mulighed indebærer erfaringsmæssigt den ulempe, at offentligheden kommer til at fungere som en ræssonansboks for forførende retorik (Elster 1998: 111). Og den anden mulighed er under alle omstændigheder den eneste realistiske: Uanset om selve regeringskonferencen gennemføres i fuld offentlighed vil det altid være muligt for deltagerne at gennemføre separate diskussioner og forhandlinger.

7. Afslutning

EUs legitimitetsproblemer er et reelt og påtrængende problem. I dagens Europa kan udvejen ikke være grundlæggende at »udtynke« EUs politiske betydning – for en lang række aktuelle problemer er grænseoverskridende af natur og kan kun løses i det omfang der findes politiske institutioner og en politisk kompetence på overnationalt plan.¹² Jeg har hertil føjet et argument om, at løsningen heller ikke ligger i en graduel videreførsel af EUs hidtidige reformspor. En sådan udviklingslogik svarer i mange henseender til at forsøge at løse EUs problemer på samme måde som General Motors i 1970'erne forgæves forsøgte at løse GMs kvalitetsproblemer: Ved at »forbedre« de eksisterende modeller med endnu en lille dingnot som kunne et eller andet fikst.

Der er behov for en mere grundlæggende revision af EUs reformproces – en revision, som tager i betragtning, at demokratisk legitimitet i moderne samfund ikke uden store problemer er noget, der kan udledes af forestillinger om homogene kulturfællesskaber, etniske »folk« eller lignende. Og som heller ikke på overbevisende måde kan skabes ved eksempelvis at blot tilegne borgerne rettigheder gennem traktattekster eller at sikre en vis økonomisk vækst. Legitimitet i det moderne Europa må være en proceduremæssig legitimitet, dvs. en legitimitet, som kommer til veje i kraft af bestemte procedurer, der sikrer en diskursiv proces af en vis kvalitet. Procedurer, som med andre ord styrker mulighederne for forståelsesorienteret deliberation på europæisk plan. Udsigterne for en sådan udvikling kan være lange, men Nice-erklæringen har i det mindste åbnet en dør på klem.

Noter

1. Tendensen til at fokusere ved snævre økonomiske aspekter af EU og snævre økonomiske fordele for Danmark ved EF/EU-medlemsskabet har været udpræget i de tidlige faser af det danske medlemsskab (Thomsen 1993: 157; Haahr 1993: 174-9, Pedersen 1996: 87-88), men den økonomiske tolkning af den europæiske integrations natur har allerede igennem længere tid været på stærkt tilbage (jf. f.eks. Fossum 2000: 131-2). Den oprindelige økonomiske tolkning af EF-projektets karakter kan have været meget velbegrunder. Selv om det i bagklogskabens lys kan virke selvfølgelig at EF/EU altid har haft væsentlige politiske elementer, så var det næppe nogen selvfølgelighed i 1970'ernes Vesteuropa. At postulere en form for sammensværgelse blandt den politiske elite om en økonomisk udlægning af et »i virkeligheden« politisk EF-projekt er efter min mening problematisk.
2. Folketinget omend ikke regeringen er blevet underkendt 3 gange af folkeafstemninger hvis man medtæller den vejledende folkeafstemning om Den Europæiske Fællesakt i 1986. Man kan sige, at mistilliden til det repræsentative demokrati er

indbygget i Grundlovens bestemmelser om folkeafstemningsinstituttet, men denne mistillid og dens konsekvenser er blevet tydeliggjort ved EU-afstemningernes udfald i 1992 og 2000.

3. Som antydnet genfindes den danske debats modstående opfattelser af EUs udviklingsdynamik i hovedtræk i den politologiske samfunds forskning som hhv. den liberale intergovernmentalistiske og den neofunktionalistiske / liberalt supranationalistiske position. Den første tradition repræsenteres bl.a. af Paul Taylor (1983) og Andrew Moravcsik (1993, 1998). Den anden tradition f.eks. af Ernst Haas (1964) og Sandholz og Zysman (1989).
4. Brugen af flertalsafgørelser i EUs ministerråd indebærer, at delstaternes politiske indflydelse i Bundesrat kan tilsidesættes.
5. Regeringerne har unægteligt været noget mere villige til at dele skyld end ære: Den makroøkonomiske tilpasningsproces til ØMUens konvergenskriterier blev for eksempel anvendt som løftestang for en række ubehagelige tilpasninger i bl.a. Italien, Frankrig og Spanien. Disse reformers nødvendighed eller mangel på samme stod og faldt overhovedet ikke med ØMUen, hvilket fremgår af, at lignende reformer (stabilitetsorientet makroøkonomisk politik og prioritering af markedsstyring og privatisering, kendt som »The Washington Consensus«) har været tendensen i en lang række lande også udenfor EU. Skalm (1998), Qatremer & Klau (1999: 274-304).
6. Rom Traktatens bestemmelse om ligeløn blev oprindeligt indført efter fransk pres og med en snæver (egen)økonomisk begrundelse: Franske arbejdsgiver- og arbejdstagerinteresser (mandligt dominerede) frygtede en underminering af franske løn- og arbejdsvilkår gennem konkurrence fra bl.a. lavere lønnede kvindelige lønmodtagere i andre EF-lande (Hagen 1990: 80).
7. Den stadige tyske insisteren på et styrket Europa Parlament kunne være et eksempel på en præference, som vanskeligt lader sig forbinde med en snævert defineret tysk nationalinteresse. Hvis der er tale om en tysk nationalinteresse (f.eks. i et »europæiseret Tyskland« og i en stærk og legitim europæisk integration), så er det en nationalinteresse der defineres så bredt at det bliver vanskeligt at skelne en tysk og en generaliserbar europæisk interesse fra hinanden. Det spanske ønske om at få indført bestemmelserne om Unionsborgerskabet i Maastricht-traktaten kunne være et andet eksempel.

8. Hvor »bredt« dette kommunikationsfællesskabs perspektiv skal være afhænger af, hvilken type felt den politiske handlingsnorm skal regulere, jf Habermas 1996 (158-162). Moralske spørgsmål fordrer et ubegrænset kommunikationsfællesskabs perspektiv, men etisk-politiske spørgsmål angår spørgsmålet om kollektive værdier og kollektiv identitet. Her er det nødvendige perspektiv det konkrete kollektivs. En fyldestgørende retfærdiggørelse af love og politikker kræver dog retfærdiggørelse med hensyn til både moral og kollektive værdier og med hensyn til effektivitet (dvs. mål-middel rationalitet).
9. En sådan udlægning støder an imod en kommuniter udlægning af folkesuverænitetsbegrebet, hvor en national selvbestemmelsesret udledes fra eksistensen af et kulturelt fællesskab og en kulturel arv (e.g. Walzer 1980, 1983). Med et sådant kommunitært udgangspunkt ville man kunne retfærdiggøre, at nationalstaten varetager sin egen interesse, for i stedet for offentligheden af borgere og den offentlige diskursive proces, som i diskursteorien, er det her nationalstaten og dens kulturfællesskab, der er den grundlæggende kilde til legitimitet, og som sådan en ukrænkelig enhed. Men der kan rejses nogle fundamentale indvendinger mod den kommunitære position. Vigtigst at dens grundlæggende præmisser er empirisk irrelevante: Dels er kulturel, nationalstatslig homogenitet en fiktion og har måske altid været det. Dels har staters varetagelse af egne interesser idag i højere grad end nogensinde før konsekvenser for borgere i andre stater, og der er generelt utallige forhold i den enkelte nationalstat, som ikke besluttet af eller i nationalstaten selv (Habermas 1999a: 154-84; Haahr 1994: 341-42). Når det er sagt, så skal det medgives, at begrebet om den nationale selvbestemmelsesret rejser den væsentlige problemstilling om politiske enheders størrelse og om placeringen af politisk kompetence på forskellige niveauer. Med det diskursteoretiske udgangspunkt er argumentet her, at politiske enheders størrelse og placeringen af kompetencer på forskellige niveauer ikke som i den kommunitære tankegang er noget før-politisk, før-diskursivt givet. Derimod er både skabelsen af fælles værdigrundlag og identiteter, politiske beslutningsenheder og placeringen af kompetencer på disse enheder spørgsmål, som er påvirkelige og til dels kan afklares i diskurs, og her også med udgangspunkt i pragmatiske effektivitetsbetragt-

ninger: Den politiske kompetence skal have en substans, dvs. reelt være i stand til at påvirke sine omgivelser. I globaliseringens og den gensidige afhængigheds tidsalder betyder det, at der på mange områder er gode argumenter for en overnational beslutningskompetence (Habermas 1999a: 185-191; jf. også Haahr 1994: 328-40).

10. Det deliberative demokratiideal kan i denne forbindelse også funderes på den kritik af den liberale opfattelse af demokrati som aggregering af præferencer, som en række social choice-teoretikere har formuleret, ikke mindst Arrow's »general possibility theorem« (Arrow 1963).
11. Og dog: er der ikke noget »Big Brother« over en afsluttende 48-timers marathonforhandling??
12. Omvendt bør der selvfølgelig være grænser for, hvilke områder EUs kompetence skal strække sig over. Der bør være gode argumenter for, at et problemfelt skal placeres som et EU-spørgsmål og ikke som et nationalstatsligt, delstatsligt eller lokalt spørgsmål.

Litteratur

- Arrow, K.J., 1963. *Social Choice and Individual Values*, New York: Wiley.
- Anderson, Benedict, 1989. *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London: Verso Editions and New Left Books.
- Beyers, J. og G. Dierickx, 1998. »The working groups of the Council of the European Union: Supranational or intergovernmental negotiations?, *The Journal of Common Market Studies*, vol. 36, no. 3, pp. 289-317.
- Bohman, J., 1996. *Public Deliberation. Pluralism, Complexity, and Democracy*, Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- BVG, 1993. Urteil des 2. Senats des BVG vom 12. Oktober 1993, 2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92, *Europäische Grundrechte Zeitschrift*, pp. 429-447.
- Elster, Jon, 1998. »Deliberation and Constitution Making«, i Jon Elster (red.) *Deliberative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 97-122.
- Eriksen, Erik Oddvar, 1999. *Is Democracy Possible Today?* Den danske magtudredning.
- Eriksen, Erik Oddvar, 2000. »Deliberative Supranationalism in the EU«, i E.O Eriksen og John Erik Fossum, *Democracy in the European Union*, London: Routledge, pp. 42-64.
- Fossum, John E., 2000. »Constitution-making in the European Union«, i Erik Oddvar Eriksen og John Erik Fossum, *Democracy in the European Union*, London: Routledge, pp. 111-140.
- Friis, Lykke, 1999. »EU and Legitimacy – the Challenge of Compatibility. A Danish Case Study«. DUPI Working Paper No. 1999/7.
- Grimm, Dieter, 1995. »Does Europe need a constitution?«, *European Law Journal*, vol. 1, pp. 282-302.
- Haas, Ernst, 1964. *Beyond the Nation State*, Stanford: Stanford University Press
- Haahr, Jens Henrik, 1993. *Looking to Europe. The EC Policies of the British Labour Party and the Danish SDP*, Århus University Press.
- Haahr, Jens Henrik, 1994. »Demokratiet og moderne samfunds gensidige afhængighed«, *Politica*, 26. årgang, nr. 3, pp. 328-347.
- Haahr, Jens Henrik, 2000. »Offentligheden – fornuftskilde eller magtarene? Om Jürgen Habermas' offentlighedsforståelse og den foucault'ske kritik«, DJH Rapport.
- Habermas, Jürgen, 1968. *Borgerlig offentlighed. Henimod en teori om det borgerlige samfund*, Oslo: Fremad. Trykt i Danmark 1975. Første gang publiceret i 1962 med titlen Strukturwandel der Öffentlichkeit, Herman Luchterhand Verlag.
- Habermas, Jürgen, 1996. *Between Facts and Norms*. Oxford: Polity Press.
- Habermas Jürgen, 1999a. *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*, Frankfurt: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen, 1999b. »The European Nation State and the Pressures of Globalization«, *New Left Review*, vol. 1, May, pp. 46-59.
- Harnisch S. og B. Stahl, 2000. »The German Perspective«, *German Foreign Policy in Dialogue*, Vol. 1, No. 3, December 2000. <http://www.univ-trier.de/uni/fb3/politik/dtap/newsletter/archive/issue03.html>
- Hagen, Kåre, 1990. *Nasjonalstat, Velferdspolitikk og Europeisk Integration*, Oslo: FAFO.
- Jachtenfuchs, M. Diez, T., Jung S., 1998. »Which Europe? Conflicting Models of Legitimate European Political Order«, *European Journal of International Relations*, vol. 4, no. 4, pp. 4190-445.
- Joerges, C. og J. Neyer, 1997. »From intergovernmental bargaining to deliberative political processes: the constitutionalisation of comitology«,

- European Law Journal*, vol. 3. no. 3, pp. 274-300.
- Kelstrup, Morten, 1998. »Om det danske demokrati og den europæiske integration«, i Morten Kelstrup og Peter L. Vesterdorf: *Et demokratisk EU*, Rådet for Europæisk Politik og System, pp. 9-42.
- Kerremans, B., 1996. »Do institutions make a difference? Non-institutionalism, neo-institutionalism and the logic of common decision-making in the European Union«, *Governance* vol. 2, pp. 217-240.
- Lodge, Juliet, 1994. »Transparency and Democratic Legitimacy«, *Journal of Common Market Studies*, vol 32., no. 3, pp. 343-368.
- Mancini, G. Frederico, 1998. »Europe: The Case for Statehood«, *European Law Journal*, vol 4, no. 9, pp. 29-52.
- Middlemas, K., 1995. *Orchestrating Europe. The Informal Politics of European Union 1973-1995*, London: Fontana Press.
- Miller, D., 1993. »Deliberative democracy and social choice«, i D. Held (red.) *Prospects for Democracy*, Cambridge: Polity Press, pp. 74-92.
- Moravcsik, Andrew, 1993. »A liberal intergovernmental approach to the EC«, *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, no. 4, pp. 473-524.
- Moravcsik, Andrew, 1998. *Choosing Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, 1996. New York: Cornell University Press.
- Obradovic, Daniela, »Policy Legitimacy and the European Union«, *Journal of Common Market Studies*, vol 34., no. 2, pp. 191-221.
- Pedersen, Thomas, 1996. »Denmark and the European Union«, i L. Miles (ed.), *The European Union and the Nordic Countries*, London: Routledge, pp. 81-101.
- Quatremer, Jean & Thomas Klau, 1999. *Ces hommes qui ont fait l'euro*, Paris: Plon.
- Sandholz, Wayne, og John Zysman, 1989. »1992: Recasting the European Bargain«, *World Politics*, Vol. 42, No 1, pp. 95-128.
- Scharpf, Fritz W., 1997. *Games Real Actors Play. Actor-centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview.
- Skjalm, Karsten, 1998, *ØMU – Baggrund og perspektiver*, Dansk Udenrigspolitisk Institut.
- Taylor, Paul, 1983. *The Limits of European Integration*, London: London University Press.
- Thomsen, N., 1993. »EF som stridspunkt i dansk politik 1972-79«, i B. Nüchel Thomsen (red.) *The Odd Man Out? Danmark og den europæiske integration 1948-1992*, Odense: Odense Universitetsforlag, pp. 153-179.
- Walzer, Michael, 1980. »The Moral Standing of States«, *Philosophy and Public Affairs*, vol. 9, pp. 209-229.
- Walzer, Michael, 1983. *Spheres of Justice*, New York: Basic Books.
- Weiler, Joseph, 1998. »Europe: The Case Against Statehood«, *European Law Journal*, vol. 4, no. 4, pp. 43-69.

Den Europæiske Stat: Nogle Refleksioner¹

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

1. Indledning

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

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

2. Stat og statslighed

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

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

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

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

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

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

3. EUs statslighed

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Føderation

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Føderationsdannelsesprocessen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. EU – En ny form for føderation?

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

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

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

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

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

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

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

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

7. Hvor ligner EU ikke en føderation?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

8. Afsluttende bemærkninger

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

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

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

Noter

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

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

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

Referencer

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

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

Økonomisk kronik

1. halvår 2001

Niels Alsing, Økonom, Lønmodtagernes Dyrtidsfond

Redaktionen er afsluttet d. 7. maj 2001.

1. Sammenfatning

Mayday...Mayday... Hvis verdensøkonomien var en flyvemaskine, ville den netop nu hurtigt tabe højde på grund af alvorlige motorproblemer. Piloterne ville arbejde febrilsk på at rette maskinen op og undgå at problemerne spreder sig. Kabinepersonalet ville efter bedste evne forsøge at berolige de nervøse passagerer, men selv være usikre på udfaldet af den forestående landing.

Rollebesætningen i dette billede er verdensøkonomiens hovedregioner – USA, Japan, Euro-området og resten af verden – som de fire motorer. Centralbankchefer og politikere er piloter og kabinepersonale med værktøjer som penge- og finanspolitik, mens forbrugere og virksomheder er de nervøse passagerer.

Den overdramatiske indledning skal understrege, hvor kraftig vækstopbremsningen i verdensøkonomien har været siden efterårets kronik, hvor overraskende hurtig den har manifesteret sig og hvilke alvorlige risici der er for den globale vækst i 2001.

Efter usædvanlig stærk vækst i verdensøkonomien i 2000, er vækstudsigterne for 2001 nu markant svagere, og der er sket betydelige nedjusteringer siden efterårets kronik i oktober sidste år, se tabel 1. For verden som helhed ventes væksten i 2001 nu at blive 2,3 pct., hvilket er noget under gennemsnittet og

betydeligt under de 3,9 pct. i 2000. Det er en nedjustering på 1,1 pct.point i forhold til oktober sidste år.

Nedjusteringen skyldes primært, at den amerikanske vækstmotor nu kører i meget lavere omdrejninger og at den japanske motor igen ser ud til at sætte ud. Nedjusteringerne af væksten i de to økonomier er henholdsvis 1,9 og 1,1 pct.point. Euro-området ventes foreløbig at være den hurtigst voksende af de store regioner i 2001. I resten af verden er der mest stabil vækst i Kina og Indien, mens der er ustabilitet i Tyrkiet, som gennemgår en alvorlig valutakrise, og i Argentina, som er under pres for at lade pesoen devaluere.

Udsigterne for 2002 er foreløbig noget lysere end for 2001 med vækst i størrelsesordenen 3 pct. godt hjulpet af planlagte skattelettelser og allerede foretagne markante pengepolitiske lempelser. Men meget afhænger naturligvis af, hvor lang og dyb afmatningen i USA bliver.

Opbremsningen i USA er foreløbig begrænset til fremstillingssektoren – mere specifikt IT-sektoren – samt detailhandlen.

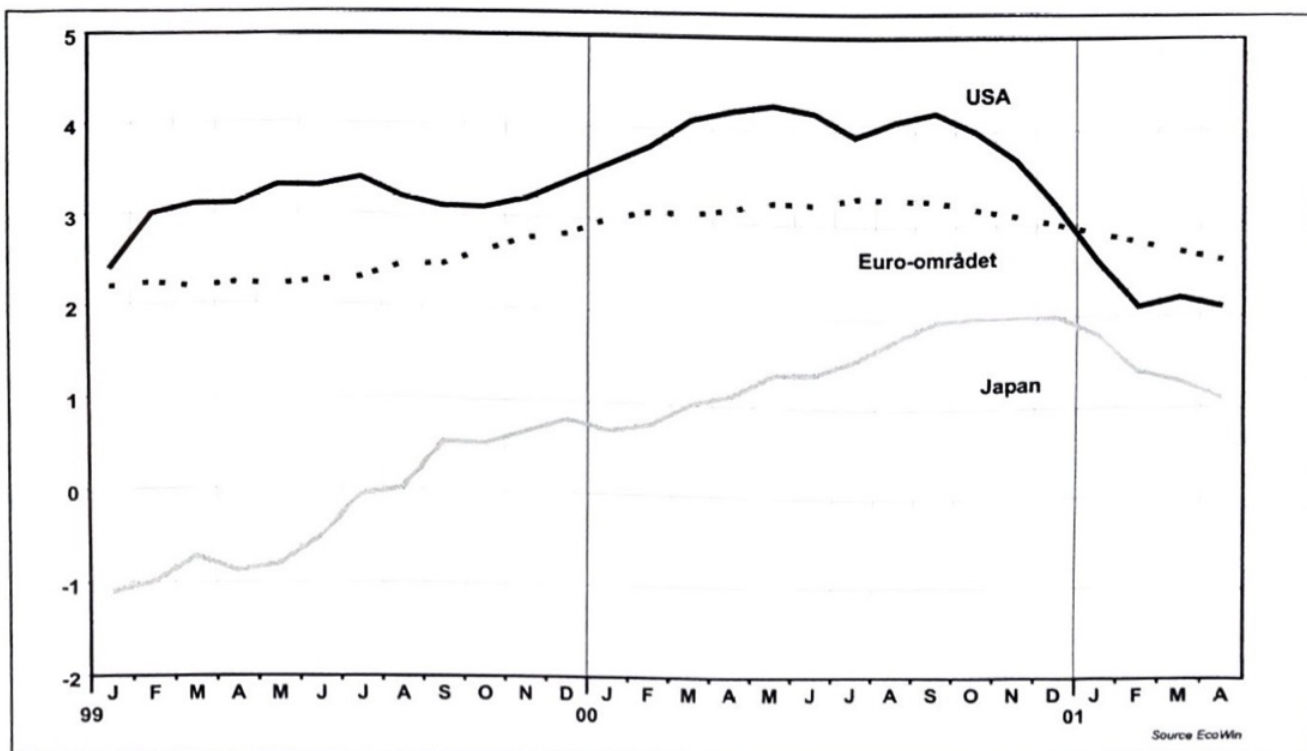
Udsigterne til stigende ledighed og faldet i forbrugertilliden samt ikke mindst de store ubalancer i økonomien (overkapacitet, opsparringsunderskud og betalingsbalanceunderskud), er det mest sandsynligt, at væksten

svækkes betydeligt i de kommende kvartaler, og der er en ret høj sandsynlighed for en egentlig recession. En recession i USA udgør den største risiko for markant ringere vækstudsigter i alle dele af verden.

Den aktuelle udvikling forklares bedst som en overinvesteringskrise for den såkaldt »ny økonomi«. Det drejer sig om en dynamisk vekselvirkning mellem store produktivitetsgevinster, som øgede forventningen til det langsigtede vækstpotentiale og indtjening i virksomhederne, øgede investeringernes andel i forhold til BNP og øgede det privat forbrug sfa. stigende aktiekurser, huspriser, formue, beskæftigelse og forbrugskvote og ikke mindst begrænsede inflationen, så der kunne føres en lempelig kredit- og pengepolitik.

Denne selvforstærkende proces, kørte indtil øget konkurrence, stigende oliepriser, stigende inflation og strammere penge- og kreditforhold samt lavere forbrugsvækst pressede virksomhedernes ind i en indtjeningsrecession.

Der er fortsat relative pæne udsigter for økonomisk vækst i Danmark i 2001 og 2002 på omkring 2 pct. Men udsigterne er i overhængende fare for at blive nedjusteret i løbet af 2001 i takt med den globale afmatning. I den sammenhæng er det særligt foruroligende, at især tysk, britisk og svensk økonomi rammes relativt hårdt af opbremsningen i USA. De seneste svage indikatorer for det private forbrug peger også på en øget risiko for decideret lavvækst i 2001 med stigende ledighed til



Anm: Rullende 12-måneders gennemsnit af skøn for år 2000 og 2001. Grafen viser udviklingen i forventningerne til væksten i de tre økonomiske områder på 6 måneders sigt.

Figur 1. Udviklingen i konsensus-forventninger til væksten i USA, Japan og Euroområdet.

følge. På den positive side er kronen meget stabil over for euroen og inflationen er afdæmpet betydeligt i takt med, at stignings-takten i oliepriserne er faldet. Dertil kommer solide overskud på de offentlige finanser og betalingsbalancen, som giver et vist finanspolitisk råderum.

I lyset af ændringerne i verdensøkonomien vil regeringen formentlig overveje at lempe stramhedsgraden af finanspolitikken yderligere. Der er ikke noget som stigende ledighed, som kan overbevise politikere om nødvendigheden af finanspolitiske lempelser – især når der er et solidt overskud på de offentlige finanser og især i et potentielt valgår.

2. Den internationale konjunktursituation

Som indledningen dramatisk udtrykte, er der sket store ændringer i det internationale konjunkturbillede siden efterårets kronik.

Den negative udvikling i vækstforventningerne illustreres i figur 1, som viser udviklingen i de vejede gennemsnit af vækstskøn for henholdsvis indeværende og næste år. Gennemsnittene er konstrueret sådan, at de afspejler forventningerne til væksten på 6 måneders sigt.

Vækstforventningerne til den amerikanske økonomi er styrtstykket fra 4 pct. til 2 pct. siden september sidste år, mens udsigterne for

	2000		2001		2002
	<i>Real vækst (Pct.)</i>	<i>Ændringer (Pct.point)</i>	<i>Real vækst (Pct.)</i>	<i>Ændringer (Pct.point)</i>	<i>Real vækst (Pct.)</i>
Verden	3,9	-0,1	2,3	-1,1	3,1
USA	5,0	-0,2	1,7	-1,9	3,1
Japan	1,7	-0,3	0,9	-1,1	1,6
Asien eks. Japan	2,5	0,0	1,6	-0,5	2,0
Euro-området	3,3	-0,1	2,6	-0,5	2,8
Tyskland	3,0	-0,1	2,1	-0,9	2,6
Frankrig	3,2	-0,2	2,8	-0,5	2,9
Italien	2,9	0,0	2,4	-0,4	2,7
Storbritannien	3,0	0,0	2,4	-0,3	2,7
Sverige	3,6	-0,6	2,7	-0,9	2,9
Norge	1,8	-0,3	1,4	-0,4	2,0
Danmark	2,9	0,6	2,1	-0,2	2,4

Anm.: Udviklingen i de månedlige konsensus-forventninger på baggrund af Consensus Forecast Inc.s panel af prognoseproducenter. Tallene i parentes er ændringer i forventningerne i ft. oktober 2000.

Kilde: Consensus Forecast Inc., oktober 2000 og april 2001.

Tabel 1. Forventninger til global økonomisk vækst i 2000, 2001 og 2002.

Japan er forværret fra 2 til 1 pct. på fire måneder. Forventningerne til euro-området er også svækket, men langt fra så meget.

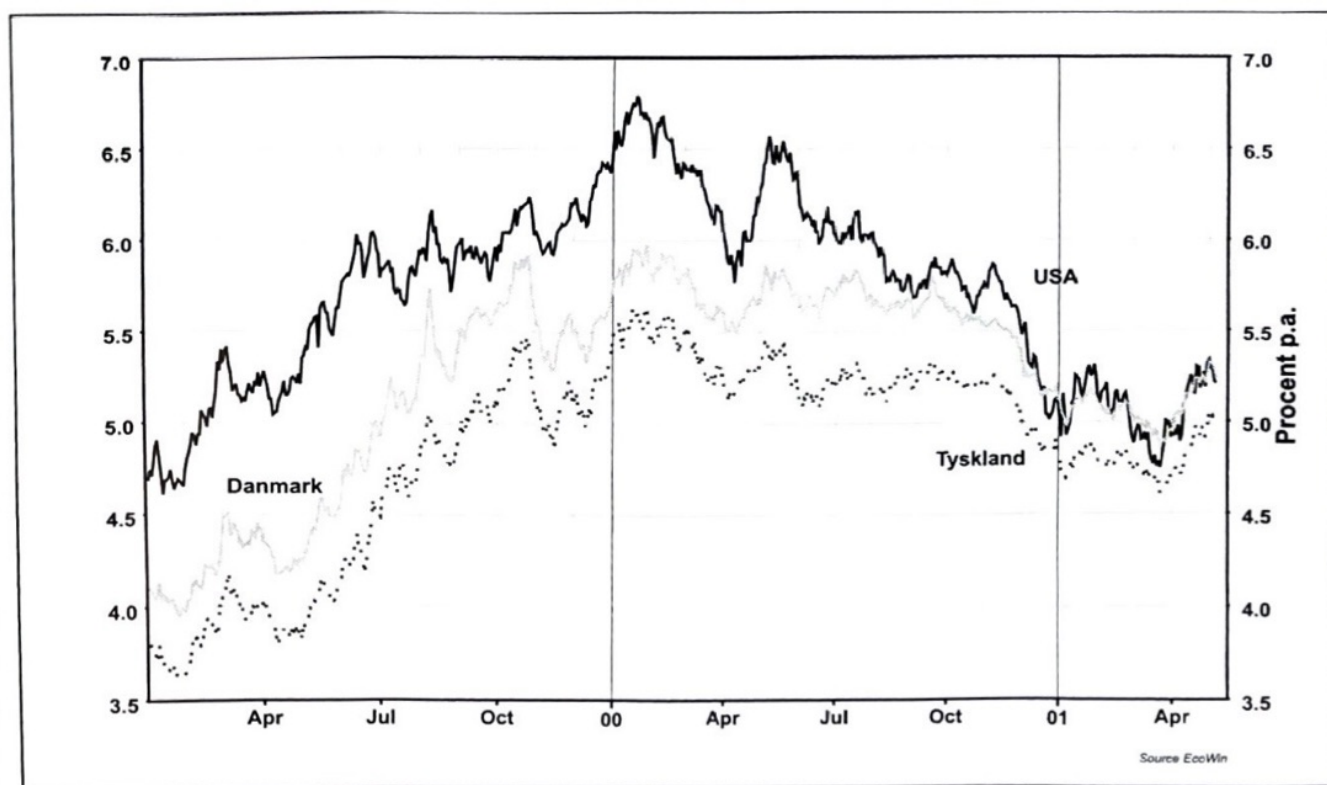
Dramatikken fremgår også af tabel 1, som viser konsensusforventninger til væksten i forskellige økonomier og regioner i 2000, 2001 og 2002 fra april i år sammenlignet med forventningerne i oktober sidste år.

USA ventes nu kun at vokse med 1,7 pct. i 2001 mod 3,6 pct. dvs. en overraskelse på næsten 2 pct.point på kort tid. For Japan er udsigterne nedjusteret til 0,9 pct. fra 2 pct. i oktober. Forventningen til væksten euro-om-

rådet for 2001 er nu på 2,6 pct. mod 3,1 pct. i oktober. Den vigtigste økonomi i euro-området – Tyskland – er imidlertid i dårligere form end fx Frankrig.

For verden som helhed ventes væksten i 2001 nu at blive 2,3 pct., hvilket er noget under noget under gennemsnittet og betydeligt under de 3,9 pct. i 2000. Det er en markant nedjustering på 1,1 pct.point i forhold til oktober sidste år.

Den forøgede frygt for en global recession kan også genfindes i udviklingen i de lange renter, se figur 2. De lange renter i USA,



Figur 2. Lange renter i USA, Tyskland og Danmark.

Tyskland og Danmark har været på en nedadgående trend siden starten af 2000, hvor inflationsfrygten i forbindelse med global overophedning og stigende oliepriser var på sit højeste. Fra november sidste år til midten af marts i år er renteniveauet imidlertid faldet yderligere til ca. 5 pct. i USA.

Efter 4 rentesænkninger på ialt 200 bp i USA og lempelser i en række andre økonomier – med undtagelse Euro-området – har investorerne fået noget af troen tilbage på, at USA og verden ikke kommer i recession. Det ses tydeligt af, at de lange renter er begyndt at stige igen, hvilket indebærer en markant stejlere rentekurve – forskellen mellem den lange og den korte rente.

Hvad er den bagvedliggende årsag til opbremsningen i USA og Japan, og hvad er de sandsynlige konsekvenser for verdensøkonomien?

Som udgangspunkt er det værd at huske, at USA's økonomi udgør mellem 1/4 og 1/3 af produktionen i verden (afhængig af om BNP opgøres ved købekraftspariteter eller almindelige valutakurser). Japan udgør mellem 8 og 15 pct. En opbremsning af væksten i disse to vægtige økonomier – især i USA – kan ikke undgå at give rystelser i de øvrige regioner via samhandel, investeringsindkomster og faldende tillid i erhverv og husholdninger.

Kendetegnene ved opbremsningen i USA er en kraftig lageropbygning, forringet ordresituation og faldende produktion i fremstillings erhvervene, nedjusteringer af forventningerne til virksomhedernes indtjening i mange sektorer, annonceringer af omfattende fyringer og tilbageholdelse af investeringer. Krisen har foreløbig været rimeligt begrænset til fremstillingssektoren – mere specifikt IT-sektoren – samt detailhandlen.

USA er ikke recession i øjeblikket, idet en tommelfingerregel beskriver recession som 2

sammenhængende kvartaler med negativ vækst. En mere akademisk definition af recession kræver, at den skal have en vis varighed, dybde og ikke mindst bredde. Typisk drejer det sig om, at det private forbrug skal falde og/eller at tilbageslaget skal ramme flere sektorer herunder den beskæftigelsestunge servicesektor.

Den aktuelle udvikling i USA forklares bedst som en overinvesteringskrise. Det er den første egentlige test for den såkaldt »ny økonomi«. Den fænomenale vækst i 1990'erne handler om en dynamisk vekselvirkning mellem store produktivitetstgevinster, som øgede forventningen til det langsigtede vækstpotentiale og indtjening i virksomhederne, øgede investeringernes andel i forhold til BNP og øgede det privat forbrug sfa. stigende aktiekurser, huspriser, formue, beskæftigelse og forbrugskvote og ikke mindst begrænsede inflationen, så der kunne føres en lempelig kredit- og pengepolitik.

Investeringers værdi som andel af BNP steg fra ca. 10 til 14 pct. fra slutningen af 1991 til 2000 og kapitalapparatet er vokset meget kraftigt i perioden. Sidste akt i overinvesteringshistorien startede i slutningen af 1999, hvor pengepolitikken blev særlig lempelig op til årtusindskiftet. Det skyldtes, at centralbanken blandt andet i USA pumpede likviditet ud i samfundet af frygt for, at forbrugere og virksomheder skulle miste tilliden til banksystemet, hvis der opstod systemnedbrud. Disse ledige penge fandt blandt andet vej til aktiemarkedet og især til IT-aktier, som bekendt steg ekstremt kraftigt i perioden (IT-boblen). IT-aktier er synonym med »den ny økonomi« og aktiemarkedets positive udvikling bekræftede endnu engang forestillingen om, at den langsigtede vækstrate nærmede sig 3-4 pct. om året i stedet for 2-2½ pct.

Virksomhederne fik, som følge af den lempelige pengepolitik og stigningen i deres aktiekurser, nem adgang til billig finansiering af

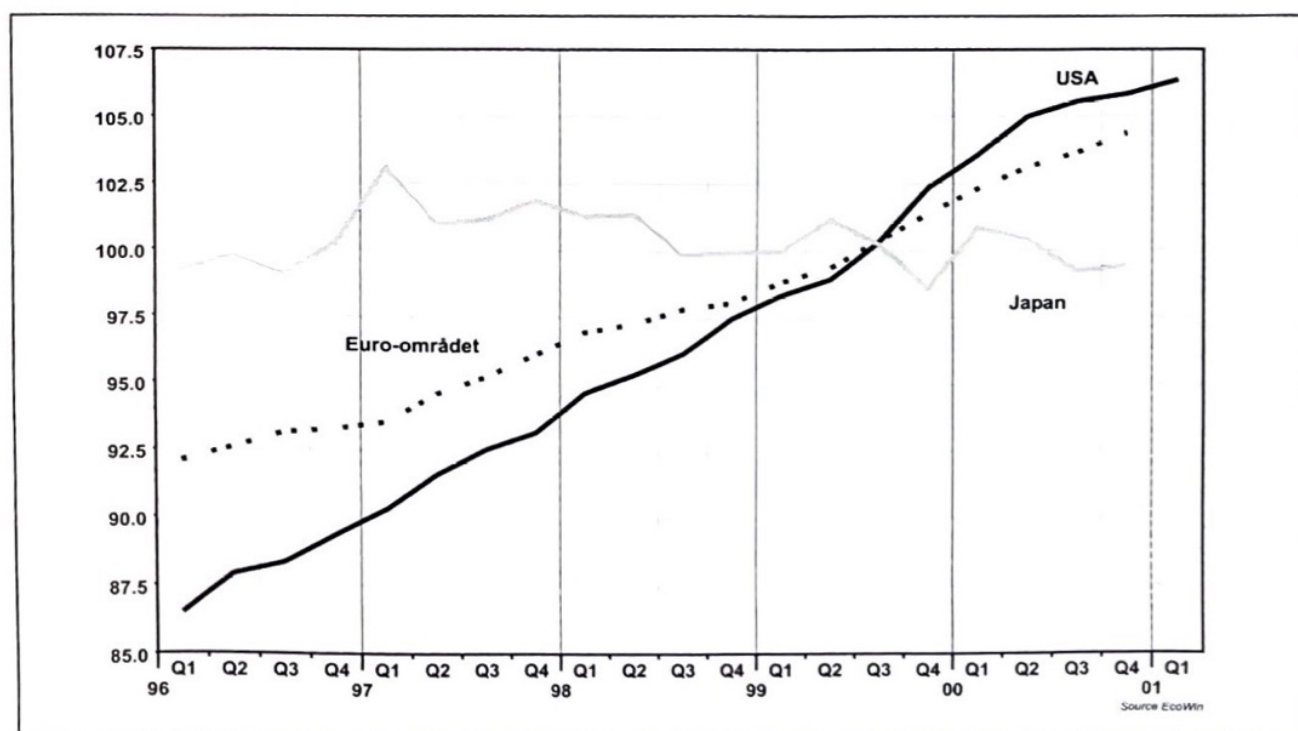
nye optimistiske investeringer. Med optimistiske forventninger til fortsat høj efterspørgsel, var det forventede afkast af investeringerne fortsat god.

Denne selvforstærkende proces, kørte indtil øget konkurrence, stigende oliepriser, stigende inflation og strammere penge- og kreditforhold samt lavere forbrugsvækst pressede virksomhedernes ind i en indtjeningsrecession.

Da processen stoppede i sidste halvdel af 2000, var der skabt tre alvorlige ubalancer i økonomien: en betydelig overkapacitet i produktionen, et betydeligt opsparingsunderskud i den private sektor og – spejlbilledet heraf – et markant betalingsbalanceunderskud. Retablering af sådanne balancer tager traditionelt tid. Det er derfor vanskeligt at forestille sig en hurtig genopretning af væksten.

Udviklingen i produktiviteten spiller en afgørende rolle for udviklingen i den amerikanske økonomi fremover. Hvis produktiviteten aftager meget markant som følge af opbremsningen i væksten, må det konkluderes, at stigningen i produktiviteten var midlertidig fremfor permanent og tesen om »den ny økonomi« i USA svækkes. Det ville være en stor negativ overraskelse og få alvorlige negative konsekvenser for både aktie-, valuta- og obligationsmarkederne.

Arbejdskraftproduktiviteten er faktisk aftaget til 3,3 pct. år-til-år i 4. kvartal fra 5,7 pct. i 2. kvartal. Men det er stadig meget højt i forhold til BNP-vækst på 3,4 pct. i samme kvartal. Tallene for 1. kvartal foreligger ikke endnu, men ventes at ligge omkring 3 pct.



Figur 3. Økonomisk vækst i USA, Japan og Euro-området.

Staten har heldigvis igennem flere år opbygget et betydeligt overskud på de offentlige finanser, som nu kan anvendes til lempelser af finanspolitikken. Bush-regeringen har fremlagt planer for skattelettelser til diskussion i det politiske system. Men lettelserne får tidligst effekt i slutningen af 2001, hvorimod virksomhederne oplever svigtende ordrer, lageropbygning og lav produktion her og nu.

Et andet økonomisk politisk problem ved denne type af krise er, at overinvesteringskrisen formentlig ikke kan overvindes med rentesænkninger. Virksomhederne begrænser forbrug og investeringer, så længe der er overkapacitet og afkastet af investeringerne er lavt pga. øget konkurrence.

De fire aggressive lempelser af pengepolitikken på ialt 200 bp i USA siden 3. januar 2001 kan således højst stabilisere tilliden i erhvervene, husholdningerne og på aktiemarkedet, men ikke fjerne overkapaciteten.

Spørgsmål er, hvorvidt krisen i industrien vil påvirke forbrugerne og sprede sig til service-sektoren, hvor knap 80 pct. af de beskæftigede arbejder.

De seneste BNP-tal for 1. kvartal var overraskende stærke med 2 pct. vækst annualiseret i forhold til 4. kvartal 2000. Den kritiske faktor, det private forbrug som udgør 70 pct. af BNP, bidrog med 2 pct.point til væksten, mens de faste bruttoinvesteringer samlet set bidrog neutralt til væksten. Udenrigshandlen og det offentlige forbrug bidrog begge positivt til væksten. Lagerinvesteringerne trak – isoleret set – væksten ned med 2½ pct.point.

BNP-tallene giver anledning til tre hovedkonklusioner: foreløbig er der tale om en kraftig lagerkorrektions i industrien og detailhandlen skabt af faldende efterspørgsel. Ændringen i lagrene i 1. kvartal var imidlertid meget mindre end opbygningen i de forudgående kvartaler, hvilket betyder, at lagerkor-

rektionen og svagheden i produktionen langt fra er overstået. Samtidig er de faste bruttoinvesteringer samlet set kun stagneret, men endnu ikke faldet, hvilket tyder på fald fremover givet overinvesteringen. Til sidst er stigningstakten i det private forbrug mindsket noget, men forbruget udvides stadig markant (3 pct. i faste priser). I forhold til de meget negative løbende indikatorer, er det mest sandsynligt, at forbruget stagnerer i de kommende kvartaler.

Et nærmere kig på disse løbende indikatorer for det private forbrug understøtter risikoen for yderligere svækkelse af forbruget. Forbrugertilliden er faldet markant og den anden vigtige indikator for forbruget, ledigheden, er utvetydigt på vej op. De ugentlige ansøgninger om understøttelse er steget meget mærkbart og de arbejdssøgende siger, at det er blevet vanskeligere at finde ledige jobs. Det stemmer godt overens med de annoncerede fyringer i en lang række højteknologiske virksomheder.

Effekten af markant øget ledighed eller bare en forøget sandsynlighed for at blive ledig, er, at forbrugerne bliver mere forsigtige med at forbruge og ønsker at spare mere op. Det ønske bliver forstærket, af at opsparingskvoten er nedbragt meget markant igennem opsvinget og nu er negativ.

En opbremsning i forbruget vil starte en negativ vekselvirkning mellem produktion, beskæftigelse og forbrug, og heri ligger potentialet for en egentlig recession i den amerikanske økonomi.

Servicesektoren, hvor 4 ud af hver 5 jobs findes, er ifølge det seneste nationalregnskab allerede blevet ramt af en lagerkorrektions (detailhandlen) sfa. en kraftig reduceret vækst i efterspørgslen. De seneste tal for erhvervstilliden i sektoren er nedslående, idet de peger på, at også servicesektoren er kommet ind i en kontraktionsfase i 2. kvartal. Servicesek-

toren synes dog foreløbig noget stærkere end fremstillingserhverv.

Det er endnu tvivlsomt om opbremsningen udvikler sig til en egentlig recession. I øjeblikket viser indikatorer fra det finansielle marked – den stærke dollar, den positive udvikling på aktiemarkederne og en markant stejle rentekurve (forskellen mellem lange og korte renter) – at der pt. er udbredt tillid til, at den amerikanske økonomi ikke kommer i recession.

Men tilliden afhænger kritisk af, at centralbanken og Bush-regeringen redder økonomien med henholdsvis lempelser af pengepolitikken og skattelettelser. Givet de svage løbende indikatorer og ikke mindst de store ubalancer i økonomien (overkapacitet, opsparingsunderskud og betalingsbalanceunderskud), er det mest sandsynligt, at væksten svækkes betydeligt i de kommende kvartaler med en ret høj sandsynlighed for en egentlig recession.

I Japan er adskillige regerings forsøg på at løbe den private del af økonomien i gang med offentlige midler tilsyneladende igen slået fejl. Erhvervstilliden og produktionen er igen faldende, ledigheden er relativt høj, forbrugertilliden er svækket og forbruget er i bedste fald uændret og der er ikke mindst fortsat destruktiv deflation.

Den grundlæggende forklaring på de kroniske vækstproblemer i Japan er især de fastlåste økonomiske og politiske strukturer, særligt en delvis insolvent og dårligt fungerende finansiell sektor og en meget høj gældskvote, som begrænser de økonomisk politiske muligheder. I den aktuelle situation spiller det også en stor rolle, at den store eksport af teknologi til USA er særdeles hårdt ramt.

På den økonomisk politiske front er centralbanken vendt tilbage til en ekspansiv nul-rentepolitik med det formål at øge inflationen, få

realrenten ned og svække yennen over for USD. Der ventes også en yderligere finanspolitiske lempelse på ½ pct. af BNP.

Det går ekstremt langsomt med at reformere økonomien, og selvom det regeringspartiet LDP har kørt en ny reformvenlig kandidat i stilling til valget i juli, er det langt fra sikkert, at der vil ske tilstrækkelige ændringer. Processen tager tid og vil formentlig indebære flere år med mange konkurer, meget lav vækst og store økonomiske og menneskelige omkostninger.

Konsekvensen af det japanske morads, er at den ene motor i verdensøkonomien igen er særdeles svækket, hvilket mindsker væksten i verdenshandlen, samt at yennen svækkes over for USD. Det betyder, at Japan endnu engang eksporterer sine problemer til sine konkurrenter. Det er den værst tænkelige kombination for de stærkt eksportafhængige lande som fx Sydkorea og Taiwan, som sælger en stor del af deres produktion til Japan og USA i konkurrence med japanerne.

Svækkelsen af den japanske økonomi kan potentielt set starte en mindre udgave af Asien-krisen fra 1997. Mønstrer med et afbrudt japansk opsving så man sidst i 1997, hvor regeringen trak tæppet væk under økonomien ved at indføre øgede afgifter, selvom økonomien var svag. Det var en medvirkende årsag til Asien-krisen og den efterfølgende finansielle uro, som kulminerede i efteråret 1998 med devalueringen af den russiske rubel og misligholdelse af lån.

Der er selvfølgelig markante forskelle i forhold til 1997, hvoraf de vigtigste har modsatrettet betydning for risikoen for en verdensomspændende finansiell krise. På den ene side er der ikke mange valutaer tilbage med fast vekselsforhold over for USD tilbage i Asien, økonomierne er ikke overophedede som i 1997 og der er solide betalingsbalanceoverskud i de fleste asiatiske lande. På den anden

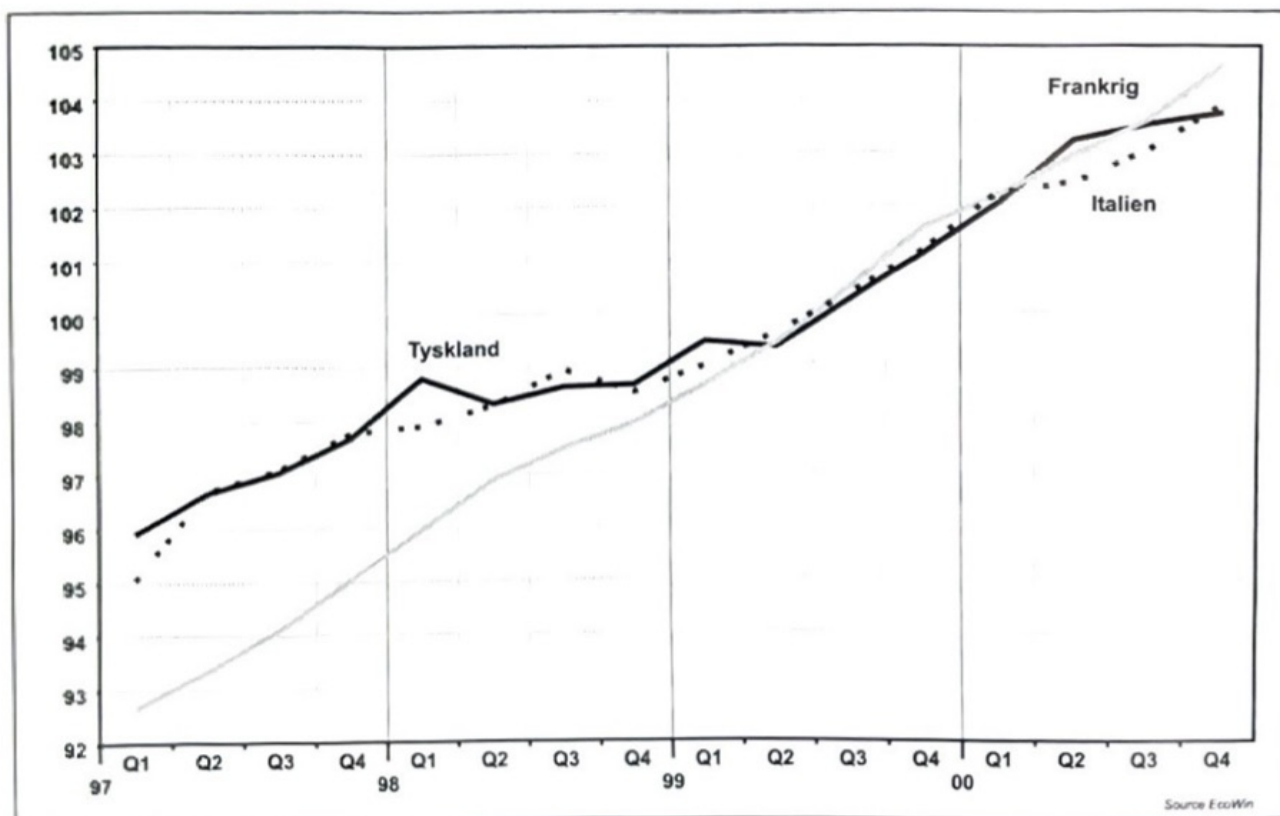
side er der ikke længere høj vækst i USA til at trække verdensøkonomien op og i euro-området viser man kun meget begrænset vilje til at give støtte til verdensøkonomien ved at lempe penge- og finanspolitikken. På den baggrund er der risiko for en ny runde af krise og finansiell uro i Asien.

Euro-området er den vækstmotor, som relativt set kører bedst i øjeblikket, men dog ikke uden problemer. Udover de negative effekter af stigende oliepriser og en strammere pengepolitik, oplever euro-området nu også en svækkelse af efterspørgslen på verdensmarkedet.

Der er tegn på en afdæmpning af væksttempoet især i Tyskland. Det ses ret tydeligt i den negative tendens i de seneste indikatorer for

erhvervstilliden, forbrugertilliden og delvis i industriproduktionen. Det er særligt skuffende, at væksten nu er så svag, at faldet i ledigheden er standset i de største lande med undtagelse af Frankrig. Det svækker dynamikken i euro-områdets økonomi betydeligt og truer med at bremse opsvinget.

Der er markante forskelle i udviklingen i den økonomiske aktivitet i Euro-områdets største lande, især Tyskland og Frankrig, se figur 4. Aktiviteten har holdt sig på en stigende trend i Frankrig, mens den er bøjet af i Tyskland i 3. og 4. kvartal. Væksten har holdt sig tydeligvis selvstående i Frankrig, mens den tyske økonomi er noget svagere. De seneste tal for ledigheden bekræfter forskellen, idet faldet i den tyske ledighed er standset, mens den franske ledighed fortsætter med at falde.



Figur 4. Økonomisk vækst i Tyskland, Frankrig og Italien.

Forskellen skyldes formentlig Tysklands større industriandel, større eksportandel til USA, problemerne i indenfor byggeriet og et mindre fleksibelt tysk arbejdsmarked.

Euro-området er trods alt i bedre form end USA, idet der euro-området hverken har overinvesteret eller grundlæggende ubalancer. Til gengæld er euro-området betydelig mindre fleksibelt end USA. Det skyldes især stivheder på arbejdsmarkedet og varemarkederne samt en markant højere beskatning af arbejdsindkomst.

Den europæiske centralbank ECB, som har ansvaret for pengepolitikken i euro-området, har trodset opfordringer fra internationale organisationer, økonomer og aktiestrateger om at lempe pengepolitikken. ECBs begrundelsen er, at der er en klar inflationsmålsætning, som siger maksimalt 2 pct. kerneinflation på mellemfristet sigt. Inflationen er endnu for høj omkring 2,5 pct. sfa. stærk vækst i 2000 og de fortsat ret høje oliepriser og hvad værre er: kerneinflationen ligger lidt over 2 pct. Samtidig mener ECB ikke, at der er udsigt til markant lavere vækst og inflation i 2001-2002 sfa. opbremsningen i USA og Japan.

Når ECB står så stejlt i denne situation, skyldes det også, at ECB er en ny institution, som er i gang med at opbygge sin troværdighed. Jo mere selvstændig ECB's politik er, jo mere uafhængig vil ECB fremstå og jo større troværdighed og effekt vil pengepolitikken have på markederne.

En anden årsag til ECB's tilbageholdenhed er, at euroen ikke er styrket ret meget overfor dollaren trods opbremsningen i USA. Argumentet synes at være, at det vil svække euroen yderligere, hvis rentestøtten til euroen nedsættes. Det forudsætter imidlertid, at euro-dollar primært bestemmes af forskellen i realrenterne mellem USA og Euro-området på kort sigt. Erfaringen fra de seneste års udvikling på valutamarkederne er, at kurserne

bestemmes af internationale porteføljeinvesteringer, som igen søger derhen, hvor den langsigtede vækstrate og dermed det reale afkast af investeringerne er højst.

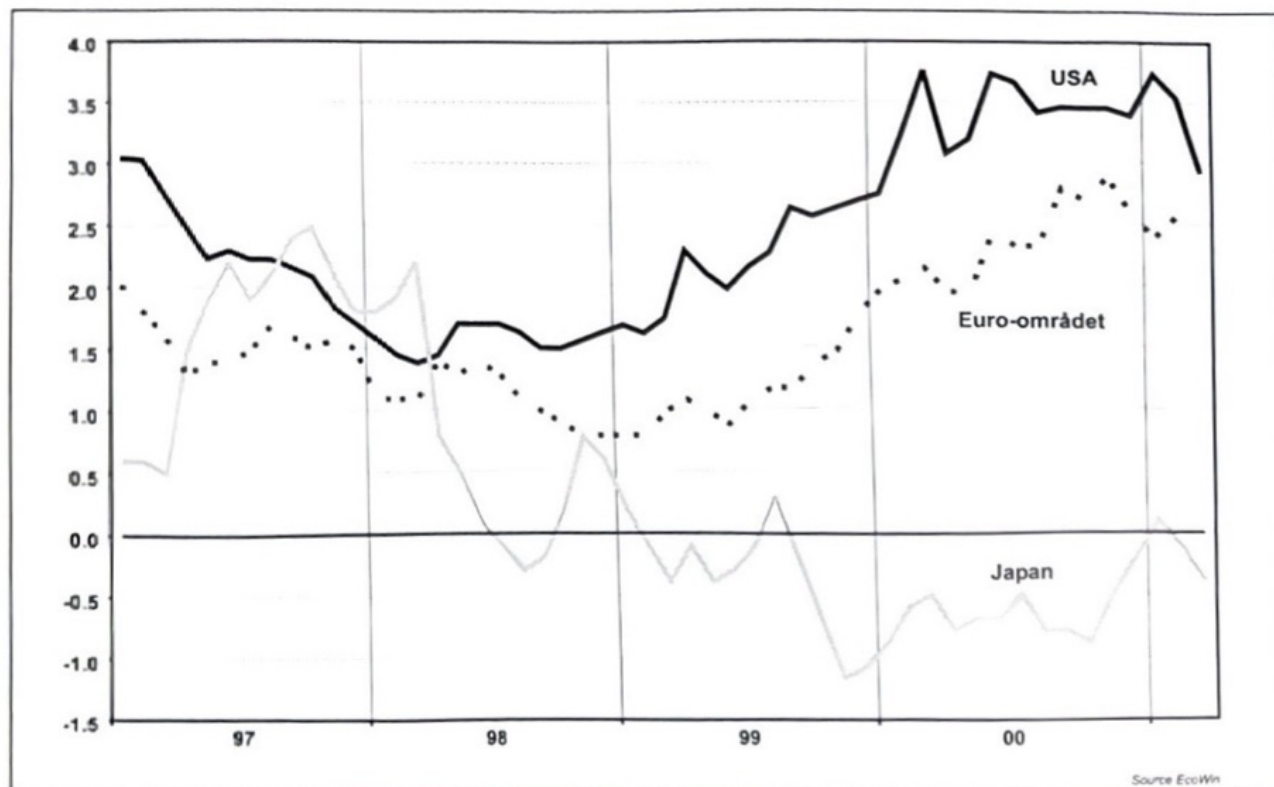
Det vil derfor formentlig ikke skade euroens kurs over for US-dollar, hvis ECB sænker renten og stimulerer væksten. For at euroen kan styrkes vedvarende over for US-dollar kræver det formentlig en højere langsigtet vækstrate end de nuværende 2-2½ i euro-området.

På trods af den meget kraftige nedjustering af vækstforventningerne i USA og et meget stort amerikansk betalingsbalanceunderskud, har US-dollar klaret sig forbavsende godt over for de øvrige store valutaer.

Det skyldes blandt andet, at verdens investorer tror på højere vækst i USA end i Euroland allerede i 2002 og at US-dollar opfattes som en mere sikker investering i tider med finansiell uro. Dertil kommer, at tilliden til den Europæiske Centralbank – ECB – endnu er noget mindre end til den amerikanske centralbank. Dollarens relative styrke er – udover et svaghedstegn for euro og yen – også en tilidserklæring til den amerikanske økonomi og de bedre langsigtede vækstmuligheder i USA end i euro-området..

Valutakursmodeller peger fortsat på, at US-dollar er overvurderet i forhold til euroen givet udsigterne for de fundamentale forhold såsom vækst, inflation, rente og betalingsbalanceunderskud. Der er fortsat en overvejende risiko for, at dollaren pludselig falder i værdi over for euroen. Hvis den amerikanske økonomi faktisk kommer i recession, er det næsten uundgåeligt, at US-dollar svækkes kraftigt overfor euroen og yen.

Den fortsat ret svage euro kombineret med kraftigt stigende oliepriser (som handles i dyre dollar) har løftet inflationen i Euro-området væsentligt op over ECB's målsætning på



Figur 5. Forbrugerpriser USA, Japan og Euro-området.

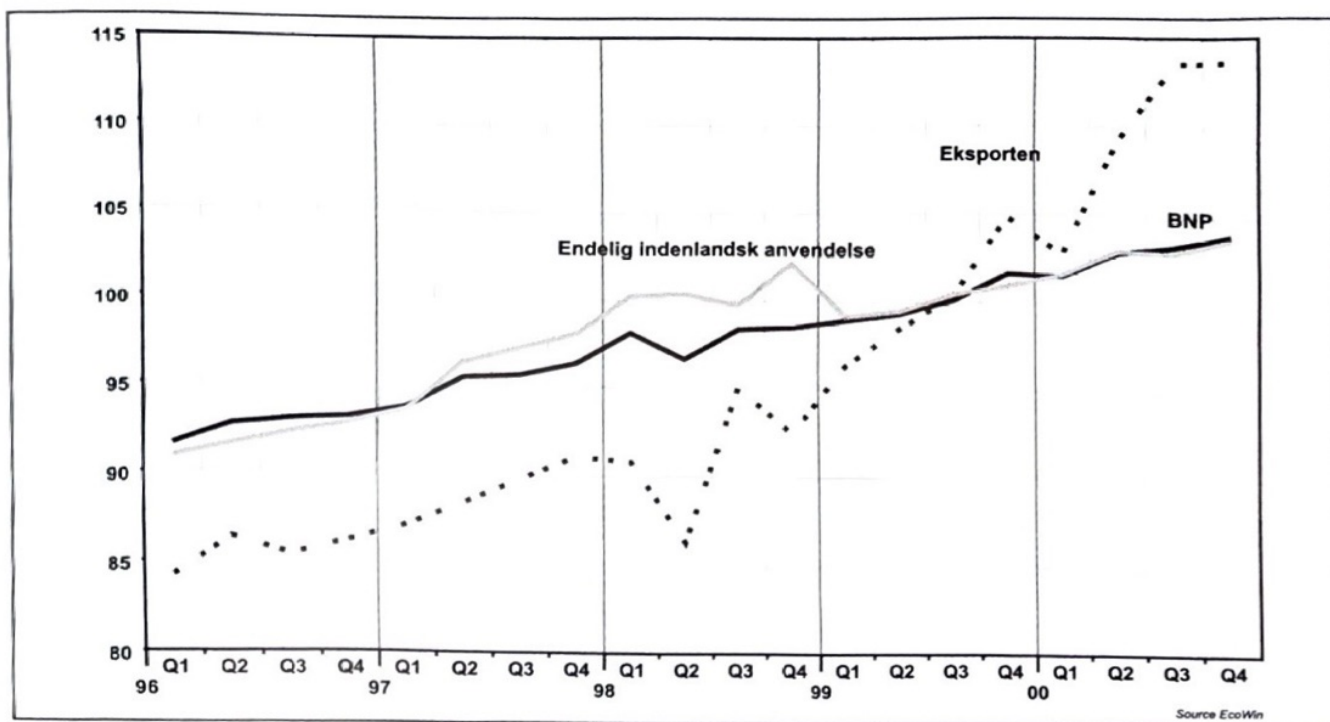
maksimalt 2 pct. på mellemlang sigt, se figur 5. Kerneinflationen (forbrugerpriserne ekskl. energipriser) er ligeledes stigende og ligger pt. på 2,2 pct. år-til-år. Givet den ventede svagere vækst og en mindre apreciering af euroen, ventes inflationen at nærme sig de 2 pct. i løbet af sommeren. Euro-området, Danmark og resten af verden skal ikke have forventninger til rentesænkninger fra ECB's side før inflationen dæmpes yderligere.

3. Konjunktursituationen i Danmark

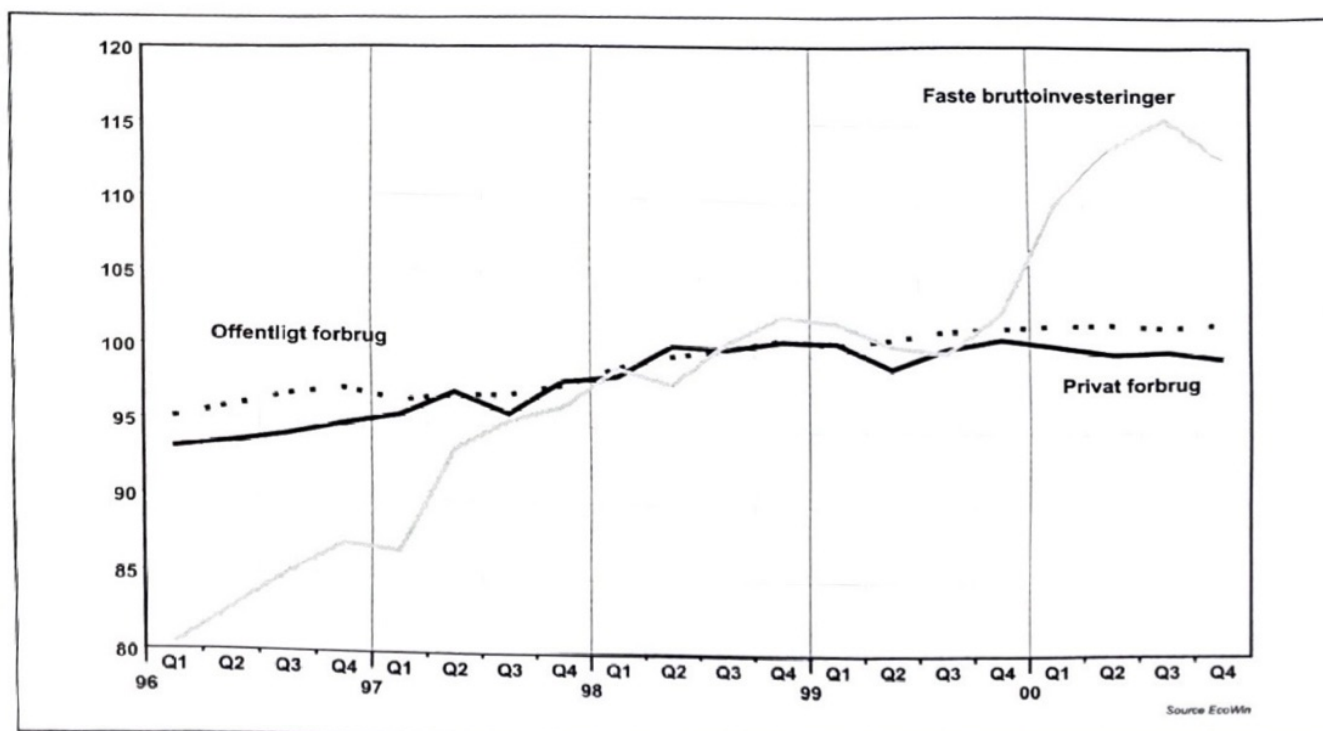
Konjunktursituationen i Danmark er relativt god, men forværret en smule siden efterårets kronik primært som følge af en fortsat svag udvikling i det private forbrug og ringere eksportudsigter pga. afdæmpningen i den globale aktivitet. Stramningen af den økonomisk politik i 1998 (Pinsepakken) var et nødvendigt modtræk mod en overophedet økonomi.

Økonomien har nu fået et tiltrængt pusterum: den underliggende løn- og prisudvikling er dæmpet, opsparingen er forbedret og der er opbygget et solidt overskud på betalingsbalancen. Men i lyset af de kraftigt forringede udsigter for eksporten, som drev den økonomiske vækst alene i 1999 og delvis i 2000, er det nu en fordel, at finansloven for 2001 blev uilsigtet slap i forhold til regeringens udspil. En finanseffekt på ca. ½ pct. af BNP sfa. en markant stigning i det offentlige forbrug vil kompensere for bortfaldet af eksport- og forbrugsvækst.

På den positive side er inflationen afdæmpet markant og de to vigtige balancer – budgetsaldoen og betalingsbalancen – er særdeles stærke. Der er således plads til en yderligere mindre finanspolitisk lempelse, hvis det skulle vise sig nødvendigt af hensyn til væksten.



Figur 6. BNP, eksporten og endelig indenlandsk anvendelse i Danmark.



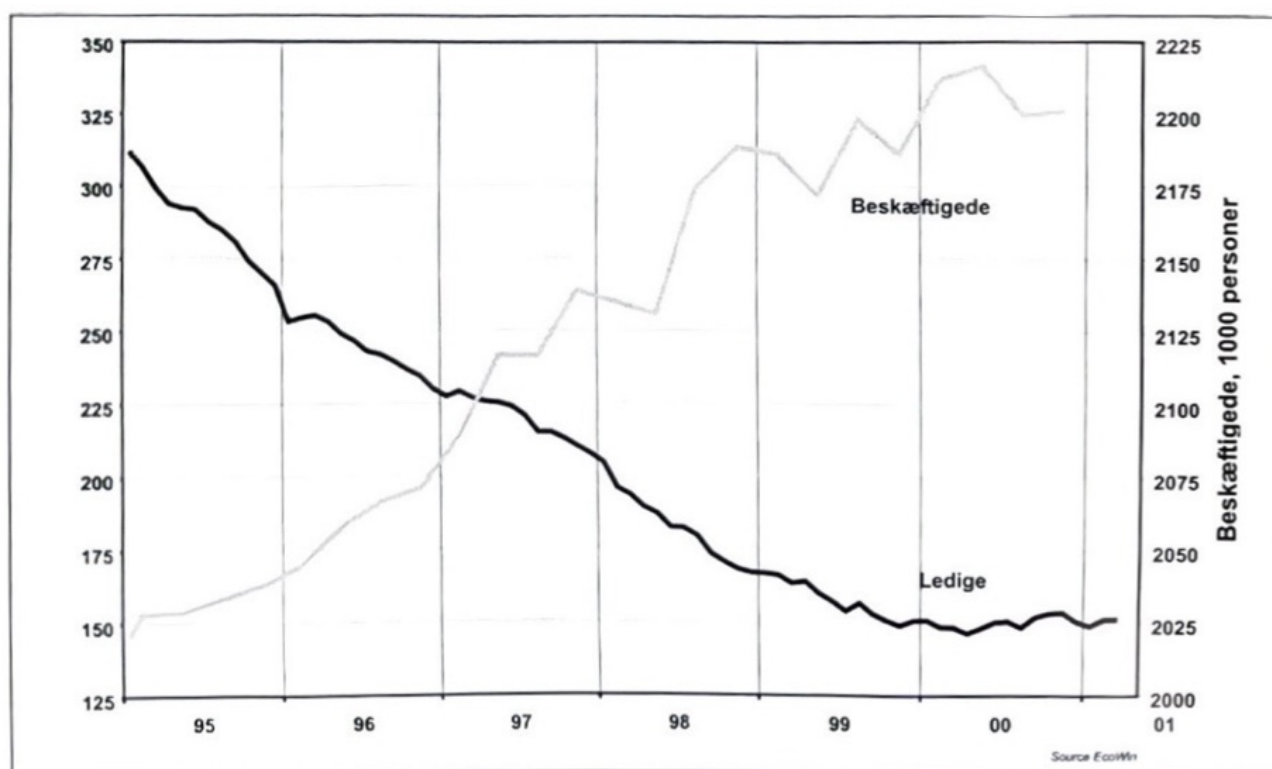
Figur 7. Endelig indenlandsk anvendelse fordelt på komponenter.

Nationalregnskabet for 3. og 4. kvartal 2000 viste en kraftig stigning i bruttoinvesteringerne, fortsat stigende eksport, stigende lagerinvesteringer men et fald i det private forbrug. Stigningen i investeringerne skyldes imidlertid overvejende genopbygningen af huse og produktionsanlæg efter den ødelæggende storm i december 1999, se figur 6 og 7. Kilderne til vækst i 2000 var derfor delvist ekstraordinær samt trukket af eksporten. Fremover er vækstudsigterne således ret følsomme overfor opbremsningen i den globale vækst.

Stagnationen i det private forbrug har nu været siden starten af 1999 og den svage udvikling i de seneste indikatorer såsom forbrugertillid, detailomsætning og bilsalg peger ikke på vækst i 2001 trods en god beskæftigelsessituation og fortsat stigning i boligformuen.

Den svage udvikling i forbruget kan især forklares ved en særdeles svag udvikling i husholdningernes reale disponible indkomst i perioden 1999-2001. Væksten i indkomsterne var negativ i 1999, meget svag i 2000 og ventes også svag i 2001. Indkomstsvæksten påvirkes negativt af Pinsepakkens øgede skatter og afgifter (1999 og 2000), det stigende renteniveau igennem 1999 og ikke mindst de kraftigt stigende oliepriser (1999 og 2000). I 2001 er det den lavere vækst i beskæftigelsen og et lavere forventet lønniveau, som begrænser indkomstsvæksten.

Der er fortsat stor stabilitet omkring kronen, som nu holdes på ERM-II pariteten over på 7,46038 DKK per EUR. De korte og lange rentespænd er ligeledes stabile på henholdsvis godt 25 basispunkter og knap 50 bp. Pengepolitikken er som bekendt bundet af fast-



Figur 8. Ledighed og beskæftigelse i Danmark.

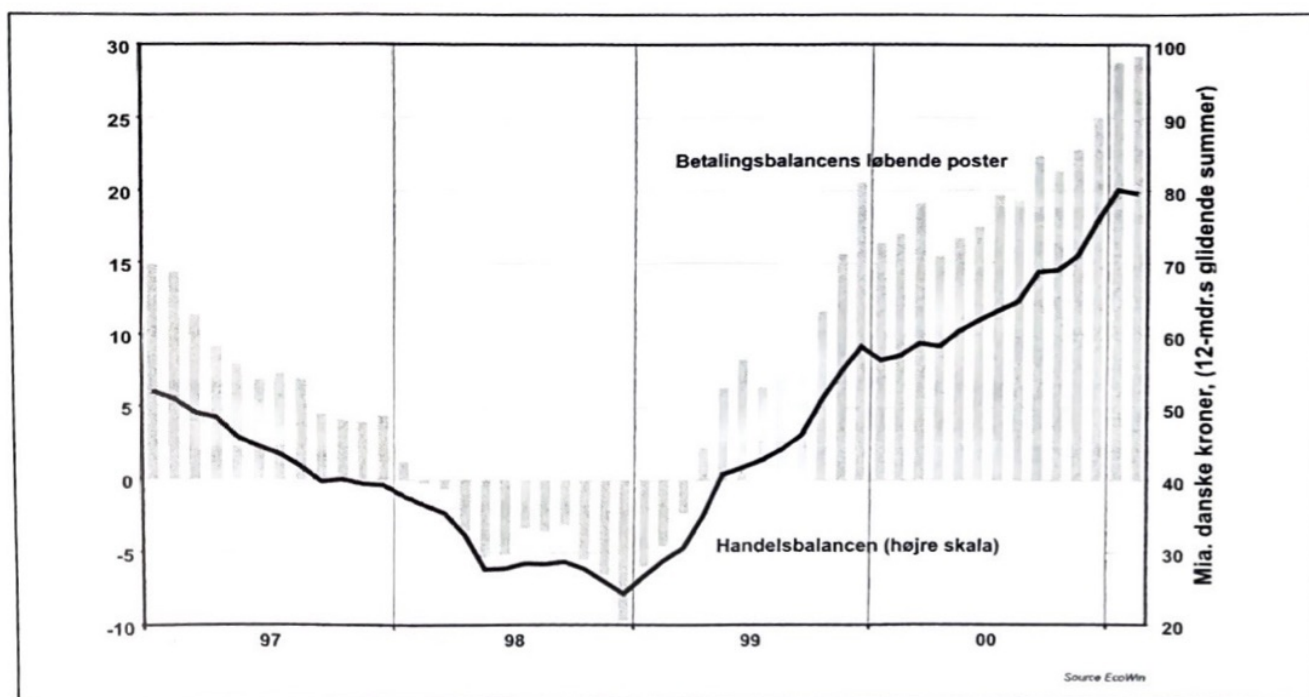
kurspolitikken og ville derfor ikke i nævneværdigt omfang kunne anvendes til at stimulere efterspørgslen, medmindre ECB også sætter renten ned. Det har været nævnt i den økonomiske debat, at Nationalbanken har plads til at sænke de pengepolitiske renter uafhængigt af ECB med 5-10 bp og indsnævre rentespændet fra de nuværende 55 bp. Imod taler, at de realøkonomiske gevinster herved er helt marginale samt risikoen for, at der kunne opstå tvivl om den danske fastkurspolitik.

Den stærke eksportudvikling og høje ekstraordinære investeringer i 2000 har kompenseret for en svag udvikling i det private forbrug, således at ledigheden ikke er steget ret meget. Når beskæftigelsen har udviklet sig så positivt i 2000 trods afdæmpet vækst og stigende ledighed, skyldes det især de gunstige kon-

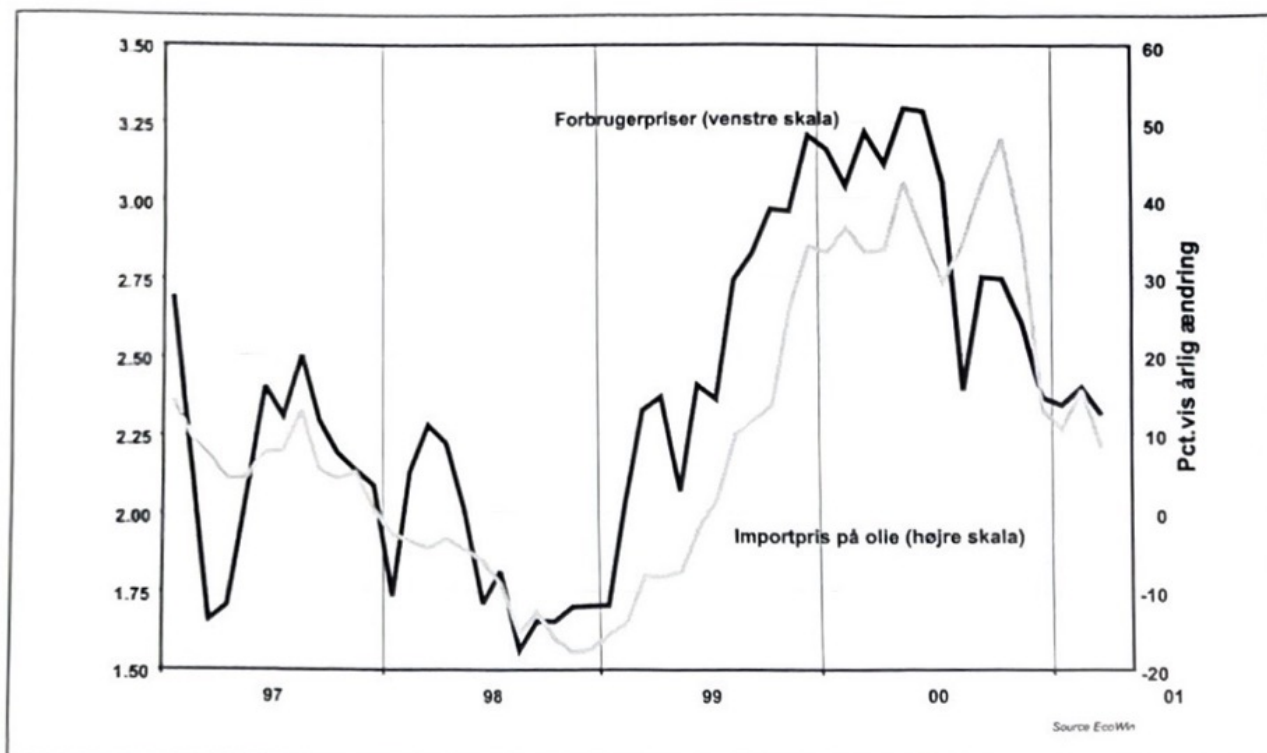
junkturer i byggeriet efter december-stormen i 1999, se figur 8.

På grund af den begrænsede indenlandske efterspørgsel (bortset fra anlægsinvesteringerne) og stærk eksportvækst i 2000, er handels- og betalingsbalancen forbedret markant, se figur 9. Det akkumulerede 12-måneders overskud på betalingsbalancen nærmede sig i februar 2001 30 mia. DKK sammenlignet med et underskud på - 10 mia i slutningen af 1998.

De danske forbrugerpriser steg meget markant op til ca. 3¼ pct. år-til-år indtil midten af 2000 – hovedsagligt drevet af direkte og indirekte effekter af de højere importpriser på olie og svækkelsen af kroner over for USD, se figur 10. Siden er oliepriserne faldet noget og DKK stabiliseret over for USD, og stig-



Figur 9. Handels- og betalingsbalancen i Danmark.



Anm: Serien for forbrugerpriserne er kædet fra og med 1. januar 2001 som følge af omlægning af statistikken.

Figur 10. Forbrugerpriser og importpriser på olie i Danmark.

ningstakten er kommet ned på EU-gennemsnittet på ca. 2¼. Der synes ikke at have været særlig afsmittning på lønstigningstakten, som dog fortsat ligger ret højt i underkanten af 4 pct.

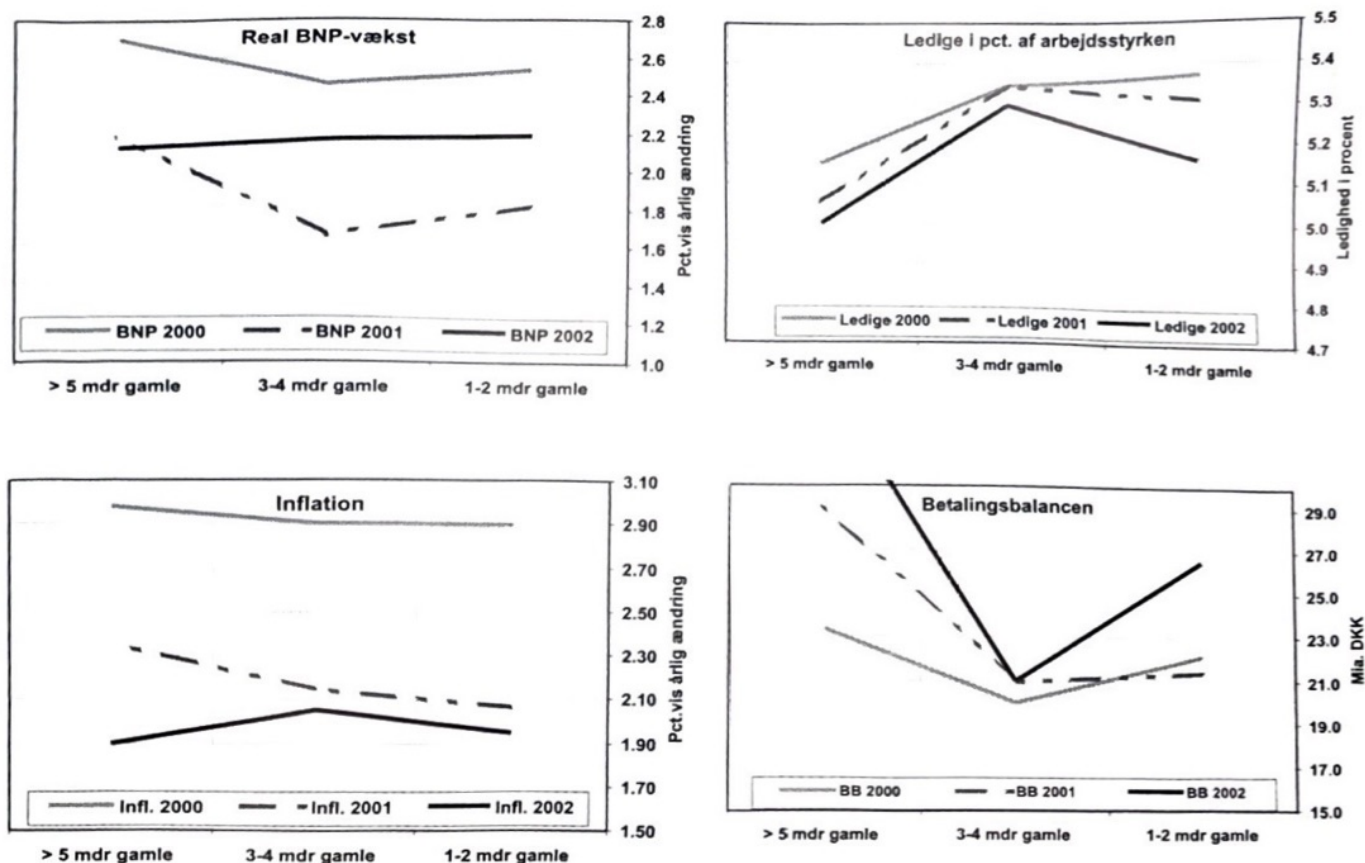
Udsigterne for real BNP-vækst, ledighed, inflation og betalingsbalance for 2001 og 2002 er relativt gode. Ifølge Reuters makroøkonomiske panel, som består af 29 danske og udenlandske prognosemagere, er konsensusforventningerne til BNP-væksten i år og næste år henholdsvis knap 2 og godt 2 pct., se figur 11. Især forventningen til væksten i år er muligvis for høj givet svag indenlandsk efterspørgsel og global afmatning.

I den nuværende situation, hvor økonomien kører tæt på kapacitetsgrænsen, er vækstrater på 2-2¼ pct. – den langsigtede vækstrate – den højeste holdbare tilvæksthastighed økonomien kan have uden at skabe inflations-

pres. Den eneste farbare vej til vedvarende højere vækst fremover er at hæve den langsigtede vækstrate ved at forøge udbuddet af arbejdskraft og øge optaget af produktivetsfremmende investeringer i mennesker og teknologi.

Skønnet for ledigheden er opjusteret en smule i løbet af vinteren til lidt over 5 pct., hvilket dog stadig er lavt historisk set.

Udsigterne for betalingsbalancens løbende poster er gode, men mest fordi den indenlandske efterspørgsel er gået i stå og trækker importen ned. Lavere eksporttilvækst i 2001 lægger en dæmper på overskuddet i 2001 til godt 20 mia. DKK. I 2002 ventes overskuddet at stige til 27 mia. på grund af øget eksport. Med vedvarende årlige overskud i denne størrelsesorden, vil gælden til udlandet være væk på ca. 7 år.



Anm: Reuters makroøkonomiske panel, som består af 29 danske og udenlandske prognosemagere, herunder regeringen, Det Økonomiske Råd, de diverse interesseorganisationer og de store banker.

Forventningerne er grupperet kronologisk i intervaller – over 5 måneder, 3-4 måneder og 1-2 måneder. Det giver mulighed for at vurdere udviklingen i prognoserne over tid.

Kilde: Reuters.

Figur 11. Reuters konsensus-skøn for dansk økonomi for 1999, 2000 og 2001.

Inflationsskønnene for 2001 og 2002 er pæne omkring 2 pct. og er nedjusteret lidt siden efterårets kronik. Oliepriserne ligger fortsat højt, men bidrager ikke mere direkte til kraftige prisstigninger. Dollaren bliver formentlig ikke stærkere over for kronen i denne omgang, hvilket også dæmper den importerede inflation.

De relativt pæne udsigter for økonomisk vækst i Danmark i 2001 og 2002 er i fare for at blive nedjusteret i løbet af 2001 i takt med, at verdenshandlen svækkes sfa. global afmatning. I den sammenhæng er det særligt foruroligende, at især tysk, britisk og svensk øko-

nomi rammes relativt hårdt af opbremsningen i USA. De seneste svage indikatorer for det private forbrug peger på en øget risiko for decideret lavvækst i 2001 med stigende ledighed til følge.

Regeringen bliver formentlig nødt til at genoverveje stramhedsgraden af den økonomiske politik for 2001. Der er ikke noget som stigende ledighed, som kan overbevise politikere om nødvendigheden af finanspolitiske lempelser – især når der er et solidt overskud på de offentlige finanser og i et potentielt valgår.

Anmeldelser

Margit Kjeldgaard og Per Bregengaard:
Den politiske forbruger – i den store verden
Columbus, København. 104 s., ill. 88 kr.

Selv om forbrugerspørgsmål i de senere år i stigende grad er kommet på den politiske dagsorden, er bøger om forbrugerpolitiske problemer stadig få. Der er i de fleste tilfælde tale om debatbøger og publikationer i den lidt lettere genre. Denne bog bekræfter dette billede. Som forfatterne selv skriver kan den anvendes på et introducerende niveau på ungdoms- og voksenuddannelserne, og den må følgelig også bedømmes på dette grundlag.

Bogen beskæftiger sig med den politiske forbruger, der er »en forbruger, der interesserer sig for mere end for en vares brugsværdi, og som enten boykotter bestemte varer eller bevidst tilvælger bestemte varer« (p.12). Det er en diskussion værd, om fænomenet »den politiske forbruger« er nyt, og om den enkelte forbruger er en central og stabil politisk aktør, og det er også relevant at diskutere, om den her foreslåede definition er velegnet. Forfatterne tager i for høj grad for givet, at der er tale om noget nyt, og noget der er kommet for at blive. Der næres imidlertid stor sympati for denne type forbruger, og på dette grundlag er bogen skrevet.

Der oprulles ganske mange temaer og bogen samler således forskellige økonomiske, sociologiske og politologiske perspektiver på forbrug. Dette synes også tilsluttet, således at der i undervisningen kan tages en række aktuelle emner op, og i den forstand er samlingen af en bred palet af emner ikke så tosset endda. Bogen retter sig dermed både mod nogle helt specifikke problemstillinger inden for forbrugerpolitik, som f.eks. mærkningsordninger, men beskæftiger sig også med mere generelle spørgsmål omkring bæredygtig udvikling og den økonomiske verdensorden, som i de senere år har påkaldt sig stor interesse. I en eller anden forstand er disse små og store spørgsmål forbundne, hvorfor de valgte temaer giver god me-

ning. Det forekommer dog problematisk, at »alt forbrug er politisk« (p. 99), således som forfatterne konkluderer. Ved således at gøre begrebet alt for rummeligt, mister det i realiteten sin kerne. Faktisk står det i modsætning til den i starten præsenterede definition, hvor politisk forbrug antoges at være styret af en bevidst politisk handling. Spørgsmålet om politiske forbrugere er altså temmelig kompliceret, og mere kompliceret end forfatterne umiddelbart synes at kunne overskue.

Karsten Ronit, Lektor, Ph.D.
Institut for statskundskab
Københavns Universitet

Bolette M. Christensen:
Fortællinger fra Indre Nørrebro.
Solidaritet og handlekraft i det lokale

København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag
2000, 419 s., bogladepriis 395 kr., medl.priis 316 kr.

Selv om Indre Nørrebro er nævnt som det centrale i bogens titel, og er bogens empiriske genstandsfelt, er bogens ambition mere end at fortælle om den kollektive handlekraft i denne del af København. Bolette M. Christensen vil gennem analysen af Indre Nørrebro fortælle os noget om demokrati og ikke mindst relationen mellem det nationale demokrati og det lokale. Bogen er en del af demokratiprojektet – et større forskningsprojekt, der omfatter forskere ved Københavns og Aalborg Universiteter. En del af demokratiprojektet har titlen »demokrati fra neden« og gennem analyserne af bevægelser og initiativer på Indre Nørrebro går Bolette M. Christensen i klinch med dette begreb.

Bogen kommer vidt omkring, men dens teoretiske kerne er en kritik af et for »politisk« demokratibegreb til fordel for en bredere, samfundsmæssig opfattelse af demokrati. Der skal være lokal forankring og handlekraft uden for de formaliserede politiske systemer

for at der kan tales om demokrati. Der skal være lokale handlinger, som skal være præget af lighed og solidaritet. Lighed forstået som forsøg på at mindske samfundsmæssige uligheder med hensyn til politiske kompetencer og handlekraft. »Demokratisk myndiggørelse må være strategier for de »ressourcesvage« eller »underprivilegerede« i forhold til mulighederne for at artikulere sig og slå igennem, når det drejer sig om samfundsmæssig forandring« (s. 376). Der ligger dermed også et krav om solidaritet indbygget i demokratiet. Det skal være et fællesskab, men fællesskabet skal være rummeligt og handlingsorienteret.

Bolette M. Christensen kalder det for »flydende netværk af handleberedskab«. Gennem dette begreb understreges på den ene side, at fællesskabet er forestillet – der skal bl.a. være fortællinger – på den anden side understreges, at der ikke behøver at være homogenitet. Et flydende netværk af handleberedskab er knyttet til mangfoldighed og forskellighed i den lokale politiske kultur. Handlekraften er bundet op på et netværk af mange politiske fællesskaber, hvis sammenhæng og koordination sker i netværk af personer.

Et andet centralt begreb i bogen er »kollektiv myndiggørelse«. Den kollektive handlekraft udvikles gennem selvorganisering i de sprækker eller muligheder der er, eller som skabes, i statslige institutioner og politikker. På den ene side skal fællesskabet kunne etablere relationer til det institutionelle system, på den anden side er det nødvendigt, at der er autonomi. Den kollektive myndiggørelse betyder, at fællesskabet optræder som et kollektivt subjekt, dvs. som en form for organisering der udfører handlinger, der skal lede til samfundsmæssig forandring. Det er på den måde, at »handling gir forvandling« som et af mottoerne lød for 1970ernes Nørrebro Beboeraktion.

Beskrivelsen og analysen af de urbane bevægelser og organiseringer på Indre Nørrebro er delt op i tre perioder, tre tiår. Der er tale om store forskelle i organiseringerne i de tre perioder, men forfatteren fremhæver kontinuiteten fordi der til stadighed er en fortælling om Indre Nørre som et sted med særlige kendetegn og personer der er med i organiseringerne igennem hele perioden.

I 1970erne står Nørrebro Beboeraktion centralt. Den blev oprettet i forbindelse med etableringen af legepladsen »Byggeren«. Det var en aktivist organisation med brede kontakter til forskellige politiske miljøer

og partier. Man besatte huse, lavede trafikaktioner, kæmpede mod etableringen af andelslejligheder. Nørrebro Beboeraktion blev splittet, men det var navnlig nederlaget i forbindelse med de voldsomme kampe ved nedlæggelsen af Byggeren, der blev begyndelsen til enden for Nørrebro Beboeraktion.

1980erne var BZ'ernes periode. For de unge i BZ gav Byggeren en stærk symbolsk rolle: børnenes selvstændige rum blev smadret af staten. Det retfærdiggjorde handlinger. BZ'erne besatte forskellige bygninger på og uden for Nørrebro. For dem var Nørrebro måske snarere en fortælling end et sted, men med Ungdomshuset på Jagtvej fik BZ også en geografisk nærhed til Indre Nørrebro. BZ-mottoer var »Modstand er sejr« og netop de utallige kampe og konflikter med myndighederne blev en central del af BZ på vejen til forandring. Modstandsstrategien betød, at man måtte afvise gængse beslutningsveje og regler.

BZ var mere internationalt orienteret end Nørrebro Beboeraktion og man lagde vægt på at leve og bo sammen. Grundenheden var derfor bo-grupper i besatte huse. De fungerede som centre for aktivitet og initiativ og som rekrutteringsgrundlag. Man forsøgte at forbinde de udadrettede politiske kampe med social ansvarlighed over for kvarterets beboere, men der blev aldrig etableret systematiske og stabile relationer. »BZ-bevægelsen fik i højere grad karakter af en forsvarskamp for egne interesser end for et lokalsamfund« (s. 271).

Det nye i 1990erne er, at man opbygger en række socialpædagogiske initiativer, som kun er mulige gennem statslig finansiering, men som søges indpasset i den lokale kultur, som både Nørrebro Beboeraktion og BZ havde været med til at udstikke, og som de var eksponenter for. Et af de mest kendte socialpædagogiske initiativer er Sjakket, der begyndte i 1991. Udgangspunktet for Sjakket var modstand og kritik af de etablerede institutioner og pædagogerne. Sjakket er organiseret som basisdemokrati, men selve beslutningsformen er ikke kernen i demokratiet. Som en interviewperson siger »Fidusen er at tage folks idéer alvorligt i dagligdagen ... Ideen med Sjakket er at give så mange som muligt lyst og energi til at tro på at de kan gøre noget« (s. 300). Med andre ord at skabe en kollektiv myndiggørelse gennem selvorganiseret (men offentligt støttet) socialpædagogiske initiativer. Samtidig stiller Sjakket ikke krav. Man bliver ikke aktiveret, men skal aktivere sig selv hvis man har lyst.

Der er ingen pædagoger, der fortæller en, hvad man skal gøre. Deltagerne i fællesskabet må selv tage initiativer og selv følge op på dem. Sjakket fremhæves i dag af myndighederne som en særlig vellykket institution. Der er samtidig mange andre projekter, og de fleste er kendetegnet ved, at man vil orientere sig mod det lokale samfund. Giv deltagerne en rolle i lokalsamfundet på den ene eller anden måde. Bolette M. Christensen fremhæver, at fællestrækkene ved initiativerne er lokal forankring og demokrati.

Gennem detaljerede beskrivelser af aktiviteter og bevægelser på Indre Nørrebro giver Bolette M. Christensen en facetteret fremstilling af de sidste 30 års konflikter, kampe og udviklinger. Med sine mere end 400 sider er bogen allerede nu omfattende nok, men alligevel kan man savne, at forholdene på Nørrebro blev relateret til andre samfundsmæssige forandringer. Globaliseringen omtales grundigt, men mere konkrete ændringsprocesser belyses ikke særligt grundigt. Socialpædagogikken i 1990'erne kunne eksempelvis diskuteres i lyset af andre måder at lave socialpolitik på end tidligere. Man kunne også forestille sig, at historierne om Nørrebro så noget anderledes ud, hvis man i stedet fokuserede på brud og forandringer i bydelen og dens sociale sammensætning.

Bogen inddrager megen forskellig teori, men Castells og Hetherington står mest centralt. Fra Castells henter Bolette M. Christensen begreber som urbane bevægelser og netværkssamfundet. Særlig betydningsfuld er Castells insisteren på kollektive, i modsætning til individuelle, politiske aktører i relation til

social forandring. Hetheringtons begreb »elektive« politiske fællesskaber oversættes af Bolette M. Christensen til strategiske fællesskaber dvs. med fokus på handlinger der orienterer sig mod samfundsmæssig forandring.

Bogen slutes med en diskussion af samfundsmæssig demokratisering gennem fremsættelse af fire postulat: 1) Et demokratisk samfund skabes fra neden gennem selvorganiseret handling. Et demokratisk samfund forudsætter politisk praksis uden for det institutionelle system. 2) For at selvorganiseret handling skal fungere som demokratisk myndiggørelse må den være organisatorisk, interessemæssigt og interaktivt i en bredere social sammenhæng. 3) En demokratisk offentlighed skabes, næres og udfolder sig i et netværk af selvorganiseret kollektiv handling. 4) Samfundsmæssigt demokrati består af en mangfoldighed af demokratier som inkarnerer alternative demokrati-forestillinger.

Det er ikke så let at sige, om disse fire teser er et direkte resultat af den empiriske analyse af Indre Nørrebro eller man kunne være nået frem til dem alene gennem teoretisk læsning. Men fortællingerne om Indre Nørrebro har givet kraft og liv til disse teoretiske antagelser. Bogen medvirker også til at videreføre den mytedannelse om Indre Nørrebro, som er så vigtig som grundlag for politiske handlinger.

Peter Gundelach, Professor
Sociologisk Institut
Københavns Universitet