

Hvor bevæger EU sig hen på længere sigt?

Uffe Østergård

EU har nu eksisteret så længe, at vi kan se, at nationalstaternes identitet reelt er blevet styrket i takt med, at det overnationale samarbejde er blevet styrket på en række områder i kraft af markedets fri bevægelighed af varer, kapital, arbejdskraft og tjenesteydelser. Men samtidig mener flertallet i befolkningerne, at de har mistet national suverænitet. Det er suverænitets paradoks. Flertallet af eksperter er enige om, at især de små og mellemstore lande har vundet i indflydelse ved at dele suverænitet. Men i den politiske debat taler man næsten udelukkende om at "afgive suverænitet".

Tænketaank Europa udarbejdede i 2017 en interessant rapport om danske vælgeres opfattelse af suverænitet; ifølge undersøgelsen opfattes ordet 'suverænitet' entydigt positivt i Danmark, mens 'suverænitetsafgivelse' opfattes negativt (Sørensen, 2017). Til gengæld virker argumenter, der begrundes i Danmarks nationale interesser, overbevisende. Modvilje mod at afgive suverænitet til EU har ifølge undersøgelsen været udslagsgivende ved de tre danske EU-folkeafstemninger, der endte med et nej. Et flertal i den danske befolkning er stadig modstandere af at overføre suverænitet fra Danmark til EU, samtidig med at de bliver stadig mere positive overfor samarbejdet – i hvert fald i princippet.

Det vidner om, at en traditionel forestilling om suverænitet trives sammen med et realistisk og pragmatisk ønske om at varetage landets interesser. Men at

det forudsætter deltagelse i samarbejdsorganisationer, hvor man 'deler suverænitet ved at udøve den i fællesskab' er der meget lidt accept af. I stedet tales om 'afgivelse af suverænitet' som noget entydigt negativt. Flertallet af danske vælgere nærer en suverænitetsbaseret euroskepsis, men det er forskellige forhold, der aktiverer deres skepsis.

I debatten forenkles valget ofte til, at suverænitet er noget, der enten tabes eller vindes; ikke noget der kan deles eller gradbøjes. Og slet ikke noget der kan trækkes tilbage, hvis tilsagnet om fælles beslutninger først er givet. Denne materielle opfattelse af suverænitet går tilbage til den westfalske fred i 1648, men svarer dårligt til situationen efter 1945, hvor lande er afhængige af hinanden og tæt forbundne. Så meget at EU-politik reelt lige så meget er indenrigspolitik som udenrigspolitik, selv om den af gammel vane varetages af Udenrigsministeriet. Dog har statsministeren som landets medlem af Det Europæiske Råd af regerings- og statsleder overtaget den bestemmende rolle i EU-politikken. Det Europæiske Råd er med sine faste og mange møder kommet en lang vej, siden den beskedne begyndelse med kaminpassiarer mellem den tyske kansler Helmut Schmidt og den franske præsident Giscard d'Estaing i 1974.

Den modsigelsesfulde danske opfattelse af suverænitet viser sig i brugen af Grundlovens § 20. Grundloven anvender interessant nok ikke ordet suverænitet. Det skyldes en lang historie kombineret med en

juridisk formalistisk læsning af § 20. Denne paragraf kom ind i Grundloven ved revisionen i 1953 på initiativ af folkeretseksperten Max Sørensen (1913-81). Han var professor i retsvidenskab ved Aarhus Universitet 1947 til 1972 og udenrigsministeriets rådgiver i folkeret, indtil han blev den første danske dommer ved EF-domstolen 1973-79 og dommer ved den Europæiske Menneskerettighedsdomstol 1980-81.

§ 20 er på 88 ord, men ikke ét af dem er 'suverænitet' eller for den sags skyld at 'afgive'. Ordret lyder den: "Beføjelser, som efter denne grundlov tilkommer rigets myndigheder, kan ved lov i nærmere bestemt omfang overlades til mellemfolkelige myndigheder, der er oprettet ved gensidig overenskomst med andre stater til fremme af mellemfolkelig retsorden og samarbejde." At vi alligevel taler om suverænitetsafgivelse skyldes formentlig bemærkningerne til Grundlovens § 20 (Betænkning 66/1953 afgivet af Forfatningskommissionen af 1946 s. 31), hvor ordet bruges.

Modsat hvad de fleste tror, var Max Sørensens formål med bestemmelsen ikke at begrænse Danmarks muligheder for at deltage i internationale samarbejder. Tværtimod var hensigten at udvide mulighederne for at overdrage suverænitet til internationale organisationer, hvilket man ellers troede, ville kræve en grundlovsændring. I datiden var der dog uenighed om, hvorvidt overnationalt samarbejde krævede grundlovsændring. Havde man ikke indsat § 20 ved grundlovsrevisionen i 1953, taler meget for, at Danmark alligevel havde kunnet deltage i samarbejdet på baggrund af Grundlovens regler om internationalt samarbejde (i dag § 19). Fremgangsmåden i § 20 med folkeafstemning, hvis der ikke var fem sjettedeles flertal i Folketinget, skulle fungere som en lettere adgang, ikke som en bremse (Danielsen, 2013).

Alligevel opfattes § 20 i offentligheden almindeligvis som et værn imod at afgive flere beføjelser til EU. Folkeafstemningerne om nye EU-traktater og beføjelser udskrives typisk efter den særlige procedure i § 20, der åbner for at overlade dansk suverænitet til mellemfolkelige organisationer, herunder EU. Reelt betyder det, at man har overladt det til statsretskontoret i Justitsministeriet på formalistisk grund at afgøre, om der overdrages suverænitet. Ikke om det er vigtigt, men helt formelt om statslige myndigheds kompetence berøres. Men flertallet i befolkningen opfatter tilsyneladende § 20 som en beskyttelse mod yderligere suverænitetsafgivelse og en sikring af Danmarks selvstændighed. Bestemmelsen blev til i kølvandet på 2. verdenskrig, hvor der opstod en række nye internationale samarbejdsformer. Karakteristisk for de nye samarbejdsformer var, at organisationerne kunne have direkte retlig virkning over for landenes borgere. I Danmark blev det betragtet som en naturlig konsekvens af suverænitetsbegrebet, at det alene var de danske myndigheder, der kunne regulere danske borgere. Men det stemte dårligt overens med de nye samarbejdsformer i forløberen for EU, Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab, som blev til, mens grundlovsrevisionen stod på. Da det for flertallet i Grundlovskommissionen var ønskeligt, at Danmark skulle kunne deltage i sådanne samarbejder, og da Grundlovens § 18 (nu § 19) ikke hjemlede det, besluttede forfatningskommissionen på forslag af Max Sørensen at indsætte grundlovens § 20.

Mange andre EU-lande har valgt at indskrive EU-medlemskabet i deres forfatninger, men i 1972 valgte det danske Justitsministerium at tolke § 20 til at omhandle "supranationale elementer i internationale samarbejder mellem i øvrigt "suveræne"

stater". Derfor er suverænitetsafgivelse i Danmark endt med at blive et spørgsmål, der skal vurderes fra sag til sag. Det kaldes af nogle jurister for '§ 20-fejltagelsen'. Om der er tale om suverænitetsafgivelse i § 20's forstand og dermed folkeafstemning, hvis der ikke er fem sjettedeles flertal i Folketinget, er altså en konkret vurdering. Det er ikke afgørende for vurderingen, om det er på væsentlige eller mindre væsentlige områder, der afgives suverænitet. Der tages heller ikke hensyn til, hvor stor den afgivne kompetence er. Afgørende er heller ikke, om kompetenceudøvelsen har direkte virkning over for borgere og virksomheder, men alene om den danske stat bliver bundet. Altså en juridisk teknisk afgørelse, som blot af befolkningens store flertal opfattes som principiel på baggrund af en forkert forståelse af suverænitet.

Ifølge Grundloven er Danmark et selvstændigt land, som ikke har afgivet sin suverænitet til EU og ikke er en delstat i en europæisk forbundsstat. Det kan stadig vælge at trække suveræniteten tilbage fra EU. Men denne mulighed tales der sjældent om. Lissabon-traktatens artikel 50 rummer en procedure for, hvordan medlemsstater kan træde ud af Unionen og trække de beføjelser tilbage, som er overladt til EU. Efter dansk ret kræver det alene et flertal i Folketinget til at træffe en sådan beslutning. Storbritanniens beslutning om at træde ud af det Europæiske Fællesskab viser dog, at det er muligt at forlade EU, om end i praksis yderst kompliceret. Suverænitetsudøvelse i det 21. århundredes Europa kan vanskeligt træffes af de enkelte lande og især selvfølgelig af små stater. UK's eksempel viser, at ingen nationalstater i dag har magt nok til suverænt at træffe alle beslutninger på egen hånd. Landenes gensidige politiske og økonomiske afhængighed har gennem årtiers samarbejde,

fælles retspraksis og det fælles indre marked gjort det næsten umuligt for de enkelte nationalstater at gå ene-gang. Det er briterne ved at opdage på den hårde måde. Det er på ingen måde givet, at Storbritannien bliver mere suverænt ved at forlade EU, for hvis Storbritannien og britiske virksomheder ønsker adgang til det indre marked, vil de alligevel blive underlagt de beslutninger, EU træffer med hensyn til love, regler og fælles standarder. Akkurat som det gælder for et EØS-land som Norge, der lader som om, det er udenfor, men reelt indenfor. 'Utenforskapet' som det hedder på norsk.

Blandt de adspurgte med en suverænitetsbaseret euroskepsis står især to bekymringer centralt, for det første at Danmark som nationalstat mister selvstændighed, og for det andet angst for, at EU skal bestemme for meget. Der udtrykkes bekymring for, at 'høje danske standarder' undermineres, og for at 'danske værdier' udviskes, især traditionen for at arbejdsmarkedets parter uden statens indblanding fastlægger løn- og arbejdsforhold. Med andre ord modvilje mod at andre bestemmer over landet. Et stort flertal af deltagerne i tænketankens fokusgrupper medgiver, at deres holdning bunder i følelser og er påvirket af, at EU i deres øjne virker fjernt, uoverskueligt og fremmed. Det er den lære, danskerne har draget af fire hundrede års militære nederlag, som har gjort landet stadig mindre. I grunden en mærkelig lære, da landet har overlevet i kraft af omgivende store magters velvilje. Måske findes forklaringen i Piet Heins gamle vittighed, at "alt er størst i lille Danmark, selv mindreværdskomplekset".

Men samtidig har mange vælgere som nævnt en pragmatisk tilgang til EU. Hvis afgivelse af suverænitet kan styrke danske interesser og give os større

indflydelse på europæisk politik, stiger opbakningen markant. Så med mindre den suverænitetsbaserede skepsis provokeres, er danskerne generelt tilfredse med EU. Prisen for anvendelsen af § 20 er en særlig dansk nationalisme i EU, som det er fristende at forklare med Luthers begreb om 'folket' og socialdemokratiets vending mod det nationale folk i 1920'erne (Østergaard, 2017). Men juristerne i Justitsministeriet har altså også et væsentligt ansvar, som det vil kræve en moderne Grundlov at komme ud over. Men en sådan får Danmark næppe, før tronfølgeloven skal ændres. Og det er som bekendt allerede sket.

Nationalstaterne i EU

Det store spørgsmål, jeg her har diskuteret med danskernes opfattelse af suveræniteten som eksempel, er, om EU har udviklet sig til en statslignende enhed, eller om Unionen blot er en international organisation, der opfører sig som om, den er en stat. Det sidste har historikerne Bo Stråth og Hagen Schulz-Forberg rammende døbt 'markedsdemokratiets hykleri' (Stråth & Schulz-Forberg, 2009).

En tilsvarende analyse lå bag den tyske udenrigsminister Joschka Fischers skelsættende tale på Humboldt Universitetet i Berlin 12. maj 2000. Under overskriften "Fra statsforbund til føderation" beskrev Fischer dilemmaet i samarbejdet, som det havde udviklet sig. I Danmark blev talen misforstået som et traditionelt føderalistisk manifest. Men det er forkert. I anden del af talen drøftede han det demokratiske underskud og den manglende folkelige legitimitet af EU's organer. Bortset fra at hovedparten af det såkaldte 'demokratiske underskud' skyldes, at regeringerne og deres administrationer har øget deres magt på

bekostning af de nationale parlamenter, var der intet nyt i Fischers kritik. Det nye var, at han kaldte støtte- og tilskudsmaskinen for "Monnet-metoden" eller "System Monnet". Denne fremgangsmåde havde efter den tyske regerings opfattelse i 1999 mødt sine grænser, og kritikken af den blev i 2014 gjort til program for Jean-Claude Junckers kommission, der ville være 'ambitiøs på de store spørgsmål og beskedent i de små'.

Som det vil fremgå, er det i grunden uretfærdigt i dag at kritisere den grå eminence bag det europæiske samarbejde Jean Monnet (1888-1979) for den metode, han udviklede til at overvinde modstanden i de nationale regeringsapparater omkring 1950. Men Fischer havde ret i at bringe debatten ud i det åbne. Uanset hvad man mener om argumenterne, er der i dag mere end nogen sinde behov for en åben politisk diskussion om EU's mål og indhold. Svaret er næppe 'an ever closer Union among the peoples of Europe', selv om Fællesmarkedets seks stiftende lande endes om, at målet var "en stadig nærmere forbindelse mellem Europas befolkninger", som det hed i præamblen til Romtraktaten fra 1957. Formuleringen er gentaget i alle senere traktater, men den præcise betydning diskuteres stadig blandt statsretseksperter og EU-kyndige. Den bredt anerkendte amerikanske jurist og politolog Joseph Weiler fra Harvard og EUI mener således ikke, at sætningen skal tolkes, som at en egentlig føderation er endemålet. Det er sandsynligvis netop denne mangetydighed, der har gjort sætningen så politisk anvendelig, at den har overlevet alle traktatændringer.

Uanset hvad den helt præcise hensigt med EU-samarbejdet end må have været, er det ubestrideligt, at den principielle ligestilling mellem alle medlems-

landenes nationale sprog er et afgørende træk ved den Europæiske Union, et særtræk der er opretholdt selv efter udvidelsen til 28 medlemmer. Og som vil overleve UK's udtræden. Engelsk står så stærkt, at det vil forblive arbejdssprog, nu blot uden bedrevende sproglig kontrol fra en britisk engelsktalende elite. Der vil sandsynligvis udvikle sig et EU-engelsk, som vil chokere højt uddannede briter, med mindre de i stort tal forbliver i Bruxelles. Den føderale ide om et overstatsligt samarbejde er en smuk, men verdensfjern idé, der ikke svarer til det faktiske indhold af EU, sådan som samarbejdet har udviklet sig. På udvalgte områder som beskyttelse af markedssamarbejdet er reguleringen ganske vist mere vidtgående end i mange stater. Men på de fleste områder er det langt mindre vidtgående eller slet ikke eksisterende. Der er kommet nye områder til, især forsvars- og udenrigspolitik. Netop fordi disse emner er så følsomme, er hovedansvaret placeret i Det Europæiske Råd af regerings- og statsledere, der stort set kun træffer beslutninger enstemmigt, selv om Rådet har mulighed for flertalsafgørelser, hvor landene har forskellige stemmewægte.

Det europæiske samarbejde har til overraskelse for både modstandere og tilhængere styrket nationalstaterne og nationalisme, uden at det indtil videre har ført til en bedre forståelse mellem befolkningerne. Gamle nationale stereotyper om 'tyskerne' er mere populære end nogen sinde i Grækenland, Italien og Spanien, samt i Storbritannien hvor stereotyperne nu har været der hele tiden, i hvert fald i de populistiske boulevardblade. Men heller ikke tyskerne, finnerne eller hollænderne holder sig tilbage med generaliserende udtalelser om 'dovne og ansvarsløse sydeuropæere', selv om deres arbejdstid er væsentligt

længere og ferierne kortere end i Nordeuropa. Den folkelige forståelse for det europæiske samarbejde er ikke vokset i takt med dets succes. Tværtimod er deltagelsen i valgene til Europa-Parlamentet faldet støt siden indførelsen af det direkte valg i 1979 og omvendt proportionalt med dets indflydelse og seriøsitet.

Det skyldes, at vælgerne i stigende grad føler sig snydt af den teknokratiske og elitære samarbejds-måde, som Joschka Fischer observerede i 2000. Både når den virker, og når den ikke gør. Forsøget på at rette op på det med en egentlig forfatning for EU led ynkeligt skibbrud i 2005, da vælgerne i Nederlandene og Frankrig afviste forslaget om en forfatning for EU. Og den aktuelle magtkoncentration i euro-gruppen og Det Europæiske Råd af statsledere gør det ikke bedre. Heller ikke de nationale parlamenter har følt sig tiltalt af forslagene om at blive mere involveret i udarbejdelsen af den detaljerede lovgivning i de titusindvis af sider i det såkaldte 'acquis communautaire' med 144.000 regler, forordninger og domme, som regulerer det fælles marked. Især er nationalismen vokset efter den store udvidelse i 2004. Det skyldtes i første omgang finanskrisen, men er også udtryk for, at forskellen mellem øst og vest, herunder kommunismens ødelæggende virkninger, var større, end vi gjorde os klart i udvidelsens eufori. Det fremhæver den bulgarske filosof Ivan Krastev i sin skarp-sindige analyse (Krastev, 2017).

Modsat vesteuropæerne har østeuropæerne oplevet sammenbruddet for et tilsyneladende solidt politisk system. I 1989-90 så østeuropæerne stærke regimer gå i opløsning indefra, mens befolkningerne i vest så til med euforisk glæde over kommunismens undergang og optimisme på demokratiets vegne.

Vesteuropæerne forstod aldrig, at kommunismens kollaps ikke kun var en befrielse fra undertrykkelse, men en omvæltning af samfundets orden, der indelbar total omkalfatring af karriere- og pensionsforventninger for flertallet af befolkningen over fyrre.

Det var nok en befrielse, men også en traumatisk oplevelse af en verdens undergang. Derfor forskellene mellem Budapest-Warszawa på den ene side og Paris-Berlin på den anden, selv om den polske økonomi er fordoblet siden 1990. Samtidig er de hidtil privilegerede befolkninger i vest bange for at miste fordele til arbejdsivrige østeuropæere – samt kriminelle der som altid har været de første til at udnytte de åbne grænser. I Danmark har det ført til en forståelse mellem Dansk Folkeparti og Socialdemokratiet. Populister, nationalkonservative og mange socialdemokrater taler til flertallets behov for beskyttelse mod indvandrere og flygtninge og gør ofte EU til modstanderen, som vi har set i valg efter valg. Det europæiske projekt bygger på beskyttelse af mindretal, men den definerende politiske bevægelse i Europa er nu blevet beskyttelsen af flertallet mod mindretallene.

Historisk kan den geopolitiske situation formuleres som, at 2. verdenskrig nok er forbi, men at den første verdenskrig, som den anden var fortsættelsen af, ikke er slut. Det gælder i Mellemøsten med borgerkrigene i Irak, Syrien og Tyrkiets anti-kurdiske politik. Men gælder også Ukraine og Sydøsteuropa. Det ved man bare ikke i Bruxelles. EU synes uforberedt på at skulle forholde sig til en verden, hvor geopolitik er kommet tilbage, og staterne igen er optaget af grænser og territorium som før EU. Styrkelse af national stolthed er blevet et større politisk succeskriterium end økonomisk fremgang på Vestbalkan og i Østeuropa. EU har

uden rigtigt at ville det overtaget ansvaret for Balkan med løfte om medlemskab og et par protektorater i Bosnien og Kosovo, der ikke fungerer.

Indtil videre med det resultat, at EU's manglende evne og vilje til at tænke og agere som geopolitisk spiller er afsløret. Det samarbejde, Romtraktaten lagde grunden til i 1950'erne, er i større vanskeligheder end nogen sinde, men det blev stort set ikke nævnt i festtalerne i 60-året for Romtraktaten i 2017. Hyckleri har EF og EU altid været god til. Og kunnet slippe afsted med indtil strømmene af flygtninge og immigranter afslørede, at Unionen ikke kan beskytte sine grænser. Det går lidt bedre efter aftaler mellem AEU og Tyrkiet og en række afrikanske lande i Sahara. Ganske vist på bekostning af menneskerettighederne.

Men værre endnu uden at befolkningerne og en række stater i frontlinjen tror på EU's beslutsomhed og effektivitet.

En føderation af nationalstater

Den afdøde britiske historiker Alan Milward (1935-2010) konkluderede i sine originale historiske analyser af det europæiske samarbejdsprojekt, at nationalstaterne i den Europæiske Union reelt blev styrkede og mere legitime i deres indbyggers øjne i 1960'erne samtidig med, at de afgav suveræniteten. Det er svært at forstå, hvis man anskuer suveræniteten som en materiel størrelse. Under den synsvinkel må øget indflydelse for én institution foregå på bekostning af andre.

Det kaldes for et nul-sumspil ud fra ræsonnementet, at den ene spillers gevinst må være den andens tab. I den reelle verden har det imidlertid vist sig ikke at

være tilfældet. Summen af suverænitet er rent faktisk vokset i takt med den enorme vækst i rigdom og handel i EUropa. Det kan være svært at acceptere, men er i grunden helt i overensstemmelse med de klassiske liberale teorier om frihandel og politik, som vi kender dem fra Adam Smith (1723-90) og fremefter. Igen et eksempel på, at almindelig 'sund fornuft' kan være ret forskellig fra samfundsvidenskabelige lovmæssigheder.

Diskussionen byggede imidlertid på en fælles misforståelse mellem borgere og politikere i Europa om, hvad det europæiske samarbejde har udviklet sig til. EU er nemlig ikke ved at blive til en rigtig føderation, men det som Kommissionsformand José Manuel Barroso i sin "State of the Union" tale til Europa-Parlamentet 12. september 2012 kaldte, en "føderation af nationalstater". Det er uklart, hvem der først fandt på dette modsigelsesfulde begreb, en 'føderation af nationalstater'. Men det har været i spil, siden den daværende tyske udenrigsminister Joschka Fischers tale på Humboldt universitetet i Berlin 12. maj 2000. Her foreslog han at overvinde den folkelige skepsis over for EU ved at gøre de demokratiske rettigheder klare for befolkningerne i form af en europæisk grundlov. Det førte til Forfatningstrakten, som blev afvist af vælgerne i Nederlandene og Frankrig i 2005. Fischers tale udløste en europæisk debat om visioner for Europa, som stadig er værd at læse. Allerede 28. maj 2000 meldte den franske premierminister Lionel Jospin sig som tilhænger af formularen "Føderation af nationalstater". Senere hævdede den tyske præsident Johannes Rau (1931-2006) fra SPD på et møde i København april 2002, at det var ham, der først havde fundet på begrebet. I al sin logiske modsigelsesfuldhed er begrebet en "Fø-

deration af nationalstater" både politisk og teoretisk nyttigt, fordi det med flertydigheden beskriver den reale – og uforudsete – styrkelse af nationalstaterne bedre end mange teoretisk mere stringente politologiske integrationsteorier.

EU er på visse områder en føderation som USA, blot en føderation der er svag udadtil, når det gælder fælles udenrigs- og forsvarspolitik, som i konflikten med Rusland om Ukraine. Men meget mere regulerende på de områder der følger af det indre markeds frie bevægelighed af kapital, arbejdskraft, varer og tjenesteydelser. Især arbejdskraftens frie bevægelighed er et revolutionært princip, som det aktivistisk er fortolket af EU-domstolen i Luxembourg.

Med det resultat at EU på visse områder overgår USA som forpligtende fællesskab. Man har sammenlignet USA med en appelsin med en hård skal i kraft af de 23-24 procent af BNP, der forvaltes på føderalt niveau, især militæret, modsat det bløde EU, der kun forvalter 1 procent i fællesskab. Derved minder USA om det Romerske Imperium, der blomstrede i flere hundrede år med selvstyrende bystater bag en godt forsvaret hård grænse, *limes*. Derimod har vi ikke et historisk forbillede for EU, bortset måske fra Kina i de forskellige perioder før samlingen i 220 fvt. og under opløsningen i 1800- og 1900-tallet, hvor landet bestod af konkurrerende stater.

Kina er kommet igen som samlet centralstat i anden halvdel af det 20. århundrede efter denne svaghedsperiode. Men om det vil være muligt for Europa på samme måde at udvikle sig til en samlet stat er tvivlsomt vurderet ud fra Europas historiske erfaring, der netop er den modsatte, nemlig fraværet af et

samlende, universelt imperium. Alene fraværet af et fælles skriftsprog som kinesisk mandarin, der forstås af 98 pct. af den kinesiske befolkning, udgør så stor en forskel, at EU kalder på egne teoridannelser.

Begrebet en "Føderation af nationalstater" er som sagt en logisk modsigelse, men netop derfor en god beskrivelse af nogle af tendenserne i samarbejdet. Ikke af det hele, men af vigtige sider af samarbejdet. Nationalstaterne er nemlig ikke blevet svækkede i EU, selv om både tilhængere og modstandere regnede med, at det ville ske, og mange stadig påstår det. Denne modsigelsesfulde udvikling forklarer både EU's resultater, og den afvisning blandt vælgerne samarbejdet er løbet ind i.

Det er tankevækkende, at det kun er en snes år siden, at en skarpsindig iagttagelse som Jeremy Rifkin kunne skrive entusiastisk om, hvordan EU ville vise vej for verden i det 21. århundrede – underforstået i forhold til mere primitive, magt- og vækstorienterede stater som USA og Kina (Rifkin, 2002). Andre fremhævede EU som en enhed, der ikke profilerede sig ved hjælp af traditionel magtpolitik, men i stedet satte standarden for normerne i internationalt samarbejde i en stadig mere global verden. En 'normativ magt' blev EU ligefrem kaldt af politologen Ian Manners fra Københavns Universitet (Mannes, 2002). Ganske vist har mere kyniske, primært amerikanske, iagttagere som Robert Kagan påpeget, at EU opførte sig sådan, fordi det var for svagt til at gøre andet (Kagan, 2003). Hvis de da ikke ligefrem, som den amerikanske forsvarsminister Donald Rumsfeld formulerede det, mens USA's magt var på sit højeste før interventionen i Irak 2003, at 'EU kunne tage opvasken efter at de 'rigtige' stormagter havde spist middagen'.

EU har aldrig været centraliseret på samme måde som det romerske rige og det kinesiske. Trods megen retorik fra tilhængere såvel som modstandere var det heller aldrig meningen, da samarbejdet byggede på territoriale nationalstater med lang tradition for suverænitet. Grundlaget for det romerske rige var selvstyrende bystater ledet af romaniserede lokale eliter, der var ansvarlige for inddrivelsen af skatter.

Riget var organiseret i provinser med hovedbyer som for flertallets vedkommende eksisterer endnu som York og London i Britannien, Trier, Köln, Paris, Budapest (Aquincum), Ankara, Alexandria for blot at nævne nogle. Men disse provinser kan ikke sammenlignes med de senere nationalstater, der er resultatet af den europæiske historie fra middelalderens monarkier til det 20. århundrede. Alligevel er det nærliggende at studere undergangen for den romerske civilisation, der kom i tvivl om sin egen overlegenhed og efterhånden lod de samlende institutioner falde og overlod magtmonopolet til villige barbarer. Ingen historiske situationer gentager sig slavisk, alene af den grund at de senere kender til forløberne. Men forskelle og ligheder er gode at tænke med, når man vil forstå noget nyt, som det oprør mod det tab af indkomst og arbejdspladser som globaliseringens konkurrence og finanskapitalens uhæmmede vækst siden kommunismens fald har ført med sig for de trængte europæiske og amerikanske middelklasser.

Der er ikke enighed om, at det var truslerne udefra, som førte til Roms fald. Vigtigst var nok det indre forfald og tabet af selvtillid hos eliten kombineret med, at det fredelige og velordnede romerske civilsamfund virkede som en magnet på folkene uden for rigets grænser. De mennesker, der søgte ind over

grænserne i de såkaldte folkevandringer, medbragte egne traditioner, som hurtigt undergravede bykulturen. Dette forfald kan man følge arkitektonisk – barbarerne rykkede ind i romerske bygninger, men formåede ikke at holde tagene tætte, endsize erstatte marmorsøjlerne med andet end midlertidige træstolper som hurtigt rådgede.

På længere sigt kom der dog nye livskraftige germansk-romerske blandingskulturer ud af mødet med samfund, hvor frie bønder længe spillede en større rolle end i det stive romerske klassesamfund. Men netop først på længere sigt. Problemet er bare, at moderne demokratier ikke kan opføre sig så brutalt, som det romerske imperium gjorde i de århundreder, hvor det lykkedes at forsvare grænserne. Men det bliver vi nødt til, hvis befolkningerne skal genvinde troen på, at det europæiske samarbejde nytter.

I øjeblikket er situationen den, at vælgerne i Europa paradoksalt nok gør oprør mod den eneste organisation, der har potentiale til at udskyde magtesløsningen, EU. Det gør de af utilfredshed med den valgte teknokratiske samarbejdsmetode i det europæiske samarbejde; funktionalistisk *'spill-over'* og liberal markedskonkurrence fulgt af detaljeret lovgivning, som irriterer befolkningerne. Den frie bevægelighed af arbejdskraft og kapital har fået vælgerne til at føle sig snydt og har samtidig undergravet den sociale sammenhængskraft i de nationalstater, der ellers på paradoksalt vis er blevet styrket af EU. Vælgerne føler sig snydt og kræver derfor grænsebomme, beskyttelse mod konkurrence og indvandring. Alt sammen foranstaltninger der formentlig vil accelerere bevægelsen mod betydningsløshed for EU/Europa.

Befolkningerne er blevet hægtet af projektet, således at liberalisterne står af nu, hvor vi er i reguleringsfasen, mens den socialdemokratiske del af befolkningerne ikke vil opgive den nationale velfærdsstat som deres garant. Det eneste, begge kan enes om, er at kritisere samarbejdet, samtidig med at et antal tidligere kommunistiske stater i Centraleuropa melder ud, at de kun vil have støtten fra EU, men ikke vil acceptere EU's værdier. Overlever de europæiske institutioner – og det gør de nok, for det er sjældent, at man helt nedlægger noget – så er den historiske parallel dog næppe Romerriget, men snarere det hellegromerske rige, *Sacrum Imperium*, der eksisterede fra 962 til 1804. Det lykkedes aldrig dette rige at udstrække sin magt til hele Europa, selv om det var tæt på i 1500-tallet under Habsburgeren Karl 5. Men som juridisk ramme for de mange tyske lande og en del af de italienske stater levede riget længe, og gjorde det i perioder muligt at afgøre stridigheder mellem fyrster og bystater uden krig. Indtil rammen blev ophævet under indtryk af Napoléons erobringer og hans selvudråbte kejserværdighed i 1804. Da var selv den legale fiktion holdt op med at virke, men indtil da havde domstole og proceduren for valget af kejser overlevet i næsten ni hundrede år. Så der er stadig håb for EUropa – i hvert fald for institutionerne og deres ansatte. Men det er usikkert, om vælgerne vil være med. Og aldeles usikkert om resten af verden vil lytte til os.

Europas nederlag

Brexit og USA's valg af Donald Trumps amerikanske isolationisme har bidraget til at gøre det klart, at perioden fra 1492 til 1992 var en historisk parentes, hvor Europa dominerede verden. I stedet er vi ved at vende tilbage til det, kineserne opfatter som 'nor-

maltilstanden' med Kina i centrum. Verdens bedste chance er, at dette Kina slår ind på en slags socialdemokratisk model og får held med at bekæmpe forureningen og modvirke den globale opvarmning. Det forudsætter, at den kinesiske ledelse satser på en fredelig og åben liberal verdensorden, en retsstat og – måske – demokrati. Hvis den kinesiske præsident Xi Jinpings tale på Davos mødet i Schweiz i januar 2017 kan tages for pålydende, er der håb. I hvert fald mere håb, end det der kommer fra Trumps USA eller det selvskabt svage EU. Selv om væksten er mindre end i 1990'erne, vokser den kinesiske økonomi stadig hurtigt. Kinesernes opfattelse af verden er nu vigtigere end russernes. Trods atomvåben, trusler og militær succes i Krim og Syrien er Rusland en stormagt på vej ned. En atombevæbnet benzin- og gasstation, men næppe det 21. århundredes verdensmagt. Det har Kina potentiale til at blive, selv om befolkningen bliver ældre, ligesom det allerede er tilfældet i Japan.

Kineserne ser et Europa, der er delt i mere eller mindre uenige nationalstater. Det svarer til den tilstand, som Kina selv gennemlevede mellem 800 og 221 fvt. Den kaldes for 'de stridende staters periode'. Set fra et kinesisk synspunkt er forskellen, at Kina overvandt splittelsen, mens Europa har bevaret den. Senest med det resultat, at et flertal i Storbritannien har stemt sig ud af EU, og at central- og østeuropæerne ikke vil være med i den fælles flygtningepolitik. Og det er endda langt fra de eneste eksempler på uenigheder i den nationale suverænitets navn, der har kostet den Europæiske Union den indflydelse i verden, som EU's størrelse og økonomiske vægt egentlig skulle tilsige.

Kina har været samlet i ét rige siden 221 fvt., altså mere end 2000 år. Det samlede rige er ganske vist

ofte gået i opløsning, men er så blevet samlet igen af et nyt dynasti, senest i form af det kommunistiske parti. Europa derimod fremtrådte efter finanskrisen i 2008 og den deraf følgende økonomiske og politiske nedtur som stadig mere usikkert og splittet. Brexit og valget af Macron er dog måske ved at samle EU igen. I grunden indtraf Europas tab af magt allerede i 1945. Men det lykkedes at udskyde erkendelsen af denne svaghed et halvt århundrede med det europæiske samarbejde, selv om det først nu er ved at gå op for os.

Europa vandt gradvis verdensherredømmet i århundrederne efter 1492, da Columbus opdagede Amerika. En følge var, at det økonomiske centrum blev forskudt fra Middelhavet til Atlanterhavet, først med Spanien og Portugal i spidsen, siden Nederlandene og i 1700-tallet Frankrig og England.

Storbritannien vandt et verdensomspændende kolonirige ved sejren over Frankrig i 1759 i en verdenskrig, der foregik i Indien, Nordamerika, Vestindien og Europa – samtidig. Briterne tabte ganske vist det meste af Nordamerika med den amerikanske revolution 1776-83, men fik med sejren over Napoleon i 1814 stabiliseret et imperium, der strakte sig over alle kontinenter. Til sidst omfattede imperiet en fjerdedel af verden.

Europa tabte den første verdenskrig

Første verdenskrigs omfang og varighed overraskede alle. I 1913 var jordkloden delt mellem fem europæiske stormagter, United Kingdom, den Franske Republik, det Tyske Kejserrige, det Russiske Imperium og dobbeltmonarkiet Østrig-Ungarn. Det Osmanniske Rige havde tabt sine besiddelser på Balkan samt i Libyen og var på vej ned.

Samtidig var Europa ved at blive organiseret i territoriale nationalstater. USA var hastigt på vej op, men understregede konstant sin uvilje mod at blive involveret i den gamle europæiske verdens problemer. I 1914 var det kun Kina, Japan, Thailand, Persien og Etiopien, der havde undgået at blive koloniserede af Europa. Og selv disse lande var udsat for dybtgående europæisk indflydelse. Latinamerika var formelt selvstændige stater efter at have kæmpet sig fri af spansk herredømme i 1820'erne, men var reelt økonomisk set britiske og amerikanske kolonier. De fleste iagttagere regnede med, at verden ville blive stadig mere moderne, europæisk og kristent.

Men så udløste stormagterne en verdensomspændende krig, som skulle ende med at koste Europa førerstillingen.

Årsagerne til 1. verdenskrig har været heftigt diskuteret, lige fra tysk aggression til anonyme jernbanekøreplaner. Ser vi på det globale perspektiv, var det den tyske invasion af Belgien, der skabte flertal i den liberale britiske regering for, at Storbritannien skulle gå ind i krigen 4. august 1914, en krig alle optimistisk forventede hurtigt ville blive afgjort. Det tyske brud på internationale traktater og overgrebet på det neutrale Belgien legitimerede krigen for briterne.

Alt peger dog i retning af, at Storbritannien under alle omstændigheder ville være gået ind i krigen på fransk og russisk side. Storbritanniens magt og velstand byggede på international frihandel og et verdensomspændende imperium. Og begge forekom truet i begyndelsen af det 20. århundrede, fordi det tyske kejserrige åbent erklærede, at det ønskede "en plads i solen", det vil sige en stilling på verdensplan, der svarede til landets industrielle og militære for-

måen. Den tyske ambition fik sit klareste udtryk i en massiv flådeoprustning, der kunne give landet en stilling som verdensmagt. I Storbritannien blev det set som en utvetydig trussel, og man svarede igen med sit eget rustningsprogram, der overtrumfede det tyske. Storbritannien vandt rustningskapløbet til søs, men bekymringen for tyske ambitioner var fortsat stor. Første verdenskrig var et opgør mellem tre verdensomspændende koloniriger, Storbritannien, Frankrig og Rusland på den ene side, og det opstigende Tyskland, det stagnerende Østrig-Ungarn og det Osmanniske Rige under opløsning på den anden. En kamp de alle tabte på langt sigt.

28. juni 1919 lykkedes det at presse tyskerne og de øvrige tabere til at underskrive et kompleks af fredsaftaler i slottet Versailles. Her overspillede UK og Frankrig deres kort og ydmygede Tyskland, så det kom til en anden runde mod Hitler, som briterne kun vandt ved at overgive verdensherredømmet til USA og Sovjetunionen.

Det er de aldrig kommet sig over og har for nylig vist det ved at forlade det EU, som for en tid udskød Europas tab af magt. Verdenskrigen blev i den umiddelbare eftertid forklaret som et resultat af overdreven nationalisme blandt de brede masser i de europæiske stater. Hvad enten det nu er rigtigt eller ej – stort set alle tænkelige forklaringer har været ventileret på et eller andet tidspunkt – står det fast, at denne første industrialiserede massekrig bragte flertallet af de europæiske nationer på omgangshøjde i national udvikling.

Flertallet af de krigsførende stater indrømmede deres egne befolkninger, herunder kvinderne, stemmeret som modydelse for de ofre, de var blevet pålagt

under krigen. "Folkenes selvbestemmelse" blev fastlagt som gældende internationalt princip ved fredsslutningerne. Det indebar, at hvert enkelt menneske retligt set skulle tilhøre én og kun én nation, og at der skulle være overensstemmelse mellem det nationale og det statslige tilhørsforhold.

Folkeretsligt blev princippet om national selvbestemmelse kodificeret ved oprettelsen af Folkenes Forbund i 1919. Trods titlen var der tale om en sammenslutning af stater, der gjorde krav på at være nationer, som det fremgår af den engelske og den franske betegnelse *League of Nations* og *Société des Nations*. Dette internationale system anerkendte otte stormagter, selv om de aldrig var medlemmer på samme tid. Den mest markante udenforstående stat var paradoksalt nok USA, hvis præsident Woodrow Wilson (1856-1924) havde taget initiativet. USA var avanceret til ubestridt stormagt via sin deltagelse i krigen og en industriproduktion, der oversteg alle andre landes. Sovjetunionen trådte ind i 1934 efter, at Tyskland og Japan havde forladt Folkeforbundet. I 1935 trådte Italien ud i protest mod de sanktioner, som Forbundet pålagde det efter overfaldet på Abessinien samme år.

Princippet om folkenes selvbestemmelse førte trods sin uklarhed til opløsning af to af de store imperier, det osmanniske og det habsburgske, mens det russiske overlevede og genetablerede sig under ny titel i begyndelsen af 1920'erne. Til gengæld øgede Frankrig og Storbritannien i første omgang deres koloniriger betragteligt med byttet fra taberne Tyskland og det Osmanniske imperium, således at de tilsyneladende nåede deres maksimale udstrækning i 1922. Men det var en sejr, der indebar kimen til undergang.

Frankrig og Storbritannien sikrede sig ganske vist store dele af Osmannerriget, men fik dem som mandatområder under kontrol af Folkenes Forbund med henblik på, at de skulle blive selvstændige lande. Samtidig krævede Indien og Egypten selvstændighed. Sydamerika var allerede selvstændigt, selv om amerikanerne praktiserede kanonbådsdiplomati over for de mindre stater. I baggrunden lurede den kommunistiske Tredje Internationale, der truede med at undergrave europæisk magt i Asien med sit antikolonialistiske program fra Baku i 1920. Opløsningen af de europæiske koloniriger begyndte i 1920 og sluttede i 1970'erne.

Flertallet af tyskerne ønskede hævn for nederlaget og fik det med Hitler. For en kort tid. De mange nye nationalstater i Europa viste sig svage og bukkede under for nazismen og kommunismen. Efter Anden Verdenskrig stabiliserede USA de vestlige lande i et formaliseret samarbejde, der efter kommunismens undergang 1989-91 blev udvidet til Øst- og Central-europa. Vi troede længe, at denne nye orden var stabil, men den udfordres nu af nationalistiske kræfter i Ungarn, Polen, Italien, Frankrig, Tyskland og så videre.

EU i verden efter Brexit

Briterne vandt på et hængende hår to verdensomspændende krige over det opstigende Tyskland. Men den egentlige vinder blev USA, der i 1945 delte verden med Sovjetunionen og dominerede i det, vi nu kalder det 'amerikanske' 20. århundrede. Ved fredsslutningen i Versailles 1919 delte de sejrende magter tabernes områder mellem sig. Vi kan dog nu se, at delingen af Mellemøsten mellem Storbritannien og Frankrig, ydmygelsen af Tyskland og opløsningen af

det russiske, habsburgske og osmanniske imperium var begyndelsen til enden for Europa. Det krævede blot endnu en verdenskrig og afkoloniseringen efter 1945 at erkende det. Europa fik et pusterum på tres år i kraft af det europæiske samarbejde efter 1950, godt hjulpet af USA og truslen fra den kommunistiske Sovjetunion, der stod som de absolutte sejrherre i 1945, Europas *Stunde Null*.

Den periode er nu ved at rinde ud med deraf følgende forvirring og ustabilitet i befolkningerne i Europa, men også i USA. Alt tyder på, at det er slut med Europas magt i verden efter finanskrisen, gældsætningen af Sydeuropa, Putin, flygtningekrisen, splittelsen mellem Øst- Vest, Nord- og Sydeuropa samt Brexit suppleret med truslen om amerikansk isolationisme. Kinas socialdemokratiske potentiale fremgår af de kinesiske delegationer, der gennem årene har besøgt det mærkelige Danmark, som både er socialt retfærdigt og internationalt konkurrencedygtigt. Social lighed er ønskelig, men burde ikke være mulig ud fra en moderne kinesisk tankegang, hvis man samtidig vil være konkurrencedygtig. Denne tilsyneladende ægte interesse adskiller dem fra indiske besøgende. De kommer fra et føderalt demokrati, men synes på grund af deres kastesystem ikke meget optagede af social retfærdighed. Til gengæld er Indien interessant som eksempel på, at et flersproget demokrati er muligt. Men tilsyneladende ikke meget interesseret i velfærd for alle, sådan som kineserne hævder at være.

Det kinesiske styre forstås bedst som et teknokratisk og centralistisk regime, der forsøger en balancegang mellem konfucianisme, kommunisme og markedsøkonomi. Dets politik er formelt set socialistisk med bekendelse til social lighed og økonomisk vækst.

Men efterhånden er der stadig flere referencer til klassisk kinesisk tankegang og kultur. Selv om partiet i dag varetager den urbane middelklasses interesser, prøver det også at tage hensyn til arbejdere og bønder i provinsen uden for de store byer, især mod vest. Det gør det dels af ideologiske grunde, men også af frygt for de bondeoprør, der er et genkommende fænomen i Kinas historie. Samtidig med sine velfærdsstatslige ambitioner og faste greb om magten er styret nationalistisk og hævder sine territoriale rettigheder i Det Sydkinesiske Hav til bekymring for nabostaterne, i hvert fald for nærværende. Så det er langt fra sikkert, at Kina bliver socialdemokratisk, men det er mere sandsynligt end Trumps USA.

Europa må nok se i øjnene, at vores fremtid kommer til at ligne Italiens, efter at landet havde tabt konkurrencen med Nordvesteuropa efter 1492. Fordi der kun var tale om en relativ tilbagegang, opdagede man i Italien først efter et par hundrede år, at andre var blevet rigere. Venezianerne fortsatte med at fejre deres berømte karneval, som tiltrak besøgende fra hele Europa.

I den situation må Europa nok se i øjnene, at fremtiden formentlig kommer til at stå på underholdning for kinesiske turister i form af folkedans, karneval og H. C. Andersens eventyr. Det er ikke nødvendigvis så ringe, men vi kan bare ikke længere påtvinge verden vores normer. End ikke demokrati, retsstat og menneskerettigheder. Verden vil savne EU, og måske ender det med, at europæerne også gør det - med mindre det lykkes at reformere EU. Hvordan det kan gøres, er skitseret i en bog, jeg har skrevet sammen med den tidligere EU-parlamentariker Jens-Peter Bonde, der udkom i begyndelsen af 2018 (Bonde & Østergaard, 2018).

Anvendt litteratur

Bonde, Jens-Peter og Østergård, Uffe (2018), *Hvad nu EU*, Kbh.: Forlaget Frydenlund, København.

Danielsen, Jens Hartig (1999), *Suverænitetssafgivelse*, DJØF forlag, København.

Danielsen, Jens Hartig (2013), "Max Sørensen og § 20's forudsætning – jura og politik i forbindelse med en grundlovskommission", (red.), *Max Sørensen 100 år*, DJØF forlag, København, 407-21

Haas, Ernst B. (1958), *The Uniting of Europe*, Stanford University Press, Redwood City.

Hettne, Björn, Sörlin, Sverker & Østergård, Uffe (2006), *Den globala nationalismen. Nationalstatens historia och framtid*, SNS 2006, Stockholm, 2. udgave med efterskrift

Krastev Ivan (2017), *Efter Europa*, Informations Forlag, København.

Kagan, Robert (2003), *Paradiset og magten. Amerika og Europa i den nye verdensorden*, Gyldendal, København.

Manners, Ian (2002), "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?", *Journal of Common Market Studies* vol. 40, side 235-258

Milward, Alan S. (1992), *The European Rescue of the Nation-state*, Alan S. Milward with the assistance of George Brennan and Federico Romero, Routledge, London. (Ny udgave 2000)

Milward, A., Lynch, F., Romero, F., Ruggiero, R., Søren-

sen, V. (1993), *Frontier of National Sovereignty. History and Theory 1945-1992*, Routledge, London.

Leonard, Mark (2005), *Why Europe will run the 21st Century*, Fourth Estate, London.

Rifkin, Jeremy (2002), *Den europæiske drøm. Hvordan Europas fremtidsvision langsomt fortrænger den amerikanske drøm*, Informations Forlag, København.

Schulz-Forberg, Hagen and Stråth, Bo (2009), *The Hypocrisy of Democracy-Through-Market*, London: Routledge Advances in European Politics; Nr. 62.

Sørensen, Catharina (2017), *De suveræne danskere: Danskernes fortælling om EU og suverænitet*, Tænk-tanken Europa, København.

Weiler, Joseph (1999), *The Constitution of Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, Cambridge.

Østergård, Uffe (2017), *Hvorfor er danskerne danske?* Eksistensen, København.

Østergård, Uffe (2018), *Hvorhen Europa*, DJØF's forlag, København.



250