

Mette Scharling Pilgaard

Nice-traktaten: et spørgsmål om kontrol? En analyse af EU-aktørers institutionelle valg forud for Nice-topmødet 2000

Forud for Nice-topmødet i december 2000 var der stor uenighed om udformningen af en institutionel reform af EU-systemet. Med afsæt i Terry Moes teori om hvordan aktører træffer institutionelle valg i et politisk system præget af usikkerhed, er det muligt at vise, at den daværende uenighed var ganske forventelig. Aktørernes institutionelle præferencer synes således forudsigelige, såfremt der gøres en antagelse om, at EU-aktører foretrækker det institutionelle design, der maksimerer egen indflydelse og tilgodeser mulighederne for koalitionsopbygning. Aktørernes institutionelle ønsker med hensyn til Kommissionens sammensætning og fremtidige stemmewægte og beslutningsprocedurer i Rådet bekræfter, at aktørerne deler sig efter forudsigelige mønstre, hvor der ses skillelinjer mellem henholdsvis store og små lande samt mellem aktører med integrationistiske og mere anti-integrationistiske præferencer.

Den 7.-10.12.2000 mødtes stats- og regeringschefer fra de 15 EU-medlemslande i Nice for at drøfte de institutionelle ændringer, der skal klargøre EU til en kommende udvidelse med de central- og østeuropæiske lande. På dagsordenen for Nice-topmødet stod særligt tre områder: nye beslutningsprocedurer og stemmewægte i Rådet, Kommissionens fremtidige sammensætning samt udvidet brug af kvalificeret flertal. Nice-forhandlingerne udmøntede sig i et kompromis om institutionelle reformer på disse tre områder: For det første indføres nye stemmewægte i Rådet med et krav om tredobbelt flertal. Et kvalificeret flertal i Rådet vil således i fremtiden kræve 74 pct. af stemmewægtene udgørende minimum 62 pct. af EU's befolkning samt et simpelt landeflertal. For det andet bevarer hvert land en kommissær, indtil EU har 27 medlemmer, hvorefter der indføres en rotationsordning. For det tredje udstrækkes brugen af kvalificeret flertal kun til et begrænset antal nye områder (*De Europæiske Fællesskabers Tidende*, 2001).

Netop ovennævnte komplicerede udformning af traktaten signalerer, at medlemsstaterne har haft vanskeligheder ved at opnå enighed omkring den eksakte institutionelle udformning. Hele processen forud for topmødet var præget af stærkt divergerende positioner. Diskussionen omkring udformningen af et fremtidigt institutionelt design kom særligt til udtryk ved uenighed mellem henholdsvis de små og store lande samt mellem de meget integrationistiske lande og de mere anti-integrationistiske lande. At reformprocessen synes at have været præget af interessemodsatninger rejser interessante spørgsmål. Denne artikel vil gennem en case-studie forsøge at komme frem til en dybere forståelse af, hvorfor den fremtidige indretning af EU-institutionerne i så udpræget grad har vakt aktørernes interesse.

Artiklen bygger primært på Terry M. Moes teori om offentligt bureaukrati (Moe, 1990; Moe og Caldwell, 1993). Teorien er en del af en bredere skole, der sætter

fokus på det institutionelle valg (jf. Horn, 1995; McCubbins et al. 1989). Moes teorivariant synes særligt velegnet som udgangspunkt for at nå til en bedre forståelse af, hvordan og hvorfor komplekse institutionelle design som det, der sås med Nice-traktaten, opstår. Moe påstår, at det institutionelle valg er særlig vigtigt for aktørerne, fordi det institutionelle design har vigtige konsekvenser for fremtidig politik. Netop derfor vil rationelt og nyttemaksimerende aktører handle strategisk og gennem det institutionelle valg søge at opnå kontrol over de øvrige aktører.

Med afsæt i Moes teori vil denne artikel tage form som en casestudie af de 15 EU-lande, Kommissionen og Europa-Parlamentets positioner forud for Nice-topmødet. Artiklen vil kortlægge aktørernes institutionelle valg vedrørende fastlæggelsen af stemmewægte og beslutningsprocedurer i Rådet samt i forbindelse med Kommissionens sammensætning. Det er hensigten at analysere, i hvilket omfang disse aktørpositioner og aktørmønstre lader sig forklare ud fra en hypotese om, at aktører med henblik på at maksimere egen indflydelse vælger netop det institutionelle design, der på bedste vis skaffer dem kontrol over de aktører, der har modsatte interesser.

Efter en kort redegørelse for teorien klarlægges teoriens anvendelse, hvorefter hypoteser og forventninger om aktørmønstre opstilles. Efterfølgende analyseres det, i hvilket omfang hypotesen og de dertil hørende forventninger kan forklare de aktørmønstre, der ses med hensyn til institutionelt valg på de to områder. Afslutningsvis vil der blive draget en konklusion.

Moes teori om strukturelle valg

Terry M. Moes teori (Moe, 1990; Moe og Caldwell, 1993) handler om offentligt bureaukrati og politisk organisation. Den fokuserer på strukturer og procedureforholds betydning for politiske aktørers indflydelsesmuligheder. Den er forankret i *rational choice*-teori og henter mere specifikt sit fokus på *governance*- og kontrollogikker fra den organisationsteoretiske skole "New Economics of Organization".¹ Hovedtankegangen er, at rationelt kalkulerende politiske aktører ikke blot vil søge at opnå indflydelse på den politiske substans. De vil tillige søge at opnå indflydelse gennem valget af politiske og administrative strukturer. Moe ønsker med andre ord at sætte fokus på og forklare "... how existing authority is put to use in the politics of structural choice" (Moe, 1990: 121).

At aktørerne vil søge at påvirke valget af struktur, har ifølge Moe sin baggrund i fire grundlæggende kendetegn ved den politiske sfære: offentlig myndighed, politiske virksomheder, politisk usikkerhed samt politisk kompromis. Retten til at udøve *offentlig myndighed* over for borgerne er koblet til bestemte roller i det politiske hierarki, og derfor foregår der en kamp om at kontrollere, hvordan og på hvilke måder fremtidige rolleindehavere kan udøve denne myndighed. Selve denne offentlige myndighed er derfor kilde til de tre øvrige kendetegn ved den politiske sfære.

For det første er det netop gennem udøvelse af offentlig myndighed, at der skabes *politiske virksomheder*: Disse politiske virksomheder besidder både ressourcer samt en vis delegeret autoritet og er derved i stand til at forfølge egne mål, strategier og interesser – interesser, som meget vel kan divergere fra deres skaberes. Dette er det velkendte principal-agent problem (jf. Pollack 1996: 443ff., 1997:

108ff.). For at minimere kontrolproblemet og for at beskytte egne interesser vil aktørerne søge at designe en struktur, hvori der indbygges politiske strukturer, som til de offentlige myndigheder kobler politikere og interessegrupper, som aktørerne selv sympatiserer med.

For det andet er offentlig myndighed forbundet med *politisk usikkerhed* omkring hvem, der i fremtiden kommer til at udøve offentlig myndighed. Konfronteret med denne usikkerhed har aktørerne stærke incitamenter til at foretrække et strukturelt design, der i en usikker politisk fremtid kan beskytte den foretrukne politik og hindre gennemførelsen af en anden politik. Netop ved at udstyre foretrukne strukturer med en vis overlevelseskapacitet og ved at etablere præventive strukturelle foranstaltninger, som hindrer iværksættelsen af en uønsket politik, kan strukturerne også i fremtiden generere fordele for deres skabere. Gennem det strukturelle valg kan aktørerne således begrænse fremtidige magthaveres handlemuligheder.

For det tredje ledsages den offentlige myndighed og de dertil koblede kontrolstrukturer af *politiske kompromiser*. At kompromis er nødvendigt i den politiske verden kan have betydning ikke blot for strukturerne, men også for fremtidig politik, idet modstandere af en given politik sandsynligvis vil foretrække design, som hindrer effektivitet og således svækker muligheden for at opnå politikens formål.

Aktørerne

Moe fremsætter en række eksempler på, hvilke strategiske midler henholdsvis interessegrupper, politikere og bureaukrater kan benytte sig af, hvis de ønsker at opnå kontrol gennem det strukturelle design. Ifølge Moe kan *interessegrupper* for det første søge at beskytte fordelagtige strukturer blandt andet ved at favorisere detaljerede formelle procedurer og detaljeret lovgivning samt ved at modsætte sig veto og/eller begrænse den politiske overvågning. For det andet kan grupperne søge at "sabotere" ufordelagtige strukturers funktionsdygtighed. Dette kan de gøre ved enten at forsinke processen eller ved at plædere for spredt autoritet, politisk indblanding og overvågning. Den anden gruppe, folkevalgte *politikere*, vil med genvalg for øje orientere sig efter deres vælgere (jf. Horn, 1995: 10), men de vil også med øje for fremtiden søge egne præferencer realiseret (Moe, 1990: 139) og favorisere konfliktreducerende strukturer i håb om, at sådanne kan fostre politisk belønning senere. Den sidste gruppe, *bureaukraterne*, vil strategisk søge at kontrollere usikkerhedskilderne gennem gensidigt fordelagtigt samarbejde med de aktører, hvis støtte de behøver.

Teoriens anvendelse i EU-sammenhæng

Mens Moes teori i udgangspunktet er en teori om aktørernes ageren i det amerikanske magtdelingssystem, vil denne artikel argumentere for, at teorien på udmærket vis kan overføres til EU-systemet. Der vil således blive redegjort for, at de grundlæggende kendetegn, som Moe omtaler, også gør sig gældende i EU-regi.

Trods EU-systemets unikke politiske træk er det ligesom det amerikanske magtdelingssystem bygget op omkring såkaldte *checks-and-balances*. Der er således indikatorer i EU-systemet, der peger i retning af, at den politiske usikkerhed ved-

rørende fremtidig myndighedsudøvelse også i EU-regi giver aktørerne incitamenter både til at indlejre kontrolstrukturer og til gennem komplicerede afstemnings- eller vetoprocedurer at udstyre strukturerne med en vis overlevelseskapacitet. Af eksempler kan nævnes EU-systemets multiple vetopunkter, de forholdsvis komplicerede procedure- og afstemningsregler samt det omfattende komitologisystem. Sidstnævnte er et system af forskellige procedurer og retningslinjer for Kommissionens arbejde, som Rådet har fastlagt med det formål så vidt muligt at holde hånd i hanke med de regler, som Kommissionen vedtager (Hix, 1999: 41ff.).

Usikkerhedsaspektet har endog relativt større betydning i EU end i det amerikanske system. Mens usikkerhedsmomentet i det amerikanske magtdelingssystem i hovedsagen består i usikkerhed omkring hvem, der bliver kommende myndighedsindehavere, er der i EU udskiftninger i Rådet, hver gang oppositionen kommer til magten i én af medlemsstaterne. Samtidig hindrer EU-systemets afstemningsregler og procedurer, at *status quo* kan ændres uden politisk kompromis, hvilket nødvendiggør koalitionsdannelse. I EU er der ikke 100 pct. faste koalitionsstrukturer i Rådet (Winkler, 1998). Alle 15 nationalstater i Rådet kan potentielt have modsatrettede interesser og således være hinandens "modstandere". Det betyder, at politiske kompromiser i EU-systemet kan være vanskelige at opnå og/eller resultere i komplicerede og ineffektive strukturer. Samtidig skaber de skiftende koalitioner ikke blot fremtidig usikkerhed, men også nutidig usikkerhed omkring hvilken *ad hoc*-koalition, der dannes i Rådet. Usikkerhedsmomentet øges endda yderligere med den kommende udvidelse, som både betyder flere aktører og en mere differentieret interessestruktur, hvilket sandsynligvis vil skabe grobund for nye og uforudsigelige koalitioner.

EU-aktørerne

Med baggrund i ovenstående argumentation kan der gøres en antagelse om, at også aktører i EU-systemet strategisk vil søge at benytte strukturvalget til at gardere sig imod indflydelse fra modsatrettede interesser. Men spørgsmålet er, hvilke strategiske midler EU-aktørerne benytter sig af? Mens Moe i sin teori fokuserer både på interessegrupper, politikere og bureaukrater og disses strategier, vil artiklen af hensyn til omfang og kompleksitet kun se på de aktører, som har været mest direkte involveret i forhandlingerne om Nice-traktatens strukturelle design: De 15 EU-lande, Europa-Parlamentet og Kommissionen. Samtidig gøres en antagelse om, at alle disse 17 aktører er enhedsaktører med aggregerede præferencer. Således antages de nævnte aktører primært at agere i tråd med de karaktertræk Moe tillægger interessegrupper og kun sekundært at agere som henholdsvis politikere eller bureaukrater. Baggrunden for denne antagelse er, at hverken de nationale politikere, Kommissionen eller Europa-Parlamentet opererer under samme forhold som i det amerikanske system. For det første findes der ingen faste myndighedsindehavende koalitioner i EU, og følgelig synes det plausibelt at antage, at de 17 aktører hver især udgør deres helt egen interessegruppe. For det andet er politikerne ikke i samme grad drevet af, at deres politik skal være stemmemaksimerende – Kommissionens medlemmer er ikke valgt ved direkte valg, og Europa-Parlamentets medlemmer er nok direkte valgte, men valgene til Europa-Parlamen-

tet udkæmpes som en slags nationale valg, hvor det er politikernes formåen på den nationale scene, der er i fokus (Hix, 1999: 180).

Problemformulering, hypoteser og forventninger

Denne artikel begrænser sig til at fokusere på aktørernes ageren *forud* for det endelige Nice-topmøde. Hermed vil Nice-topmødets udfald, herunder spørgsmålet om hvorvidt aktørernes ageren har haft betydning for det endelige strukturudfald, ikke blive yderligere berørt. Desuden tildeler artiklen kun principal-agent problemet begrænset vægt og fokuserer i stedet på, i hvilket omfang usikkerheden omkring den fremtidige offentlige myndighed har påvirket aktørernes strukturelle valg.

Artiklen vil således tage afsæt i et overordnet spørgsmål: I hvilket omfang afspejler aktørernes strukturvalg forud for Nice-topmødet et ønske om at opnå kontrol over fremtidig offentlig myndighed og dermed implicit kontrol over den fremtidige politik? For at få svar på dette spørgsmål vil artiklen i en casestudie analysere, hvordan og i hvilket omfang de 15 EU-medlemsstater, Kommissionen og Europa-Parlamentet forud for Nice-topmødet har søgt at skaffe sig kontrol over modsatrettede interesser ved at foretrække visse strukturer og procedurer over andre. Netop fordi aktørerne er konfronteret med modsatrettede interesser, er det hypotesen, at de vælger det institutionelle design, der på bedste vis skaffer dem kontrol over de øvrige aktørers interesser.

Med afsæt i dagsordenen for Nice-topmødet er det muligt at opstille visse teoretiske forventninger om hvilke aktørmønstre, der forefindes. Set i lyset af den kommende udvidelse med primært små lande var to overordnede institutionelle ændringer på Nice-topmødets dagsorden: For det første at der vedtages institutionelle foranstaltninger, således at de små landes relative vægt med udvidelsen ikke øges uforholdsmæssigt i forhold til de store landes samt for det andet, at systemet effektiviseres. Udledt af Nice-topmødets dagsorden vil det således være artiklens forventning, at de empiriske aktørmønstre fortrinsvis vil afspejle to delingslinjer. Det første og antageligvis primære koalitionsskel vil være mellem *store* og *små* aktører. Disse to grupper vil søge både at maksimere egen gruppes indflydelse – eksempelvis gennem en egen kommissær – samt forsøge at minimere den øvrige gruppes politiske indflydelse, beslutningsdygtighed og kontrolmuligheder. Eksempelvis vil grupperne søge at fremme egen mulighed for at danne henholdsvis et kvalificeret flertal og blokerende mindretal. Samtidig er en anden, sekundær delingslinje forventelig. Det forventes, at effektivitetsspørgsmålet vil komme til udtryk i en delingslinje mellem *integrationister*, som ønsker effektive strukturer og *anti-integrationister*, som vil søge at hindre vidtgående integration gennem ineffektive procedurer, bevarelse af vetoret, politisk indblanding og beslutningshæmmende procedurer. Det forventes, at særligt de oprindelige seks samarbejdslande (Tyskland, Frankrig, Italien og Benelux) samt Europa-Parlamentet og Kommissionen i særlig grad har pro-europæiske interesser og derfor vil placere sig i den integrationistiske gruppe, mens det forventes, at i hvert fald England og Danmark placerer sig i den anti-integrationistiske lejr.

Inden for denne ramme forventes der visse undtagelser, hvor aktørerne enten arbejder for, at strukturerne beskytter helt særlige interesser eller politiske mål og/

eller arbejder for, at der skabes konfliktdæmpende strukturer (jf. Moe, 1990: 139). Således kan eksempelvis Europa-Parlamentet og Kommissionen også antages at have interesse i at udvide eget politiske spillerum (jf. Majone, 1996: 65), og særligt Kommissionen kan tillige antages at have interesse i strukturer, der dæmper eller helt hindrer intern konflikt mellem medlemsstater.

Empirisk analyse

På baggrund af dokumentation hentet fra aktørernes egne udtalelser i henholdsvis positionspapirer, aviser og taler samt på baggrund af oplysninger i EU-nyhedsbrevet, *Agence Europe* (AE), vil artiklen redegøre for, hvorledes aktørerne grupperer sig omkring strukturreformforslag. Det vil herunder blive analyseret, i hvilket omfang de forefundne aktørmønstre stemmer overens med den anlagte hypotese og de dertil hørende forventninger. Der vil først blive set på stemmevægte og beslutningsprocedurer i Rådet, dernæst på Kommissionens sammensætning.

Stemmevægte og beslutningsprocedurer i Rådet

Baggrund²

I forbindelse med Nice-traktatforhandlingerne var et af de centrale emner en reform af fordelingen af stemmevægte i Rådet. Rådet er EU's hovedbeslutningstagningsorgan og består af en minister fra hver medlemsstat. Hver minister er tildelt en vis stemmevægt baseret på befolkningsstørrelsen, dog korrigeret så mindre stater har relativt større vægt (Den Europæiske Union, 1999: 279ff.). Systemet har hidtil sikret, at et kvalificeret flertal i Rådet også altid har et befolkningsflertal bag sig, men med en kommende udvidelse med primært små stater vil opretholdelse af det nuværende system betyde, at den relative vægt vil skifte, således at et mindretal af EU's befolkning kan komme til at udgøre et kvalificeret flertal (Kommissionen, 2000: 26-27). Allerede i forbindelse med Amsterdam-traktatforhandlingerne var de store lande opmærksomme på problemet. De formåede således på daværende tidspunkt at indgå et udtrykkeligt kompromis om, at såfremt de store lande afgiver en kommissær, vil der være mulighed for at ændre stemmevægtene i Rådet enten med nye stemmevægte eller ved at ændre kravet for kvalificeret flertal således, at der ved siden af det kvalificerede flertal også kræves et befolkningsflertal (Den Europæiske Union, 1999: 369). Der blev sat en deadline for udformningen af en sådan institutionel reform, og netop forhandlingerne om Nice-traktaten i år 2000 blev fastsat som det tidspunkt, hvor politikerne skulle komme frem til en løsning.

Aktørmønstre

Selv om der på grund af en udbredt konsensuskultur sjældent foretages afstemning i Rådet (Hix, 1999:73), er der på mange områder mulighed for afstemning med kvalificeret flertal (QM). Fordi muligheden for QM reelt forefindes ved omkring 80 pct. af alle vedtagne beslutninger (*The Economist*, 2000: 25), forventes medlemsstaterne af hensyn til indflydelsesmuligheder særligt at lægge vægt på landenes stemmevægt, koalitionsstrukturerne samt tærsklen for henholdsvis QM og blokerende mindretal (BM). I et EU, hvor det med udvidelsen er usikkert hvilke

koalitionsstrukturer, der vil kunne dannes, må det først og fremmest forventes, at aktørerne foretrækker den struktur, der giver størst mulighed for egen indflydelse.

Tabel 1. Holdninger til beslutningsprocedurer og stemmevægte i Rådet

	Dobbelt flertal		Omfordeling	
	a) QM = 50 pct. stater og 50 pct. bef. BM = 50 pct. stater eller 50 pct. bef.	b) QM=QM af stemmevægte og QM af stater/ QM af bef. BM \approx status quo	c) Begrænset general omford. (svensk kvadratrodsmodel). Stemmevægtspændvidde: 1-18	d) Substantiel omfordeling (italiensk model). Stemmevægtspændvidde: 1-33
EK	+			
EP	+			
TY		+		(+)
GB		+		(+)
FR				+
SP		(+)		+
IT				+
HO		(+)	+	
BE		+	(+)	
LU		+	(+)	
GR		+		
PO		+		
DK		+		
IR		+		
SV			+	
ØS			+	
FI			+	

Kilde: Egen fremstilling – bygger på de i afsnittet angivne kilder.

Jo flere stemmer den enkelte aktør har, desto større chance for at blive tungen på vægtskålen (jf. Riker, 1962). Samtidig forventes det dog også, at aktørerne er opmærksomme på behovet og mulighederne for koalitionsopbygning, idet relativ stemmemagt også afhænger af koalitionsstrukturerne (Winkler, 1998: 392). Således forventes både de store og små aktører at foretrække strukturer, der henholdsvis forøger egen og sandsynlige koalitionspartners relative stemmevægt. Tillige vil aktørerne foretrække strukturer, hvor egen mulighed for at danne BM bevares samt strukturer, der hindrer værste fjender i at kunne danne QM og BM.

For det andet forventes aktørerne at dele sig i integrationister, som favoriserer effektive strukturer, og anti-integrationister, for hvem ineffektive strukturer er at foretrække. Subsidiært vil aktørerne med øje for fremtiden foretrække konflikt-reducerende strukturer. Det viser sig, at aktørerne hovedsagligt deler sig i to koalitioner. Den ene koalition foretrækker *dobbelt flertal*, hvilket indebærer, at der altid både skal være en vis flertalsprocentdel af befolkningen bag et forslag og samtidig en vis flertalsandel af antal medlemsstater/antal stemmevægte. Den anden gruppe hælder til en model med *omfordeling af stemmevægte*, hvor der

konstrueres en ny fordeling af stemmewægte, som sikrer, at et stemmewægtsflertal altid automatisk udgør et befolkningsflertal. To fremtrædende modelvarianter af hvert af de to løsningsforslag er angivet i tabel 1. De aktører, der har udtrykt sig positivt over for en modelvariant er plusmarkeret, mens plusmarkering med parentes blot betyder, at aktøren kan acceptere modellen. Tomme felter indikerer, at strukturvalget ikke er det foretrukne.

Som det fremgår af tabel 1, tegner der sig i et vist omfang et mønster, der signalerer et spil mellem henholdsvis store og små lande begge sat over for Kommissionen (EK) og Europa-Parlamentet (EP) i team. I det følgende analyseres de tre nævnte koalitioner strukturvalg, og det diskuteres, i hvilket omfang teorien kan forklare aktørmønstrene.

De store lande

De store lande, Italien (IGC, 2000b, i), Frankrig (AE, 1999) og især Spanien (European Parliament, 1996: 19; AE, 2000e) er fortalere for en substantiel omfordelingsmodel (model d), mens Tyskland (IGC, 2000f; AE, 2000h) og England (SSFC, 2000:19) kan godtage en sådan, men foretrækker model (b), en variant af en dobbelt flertalsmodel, der kræver et kvalificeret flertal af stemmewægte og et kvalificeret befolkningsflertal.

Teoretisk er det forventeligt, at netop de store lande foretrækker disse modeller, idet begge modeller tildeler de store lande størst relativ vægt – både i form af favorable stemmewægte og i form af en høj tærskel for befolkningsandel. Samtidig implicerer modellerne, at beslutninger uden om de store reelt nærmest umuliggøres, uanset om *alle* øvrige støtter op om det. Model (b) fastsætter et befolkningsflertalskrav på 58 pct. (IGC, 2000k), mens model (d) har så stor stemmedifferentiering, at der reelt er et befolkningskrav på 64,8 pct. (IGC, 2000i). Eftersom alene Tyskland-Frankrig-Italien eksempelvis udgør 41,3 pct. af befolkningen i et EU med 27 lande, implicerer modellerne, at de store landes politik beskyttes både fra de små landes indflydelse og fra de store landes mulighed for at bryde med de øvrige store og gå enegang med de små. Samtidig har modellerne den implikation, at de mindre lande får forholdsvis svært ved at danne BM, mens modellerne tillader, at tre eller fire store lande kan danne BM alene (IGC, 2000k, i).

Begge modeller synes med andre ord at give koalitionen af store lande forøget relativ vægt. Men hvorfor er de store lande da uenige om hvilken af de to modeller, der er at foretrække? Svaret kan søges i, at landene ønsker at forøge egen relativ vægt og/eller ønsker integrationsfremmende effektive procedurer. Den substantielle omfordelingsmodel (model d) giver de fire store lande ligelig vægt, mens dobbelt flertalsmodellen (model b) lader de mest folkerige stater veje tungere end de øvrige store. Såvel Frankrig (AE, 2000d), Italien (IGC, 2000i) som Spanien (AE, 2000m) ønsker at ligestille sig med de øvrige store. De foretrækker derfor udelukkende substantiel omfordeling (model d) – modellen giver dem både størst relativ egenvægt og er samtidig den mest effektive. Hos Frankrig ligger der i særlig grad et politisk ønske om paritet med Tyskland (Nielsen, 2000), og landet afviser således dobbelt flertal, fordi løsningen vil svække Frankrigs traditionelle ledende rolle i EU (*The Economist*, 2000: 26).

Tyskland og England er til sammenligning mere tilbageholdende over for en substantiel omfordelingsmodel. Tyskland giver udtryk for, at landet kun vil acceptere en sådan model, hvis landets befolkningstal afspejles i større stemmewægt end de øvrige store (IGC, 2000f). Alligevel afviser Tyskland ikke direkte en omfordelingsmodel, selv om den ikke opfylder kravet om størst relativ egenvægt. Tysklands position kan dog forklares med, at en omfordelingsmodel er mere effektiv og således understøtter tyske integrationsinteresser. Omfordelingsmodellen har konfliktdæmpende potentiale, idet modellen differentierer mindre mellem de store. Set i lyset af Tysklands historie kan det desuden være af særlig tysk interesse, at en omfordelingsmodel bedre sikrer bevarelsen af det fransk-tyske forhold. England stiller sig officielt indifferent over for de to modeller, men signalerer dog at foretrække en dobbelt flertalsmodel (House of Lords, 2000: 7). Dette signal stemmer overens med ideen om en sekundær skillelinie mellem integrationister og anti-integrationister. En model med dobbelt flertal komplicerer beslutningsprocessen en smule mere, og en sådan bremseklods kan være i et EU-skeptisk Englands interesse. Englands øjensynlige accept af omfordelingsmodellen er overraskende ud fra Terry Moes teori.

Alt i alt har de store lande i overvejende grad foretrukket strukturer, hvor de bevarer blokeringsmuligheden og relativt set får større kollektiv vægt og/eller egenvægt således, at de små landes indflydelsesmulighed begrænses. Dog har også andre forhold spillet ind. Tyskland har tillige foretrukket konfliktdæmpende strukturer, mens det anti-integrationistiske England har vægtet strukturer, hvorved landet kan beskytte sig mod vidtgående politisk integration.

De små og mellemstore lande

De små og mellemstore lande udtrykker hovedsagelig modstand mod de indtil nu gennemgaaede modelvarianter. Modellerne marginaliserer de små og favoriserer de store for voldsomt. Omfordelingen af stemmewægte i model (d) er eksempelvis i så udpræget grad i de store landes favør, at QM kan dannes uden at omfatte halvdelen af medlemsstaterne (IGC, 2000h). Dette anskues som direkte illegitimt, idet de store og folkerige nationer i forvejen er favoriserede med flest pladser i Europa-Parlamentet – pladser, som vejer forholdsvis tungt i beslutningsproceduren, idet Europa-Parlamentet har mulighed for at forkaste almindelige lovforslag under den fælles beslutningsprocedure. De små og mellemstore lande foretrækker således model (c), en begrænset generel omfordelingsmodel, eller en model (b)-variant, der kræver et (kvalificeret) flertal af lande/nuværende stemmewægte og et (kvalificeret) flertal af befolkningen. Netop disse to modeller giver de små og mellemstore lande størst relativ vægt og sætter de største hindringer for de stores beslutningsdygtighed. Hvorfor der er forskelle på, hvilken af de to modeller landene foretrækker, vil blive analyseret i det følgende.

Benelux-landene er overvejende åbne i forhold til de to modeller (model c og model b), når blot det er i effektive varianter, der tillige opretholder balancen mellem små og store lande som garanti for beslutningernes repræsentativitet (IGC, 2000j: 5, 2000d: 3). Benelux-landenes åbne tilgangsvinkel stemmer teoretisk overens med, at deres politiske ønsker overvejende er i tråd med de store landes (de

oprindelige tre). De oprindelige seks lande vil, også i et EU med 27 medlemmer, udgøre over halvdelen af befolkningen. Benelux opnår således, uanset hvilken model der vælges, implicit kontrol over udviklingen, hvis befolkningen kommer til at tælle mere. På trods af den officielle åbenhed er der dog forskelligartede præferencer inden for Benelux-alliancen, hvilket vil blive berørt senere.

Portugal, (Europaudvalget, 2000c), Grækenland (AE, 2000a; IGC 2000c: 5), Danmark (Europaudvalget, 2000b; IGC 2000e: 3) og Irland (AE, 2000b; Ahern, 2000) foretrækker en model med dobbelt flertal (model b) fortrinsvis i en variant, hvor nuværende stemmewægte bevares, men hvor der kræves et kvalificeret befolkningsflertal. Modellen er favorabel for små og mellemstore lande, idet modellen bevarer tærsklerne for QM og BM. Samtidig er spændvidden i stemmer så tilpas lille, at både Irland, Grækenland og Portugal i denne model tildeles størst relativ vægt, hvorfor deres støtte til modellen er forventelig. Forventningen om relativ vægts betydning for præferencerne brydes dog her af en enkelt undtagelse, idet Danmark støtter modellen med dobbelt flertal, selv om Danmark tildeles højere relativ vægt i forømtalte omfordelingsmodel. At Danmark favoriserer en model med dobbelt flertal må således forklares med, at modellen er i et EU-skeptisk Danmarks interesse. Modellen komplicerer beslutningsproceduren og svækker de store og integrationistiske landes manøvre muligheder, fordi en sådan model – især hvis der tillige indføres landeflertal – gør det sværere at få gennemført beslutninger uden om de små. Samtidig er en model med dobbelt flertal forholdsvis let forståelig og som sådan en ønskelig demokratisk legitim løsning. Modellens umiddelbare demokratiske legitimitet kan også have forklaringskraft for Irlands støtte, idet landet med sin nuværende konstitution har udsigt til en folkeafstemning i 2001 om den kommende traktat.

Også landenes opmærksomhed på mulighederne for koalitionsdannelse med lande med tilsvarende politiske præferencer synes at have forklaringskraft. Hosli (1996) kalkulerer med, at Grækenland-Irland-Portugal-Spanien, lande der alle nyder godt af EU's samhørighedspolitik, i det nuværende EU er tungen på vægtskålen i hele 24,5 pct. af sagerne. Netop modellen med dobbelt flertal giver både disse fire lande størst kollektiv vægt og tilgodeser samtidig de helt små nye østeuropæiske lande – som sandsynligvis er fortalere for en intensiv samhørighedspolitik – med en ganske favorabel stemmewægt i forhold til de øvrige modeller. Argumentet om, at aktørerne er opmærksomme på mulighederne for koalitionsdannelse, kan også delvist forklare Danmarks støtte til modellen med dobbelt flertal. Danmark har i særlig grad bånd til Baltikum, hvis relative vægt derfor kan være i dansk interesse.

Østrig (Europaudvalget, 2000c), Finland (Store Utskottet, 2000: 5; Statsrådet 2000: 7) og Sverige (Regeringskansliet, 2000b) skiller sig ud fra de øvrige ved at foretrække en begrænset omfordelingsmodel (model c). En del af forklaringen på, at det er disse tre lande, der skiller sig ud, kunne være, at den almene befolkning i netop Østrig, Sverige og Finland er særligt EU-skeptiske (European Commission, 1999) samtidig med, at landene har en forholdsvis pro-europæisk elite. Afstanden mellem henholdsvis elitens og befolkningens holdning til EU i disse lande er derved særlig stor (Hix, 1999: 159). Således vægter de tre lande særligt *både* demokratisk legitimitet og effektivitet (IGC, 2000a: 6, 9; Utrikesudskottet, 2000: 3, 5;

Regeringskansliet, 2000c, 2000a: 9). Netop model (c), den svenske kvadratrods-model, er både effektiv og samtidig demokratisk legitim, idet den er enkel, afbalanceret og baseret på klare, objektive kriterier, hvor stemmewægte tildeles ud fra et kvadratrodsprincip. Denne forklaring kan dog ikke udrede, hvorfor Holland, på trods af Benelux' officielle åbenhed, favoriserer omfordeling af stemmewægte (AE, 2000j, m). Der må tillige være noget andet på spil. Ved egen beregning viser det sig, at det *netop* er de ovennævnte fire lande, Østrig, Sverige, Finland samt Holland (og som tidligere nævnt Danmark, der afviger fra mønsteret), som kan øge deres egen relative vægt ved den svenske omfordelingsmodel (c). Derimod øger hverken Portugal, Grækenland, Belgien, Irland eller Luxembourg deres egen relative vægt ved denne model (Europaudvalget, 2000a). Ved model (c) ryger både Finland, Østrig og Sverige op i kategori med større lande, der hidtil har haft en stemme mere, mens Holland som ønsket (AE, 2000m) får hele to stemmer mere end de øvrige mellemstore lande, herunder Belgien. Argumentet om relativ vægt kan således forklare den "splittelse" hos Benelux-alliancen, der kommer til udtryk ved, at Holland går enegang og foretrækker omfordeling af stemmewægte (AE, 2000 j, m), fordi landets relative vægt derved forøges. Belgien udtrykker til gengæld skepsis over for omfordeling af stemmewægte og tilkendegiver, ligesom Luxembourg, en præference for dobbelt flertal (AE, 2000k, o). Både Belgien og Luxembourgs præferencer kan forklares med, at model (c) vil forringe disse to landes relative vægt (AE, 2000o).

Alt i alt er Benelux overvejende åben over for modelvalget, fordi de implicit får kontrol, når blot de store integrationistiske koalitionsparterers vægt øges. De tenderer dog til at foretrække de modeller, der giver størst relativ egenvægt. Også de øvrige små og mellemstore lande vælger alle – med undtagelse af Danmark – modeller, der forøger deres relative egenvægt, bevarer deres blokeringsmuligheder samt eventuelt også forøger deres koalitionsvægt. Danmark favoriserer derimod den struktur, der bedst hindrer vidtgående EU-integration.

Kommissionen og Europa-Parlamentet

Kommissionens og Europa-Parlamentets strukturvalg stemmer overens med forventningerne. De to organer er fortalere for en dobbelt flertalsmodel i en variant (a), hvor der kun kræves et simpelt flertal blandt henholdsvis staterne og befolkningen (Kommissionen, 2000: 29; EP, 2000a). Denne strukturelle indretning er mest effektiv og således mest favorabel for disse integrationistiske aktører. Modellen har en lav QM-tærskel og kræver blot et simpelt befolkningsflertal. Herved bliver beslutningsgennemførelse, såfremt blot de store integrationistiske lande er fortalere, forholdsvis let, hvorved en ønskelig pro-europæisk udvikling muliggøres. Samtidig, og frem for alt, begrænser netop model (a) mest drastisk muligheden for at danne BM, idet der hertil kræves enten et simpelt lande- eller befolkningsflertal, hvilket er et langt skarpere krav end hidtil. Modellen gør det således lettere for både Kommissionen og Europa-Parlamentet at få forslag gennem Ministerrådet. Herved beskytter de to organer sig selv mod politikernes blokering og opnår således større kontrol. Samtidig er modellen forholdsvis demokratisk legitim og konfliktdæmpende.

Kommissionens sammensætning og organisering

Baggrund

Siden EU's oprettelse er Kommissionen, EU's politiske initiativtager og implementeringsovervåger, vokset støt fra de oprindelige ni til de nuværende 20 medlemmer. De små og mellemstore lande har i øjeblikket hver én kommissær, mens de fem store lande har hver to kommissærer. Med en kommende udvidelse med op til 12 nye lande vil Kommissionen, såfremt den nuværende ordning bevares, blive så stor, at den ikke længere vurderes at kunne fungere optimalt. Allerede i forbindelse med Amsterdam-traktatforhandlingerne erkendtes problemet, og forudsat at stemmewægtningen i Rådet ændredes, indvilligede de store lande i at afgive deres kommissær nummer to (Den Europæiske Union, 1999: 369). Med udsigten til optagelsen af 12 nye lande tager Nicetraktat-forhandlingerne således spørgsmålet om Kommissionens fremtidige sammensætning op til forhandling.

Aktørmønstre

Om end kommissærerne i Traktaten om den Europæiske Union (Art. 213, stk. 29) formelt set pålægges *ikke* at arbejde for nationale interesser (Den Europæiske Union, 1999: 283-284), forventes det alligevel, at både store og små lande vil vægte at have en egen kommissær. Baggrunden for antagelsen er, at der er en påviselig tendens til, at kommissærerne har vigtige forbindelser til det hjemlige bagland (Hix, 1999: 35). Samtidig er det ganske velkendt, at Kommissionen, om end den ikke repræsenterer nationale interesser, rent faktisk, som udtalt af Jacques Santer, "... *tager højde for de nationale holdninger*" (min kursivering) (European Parliament, 2000b: 3). Således giver en egen kommissær reelt landene mulighed for at føre de nationale interesser frem internt i Kommissionen. Det forventes derfor, at de små lande alle vil kræve at få deres egen nationale kommissær. Derimod forventes det, at de store lande både vil foretrække at have sin egen kommissær og argumentere for en strukturel indretning, der indebærer, at de store lande får relativt større indflydelse i Kommissionen end de små lande.

Som det fremgår af tabel 2, deler de enkelte lande sig i fire lejre. For det første deler landene sig i store og små lande, hvad angår Kommissionens organisering. De fem store lande er fortalere for et kommissærhierarki (SSFC, 2000: 17; IGC, 2000g: 6; AE, 2000g), mens de små og mellemstore lande er modstandere imod enhver form for hierarki (AE, 2000m; IGC, 2000a: 5; Utrikesudskottet, 2000: 5). For det andet deler landene sig alt efter, hvilket antal kommissærer der ønskes. De fem store lande ønsker et loft for antallet af kommissærer koblet med en *rotationsordning*, hvor det enten på ligelig vis eller på ulige vis (de store favoriseres) går på skift hvilke lande, der har en kommissær (AE, 2000c, e, f, i; SSFC, 2000: 17). En ligelig rotationsordning kan endvidere accepteres af Benelux-landene, om end ordningen ikke er disse landes foretrukne (Nielsen, 2000; AE, 2000n, l). De små og mellemstore lande er generelt imod et rotationsprincip og ønsker konsekvent en kommission med *én kommissær pr. land* (AE, 2000m; IGC, 2000a: 5; Utrikesudskottet, 2000: 5). Europa-Parlamentet foretrækker en rotationsordning, mens Kommissionen foreslår enten en ligelig rotationsordning eller én kommissær pr. land koblet med en omstrukturering af Kommissionen (Kommissionen, 2000: 9ff.; EP,

2000a). I det følgende vil det blive analyseret, i hvilket omfang aktørmønsteret stemmer overens med de teoretiske forventninger.

Tabel 2. Holdninger til Kommissionens sammensætning og organisering

			Kommissionens organisering	
			+ Kommisær-hierarki	- Kommisær-hierarki
Antal kommisærer	Rotations-ordning	Ulige rotation	<i>Spanien</i>	
		Ligelig rotation	<i>Tyskland, Frankrig, Italien, England</i>	<i>Europa-Parlamentet, Kommissionen (Benelux)</i>
	En kommisær pr. land		<i>Kommissionen</i>	<i>Grækenland, Portugal, Irland, Østrig, Danmark, Finland, Sverige, Benelux</i>

Kilde: Egen fremstilling – bygger på de i afsnittet angivne kilder

De små og mellemstore lande

Alle de små og mellemstore lande ønsker som forventeligt at bevare en egen kommissær. En egen repræsentant er en særlig favorabel struktur for små lande, som har få stemmer i Ministerrådet. En kommissær giver nemlig landene mulighed for at overvåge både Rådet og Europa-Parlamentet og samtidig linke sig til Kommissionen med mulighed for gennem dagsordensfastsættelsen at få indflydelse på EU-politikken. Desuden afviser de mindre og mellemstore lande al snak om introduktion af et kommissærhierarki (AE, 2000m; IGC, 2000a: 5; Utrikesudskottet, 2000: 5). Dette kan forklares med, at en introduktion af et hierarki efter al sandsynlighed vil indebære, at de store lande får de mest magtfulde poster, hvorved de små landes nationale kommissær svækkes. Ydermere frygter landene for det første, at en kommission uden en repræsentant fra hvert land vil modtage kritik fra de lande, som ikke har en kommissær (Europaudvalget, 2000b), og for det andet at en kommission uden én fra hvert land mister troværdighed, legitimitet og effektivitet. Med en kommissær pr. land bevarer de små lande Kommissionen som effektivt kontrolorgan, egen kontrol og indflydelse bevares, og utilsigtet politisk indblanding hindres.

De store lande

I tråd med forventningen foretrækker alle de store lande et kommissærhierarki, hvor kommissærerne tildeles differentieret ansvar for eksempel i form af, at der indføres junior- og seniorkommissærer, næstformænd og en styrket kommissionsformand (SSFC, 2000: 17; IGC, 2000g: 6; AE, 2000g). En sådan struktur er fordelagtig, fordi indførelsen af et hierarki sandsynligvis indebærer, at de store lande vil få de højeste poster. Strukturen øger således de store landes kollektive vægt.

Med hensyn til antallet af kommissærer taler kun Spanien for en *ulige* rotationsordning (AE, 2000e), hvor der differentieres mellem, hvor ofte de forskellige lande har en egen kommissær, for eksempel ved at rotationen kun skal finde sted mellem små lande (AE, 2000i). Mens Spaniens præference synes umiddelbart logisk, idet en sådan ordning øger de store landes relative vægt, er det umiddelbart vanskeligere at udrede, hvorfor Frankrig (AE, 2000c), Italien, Tyskland (AE, 2000f) og i nogen grad England (SSFC, 2000: 17) går ind for en *ligelig* rotationsordning, hvor landene lige ofte tildeles en kommissær. Landenes præference kan dog forklares med, at en ligelig rotationsordning koblet med et kommissærhierarki er en fordelagtig struktur, der både er konfliktreducerende og giver øget indflydelse til de store lande via hierarkiet. Samtidig har en ligelig rotationsordning en anden konsekvens, nemlig en svækket kommission. Om end de store lande under Niceforhandlingerne argumenterer for, at Kommissionen ikke må svækkes (IGC, 2000g; Chirac, 2000: 7), tyder de store landes politik på, at landene på lang sigt rent faktisk ønsker en svækket kommission. Dette ønske bekræftes af de taler, som repræsentanter fra Tyskland, Frankrig og Italien har holdt (Fischer, 2000; Vedríné, 2000; Amato, 2000). I disse taler, hvor der plæderes for en art føderation på længere sigt, er Kommissionen som instans helt eller delvist fraværende. Landene kan således tænkes at ønske en Kommission med reduceret magt. Ifølge en tidligere kommissær har det altid været fransk politik, "... at Kommissionen og Europa-Parlamentet skal have mindst mulig indflydelse" (Nielsen og Rostrup, 2000). En ligelig rotationsordning signalerer lighed udadtil, men netop fordi de store lande i perioder ikke er repræsenteret, vil Kommissionen mangle legitimitet, og de store lande vil lettere kunne argumentere for, at Kommissionen ikke skal være den udførende kraft i EU. Denne forklaring stemmer både overens med hypotesen og synes også at kunne forklare, hvorfor Benelux-landene, selv om disse lande tilhører gruppen af små lande, er åbne for en sådan løsning, og hvorfor de øvrige små lande, der ser Kommissionen som kontrolorgan, er skeptiske. Englands støtte til en rotationsordning er sværere at forklare ud fra denne vinkel, men kan ses som udslag af fordelene ved et kommissærhierarki.

Kommissionen og Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet plæderer for en ligelig rotation, hvilket skyldes, at en ligelig rotationsordning svækker Kommissionen. En svækket Kommission betyder, at Europa-Parlamentet relativt set opnår mere autonomi, indflydelse og kontrol. Samtidig argumenteres både for en deadline for en rotationsordningsindførelse (år 2010), og for at kommissionsformanden vælges direkte af Europa-Parlamentet og efterfølgende skal nominere de øvrige 20 kommissærer (European Parliament, 2000a). Strategisk set kan *deadline*-forslaget sikre, at rotationsordningen gennemføres, mens nomineringsforslaget kan sikre, at Kommissionen består af pålidelige agenter med politiske præferencer på linje med de dominerende holdninger i Europa-Parlamentet. Sidstnævnte løsning går Kommissionen direkte imod, af frygt for "... spændinger mellem medlemsstaterne, hver gang der dannes et nyt kollegium" (Kommissionen, 2000: 11). Kommissionen prioriterer således – som forventet – i højere grad end Europa-Parlamentet at skabe konfliktreducerende strukturer. Kom-

missionen opstiller *to* muligheder. Den ene mulighed, ligelig rotation, kan ikke just betegnes som favorabel for Kommissionen, hvis en sådan ordning medfører en svækket Kommission. At Kommissionen stiller forslag om en sådan ordning, kan derfor synes mærkværdigt. Forslaget kan dog ses som et udslag af, at Kommissionen som kollegium er forholdsvis konsensussøgende og derfor også tager højde for synspunkter hos et mindretal af kommissærerne. En ligelig rotationsordning er fordelagtig, fordi ordningen i kraft af lighedsprincippet både er forholdsvis legitim og samtidig har konfliktreducerende potentiale. Desuden sikrer ordningen med et loft for antallet af kommissærer Kommissionens funktionsdygtighed og effektivitet, og ordningen giver desuden Kommissionen mulighed for at øge sin autonomi, idet organet i højere grad bliver uafhængig af nationalinteresser. Den anden mulighed, én repræsentant pr. medlemsstat, ledsaget af en dybtgående omstrukturering af Kommissionen (Kommissionen, 2000: 9ff.), sikrer Kommissionens legitimitet og tildeler Kommissionen mere autonomi for eksempel i form af en forøgelse af formandens beføjelser. En styrket formand kan muligvis skabe og genvinde noget af den nødvendige respekt, som synes tabt med Santer-Kommissionens tilbagetrædelse. Kort og godt favoriserer begge organer efficiente strukturer, der giver dem egenautonomi, om end Kommissionen også vægter konfliktreducerende og legitime strukturer.

Konklusion

Denne artikel har taget udgangspunkt i Moes teori om institutionelle valg og i forlængelse heraf argumenteret for, at politisk usikkerhed tilskynder aktører til at søge kontrol via udformningen af EU's strukturer. Artiklen har således, i en case-studie af de 15 EU-medlemsstater, Kommissionen og Europa-Parlamentets institutionelle valg forud for Nice-topmødet, analyseret de empirisk forefundne aktørmønstre. Hypotesen var, at EU-aktørerne, konfronteret med politisk usikkerhed og modsatrettede interesser, har valgt det institutionelle design, der på bedste vis tilgodeser egne interesser og skaffer aktørerne kontrol over de øvrige aktører. Analysen af aktørmønstrene har i stort omfang bekræftet forventningerne om, at aktørerne primært vil dele sig i grupper med henholdsvis store og små lande, sekundært i grupper med integrationister og anti-integrationister.

Skellet mellem *de store* og *små* lande har vist sig ved, at både de store og små lande hovedsagelig har ønsket institutionelle foranstaltninger, der hindrer den modsatte koalitions indblandingsmuligheder og tilgodeser egne indflydelsesmuligheder. For det første har landene i begge koalitioner argumenteret for stemmewægtsordninger, der både forøger deres egen og deres koalitions relative vægt samt giver koalitionen blokeringsmuligheder. For det andet har skillelinjen vist sig ved, at de store lande har været afvisende over for et princip om én kommissær pr. land og i stedet ønsket et loft for antallet af kommissærer koblet med et kommissionshierarki. Et kommissionshierarki giver netop mulighed for, at koalitionen af store lande kan få forøget indflydelse, idet de højeste poster i hierarkiet efter al sandsynlighed vil blive tildelt disse lande. De små lande har til gengæld konsekvent søgt at beskytte sig mod de store landes indflydelse ved at foretrække én kommissær pr. medlemsstat uden et internt hierarki.

Skellet mellem *anti-integrationister* og *integrationister* har vist sig ved, at særligt Kommissionen og Europa-Parlamentet har plæderet for effektive procedurer, der tilgodeser integrationistiske interesser, herunder eksempelvis en høj tærskel for blokerende mindretal. De tre store integrationistiske lande har tillige i nogen grad foretrukket effektive procedurer som for eksempel en substantiel omfordeling af stemmевægte frem for dobbelt flertal. Samtidig bekræftes skellet af, at Benelux-landene ofte har placeret sig i en mellemposition, hvor de ikke blot har støttet de små lande, men også de store lande. Baggrunden for denne position er, at procedurer, der tilgodeser de store integrationistiske landes interesser, er forenelige med Benelux-landenes integrationistiske interesser. Skellet har yderligere vist sig ved, at de to anti-integrationistiske lande England og Danmark i særlig grad bryder mønstrene, antageligt fordi landene har interesse i strukturer, der bremser effektiviteten og derved hindrer en vidtgående politisk udvikling. Således foretrækker begge lande en dobbelt flertalsmodel, selv om denne ikke er favorabel i forhold til landenes relative vægt. Af øvrige undtagelser kan nævnes, at særligt Kommissionen og Tyskland har favoriseret konfliktreducerende strukturer for henholdsvis at mindske intern splid og bevare den fransk-tyske alliance.

Som teoretisk forventet har der således været tale om et spil mellem henholdsvis store og små lande/stater samt integrationister og anti-integrationister, som hver især gennem det institutionelle design har ønsket at kontrollere den modsatte gruppes interesser. Teorien har således på frugtbar vis indfanget dette kontrolspil. Principielt kunne det anfægtes, at der egentlig ikke er noget mærkværdigt i det fundne aktørmønster, og at Moe ikke fremkommer med banebrydende ny indsigt. Analysen har dog alligevel været frugtbar. Mens en intergovernmentalist som Moravcsik blot opstiller henholdsvis geopolitiske, ideologiske samt økonomiske interesser som forklaringer på, hvordan præferencer formes (Moravcsik, 1998: 24-35), har denne analyse vist nødvendigheden af at anlægge en komplementær og mere differentieret interesseopfattelse i forhold til nationalstaters præferencer for institutionelt valg. Aktørernes præferencer for institutionelt valg formes således også af en given strukturs forventelige konsekvenser for fremtidige kontrol- og indflydelsesmuligheder, hvilket er en ganske væsentlig indsigt.

Som nævnt i indledningen var kompromiset om Nice-traktaten præget af kompleksitet og uigennemskuelighed – et traktatudfald, der meget vel kan anskues som resultatet af konkurrerende kontrolinteresser. Alligevel kan der stilles spørgsmålstegn ved, om et strukturelt design, der er så uigennemskueligt, at eksempelvis den irske befolkning afviser det, tjener aktørernes kontrolinteresser på bedste vis. Ydermere kan det problematiseres, om aktørerne har tilstrækkelig indsigt og information til rationelt at kunne kalkulere, hvilken institutionel struktur, der giver mest kontrol. Ud fra det såkaldte Banzhaf-indeks, hvor et lands magt angives ud fra den hyppighed, hvormed landet vil være tungen på vægtskålen, har matematikeren Kirsch (2001) beregnet, at Nice-traktatens nye institutionelle spilleregler stort set ikke ændrer på den hidtidige magtfordeling i Rådet. Den nye afstemningsprocedure spiller praktisk talt ingen rolle for afstemningernes udfald.

Noter

1. Dette udtryk er Moes betegnelse for den ny-institutionalistiske skole, "New Institutional Economics".
2. Dette og følgende baggrundsafsnit bygger på information fra www.europa.eu.int/comm/archives/igc2000/index_en.htm

Litteratur

- AE (1999). *Agence Europe*, Europe Daily Bulletin, No. 7490, 19.06.
- AE (2000a). *Agence Europe*, Europe Daily Bulletin, No. 7688, 31.03.
- AE (2000b). *Agence Europe*, Europe Daily Bulletin, No. 7696, 12.04.
- AE (2000c). *Agence Europe*, Europe Daily Bulletin, No. 7701, 19.04.
- AE (2000d). *Agence Europe*, Europe Daily Bulletin, No. 7732, 06.06.
- AE (2000e). *Agence Europe*, Europe Daily Bulletin, No. 7759, 15.07.
- AE (2000f). *Agence Europe*, Europe Daily Bulletin, No. 7765, 26.07.
- AE (2000g). *Agence Europe*, Europe Daily Bulletin, No. 7802, 20.09.
- AE (2000h). *Agence Europe*, Europe Daily Bulletin, No. 7803, 21.09.
- AE (2000i). *Agence Europe*, Europe Daily Bulletin, No. 7808, 28.09.
- AE (2000j). *Agence Europe*, Europe Daily Bulletin, No. 7826, 21.10.
- AE (2000k). *Agence Europe*, Europe Daily Bulletin, No. 7832, 31.10.
- AE (2000l). *Agence Europe*, Europe Daily Bulletin, No. 7844, 18.11.
- AE (2000m). *Agence Europe*, Europe Daily Bulletin, No. 7855, 05.12.
- AE (2000n). *Agence Europe*, Europe Daily Bulletin, No. 7858, 08.12.
- AE (2000o). *Agence Europe*, Europe Daily Bulletin, No. 7861, 12.12.
- Ahern, Bernie (2000). *Shaping a New Union: An Irish Contribution*, Address to The European Movement Ireland, Dublin Castle, 06.11. (www.gov.ie/iveagh/askus/faq/form.asp).
- Amato, Giuliano (2000). "A Design for Europe", pp. 32-28 in Mark Leonard (ed.), *The Future Shape of Europe*, London: The Foreign Policy Centre.
- De Europæiske Fællesskabers Tidende* (2001). "Nice Traktaten. Om ændring af traktaterne om den europæiske union, traktaterne om oprettelse af de europæiske fællesskaber samt visse tilknyttede akter", 2001/C 80/01, 10.03. (db.consilium.eu.int/CIG/default.asp?lang=da).
- Chirac, Jacques (2000). *Biarritz: Final Press Conference of the Presidency of the Council*, Joint Press Conference by Mr. Jacques Chirac, President of the Republic; Mr. Lionel Jospin, Prime Minister and Romano Prodi, President of the European Commission, 14.10., Biarritz: Informal European Council (www.presidence-europe.fr/pfue/page-dossier5.htm).
- Den Europæiske Union (1999). *Den Europæiske Union. Traktatsamling, Bind 1, Del 1*, Luxembourg: Kontoret for de Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer.
- European Commission (1999). *Eurobarometer No. 51, 1999*, Brussels: European Commission.
- Europaudvalget (2000a). "The Square Root Model", *Europaudvalget, Alm. del – bilag 1132 (Offentligt)*, 31.05., København: Udenrigsministeriet.
- Europaudvalget (2000b). "EU-ambassadør forklarer Danmarks holdninger på regerings konference i Europa-Parlamentet", *Europaudvalget, Info-note 115 (Offentligt)* v. Morten Knudsen, oktober, Christiansborg, København: Folketingets Europaudvalg.
- Europaudvalget (2000c). "Portugal og Østrig ønsker at fastholde én EU-kommissær per medlemsland", *Europaudvalget, Info-note 143, (Offentligt)* v. Morten Knudsen, november, København: Folketingets Europaudvalg.
- European Parliament (1996). "Spain: Document of 2. March 1995: 'The 1996 Intergovernmental Conference: starting points for a discussion'", in European Parliament, *White Paper on the 1996 Intergovernmental Conference Vol. II – Summary of Positions of the Memberstates of the European Union with a view to the 1996 Intergovernmental Conference*, Brussels: Intergovernmental Conference Task Force.

- European Parliament (2000a). *CIG: Proposals of the Parliament for the Amendment of the Treaties*, Doc A5-0086/2000, Bruxelles: Udvalget om Konstitutionelle anliggender.
- European Parliament (2000b). *Arbejdsdokument om hvidbog om reformen af Kommissionen*, DT/421694DA.doc, PE294.699, Bruxelles: Udvalget om Konstitutionelle anliggender.
- Fischer, Jocsha (2000). "From Confederacy to Federation – Thoughts On the Finality of European Integration", pp 7-20 in Mark Leonard (ed.), *The Future Shape of Europe*, London: The Foreign Policy Centre.
- Hix, Simon (1999). *The Political System of the European Union*, London/New York: Macmillan/St. Martin's Press.
- Horn, Murray M. (1995). *The Political Economy of Public Administration. Institutional Choice in the Public Sector*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hosli, Madeleine O. (1996). "Coalitions and Power: Effects of Qualified Majority Voting in the Council of the European Union", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, pp. 255-273.
- House of Lords (2000). *European Union – Eleventh Report*, London: House of Lords (www.publications.parliament.uk/pa/ld199900/ldselect/ldcom/92/9201.htm).
- IGC (2000a). *Intergovernmental Conference on Institutional Matters: Basis Principles of Austria's Position*, CONFER 4712/00, 15.02., Brussels: Austrian Permanent Representation.
- IGC (2000b). *Intergovernmental Conference on the Revision of the Treaties. Italy's Position*, CONFER 4717/00, 03.03., Brussels: Italian Delegation.
- IGC (2000c). *Memorandum from the Greek Government to the Intergovernmental Conference on Institutional Reform of the European Union*, CONFER 4719/00, 03.03., Brussels.
- IGC (2000d). *Benelux Memorandum with regard to the IGC and the Institutional Reforms*, CONFER 4721/00, 07.03., Brussels.
- IGC (2000e). *Regeringskonferencen 2000: Bidrag fra den danske regering – Forhandlingsgrundlag*, CONFER 4722/00, 07.03., Bruxelles.
- IGC (2000f). *Policy document of the Federal Republic of Germany on the Intergovernmental Conference on Institutional Reform*, CONFER 4733/00, 30.03., Brussels: Representative of the Government of the Federal Republic of Germany.
- IGC (2000g). *Size and Composition of the European Commission*, CONFER 4746/00, 26.05., Brussels: Italian delegation.
- IGC (2000h). *Regeringskonferencen om reform af institutionerne. Rapport fra formandskabet til det Europæiske Råd i Feira*, CONFER 4750/00, 14.06., Bruxelles: Formandskabet.
- IGC (2000i). *Reweighting Member States' Votes in the Council of the European Union: Italian Position*, CONFER 4751/00, 16.06., Brussels: Italian Delegation.
- IGC (2000j). *Benelux Memorandum on the IGC and the Future of the European Union*, CONFER 4787/00, 19.10., Brussels.
- IGC (2000k). *RK 2000: Stemmevægtingen i Rådet*, Arbejdsdokument, CONFER 4796/00, 09.11., Bruxelles.
- Kirsch, Werner (2001). "Die Formlen der Macht", *Die Zeit*, nr. 12, 15.03., p. 45.
- Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber (2000). *Tilpasning af institutionerne med henblik på udvidelsen*, KOM (2000)34endelig, Bruxelles.
- Majone, Giandomenico (1996). *Regulating Europe*, London: Routledge.
- McCubbins, Matthew D., Roger G. Noll and Barry R. Weingast (1989). "Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies", *Virginia Law Review*, Vol. 75, No. 2.
- Moe, Terry M. and Michael Caldwell (1993). *The Institutional Foundations of Democratic Government. A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems*. Paper prepared for the 11th International Seminar on the New Institutional Economics, 16.-18.06., Wallenfängen/Saar, Germany.
- Moe, Terry M. (1990). "Toward a Theory of Public Bureaucracy", pp. 116-153 in Oliver E. Williamson, *Organization Theory. From Chester Barnard to the Present and Beyond*, New York/Oxford: Oxford University Press.

- Moravcsik, Andrew (1998). *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca: Cornell University Press.
- Nielsen, Ole Bang (2000). "Fransk-tysk strid truer EU-traktat", *Berlingske Tidende*, 05.12.
- Nielsen, Ole Bang og Ask Rostrup (2000). "Kampen om Kommissionen", *Berlingske Tidende*, 03.12.
- Pollack, Mark A. (1996). "The New Institutionalism and EC Governance; The Promise and Limits of Institutional Analysis", *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 9, No. 4, pp. 429-458.
- Pollack, Mark A. (1997). "Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community", *International Organization*, Vol. 51, No. 1, pp. 99-134.
- Regeringskansliet (2000a). *Promemoria til EU-nämnden om EU:s regeringskonferens om institutionella reformer*, Utenrigsdepartementet: EU-enheten, 2000-03-13, (www.utrikes.regeringen.se/eu/pdf/konferensen/igc_april2000.pdf).
- Regeringskansliet (2000b). *Promemoria til riksdagens EU-nämnd om läget i IGC, regeringskonferensen om institutionella reformer*, Uppdaterad: 2000-10-10, (www.utrikes.regeringen.se/eu/reg_konferens/dokument/reg_konf_inst_reformer.htm).
- Regeringskansliet (2000c). *Premoria til EU-nämnden inför nästa regeringskonferens*, Utrikesdepartementet: EU-enheten, Prememoria 1999-10-25, (www.utrikes.regeringen.se/eu/pdf/konferensen/igc4.pdf).
- Riker, W.H. (1962). *The Theory of Political Coalitions*, New Haven: Yale University Press.
- SSFC (Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs) (2000). *IGC: Reform for Enlargement. The British Proposal to the European Union Intergovernmental Conference 2000*, Cm 4595, (www.fco.gov.uk/news/dynpage.asp?Page=10440&Theme=19&Template=999, <http://files.fco.gov.uk/eudi/igc.pdf>).
- Statsrådet (2000). *Finlands utgångspunkter och mål vid Europeiska unionens regeringskonferens 2000*, Statsrådets redogörelse till riksdagen, 02.02., (www.statsradet.fi/resource/fi/2059.pdf).
- Store Utskottet (2000). "Statsrådets redogörelse om Finlands utgångspunkter och mål vid Europeiska unionens regeringskonferens 2000", Stora Utskottets utlåtande 1/2000rd, StoUU 1/2000rd-SRR1/2000rd, *Europa Udvalget Alm. del – bilag 924 (offentligt)*, 12.04., København: Udenrigsministeriet.
- The Economist* (2000). "The Nice Summit", 16.12.
- Utrikesutskottet (2000). "Statsrådets redogörelse om Finlands utgångspunkter och mål vid Europeiska unionens regeringskonferens 2000", Utrikesutskottets betänkande 2/2000rd, UtUB 2/2000rd-SRR 1/2000rd, *Europa Udvalget Alm. del – bilag 924 (offentligt)*, 12.04., København: Udenrigsministeriet.
- Védrine, Hubert (2000). "The Future of Europe", pp. 39-45 in Mark Leonard (ed.), *The Future Shape of Europe*, London: The Foreign Policy Centre.
- Winkler, Michael, G. (1998). "Coalition-Sensitive Voting Power in the Council of Ministers: The Case of Eastern Enlargement", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 36, No. 3, pp. 391-404.