



© København 2002

Dansk Udenrigspolitisk Institut

Nytorv 5

1450 København K

Tlf.: 3336 6565

Fax: 3336 6566

Web: [dupi@dupi.dk](mailto:dupi@dupi.dk)/[www.dupi.dk](http://www.dupi.dk)

Redaktør: Lykke Friis

Tryk: Gullanders Bogtrykkeri a-s, Skjern

Grafisk design: Mark Gry Christiansen

ISBN: 87-90681-68-1

Pris: 40,00 kr. (inkl. moms)

DUPI's publikationer kan købes i boghandelen og bestilles på:  
[www.netboghandel.dk](http://www.netboghandel.dk)

Ekspedition til boghandlere:

Nordisk Bog Center A/S

Bækvej 10-12

4690 Haslev

Tlf.: 5636 4040

Fax: 5636 4039

# Indholdsfortegnelse

Resumé .....	5
Indledning – EU år 2015? .....	7
EU's institutioner og udvidelser – siamesiske tvillinger?.....	11
<i>EU's balanceakt og institutionerne</i> .....	17
Nice-traktaten – et handlingslammet EU? .....	23
<i>Nice-traktaten – Vil den kunne fungere?</i> .....	31
Den nye regeringskonference – Monnet eller Metternich?.....	39
<i>Monnet eller Metternich – Hvor skal magten ligge?</i> .....	45
Nye passagerer – kandidatlandenes holdninger til EU's institutioner .....	57
EU efter udvidelsen – avanceret gruppearbejde! .....	67
Forslag til videre læsning .....	72

## Figurer

Figur 1: Udvidelsens historie.....	13
Figur 2: Kun desserten kunne spises af alle!.....	16
Figur 3: Konflikternes spændingsfelt – legitimitetsopfattelser i EU...	20
Figur 4: Hvornår er der flertal i Ministerrådet? .....	26
Figur 5: Konventets sammensætning.....	43
Figur 6: Monnet eller Metternich – medlemsstaternes positioner i institutionsdebatten.....	51
Figur 7: Manglende tillid til Kommissionen i % af adspurgte.....	64
Figur 8: Køreplan for EU's fremtid .....	68

## Bokse

Boks 1: Legitimitet i EU – findes der ét sæt briller? .....	21
Boks 2: Var Nice “nice” for ansøgerlandene?.....	26
Boks 3: Nice-resultatet – EU for feinschmeckere .....	29
Boks 4: Interne reformer af EU's institutioner.....	36
Boks 5: Alt kommer i tre faser ... ..	44
Boks 6: Kommissionen tilbage i førersædet? .....	52
Boks 7: EU's sprogregime.....	65

## Tabeller

Tabel 1: Indbyggertal og stemmefordeling i Ministerrådet.....	28
Tabel 2: Hvem er “små” og “store” i EU? .....	32
Tabel 3: De to ”skoler” og debatten om fremtidens EU-institutioner.....	48
Tabel 4: Hvad mener ansøgerlandene? .....	62

# Resumé

- EU står over for den til dato største udvidelse af medlemskredsen med ti lande. Udvidelsens størrelse har betydet, at man for første gang i EU's historie har forsøgt at reformere institutionerne *før* en udvidelse.
- Alligevel melder spørgsmålet sig, om EU's institutioner er "gearet" til at fungere med 25 eller flere medlemmer. For selvom den sidste regeringskonference i Nice i 2000 blev afsluttet med en tilpasning af institutionerne, er der uenighed om, hvorvidt de vedtagne reformer var tilstrækkelige.
- Det har dog ikke betydet, at udvidelsen er blevet udskudt. I stedet gennemføres den, uden at man ved, om EU's institutioner faktisk kan fungere. EU er i den forbindelse blevet sammenlignet med en overfyldt Mercedes, der skal klare turen østover kun udstyret med en Trabantmotor under kølerhjelm.
- I erkendelser af at reformerne i Nice-traktaten ikke var tilstrækkelige, har stats- og regeringscheferne forsøgt at løfte 1990'ernes snævre institutionelle debat op på et generelt plan ved at lancere en bred debat om EU's fremtid. Til at hjælpe med det arbejde besluttede man i Laeken i 2001 at oprette et Konvent af folkevalgte, der skal se på, hvilket slags europæisk samarbejde medlemslandene ønsker i fremtiden, og dermed hvor magten skal ligge i EU.
- Den nuværende forfatningskamp står primært mellem store og små lande. Hvor de store lande fokuserer på EU's effektivitet, er de små lande mere bekymrede for deres fremtidige indflydelse i et udvidet EU. I debatten mellem store og små ses Kommissionen

som garant for de små landes interesser. Det sætter Danmark og Sverige med EU-kritiske befolkninger i et dilemma. På den ene side ønsker de at tøjle de store lande, men på den anden side er de skeptiske over for øgede beføjelser til Kommissionen, idet det traditionelt opfattes som en "glidebane" i retning af mere Union.

- Ansøgerlandene optræder ikke som en samlet blok i debatten om institutionerne. De fordeler sig på eksisterende standpunkter, og er generelt tilhængere af "fællesskabsmetoden". Men ansøgerlandenes holdninger er endnu ikke fasttømret og er endda sommetider internt modstridende. Det samme gælder spørgsmålet om, hvordan de vil agere i EU, hvilket er en af de grundlæggende årsager til, at vi dybest set ikke ved, om EU kan fungere med reglerne fra Nice.
- Fremtidens EU-samarbejde vil være en form for avanceret gruppearbejde. Dels vil man i højere grad føre forhandlinger mellem grupper af lande med sammenfaldende interesser. Dels vil man sandsynligvis se, at landene gør mere brug af fleksibilitet, dvs. at der på nogle områder er en gruppe af lande, der vælger at arbejde tættere sammen. Det gælder områder som udenrigs- og forsvarspolitikken, ØMU- og Schengen-samarbejdet samt de dele af miljø- og socialpolitikken, der ikke er direkte relateret til det Indre Marked.

*Manuskriptet er afsluttet 15. november 2002*

# Indledning – EU år 2015?<sup>1</sup>

I år 2015 har EU 27 medlemmer, men samarbejdet går trægt. Kommissionen stiller forslag efter forslag om en samlet EU-indsats på asylområdet, efter at endnu en krig i det centrale Afrika har sendt tusindvis af mennesker på flugt, som nu ankommer i stort omfang til de spanske og italienske kyster. Alle er enige om, at EU bør handle, dels fordi de lokale myndigheder har svært ved alene at sørge for de ankomne, dels fordi Spanien og Italien ellers truer med at sende flygtningene videre over grænsen til andre EU-lande. Men der er hele tiden ét medlemsland, der skal sætte sit fingeraftryk på forslaget, som derfor kommer på en ørkenvandring rundt i EU's beslutningssystem.

Og det er ikke kun spørgsmålet om en fælles indsats på flygtningeområdet, som lider under den måde, EU fungerer på. Det gælder stort set alle områder af samarbejdet. Der er murren i krogene. Flere lande taler ligefrem om at danne en ny organisation med færre medlemmer, så samarbejdet kan få en saltvandsindsprøjtning. Europa er på vej mod en ny deling.

Tilbage i 1990'erne var de daværende medlemslande ellers blevet enige om, at man for første gang i EU's historie skulle forsøge at tilpasse institutionerne *før* en udvidelse, netop for at undgå de problemer, EU nu oplever. Indtil den store udvidelse mod øst i 2004 havde man nemlig nøjedes med at bygge oven på de eksisterende institutioner, når nye ansøgerlande blev optaget. Men det lykkedes ikke at få ændringerne på plads, før ti nye lande blev optaget i EU. Heller ikke

---

1. En stor tak til Lykke Friis for gode ideer og uvurderlig sparring. Også tak til Lisbet Zilmer-Johns og Kenneth Schmidt Hansen for deres "kritiske øjne". Louise Mariegaard, Sofie Brøndt Jørgensen og Trine Strøbech skal takkes for deres mange gode kommentarer og helt igennem fine research-assistance. Til sidst en tak til Bent Hansen for korrekturlæsning og sproglige kommentarer.

den stort anlagte regeringskonference i 2004 endte med et brugbart resultat. Derfor fortsatte samarbejdet i EU stort set med de institutioner, der oprindeligt var skabt til seks lande. Resultatet i år 2015 er handlingslammelse og diverse politikker, der ikke er tilpasset den aktuelle virkelighed.

Er dette scenarie EU's fremtid? Vil institutionerne sande fuldstændig til efter en udvidelse med ti eller flere lande? Beslutningen om at udvide EU er taget, og vi kan efter topmødet i København sandsynligvis se frem til at byde det største antal nye lande nogensinde velkommen i EU. Det er dog noget af et spring for EU's institutioner at gå fra at operere med 15 lande til pludselig at skulle koordinere synspunkter for 23, 25 eller 27 medlemmer.<sup>2</sup> Denne bogs konklusion er da også, at ingen dybest set ved, om og hvordan EU's institutioner vil håndtere opgaven. Én ting er imidlertid sikkert: Hvis det ikke lykkes at tilpasse dem til en klub, der i fremtiden vil have 25 eller flere medlemmer, så kan ovennævnte skrækscenarie blive til virkelighed.

Formålet med denne bog er at stille skarpt på EU's institutioner efter udvidelsen. Regeringskonferencen i Nice i år 2000 gjorde officielt EU's institutioner klar til udvidelsen, men hvor langt nåede stats- og regeringscheferne egentlig i deres bestræbelser på at gøre EU mere beslutningsdygtigt og demokratisk? Hvilke forslag ligger allerede på bordet i forhold til den næste regeringskonference i 2004? Og hvad mener de kommende medlemslande om institutionerne? Bogens ambition er at give et overblik over disse problematikker. Derimod gør den sig ikke håb om at give det endelige svar på, om og hvordan institutionerne kommer til at fungere efter udvidelsen.

---

2. Den 9. oktober 2002 er ti lande blevet anbefalet af Kommissionen som klar til optagelse. Det endelige antal nye medlemmer afhænger af de folkeafstemninger, som de potentielle medlemslande vil afholde i løbet af 2003 (se også Friis & Jarosz-Friis (2001)).

Hovedkonklusionen er som nævnt, at EU har besluttet at gennemføre udvidelsen, uden at der findes et svar på spørgsmålet om institutionerne. Det skyldes blandt andet, at de nye medlemslande endnu ikke er klar over, hvordan de ønsker, EU skal fungere. Dermed har EU – selv efter Konventets arbejde og den næste regeringskonference – sandsynligvis heller ikke overstået de institutionelle kriser.

Bogen præsenterer først sammenhængen mellem udvidelser og institutioner i EU. Hvordan adskiller den nuværende udvidelsesproces sig fra de foregående, når det gælder institutionerne? Og hvilke overvejelser ligger i baghovedet på stats- og regeringscheferne, når de debatterer institutionerne i EU? Dernæst ser bogen på Niceforhandlingerne, og hvorfor man dengang ikke nåede længere med de institutionelle reformer, samt hvilke problemer reglerne i Nice-traktaten kan give EU i fremtiden. Herefter fokuseres der på debatten om EU's fremtid og den forfatningskamp, der er i gang. Spørgsmålet er som altid, hvor magten skal ligge i EU. Skal det være et EU à la Metternich eller Monnet? Endeligt analyseres holdningerne hos de nye aktører – ansøgerlandene – til EU's institutioner. Hvorfor er de ikke nået længere i formuleringen af standpunkter, når det gælder institutionerne? Afslutningsvis vurderes institutionernes betydning i det fremtidige EU-samarbejde.



# EU's institutioner og udvidelser – siamesiske tvillinger?

EU's udvidelse mod øst har officielt været på dagsordenen i snart ti år, siden stats- og regeringscheferne i København i 1993 blev enige om kriterierne for optagelsen af nye lande. Men nu er målet i sigte, og hvis det lykkes det danske formandskab at forhandle de sidste spørgsmål på plads, vil EU den 1. maj 2004 optage op mod ti nye lande.<sup>3</sup>

“Men hvordan skal en Europæisk Union med 25-27 medlemsstater se ud? Hvordan kan der tages beslutninger med så mange medlemmer? Hvordan skal man styre et samarbejde af den størrelse?”, spørger man hinanden på gangene i Bruxelles og i hovedstæderne rundt om i de nuværende og kommende medlemslande.

Disse spørgsmål dukker ikke op i det øjeblik, EU faktisk tilbyder medlemskab til en række ansøgerlande i København i december 2002. De har været på dagsordenen i næsten lige så lang tid som selve udvidelsen – ja, de fleste vil med udgangspunkt i de to seneste regeringskonferencer sige, at institutionerne og udvidelsen som siamesiske tvillinger er uløseligt forbundet med hinanden.

Heller ikke set i forhold til EU's historie er spørgsmålene nye. Hver gang EU er blevet udvidet, har man diskuteret EU's institutioner.<sup>4</sup> Nye medlemmer skal jo også repræsenteres i Kommissionen,

---

3. Kommissionens fremskridtsrapporter fra 9. oktober 2002 anbefaler optagelse af ti lande: Cypern, Estland, Letland, Litauen, Malta, Polen, Slovakiet, Slovenien, Tjekkiet og Ungarn. I køen til EU-medlemskab står desuden Bulgarien og Rumænien, der satser på 2007 som dato for færdigforhandling. Dertil er Tyrkiet anerkendt som kandidatland (i Helsinki 1999), samt flere lande i Sydøsteuropa, bl.a. arbejder også Kroatien hen mod EU-medlemskab.

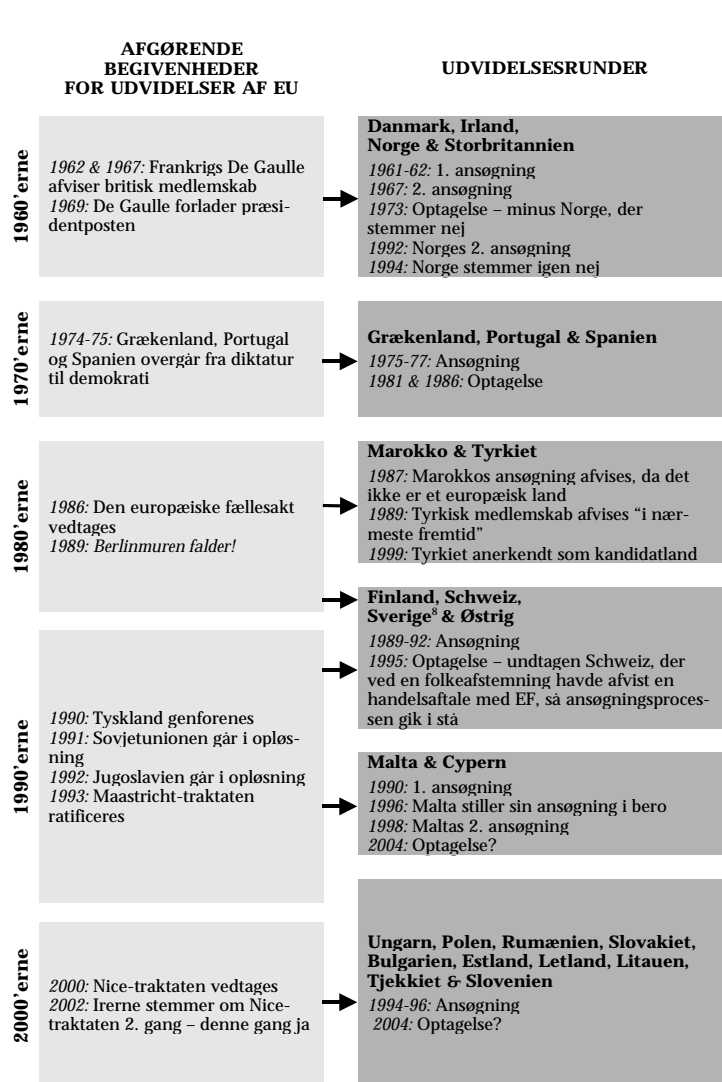
4. Kun i sammenlagt syv år ud af EF/EU's over 40-årige eksistens har udvidelse ikke været på dagsordenen. DUPI (1997): *Europæisk Stabilitet – EU's udvidelse med de central- og østeuropæiske lande*, København, DUPI, s. 15.

Ministerrådet og Europa-Parlamentet m.m.<sup>5</sup> De hidtidige udvidelser er dog i vidt omfang blevet gennemført ved at bygge videre på eksisterende institutioner, hvilket har kunnet lade sig gøre, fordi udvidelserne maksimalt har omfattet tre lande ad gangen (se figur 1). Og selvom grundlæggende ændringer har været foreslået et par gange tidligere, rummer EU i dag i det store hele de samme institutioner, som da det Europæiske Kul- og Stålfællesskab – forløberen til EF og EU – i sin tid blev dannet med seks medlemmer. Derfor har det praktiske resultat af udvidelserne da også været, at det er blevet betydeligt vanskeligere at tage beslutninger,<sup>6</sup> samt at de større stater – i det mindste på det formelle plan – har fået mindre indflydelse.<sup>7</sup> Det skyldes, at man gennem årene har brugt den samme fordelingsnøgle til at bestemme repræsentationen af nye medlemmer i institutionerne, og da denne nøgle favoriserer mindre lande, der har udgjort hovedparten af de nyoptagne lande, er balancen langsomt tippet over i de smås lejr.

Den forestående udvidelse adskiller sig fra tidligere tiders udvidelser på to områder. For det første er der udvidelsens størrelse. Kommer EU med ét slag til at omfatte ti nye medlemmer, udelukker det, at man som tidligere bare kan bygge oven på de gamle institutioner. Og da de fleste lande i EU's venteværelse (på nær Polen)

- 
5. Denne bog fokuserer på institutionelle forandringer i Kommissionen, Ministerrådet og Europa-Parlamentet, og ser derfor ikke på konsekvenserne af udvidelserne for andre EU-institutioner, såsom EF-Domstolen, Regionsudvalget, Det Økonomiske og Sociale Udvalg mv.
  6. At EU er gået over til flertalsbeslutninger har i nogen grad opvejet den handlingslammelse, man ellers kunne forestille sig ville præge EU-samarbejdet. Men det er værd at nævne, at mange med deres daglige gang i Ministerrådet vurderer, at arbejdet her med 15 lande er blevet betydeligt vanskeligere. Ersbøll, N. & Bostrup, J. (1998): *Danmark og EU i Europa*, København, Gyldendal, s. 134.
  7. Tsebelis, G. & Yátaganas, X. (2002): "Veto-players and Decision-making in the EU after Nice: Policy-Stability and Bureaucratic Discretion", *Journal of Common Market Studies*, 40: 2, s. 283-307: 288.

**Figur 1: Udvidelsens historie**



desuden er relativt små,<sup>9</sup> betyder det også, at magtbalancen mellem store og små lande kan blive forrykket yderligere. For det andet er der rundt omkring i EU-systemet en meget klar fornemmelse af, at EU kommer til at fungere markant anderledes med 25 lande omkring bordet. Grunden er simpelthen, at de kommende medlemslande får antallet af mulige konstellationer af interesser til at stige, svarende til, at man efter lang tid med seks farveblyanter pludselig får mulighed for at dykke ned i en pakke med 25!

### **Rester fra Amsterdam-gildet**

Allerede i begyndelsen af 1990'erne stod det klart for de daværende 12 medlemslande, at en fordobling i antallet af medlemmer ikke blot betød en ekstra plade i bordet, men at bordet risikerede at brække over på midten. Derfor besluttede man i forbindelse med forhandlingerne om Maastricht-traktaten i 1991, at institutionerne til forskel fra tidligere praksis skulle ændres på en regeringskonference, for ansøgerlandene fra Central- og Østeuropa blev inviteret indenfor. Til at rede trådene ud nedsatte man en refleksionsgruppe, der op til regeringskonferencen i Amsterdam i 1996 havde til opgave at analysere, hvilke problemer udvidelsen ville rumme for EU's institutioner.<sup>10</sup> Denne gruppe anbefalede blandt andet, at man for at lette be-

---

8. Sverige søgte om medlemskab i 1967, under forudsætning af at dette skulle være foreneligt med svensk neutralitetspolitik, hvilket det ikke var ifølge Kommissionens vurdering. Ansøgningen blev anset for halvhjertet, og i 1971 trak Sverige den tilbage. Kilder: F. Nicholson & R. East (1987): *From Six to Twelve. The Enlargement of the European Communities*, Harlow: Longman, samt P. Luif (1996): *On the Road to Brussels*, Laxenburg: Austrian Institute of International Affairs, gengivet i DUPI (1997): *Europæisk stabilitet*, København: DUPI, s. 14.

9. Europaminister Bertel Haarder understregede den nye situation i EU ved til en høring i Europaudvalget (den 6. maj 2002) at påpege, at "Danmark i det udvidede EU vil være en mellemstor stat i midten af Europa!"

10. Refleksionsgruppen blev nedsat af Det Europæiske Råd til i seks måneder i 1995 at udtænke, hvordan EU fremover skulle tackle en udvidelse i både bredden (nye lande) og dybden (nye områder), samtidig med at EU skulle gøres "mere relevant for borgerne". Refleksionsgruppens rapport til Regeringskonferencen, Bruxelles, den 5. december 1995, SN 520/95: 3.

slutningsgangen i et EU med 25 medlemmer skulle lade flere beslutninger vedtage gennem kvalificeret flertal i Ministerrådet. Det var her også relevant at se nærmere på landenes stemmевægte og tærskelen for kvalificeret flertal, så de store lande ikke blev underrepræsenteret yderligere i forbindelse med udvidelsen. Desuden skulle man se på Kommissionens størrelse samt drøfte et loft over det samlede antal parlamentarikere i Europa-Parlamentet.

Da EU i foråret 1996 tog fat på 1990'ernes anden regeringskonference i Torino, så forhandlingsmenuen således relativt overskuelig ud (se figur 2, side 16).

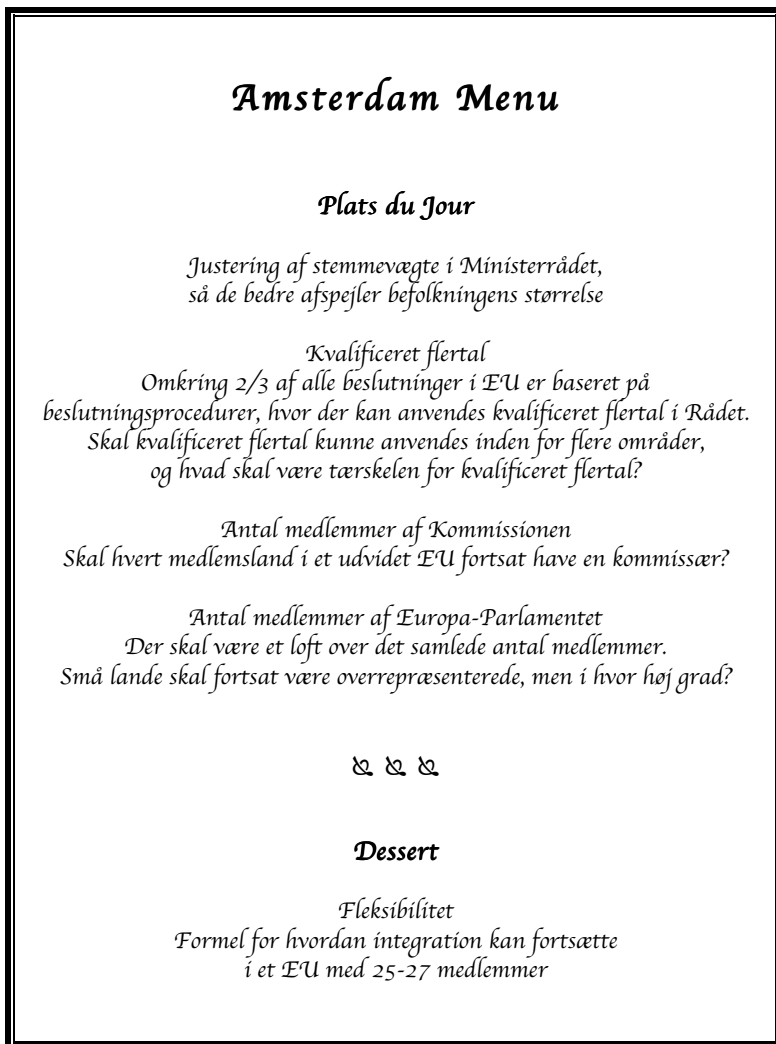
Men resultatet fra Amsterdam er blevet betegnet som mislykket. Maden brændte på, og kun desserten kunne spises af alle. I forhold til institutionerne kan Amsterdam-resultatet nemlig opsummeres til indførelsen af fleksibilitet<sup>11</sup> i form af "forstærket samarbejde", dvs. at et mindre antal lande kan vælge at arbejde tættere sammen på et område inden for rammerne af EU, så længe en række betingelser er overholdt.<sup>12</sup>

Resultatet af de ca. halvandet års forhandlinger affødte derfor lynhurtigt udtrykket "resterne fra Amsterdam" om de institutionelle spørgsmål, som det altså ikke lykkedes stats- og regeringscheferne at blive enige om (se figur 2, side 16). I stedet vedtog man en protokol, der fastlagde, at en ny regeringskonference skulle afholdes og det mindst et år inden næste udvidelse.

---

11. Flexibilitet, dvs. at nogle EU-regler ikke gælder for alle lande, har altid eksisteret i en eller anden form i EU. Tidligere er det ofte blevet brugt som et slags politisk "brandslukningsinstrument" til at løse konflikter. Her kan nævnes overgangsordninger i forbindelse med medlemskab eller mere permanente ordninger, hvor det vigtigste eksempel nok er den fælles mønt, som Danmark, Sverige og Storbritannien f.eks. ikke deltager i. Med Amsterdam-traktaten blev flexibilitet imidlertid stadfæstet som et princip i EU.

12. Derudover blev man enige om mindre emner, nemlig at Kommissionen kun skal bestå af én kommissær pr. medlemsland, når den næste udvidelse træder i kraft, at Europa-Parlamentet højst må bestå af 700 medlemmer, samt en simplificering af de beslutningsprocesser, der involverer Europa-Parlamentet.

**Figur 2: Kun desserten kunne spises af alle!<sup>13</sup>**

<sup>13</sup> Inspireret af "Shaping the Union", *The Economist*, 2. december 2000, s. 31.

Den efterfølgende regeringskonference i 2000 fandt sted i Nice. Formelt endte den med et resultat, der giver grønt lys for udvidelsen, men reelt mener mange, at Nice-traktaten ikke i tilstrækkelig grad har forberedt institutionerne på udvidelsen.

Kommissionens formand, Romano Prodi, sagde et par dage efter forhandlingerne i Nice, at resultatet var "et skridt i den rigtige retning, men et kortere skridt end vi havde håbet på og faktisk kunne have nået."<sup>14</sup>

Den måske mest maleriske beskrivelse af EU's nuværende institutionelle situation er tidligere kommissionsformand Jacques Delors imidlertid kommet med. Han har sammenlignet EU med en overfyldt Mercedes, der skal klare turen østover i Europa med en Trabantmotor under kølerhjelm.<sup>15</sup>

Det er altså til debat i EU, om det, man nåede i Nice, er tilstrækkeligt til, at et EU med 25 eller flere medlemslande kan fungere. Men før vi ser på, hvor langt man kom med reformerne af institutionerne i Nice-traktaten, er det værd kort at gennemgå, hvad institutionsdebatten overordnet drejer sig om.

## **EU'S BALANCEAKT OG INSTITUTIONERNE**

I EU's daglige arbejde er det samspillet i den institutionelle trekant – Kommissionen, Ministerrådet og Europa-Parlamentet – som afgør indholdet af EU's politikker. Men når det gælder EU-institutionernes udseende, er det suverænt de 15 medlemslande, der bestemmer, hvordan EU skal skrues sammen. De endelige afgørelser om institutionerne tages på regeringskonferencer, hvor andre aktører og EU-institutioner ganske vist kan komme med input, men hvor det i

---

14. Tale til Europa-Parlamentet om Det Europæiske Råds møde i Nice, Strasbourg, den 12. december 2000, (SPEECH/00/499).

15. Friis (2002): s. 91.

sidste ende er de 15 stats- og regeringschefer, der er hovedarkitekterne.<sup>16</sup> Alle ændringer skal nemlig vedtages med enstemmighed. Nøglen til forståelsen af og løsningen på EU's institutionelle problemer ligger altså i overvejende grad hos medlemslandene.

Men hvilke hensyn gemmer der sig bag debatten om, hvordan et "EU-25+" kan fungere? Hvad er det for overvejelser stats- og regeringscheferne gør sig, når de forhandler om EU's institutioner?

I udgangspunktet er kravene til EU's institutioner kort fortalt de samme, som man stiller til institutionerne i de nationale politiske systemer. De skal være både effektive og legitime (se boks 1, side 21). 1 million euro-spørgsmålet er selvfølgelig, hvornår de så er det?

For at bilen overhovedet kan køre med 25 passagerer presset sammen på sæderne, er det nødvendigt, at EU er i stand til at tage beslutninger. Her er der primært to måder man kan "tune" institutionsmotoren på, så den bliver mere effektiv: Man kan øge antallet af områder, der afgøres ved flertalsbeslutninger i Ministerrådet, og man kan øge graden af fleksibilitet, dvs. muligheden for, at nogle lande kan gå foran og arbejde tættere sammen på et område, hvis de ønsker det.<sup>17</sup> F.eks. har det betydet meget for udviklingen af EU's miljøpolitik, at det siden 1993 har været muligt at tage beslutninger med kvalificeret flertal.

Men selvom effektivitet er uhyre vigtigt, især i et udvidet EU, er der også en anden vigtig problematik, nemlig den der handler om indflydelse og demokrati.<sup>18</sup> Alle medlemslande skal nemlig være nogenlunde tilfredse med de beslutninger, der vedtages i EU. Eller

---

16. Man indkalder til en regeringskonference, når der skal laves afgørende ændringer i de traktater, der danner retsgrundlaget for EU.

17. Under effektivitet hører også spørgsmålet om Kommissionens størrelse: Kan den fungere med 25-30 medlemmer?

18. Der er meget lidt både praktisk og teoretisk enighed om, hvad begreberne demokrati og legitimitet egentlig indebærer. Derfor skal det også nævnes, at de kommende sider kun er én redegørelse for, hvad legitimitetsspørgsmålet omfatter i EU. For en bredere diskussion af demokratiets tilstand i EU, og hvordan man måler denne tilstand, se f.eks. Friis (1999) og Lord (2000).

sagt på en anden måde: Alle skal også være nogenlunde enige om den interne magtbalance i EU.

Her kan der opstå et dilemma mellem effektivitet og legitimitet, da eksempelvis flertalsbeslutninger jo betyder, at man derved opgiver vetoretten på et givent område. For Danmark har det traditionelt været skattepolitikken, man ikke har villet underlægge flertalsafgørelser, mens det i Spanien er reglerne for strukturfondene. Muligheden for at blive stemt ned på et område, der har stor indenrigspolitisk betydning, opfattes ganske enkelt som illegitim. Det står derfor også klart, at landenes forskellige interesser kan gøre det svært at effektivisere beslutningsgangen i EU – et problem, der sandsynligvis ikke bliver mindre i et udvidet EU.

Når der så faktisk skal tages beslutninger med kvalificeret flertal, har det altid været til diskussion, hvordan de små landes stemmer skal vægtes i forhold til de stores. De små lande holder på princippet om, at alle skal behandles lige, så de ikke kan hundses med af de store, mens store lande mener, at det er langt mere demokratisk, når f.eks. stemmewægte i Ministerrådet afspejler forskellene i landenes størrelse. Den gyldne middelvej har været en institutionel konstruktion, der favoriserer de små lande, men som stadig skelner mellem store og små.<sup>19</sup>

Der går også et skel mellem landene, når det debatteres, i hvor høj grad samarbejdet bør foregå overstatsligt, dvs. følge fællesskabsmetoden, og hvornår det foretrækkes, at samarbejdet er mellemstatsligt.<sup>20</sup> Dette spørgsmål om den interne institutionelle balance i

---

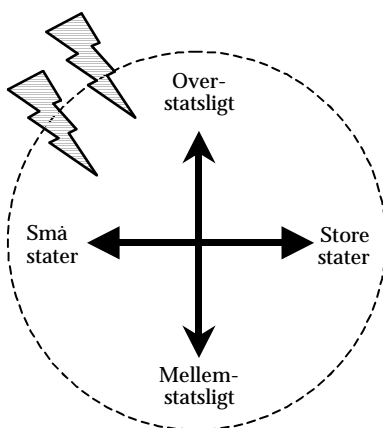
19. De to principper afspejles også i Kommissionen og Europa-Parlamentet; i Kommissionen ved at hvert af de små lande i dag har en kommissær (alle er lige), mens de fem største lande har to (flertal af befolkningerne), og i Europa-Parlamentet gennem en proportionel fordeling af mandater, der tilgodeser de små lande. F.eks. skal en politiker i Luxembourg have mindre end 60.000 stemmer for at blive valgt ind i Europa-Parlamentet, mens en tysk politiker skal kunne stille med ca. 800.000 stemmer.

20. Begrebet "fællesskabsmetoden" dækker over den beslutningsprocedure, hvor det er Kommissionen der stiller forslaget, hvorefter Rådet og Europa-Parlamentet beslutter. Metoden anvendes i store træk inden for

EU knytter sig til de enkelte medlemslandes opfattelse af suveræniteten. Her mener mindre lande såsom Benelux og Finland, at en styrkelse af Kommissionen (og Europa-Parlamentet) medfører øget indflydelse – også over de store lande – fordi små lande som nævnt er overrepræsenterede i disse institutioner. Den gængse opfattelse i lande som Danmark og Sverige er derimod, at nye kompetencer til disse institutioner automatisk betyder færre til Folketinget og Riksdagen.

Spørgsmålet, om hvornår EU er legitimt, afhænger altså ikke overraskende af øjnene der ser. Der opstår således et *konflikternes spændingsfelt* i EU (se figur 3), når den institutionelle balance diskuteres, hvor medlemslandene bevæger sig på to akser, alt afhængigt af om de er store eller små, og om de foretrækker det mellemstatslige eller overstatslige samarbejde.

**Figur 3: Konflikternes spændingsfelt**  
– legitimitetsopfattelser i EU




---

de områder, der findes i søjle 1, dvs. Det Indre Marked, miljøpolitik, handelspolitik osv.

Men da der jo ikke er andre end medlemslandene selv til at finde ud af, hvordan balancen skal se ud, er det nødvendigt for landene at gå på kompromis. Den måde, EU's institutioner er indrettet på, er derfor resultatet af en lang række byttehandler mellem medlemslandene, som efterhånden har gjort dem til en noget indviklet og uoverskuelig affære.

### **Boks 1: Legitimitet i EU – findes der ét sæt briller?**

Der har i EU traditionelt været set på spørgsmålet om legitimitet og institutioner med to forskellige sæt briller. Dels har man set snævert på institutionerne i forbindelse med EU's beslutningsproces. Her har diskussionen som nævnt handlet om, hvordan man afbalancerer effektivitet og legitimitet – altså hvordan man kan gøre beslutningsprocessen effektiv, samtidig med at de demokratiske spilleregler overholdes. Dels har man anskuet legitimitet lidt mere bredt, og så drejer diskussionen sig om, hvorvidt EU's institutioner effektivt kan føre beslutninger ud i livet, og om EU's borgere har tillid til systemet.<sup>21</sup> Sidstnævnte er altså nogle krav, der ikke handler om magtbalancen mellem medlemsstaterne, men om borgernes syn på EU. De tyske Europaforskere Jachtenfuchs, Diez og Jung er nået frem til tre krav, der skal opfyldes, før EU kan kaldes legitim.<sup>22</sup> For det første skal det være muligt at stille EU demokratisk til regnskab, dvs. det skal være muligt for borgerne at påvirke EU-systemet gennem valg osv., hvilket igen forudsætter, at det er klart, hvem der gør hvad. Dernæst skal EU kunne levere politiske og økonomiske resultater, og endelig er det nødvendigt, at der findes en eller anden form for fælles ide eller identitet i EU-samarbejdet, som alle kan tilslutte sig.

Kigger vi på institutionsdebatten har paradokset da også været, at mens medier og folkelige bevægelser har beskæftiget sig med, hvordan EU's politikker fungerer, og om EU er gennemskueligt, så har stats- og regeringscheferne haft en tendens til at falde i en legitimitetsfælde, hvor de – selvom alle omkring bordet kan se nødvendigheden af at gøre EU mere effektivt og tilgængeligt for borgerne – alligevel har siddet fast i det konfliktspændingsfelt (se figur 3, side 20), der handler om den interne magtbalance i EU.<sup>23</sup> Det har altså været vanskeligt for stats- og regeringscheferne under forhandlingerne at betragte institutionerne gennem begge sæt briller på samme tid.

---

21. Distinktionen mellem snæver og bred legitimitet svarer her nogenlunde til Fritz Scharpf's skelnen mellem input og outputlegitimitet, se Scharpf, F. (1997): "Economic Integration, Democracy and the Welfare State", *Journal of European Public Policy*, 4:1, s. 18-36.

22. Se Jachtenfuchs, M., Diez, T. & Jung, S. (1998) "Which Europe? Conflicting Models of Legitimate European Political Order", *European Journal of International Relations*, 4:4, s. 419-445.

23. Dette spørgsmål var som nævnt en hoveddrivkraft i oplægget til både Amsterdam- og Nice-regeringskonferencerne.



# Nice-traktaten

## – et handlingslammet EU?

### På vej til Nice

De afsluttende forhandlinger på den seneste regeringskonference fandt som nævnt sted under det franske formandskab i Nice i december 2000. Menuen var den samme som i Amsterdam, men denne gang var rammerne anderledes. Antallet af ansøgerlande var vokset fra 6 til 13, og til forskel fra Amsterdam-konferencen, så var de første forhandlinger med disse lande godt i gang.<sup>24</sup> EU's dagsorden begyndte også at se så overfyldt ud, at hvis Nice-forhandlingerne ikke lykkedes, kunne udvidelsen blive betragteligt udskudt. Det gav de endelige forhandlinger et vist momentum, fordi ingen lande havde lyst til at fremstå som det land, der fik udskudt udvidelsen på ubestemt tid for egen vindings skyld.

Omfanget af den kommende udvidelse fik Europa-Parlamentet og Kommissionen til at foreslå, at EU i stedet for kun at se på resterne fra Amsterdam skulle gennemføre mere omfattende reformer.<sup>25</sup> Argumentet for at lave gennemgribende ændringer før udvidelsen var, at det i fremtiden ville blive helt umuligt for 20-25 lande at ændre institutionerne, når de nuværende 15 medlemmer ikke engang så ud til at kunne blive enige. Medlemsstaterne argumenterede til gengæld

---

24. På topmødet i Helsinki 1999 var Bulgarien, Letland, Litauen, Malta, Rumænien og Slovakiet blevet inviteret til at begynde forhandlingerne om EU-medlemskab. Desuden havde Kosovo-konflikten åbnet yderligere for det perspektiv, at EU ville fortsætte med at udvide antallet af medlemmer – også efter at de nuværende kandidatlande var blevet optaget.

25. Kommissionen nedsatte i sensommeren 1999 en vismandsgruppe bestående af Jean-Luc Dehaene, David Simon og Richard von Weizsäcker til at se nærmere på de institutionelle følger af udvidelsen. Udvalget kom med en rapport i oktober 1999, og her foreslog det blandt andet, at traktaterne skulle opdeles i en *forfatningsdel*, der skulle være vanskelig at ændre, og en *administrativ* del, hvor det skulle være forholdsvis let at tilføje nye politikområder.

modsat: At have en snæver dagsorden var alfa og omega for at undgå nye diskussioner, der kunne udskyde udvidelsen.

Den tyske udenrigsminister, Joschka Fischer, overhalede imidlertid alle indenfor ved i en bredt citeret tale om EU's fremtid (på Humboldt Universitet i Berlin den 12. maj 2000) at fremføre det standpunkt, at "der skal findes en endelig form på EU, men ikke lige nu." Amsterdam-menuen var ikke nok, for

"[s]elvom de første reformskridt [...], som skal tages på den igangværende regeringskonference, er vigtige for udvidelsens begyndelse, er de ikke længere tilstrækkelige til at sikre udvidelsen. Faren er, at en udvidelse med 27-30 lande vil overbelaste EU's absorberingsevne [...] og at EU dermed kan blive kastet ud i svære kriser. Denne fare taler selvsagt ikke imod den hurtigst mulige udvidelse, men snarere for en beslutsom og passende reform af institutionerne, så handleevnen også kan bevares i det udvidede EU."<sup>26</sup>

Denne tilgang blev straks støttet af den franske præsident Jacques Chirac, som mente at Nice-dagsordenen kunne holdes snæver, hvis der altså bare blev givet lovning på endnu en regeringskonference i 2004, der skulle se på de store spørgsmål.<sup>27</sup> Og da de fleste andre medlemslande kunne nå til enighed om det synspunkt, blev udgangspunktet for topmødet i Nice en snæver dagsorden.

---

26. Joschka Fischer som citeret i Lykke Friis og Niels-Jørgen Nehring. "Den permanente regeringskonference", *Fokus* nr. 3 / 2000, DUPI, s. 17.

27. Jacques Chirac holdt en tale i Forbundsdagen i Berlin den 27. juni 2000, hvor han fastholdt den snævre dagsorden for Nice, men til gengæld lovede, at EU-landene inden for nogle år skulle mødes og diskutere en europæisk forfatning og et eventuelt kompetencekatalog.

### **Nice-traktaten – kejserens nye klæder?**

Forhandlingerne om Nice-traktaten blev et maratonløb. Først kl. 4.27 mandag morgen lykkedes det endelig at skrue et kompromis sammen. På det tidspunkt havde forhandlingerne også løbet i næsten to døgn længere end planlagt! Så da regeringscheferne og deres embedsmænd omsider vaklede ud af forhandlingslokalet, var det kun med en vis ide om, hvad der egentlig var blevet besluttet.<sup>28</sup>

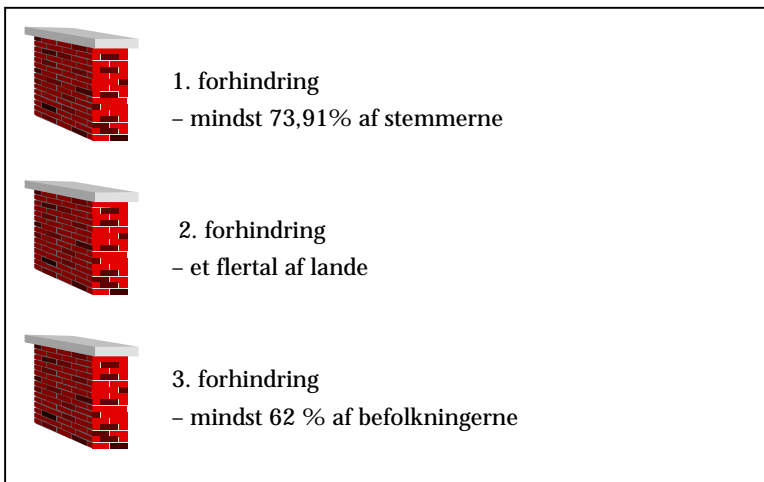
Men var resultatet fra Nice-topmødet en succes? Der var to umiddelbare reaktioner. For det første var der de, som mente, at den nye traktats største opgave var at gøre EU mere handlekraftigt og beslutningsprocessen mere gennemskuelig i et EU med 27 medlemmer. De sammenlignede resultatet med "Kejserens nye klæder".<sup>29</sup> "Traktaten har jo ikke noget på; den gør det ikke lettere at tage flertalsbeslutninger i EU's Ministerråd – tværtimod! Nu skal der over 73,91 % af stemmerne til for at have kvalificeret flertal, hvor det før var 71,31 %. Og ikke nok med det, så skal et flertal også repræsentere 62 % af EU's samlede befolkning. Jamen, hvordan i alverden skal vi kunne forklare befolkningen stemmeregler, vi selv dårligt nok kan regne ud?!" (Se figur 4, side 26).

Men der var også dem, for hvem Nice-topmødets primære opgave var at åbne døren for udvidelsen. De var lettede over, at der faktisk lå en færdig aftale på bordet efter maratonforhandlingerne. Nu så det ud til, at alle institutionelle forhindringer var af vejen. Og selvom resultatet måske ikke var langtidsholdbart, så betød det, at nye lande kunne blive medlemmer inden for en overskuelig årrække.

---

28. Der var i dagene efter Nice udbredt forvirring over, hvilken procentsats der i fremtiden skulle til for at have kvalificeret flertal. Forskellige tal er angivet i forskellige dokumenter (i deklARATION 20 er tallet 74,78 % og i deklARATION 21 er det nedsat til 73,91 % som følge af, at det blokerende mindretal her er hævet til 91 stemmer). Først den 22. december 2000 kom en endelig revideret tekst. Edward Best (2001): "The Treaty of Nice: Not Beautiful but It'll do", *Eipascope* 2001/1, s. 5.

29. Se David Galloway (2001): *The Treaty of Nice and Beyond: Realities and Illusions of Power in the EU*, Sheffield, Sheffield Academic Press, 2001.

**Figur 4: Hvornår er der flertal i Ministerrådet?****Boks 2: Var Nice “nice” for ansøgerlandene?**

Stats- og regeringschefer fra alle ansøgerlandene kom også til Nice. De var blevet inviteret til en behagelig frokost og det obligatoriske familiefoto sammen med stats- og regeringscheferne fra de 15 medlemslande. Men da forhandlingerne for alvor gik i gang, blev dørene lukket, og repræsentanterne fra ansøgerlandene måtte på lige fod med verdenspressen pænt sidde udenfor og vente på udfaldet.

Lige efter offentliggørelsen af resultatet var de fleste ansøgerlande lettede og tilfredse med, at Nice-traktaten overhovedet kom i hus. De umiddelbare kommentarer gik da heller ikke på indholdet af traktaten, men fokuserede på, at “Nice-topmødet fuldførte sin historiske mission og fjernede den sidste forhindring på vejen til udvidelsen.”<sup>30</sup> Litauens udenrigsminister Antanas Valionis udtalte med tilfredshed, at “dørene til EU’s institutioner er blevet åbnet.”<sup>31</sup>

Kun to sager affødte nogle utilfredse grynt og er grunden til, at Tjekkiet, Ungarn og Letland i deres forhandlinger om optagelse i EU (per november 2002) stadig ikke har lukket forhandlingskapitlet om institutionerne. Den første sag

30. Ungarns daværende premierminister, Viktor Orban, BBC, den 11. december 2000.

31. BBC, den 11. december 2000.

handler om antallet af ungarske og tjekkiske medlemmer af Europa-Parlamentet (se tabel 1, side 28). På trods af at disse lande har ca. samme antal indbyggere, nemlig omkring 10 millioner, fik Ungarn og Tjekkiet i Nice tildelt to MEP'er færre end Belgien og Portugal. Eller rettere: Portugal og Belgien fik i sidste øjeblik tilkendt flere medlemmer af Europa-Parlamentet, mens Ungarn og Tjekkiet beholdt det antal, som var tiltænkt dem fra starten. Og mens begge lande gør opmærksom på, at fordelingen af MEP'er er i strid med princippet om ikke-diskrimination, er de samtidig forsigtige med at gøre denne "anomali" til endnu en hindring for udvidelsen.<sup>32</sup> Et forsigtigt forslag fra Ungarn har været at fortsætte tendensen fra Nice og blot hæve antallet af MEP'er fastsat i Nice fra 732 til 736 ved at give Ungarn og Tjekkiet to ekstra MEP'er hver.<sup>33</sup> Det har de nuværende 15 medlemslande – i hvert fald indtil videre – dog afvist.<sup>34</sup>

Den anden sag handler om antallet af lettiske stemmer i Ministerrådet. Letland endte med samme antal stemmer i Rådet som Estland (se tabel 1, side 28), på trods af at Letland har ca. en million flere indbyggere. I de første hektiske minutter efter at resultatet var blevet offentliggjort, spurgte BBC den daværende lettiske udenrigsminister, Indulis Berzins, om de fire tildelte stemmer til Letland så var færre end forventet. Forvirringen, over hvad EU's regeringsledere egentlig var nået frem til, var total, så efter at have gransket papiret med forhandlingsresultatet i nogle sekunder svarede han: "Men er der nogen reel forskel på at have 7 eller 4 stemmer?"<sup>35</sup> Hjemme i Riga er den lettiske regering dog nået frem til, at det mener man nu nok, der er alligevel. Så i forhandlingerne har Letland derfor indtil videre slået sig til tåls med at holde kapitlet åbent i håb om at kunne lægge sig i kølvandet på Tjekkiet og Ungarn, hvis de får en ny aftale på plads.<sup>36</sup>

---

32. Den ungarske præsident Mádl's udtryk for problemet er, at dette er en "anomali", der vil blive rettet i forbindelse med tiltrædelsestraktaten. "Coming in to Land?", *Central Europe Review*, 5. marts 2001, s. 1.

33. De nuværende medlemslande overskred allerede i Nice det aftalte loft på 700 medlemmer af Europa-parlamentet, som de ellers var blevet enige om i Amsterdam-traktaten.

34. Ifølge tjekkiske parlamentsmedlemmer har antallet af MEP'er kun symbolsk betydning. Men Nice-resultatet kan blive brugt i den kommende folkeafstemning som et håndgribeligt eksempel på, at Tjekkiet ikke opfattes som en ligeværdig partner af EU. Der er dog flertal i Tjekkiet for medlemskab af EU (43% er for, mens 14% er imod EU medlemskab). *Uniting Europe*, 15. april 2002, s. 3.

35. BBC, den 11. december 2000.

36. I en udtalelse den 15. april 2002 skriver Kommissionen, at det er op til de enkelte lande, om de ønsker at lukke institutionskapitlet. Hertil har en repræsentant fra den tjekkiske regering kommenteret, at man jo kan kigge på spørgsmålet igen i 2004 under regeringskonferencen. *Agence Europe*, 15. april 2002, s. 2.

**Tabel 1: Indbyggertal og stemmefordeling i Ministerrådet**

	Stemmer i Ministerrådet	Medlemmer af Europa- Parlamentet	Indbyggertal i mio.
--	----------------------------	--	------------------------

***Nuværende EU-lande***

Tyskland	29	99	82,0
Storbritannien	29	72	59,2
Frankrig	29	72	59,0
Italien	29	72	57,6
Spanien	27	50	39,4
Holland	13	25	15,8
Grækenland	12	22	10,5
Belgien	12	22	10,2
Portugal	12	22	10,0
Sverige	10	18	8,9
Østrig	10	17	8,1
Danmark	7	13	5,3
Finland	7	13	5,2
Irland	7	12	3,7
Luxembourg	4	6	0,4
EU-lande i alt	237	535	375,3

***EU-ansøgerlande***

Polen	27	50	38,7
Rumænien	14	33	22,5
Tjekkiet	12	20 ⊕	10,3
Ungarn	12	20 ⊕	10,1
Bulgarien	10	17	8,2
Slovakiet	7	13	5,4
Litauen	7	12	3,7
Letland	4 ⊕	8	2,4
Slovenien	4	7	2,0
Estland	4	6	1,4
Cypern	4	6	0,8
Malta	3	5	0,4
Kandidatlande i alt	108	197	105,9

Fremtidens EU i alt	345	732	481,2
------------------------	-----	-----	-------

**Kilde: Edward Best (2001): "The Treaty of Nice: Not Beautiful but It'll do", Eipascope 2001/1, s. 4.**

### **Skygger i forhandlingerne**

Hvorfor kom man ikke længere i Nice? Svaret ligger i en kombination af flere forhold. Før det første havde det stor betydning, at dagsordenen var snæver og derfor kom til at minde meget mere om et nulsumsspil end tidligere regeringskonferencer havde gjort. Alle var klar over, at de ville miste indflydelse i et udvidet EU. Og da der ikke var meget for landene at handle med, blev situationen hurtigt fastlåst.

Dernæst gjorde magt og national prestige det vanskeligt for stats- og regeringscheferne at finde balancen mellem effektivitet og legitimitet. Det var fortrinsvist stemmerne i Ministerrådet, der skabte splid. For Frankrig var det fortidens skygge, der her gjorde sig gældende – ønsket om fortsat at have samme antal stemmer i Ministerrådet som Tyskland fik nemlig Chirac til blankt at afvise alle forslag, der forsøgte at ændre denne balance. De små lande så til gengæld mørke skyer på himlen, når det gjaldt fremtidens magtbalance; især fordelingen af stemmевægte og spørgsmålet om, hvorvidt de fremover skulle have deres egen kommissær voldte problemer (se boks 3).

### **Boks 3: Nice-resultatet – EU for feinschmeckere**

#### **Vægtningen af stemmer i Ministerrådet**

Spørgsmålet om formelen for kvalificeret flertal i Rådet førte til de mest op-hedede diskussioner i Nice. Man var på forhånd enige om at ændre reglerne for kvalificeret flertal i de store landes favør. Samtidig måtte det blokerende mindretal ikke udgøres af for få stater. Før topmødet i Nice havde Kommissionen fremlagt et forslag om simpelt dobbelt flertal. Ideen bag dette var ganske enkelt at give hvert land en stemme og så lade befolkningens størrelse være den anden faktor, der bestemte udfaldet, dvs. at en beslutning kunne vedtages, når et simpelt flertal af lande og befolkninger stod bag. Men forslaget blev afvist, primært fordi de store lande (med undtagelse af Tyskland<sup>37</sup>) havde

---

37. Tyskland havde fremlagt et forslag allerede under regeringskonferencen i 1996, der indeholdt en formel for dobbelt flertal, hvor en beslutning kunne vedtages, når et kvalificeret flertal af stemmerne og et kvalificeret flertal af EU's befolkning stod bag. Dette forslag blev blandt andet afvist af Frankrig, der følte, at Tyskland ville få for stor indflydelse. Moberg, A.

svært ved at forestille sig rådsmøder, hvor Malta og Frankrig begge kun ville have én stemme. Det endelige resultat blev det såkaldte "tredobbelte flertal" i figur 4 (side 26).

#### **Antal medlemmer af Kommissionen**

Udspillet op til Nice-topmødet var, at Kommissionen skulle på slankekur. Det lykkedes imidlertid indtil videre de små lande at fastholde deres "nationale" kommissær, mens de store lande opgav deres kommissær nr. 2, dvs. at fra 1. januar 2005 skal hvert medlemsland kun have én kommissær. Når EU engang får 27 medlemmer, er aftalen derimod, at hele formlen for udpegning af kommissærer skal laves om. I protokollen til Nice-traktaten står der, at antallet af kommissærer i "EU-27" skal være "lavere end antallet af medlemslande" og at "Kommissionens medlemmer vælges på grundlag af en ordning med ligelig rotation". Det er værd at hæfte sig ved, at ændringer kan kun vedtages med enstemmighed i Rådet.

#### **Antal medlemmer af Europa-Parlamentet**

Selvom det i Amsterdam var blevet vedtaget, at antallet af MEP'er ikke måtte overstige 700, blev MEP'erne brikker i spillet mellem de store og de små lande. De blev ganske enkelt brugt som kompensation for de stemmer, som medlemslandene ikke fik i Ministerrådet. Tallet endte derfor på 732 MEP'er.

#### **Områder, der er overgået til flertalsbeslutninger**

Før Nice-topmødet havde det franske formandskab lavet en liste med omkring 45 emner, der kunne overgå til flertalsbeslutninger. Men den endelige liste blev kort og vedrører primært procedureregler (f.eks. nominering af formanden til Kommissionen), et par tiltag på asyl- og immigrationsområdet samt nogle typer internationale aftaler (f.eks. handel med tjenesteydelser og økonomisk og teknisk samarbejde indgået med tredjelande). Af betydning for den nuværende diskussion om udvidelsen og EU's budget er, at det lykkedes Spanien at modstå flertalsafgørelser vedrørende strukturfonde. Spanien fik endda igennem, at det først bliver efter 2007 og den næste budgetperiode, at der kan tages beslutninger vedrørende strukturfonde og Den Sociale Samhørighedsfond med kvalificeret flertal.

#### **Forstærket samarbejde**

Betingelserne, for hvornår lande kan indgå "forstærket samarbejde", blev skåret ned i Nice. Siden Amsterdam-traktaten havde medlemslandene haft vetoet, dvs. at ét land kunne forhindre andre landes ønske om at øge samarbejdet på et område. Denne "nødbremse" blev stort set fjernet i 1. søjle (Det Indre Marked m.m.) og 3. søjle (retlige og indre anliggender), men eksisterer blandt andet efter britisk pres fortsat indenfor 2. søjle (fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, FUSP). Forstærket samarbejde kræver som minimum otte landes deltagelse og kan altså ikke ske inden for sikkerheds- og forsvarspolitikken (ESFP). Der er indtil videre ingen eksempler på "forstærket samarbejde" i EU.

---

(2002); "The Nice Treaty and Voting Rules in the Council", *Journal of Common Market Studies*, 40:2, s. 173-174.

## NICE-TRAKTATEN – VIL DEN KUNNE FUNGERE?

En britisk Europa-parlamentariker har givet Nice-traktaten følgende ord med på vejen:

“Resterne fra Amsterdam blev endeligt ryddet af vejen i Nice [...], men få tør vel påstå, at resultatet i Nice har forbedret EU's effektivitet. Ja, på en vis måde er Nice et tilbageskridt i forhold til Amsterdam, i hvert fald når det gælder stemmereglerne i Rådet.”<sup>38</sup>

Umiddelbart efter regeringskonferencen i Nice, blev det diskuteret vidt og bredt, hvordan de nye regler ville fungere i det udvidede EU. Men hvad er substansen af de institutionelle problemer, som ligger i Nice-traktaten? Det vil vi se nærmere på i de næste afsnit.

At mange tror, det bliver betydeligt vanskeligere at tage beslutninger med reglerne fra Nice, skyldes først og fremmest, at det i et EU med 27 medlemmer kan blive sværere at opnå kvalificeret flertal i Ministerrådet. Hvis man kun ser statistisk på stemmereglerne i Nice-traktaten, altså ser på de mulige konstellationer af lande og deres stemmevægte, er konklusionen faktisk, at det bliver ca. fire gange så vanskeligt at tage beslutninger i et EU med 27 lande som i dag.<sup>39</sup> Og hvad værre er, så kan Nice-kompromiset vise sig at være unødigt komplekst, fordi det befolkningskriterium (altså at 62 % af befolkningen i EU skal være bag samtlige vedtagne forslag), som skulle sikre, at Tyskland får en indflydelse svarende til dets størrelse, i nogle statistiske beregninger viser sig kun at gøre en minimal for-

---

38. Andrew Duff (2001): “From Amsterdam Left-overs to Nice Hangovers”, *The International Spectator*, 36:1, januar-marts, s. 13-19.

39. Dan Felsenthal & Moshé Machover har i deres artikel (2001) “The Treaty of Nice and Qualified Majority Voting” beregnet sandsynligheden for, at en beslutning kan vedtages i et fremtidigt Ministerråd med 27 medlemmer vha. den matematiske model “Penrose measure of voting power”. <http://www.lse.ac.uk/Depts/cpnss/projects/vp.html>

skel. Dermed får Tyskland med Nice-reglerne ikke mere stemmeindflydelse end Frankrig, Italien eller Storbritannien.<sup>40</sup>

### **Tabel 2: Hvem er “små” og “store” i EU?**

*I EU's institutioner har man altid overrepræsenteret de små lande i forhold til de store. Men hvor går grænsen for, om man er stor eller lille?<sup>41</sup>*

<b>De store</b>	<b>De små</b>
<b>- i “EU-15”</b>	<b>- i “EU-15”</b>
Tyskland Storbritannien Frankrig Italien Spanien	Holland Grækenland Belgien Portugal Sverige Østrig Danmark Finland Irland Luxembourg
<b>- i “EU-27”</b>	<b>- i “EU-27”</b>
Polen Rumænien	Tjekkiet Ungarn Bulgarien Slovakiet Litauen Letland Slovenien Estland Cypern Malta

Disse rent statistiske beregninger er imidlertid blevet kritiseret for at være urealistiske.<sup>42</sup> I virkelighedens verden er det nemlig sådan,

40. Felsenthal & Machover (2001): s. 29-30.

41. Landene er anført efter befolkningsstørrelse med de største lande først. Moberg (2002): s. 265.

hævder mange, at nogle konstellationer eller flertal i Ministerrådet er langt mere sandsynlige end andre. Det skyldes, at medlemslandene handler ud fra nogenlunde konstante interesser. Og da de kender hinandens interesser godt, var det med dem i baghovedet, at landene forhandlede stemmевægte og kvalificeret flertal i Nice.<sup>43</sup> Som eksempel kan nævnes strukturfondspolitikken, hvor de lande, der i dag modtager støtte fra Den Sociale Samhørighedsfond (Grækenland, Irland, Portugal og Spanien), ifølge Nice-reglerne ikke har kvalificeret flertal i Rådet, selvom de slår sig sammen med de kommende medlemslande fra Central- og Østeuropa.<sup>44</sup> Helt firkantet sagt kan der altså ikke opstå en situation, hvor de fattige lande vedtager nye udgifter hen over hovedet på de rige.<sup>45</sup> Men hvad er det så for flertal, man kan forestille sig i fremtidens EU?

Nogle har dog påpeget, at en højere tærskel for kvalificeret flertal ikke nødvendigvis behøver at være ensbetydende med, at Ministerrådets beslutningsgang går i hårknude. Det er nemlig en tendens i Rådet, at "truslen" om et blokerende mindretal også kan fungere som motor for et kompromis.<sup>46</sup>

### Hvem vil blokere?

I Nice var det et mål hos de små lande, at man for alt i verden ville undgå et system, hvor et flertal af små lande ville kunne stemmes ned af de store. Det lykkedes delvist med kriteriet om, at et flertal af

---

42. Rene statistiske beregninger er blevet kritiseret for deres udgangspunkt, nemlig at alle landekonstellationer, der repræsenterer et kvalificeret flertal, er lige sandsynlige.

43. Moberg (2002): s. 259-82.

44. I dag kræves enstemmighed for at ændre strukturfondspolitikken, men det er et område, man godt kunne forestille sig blev underlagt flertals-afgørelser i fremtiden.

45. Dette gælder i et EU med 27 medlemmer.

46. Statistikken bekræfter dette argument, idet det er under 10 % af sagerne i Ministerrådet, der afgøres ved afstemning – et tal der i øvrigt er faldet siden introduktionen af reglerne for Det Indre Marked i midten af 1980'erne. Wessels (2001): s. 209.

lande skal være bag enhver beslutning. Til gengæld kan en beslutning i et "EU-27" til enhver tid blokeres af tre af de fire største lande (Tyskland, Storbritannien, Italien og Frankrig), forudsat at et af landene er Tyskland. Det betyder, at de store lande, hvis de samarbejder, kan blokere enhver beslutning i EU. Dette er dog ikke noget nyt, men blot en fortsættelse af gældende regler, da tre store lande også i dag kan stoppe et forslag.

Nogle mener, at det er disse mulige blokerende mindretal, man bør hæfte sig ved. Et af de mest velkendte blokerende mindretal, der vil overleve frem til den dag, EU har mere end 25 medlemslande, er den såkaldte "oliven-alliance", som består af Spanien, Portugal, Grækenland, Italien og til dels Frankrig.<sup>47</sup> Disse lande kan stikke en kæp i hjulet på en reform af den del af landbrugspolitikken, der gælder produktion af f.eks. bananer, tobak, ris og olivenolie – en produktion der i høj grad kun overlever pga. EU's landbrugspolitik. I det hele taget kan kombinationen af, at det med Nice-reglerne er blevet lettere at opnå et blokerende mindretal, og at de kommende medlemslande er relativt fattige, gøre det yderst vanskeligt at ændre de budgettunge EU-politikker (f.eks. landbrugspolitikken og strukturfondene), når det næste budget skal vedtages i 2006. Efter Nice-topmødet er situationen altså den, at det i Ministerrådet nok bliver sværere at finde flertal (til at lave nye politikker) og nemmere at blokere beslutninger (der vil ændre gamle politikker).

Men det er ikke kun reglerne i Ministerrådet, der kan vise sig u hensigtsmæssige. Et andet problem handler om Kommissionens størrelse. For det første er spørgsmålet ikke endeligt løst (se boks 3, side 29), og for det andet slog Nice-forhandlingerne endnu engang princippet om "én land, én kommissær" fast. Mange, inklusiv Kommissionens egen formand, tror bare ikke på, at en Kommission med 25 medlemmer kan fungere optimalt, dels fordi der simpelthen ikke

---

47. Ole Vigant Ryborg (2000): "EU kan blive en magtløs mastodont", *Ugebrevet Mandag Morgen*, nr. 45, 18. december.

er meningsfulde opgaver til alle, og dels fordi Kommissionen fungerer efter musketer-princippet – “en for alle, alle for en” – når der tages beslutninger. Internt i Kommissionen er man da også begyndt at overveje, hvordan man kan organisere sig, så den nye kæmpekommission kan fungere (se boks 4, side 36).

Endelig forhandlede man i Nice om en forøgelse af det antal områder, hvor der kan besluttes med kvalificeret flertal (se boks 3, side 29). Det lykkedes at lade ca. 30 artikler<sup>48</sup> overgå fra enstemmighed til kvalificeret flertal, dog på nogen områder, såsom fælles asylregler, uden at sætte en dato for, hvornår det skal ske.<sup>49</sup> Nogle af de mest kontroversielle emner der blev diskuteret på regeringskonferencen blev man derimod ikke enige om. Her fik Danmark og Storbritannien forslagene vedrørende social- og skattepolitikken fjernet, mens Tyskland sørgede for at holde igen med en dato på asylområdet, og Frankrig modsatte sig kvalificeret flertal på kulturområdet.<sup>50</sup>

Konklusionen er derfor, at de institutionelle ændringer, der ligger i Nice-traktaten, forstærker behovet for konsensus i fremtidens EU.<sup>51</sup> Omfanget af forhindringer (enstemmighed, højere tærskel for kvalificeret flertal, lettere opnåelse af blokerende mindretal og en stor Kommission) stiger nemlig i princippet med antallet af lande. Dette sætter høje krav til de enkelte landes vilje til at finde fælles løsninger.

---

48. Finn Laursen (2002): “Nice and Post-Nice: Explaining Current and Predicting Future Developments in the EU”, background paper for lecture on “Current Issues in European Integration: Widening, the Treaty of Nice and the Post-Nice Agenda” at the Graduate Institute of European Studies, Tamkang University, Taipei, Taiwan, marts 2002, s. 5-7.

49. Art. 63.1 TEF.

50. Af emner, der end ikke var til diskussion på regeringskonferencen i 2000, kan nævnes: fælles forsvar, fremtidige udvidelser, regeringskonferencer, grundlæggende afgørelser om direkte og indirekte beskatning samt sociale beskyttelsesordninger. Se Friis (2002): s. 93.

51. Wessels (2001): s. 214.

### En vej ud af Nice?

En vej ud af den spændetrøje, som de formelle regler altså ser ud til at give landene på, er at ændre nogle af arbejdsgangene internt i institutionerne. Niels Ersbøll, tidligere generalsekretær i Ministerrådet, har påpeget, at et Ministerråd med 25 eller flere medlemmer faktisk "kommer til at ligne en parlamentarisk forsamling [...] [som] ikke vil egne sig særligt godt til detaljerede forhandlinger."<sup>52</sup> Derfor er hans forslag, at man i stedet lader de detaljerede forhandlinger foregå i en slags udvalg, i stil med det man kender fra nationale parlamenter. Det bliver også betydeligt lettere, hvis forhandlinger kan foregå med grupper af lande, der deler holdninger.<sup>53</sup> Allerede i dag foregår der nogen "clearing" af synspunkter mellem grupper af lande (ovennævnte "oliven-alliance" er et eksempel), men denne proces kan systematiseres mere – og hvad vigtigere er, det kan få medlemslandene til på et tidligere tidspunkt klart at melde ud, hvad deres synspunkter er.

### Boks 4: Interne reformer af EU's institutioner

Op til Sevilla-topmødet i juni 2002 fremlagde både Ministerrådet og Kommissionen forslag til interne reformer, der kan forbedre arbejdsgangen i de to institutioner efter udvidelsen med ti lande. Forslagene fokuserer primært på de to institutioners effektivitet og kan i princippet gennemføres uden traktatændringer. Prodi lancerede i juni 2002 en ide om, at Kommission i fremtiden skal have en indre kerne med færre end 10 medlemmer, inklusiv formanden, som hver især er ansvarlige for et område. Resten af kommissærerne skal så kun dukke op en gang om måneden til Kommissionsmøde for at hjælpe med at fastlægge de overordnede politiske og strategiske linjer. På den måde kan det for det første undgås, at der er kommissærer, der får porteføljer uden reelt indhold, og for det andet at alle 25 (eller 27) kommissærer blander sig i dag til dag-beslutninger inden for de forskellige politikområder. Forslaget har dog mødt modstand internt i Kommissionen, hvor man har påpeget, at kommissærerne uden porteføljer vil være uden reel indflydelse. I august 2002 var Prodi så nødt til at trække sit forslag delvist tilbage.<sup>54</sup>

---

52. Ersbøll & Bostrup (1998): s. 134.

53. Ersbøll & Bostrup (1998): s. 135.

54. "Prodi backs away from big shake-up plans", *Financial Times*, 30. august 2002.

Javier Solana – “hr. FUSP” (den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik) – har også fremlagt forslag til reform af Rådet. Både han og medlemslandene ønsker som nævnt større kontinuitet bl.a. i FUSP'en og fra formandskab til formandskab. I Sevilla blev det vedtaget, at der i fremtiden skal laves strategiske arbejdsprogrammer, der strækker sig over tre år.<sup>55</sup> Også arbejdsformen i Rådet skal ændres, så det Råd for Generelle Anliggender, der i dag tager sig både af EU's interne sager og af udenrigspolitik, i fremtiden deles i to – et, der koordinerer på de interne linjer, og et, der tager sig af eksterne relationer. Herunder skal antallet af Ministerråd reduceres fra 16 til 9 for at fjerne dobbeltarbejde og reducere antallet af møder.

---

55. Dette er af flere iagttagere blevet set som et forsøg på at udhule Kommissionens initiativret og flytte magten fra Kommissionen til Rådet. (Se f.eks. Stanley Crossick, “The Seville Summit – Creeping Council Influence at Commission's Expense”, The European Policy Centre, <http://www.theepc.be>, 3. juli 2002).



# Den nye regeringskonference

## – Monnet eller Metternich?

Selvom mange regeringsledere nok havde håbet, at regeringskonferencen i Nice skulle være den sidste inden for en overskuelig fremtid, endte det også denne gang med løftet om en ny. Fornemmelsen af at EU nu var på vej mod øst i en Mercedes, som Nice havde udstyret med Trabantmotor, var nemlig udtalt. I en tale til Europaudvalgets “Høring om Fremtidens Europa”, påpegede Joschka Fischer, hvad Nice-traktaten ikke tog højde for:

“Hvis I er enige i, at EU skal have 27 eller måske 30 medlemmer, så forstår jeg ikke, hvorfor I står så tøvende over for konsekvenserne. For et EU med den nuværende struktur og 25 eller 27 medlemmer uden grundlæggende reformer af institutionerne – hvad betyder det? Mindre demokrati i EU. For med de eksisterende strukturer er det allerede vanskeligt at forklare kompromiser indgået mellem 15. Så prøv at forklare kompromiser indgået mellem 27.”<sup>56</sup>

Fischer står ikke alene med denne opfattelse, og derfor er Nice-traktaten vedhæftet en “Erklæring om Unionens fremtid”, som har til formål at lancere en “bredere og mere dybtgående debat om Den Europæiske Unions fremtidige udvikling [med deltagelse fra] alle involverede parter; repræsentanter for de nationale parlamenter og for den offentlige mening som helhed, dvs. politiske og økonomiske kredse og universitetskredse,

---

56. Europaudvalgets “Høring om Fremtidens Europa”, 10. september 2001. Referatet fra høringen findes på <http://www.eu-konvent.dk/folketinget/europaudvalget/info-noter/samtlige/20020015/>

repræsentanter for civilsamfundet osv.”<sup>57</sup> Hermed bliver debatten om institutionerne løftet ud af de sidste års tekniske diskussion om stemmevægte og blokerende mindretal og op på et mere generelt plan, hvor institutionernes roller i EU-konstruktionen altså skal ses i forhold til “de store spørgsmål” om demokrati og effektivitet.

Erklæringen opridser fire hovedemner, som skal diskuteres ved næste regeringskonference:

- En mere præcis afgrænsning af fordelingen af kompetencer mellem medlemslandene og EU.
- En juridisk status for charteret for grundlæggende rettigheder.
- En forenkling af traktaterne mv.
- En styrkelse af de nationale parlamenter.

De fire emner er således i høj grad fokuseret på legitimitet og demokrati. Det er forholdet til borgerne og en forenkling af EU, der topper på dagsordenen. Til forskel fra tidligere tiders regeringskonferencer ligger vægten ikke på spørgsmålet om nye kompetencer eller politikområder til EU (måske med undtagelse af Charteret), men derimod på spørgsmålet om en bedre organisering af det, der er.<sup>58</sup>

---

57. Åbningen af denne diskussion var en ide lanceret af Joschka Fischer, varmt støttet af den tyske regering og flere andre store lande. Desuden blev det under Nice-forhandlingerne efterhånden også et krav fra lande som Belgien og Portugal, at man hurtigst muligt skulle i gang med at diskutere, hvordan det fremtidige samarbejde så kunne forme sig.

58. Meningerne er delte i diskussionen af, hvad en indskrivelse af Charteret for Fundamentale Rettigheder i traktaterne vil betyde. I første omgang handler det om, på hvilken måde Charteret indskrives, altså om det skal være en artikel, en protokol el.lign. Dernæst er diskussionen, hvad Charteret dækker. Art. 51 i Charteret stipulerer, at det er “rettet til Unionens institutioner [og] til medlemsstaterne, dog kun når de gennemfører EU-retten”. Se Peter Biering (2002): “Den nye regeringskonference – På vej mod en forfatning”, *Report*, 2002/12, DUPI s. 31-32.

Selvom der ikke i erklæringen er nogen direkte reference til institutionerne, så ligger der i spørgsmålet om de nationale parlamenters rolle alligevel en diskussion af disse, fordi en mere formel rolle for de nationale parlamenter i EU's beslutningsgang vil betyde en ændring af den institutionelle balance og dermed en åbning af hele diskussionen, om hvor magten skal ligge i EU.

### **Farvel til topmødemodellen?**

Én ting kunne de fleste regeringsledere nemlig blive enige om efter Nice: Forhandlingerne var lidt af en falliterklæring for den klassiske topmødemodel. Storbritanniens premierminister, Tony Blair, karakteriserede situationen på følgende vis: "Når det gælder Storbritanniens nationale interesse, var dette topmøde en stor succes. Vi har opnået stort set alt det, vi kom for at opnå [...]. Når det gælder Europa, ja så kan vi altså ikke gøre tingene på den måde i fremtiden."<sup>59</sup>

Topmødemodellen var altså kørt træt. For selvom både store og små lande havde fået "noget med hjem" fra Nice, så havde forhandlingerne også afsløret en dyb mistillid mellem parterne og gjort grundlaget for konsensus i fremtiden papirtyndt. Tysklands Kansler Schröders kommentar under forhandlingerne i Nice var, at "dette har intet med organiseringen af EU at gøre."<sup>60</sup>

### **Andre veje til enighed?**

At resultatet opnået i Nice langtfra kan betegnes som optimalt, bekræftede stats- og regeringscheferne igen selv med erklæringen fra 15. december 2001 på Det Europæiske Råds møde i Laeken. Her kædede regeringslederne diskussionen om fremtidens EU sammen med diskussionen om en ny måde at skabe konsensus på. Stats- og regeringscheferne enedes nemlig om at nedsætte et konvent af folkevalgte fra de 15 medlemslande samt de 13 ansøgerlande til at se nærmere på, hvordan EU skal se ud i

---

59. "So that's agreed, then", *The Economist*, 14. december 2000.

60. "At two in the morning", *The Economist*, 14. december 2000.

fremtiden (se boks 5, side 44). Ud over at være en ny metode til at opnå enighed mellem medlemslandene er Konventet i høj grad også et forsøg på at adressere spørgsmålet om legitimitet, få gjort EU mere gennemskueligt og handlekraftigt samt ikke mindst at involvere befolkningerne i EU.<sup>61</sup>

Men hvad er det præcis, dette Konvent skal forsøge at nå til enighed om? Stats- og regeringslederne pegede på tre forhold, som Konventet skal beskæftige sig med:

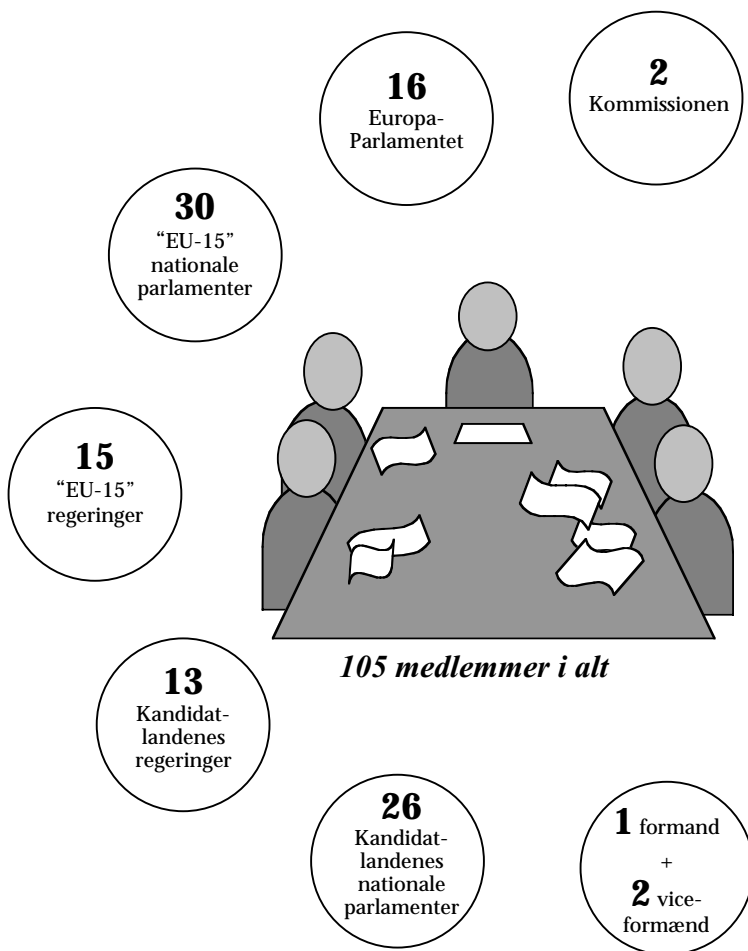
- Hvordan gøres EU mere demokratisk, og hvordan kan borgerne f.eks. involveres bedre?
- Da den næste udvidelse sandsynligvis ikke bliver den sidste, hvordan skal et EU med op til 30 medlemslande så organiseres?
- Hvordan kan EU blive bedre til at optræde effektivt på den globale scene?

Disse tre overordnede spørgsmål er i Laeken-erklæringen udmøntet i en lang række specifikke problemstillinger, som sammen med punkterne fra Nice skal behandles nærmere af Konventet. Skal man sætte Konventets arbejde på en helt kort formel, så er den: Hvad er EU, hvad skal EU beskæftige sig med og hvordan?

---

61. Inspirationen er hentet fra et tilsvarende Konvent, der i år 2000 udarbejdede Charteret for Fundamentale Rettigheder. I begyndelsen havde alle, inklusiv dette Konvents egne deltagere, været noget skeptiske over for formen, og ikke mange troede dengang på, at over 70 repræsentanter fra forskellige parlamenter nogensinde kunne blive enige om noget som helst. Men arbejdet med en konkret tekst, der udgjorde en ramme for hundredvis af ændringsforslag mundede efter godt og vel ti måneder ud i et færdigt Charter, som tilmed har den fordel frem for traktaterne, at det er læsevenligt.

**Figur 5: Konventets sammensætning**



## Boks 5: Alt kommer i tre faser ...

Debatten om EU's fremtid lanceret i Nice er inddelt i tre faser. Første fase endte i Laeken i december 2001 med erklæringen om nedsættelsen af Konventet, hvis arbejde så udgør anden fase. Tredje fase bliver selve regeringskonferencen i 2004, der kan ende med, at en ny forfatningstraktat bliver vedtaget.<sup>62</sup>

### Hvem sidder i Konventet?

(Se også figur 5, side 43)

Den tidligere franske præsident Valéry Giscard d'Estaing er formand for Konventet og viceformænd er de to tidligere statsministre, italieneren Giuliano Amato og belgieren Jean-Luc Dehaene. Formelt set kan repræsentanter fra "EU-15" alene danne konsensus, som er det princip konventet bruger. Dog blev det efter en længere diskussion vedtaget, at ansøgerlandene også skal repræsenteres i det præsidium, som styrer Konventets arbejde, og som har til opgave at drage konklusionerne fra debatterne. Præsidiets nøglerolle har i det hele taget medført en hel del diskussion, og menige medlemmer samt regeringsrepræsentanter, der ikke er repræsenteret i præsidiet, har kritiseret formanden for egenrådig opførsel, bl.a. efter at han offentliggjorde et traktatforslag i fransk presse uden på forhånd at have orienteret Konventet.

### Hvad laver Konventet?

Konventets arbejde er også inddelt i tre faser; lyttefasen, analysefasen og det, man kunne kalde forhandlingsfasen. Den første fase (døbt "lyttefasen" af Giscard d'Estaing) blev afsluttet i juli 2002. I denne fase skulle Konventet lytte på ideer både fra medlemmerne selv og fra grupper fra "civilsamfundet".

Den anden fase er analysefasen. Der er indtil videre nedsat ti arbejdsgrupper, som i løbet af efteråret 2002 kommer med konkrete forslag til, hvordan de mener, EU skal fungere i fremtiden. Emner, som grupperne skal se på, er:

- De nationale parlamenters rolle
- EU's kompetencer
- Håndhævelse af nærhedsprincippet
- Charteret for Fundamentale Rettigheder og dets status
- EU som juridisk person
- Økonomisk samordning (governance)
- Simplificering af beslutningsprocesserne
- Sikkerheds- og retlige anliggender i EU

62. Betegnelsen "forfatningstraktat" signalerer, at indholdet vedrører forfatningsmæssige emner, men at beslutningsproceduren for et sådant dokument følger EU-traktatens art. 48 (bindende aftale indgået mellem suveræne stater på en regeringskonference og ratificeret af alle medlemmer). Se Biering (2002): s. 2-3.

- EU's eksterne relationer og repræsentation i tredjelande
- Forsvars- og sikkerhedspolitik

Sideløbende med at konklusionerne strømmer fra arbejdsgrupperne, er præsidiets gået i gang med at udarbejde en forfatningstraktat. Det første udkast blev diskuteret i Konventet den 28.-29. oktober 2002.

Den tredje og afgørende fase begynder efter nytår 2003. Her skal Konventet arbejde med en konkret tekst, og resultatet – hvad enten det er en liste af forslag eller et komplet oplæg til en EU-forfatningstraktat – skal så overrækkes til stats- og regeringscheferne sandsynligvis på Det Europæiske Råds møde i juni 2003. Konventets oplæg skal derefter være udgangspunkt for diskussioner på den næste regeringskonference i 2004, men det binder ikke medlemslandene juridisk.

## **MONNET ELLER METTERNICH – HVOR SKAL MAGTEN LIGGE?**

Som det fremgår af de foregående sider, er forfatningskampen i EU fløjtet i gang. Men hvad er der i vente?

Traditionelt er forfatningsdebatten blevet set som et slagsmål mellem føderalister og intergovernmentalister. I Danmark har det været illustreret af diskussionen om "glidebanen" ind i en føderal europæisk stat. Mange har haft et billede af de andre EU-lande som en bunke føderalister, der med stormskridt er på vej mod en europæisk superstat, mens de lande, der foretrækker et mere mellemstatsligt samarbejde, heriblandt Danmark, forsøger at bremse de andre ved at klamre sig til deres frakkeskøder. Det har med andre ord handlet om, hvorvidt samarbejdet i EU skulle være mellem- eller overstatsligt. (Se figur 3, side 20)

Men selvom denne debat stadig finder sted i EU, er den blevet lidt mindre væsentlig de sidste par år. Dels fordi udviklingen i EU-samarbejdet er sket inden for det mellemstatslige samarbejde om udenrigspolitik og retlige og indre anliggender, dels fordi man efterhånden er nået til et punkt, hvor landene er ved at være enige om, hvad der kan samarbejdes om på overstatsligt niveau. Det er f.eks. ret sigende, at den mulighed for at indgå forstærket samarbejde, der blev indført med Amsterdamtraktaten endnu ikke har været brugt – endsige foreslået – af nogen

medlemslande. Som de forrige sider har vist, er det i stedet balancen mellem de små og de store lande, der i øjeblikket splitter landene i institutionsdebatten.

De mindre lande er simpelthen bange for, at EU-samarbejdet i fremtiden vil blive koordineret i en uformel indercirkel eller gennem et "big boys-netværk", hvor de store lande sammenkører deres synspunkter uden om de formelle institutioner.

De ser for sig, at den franske præsident ringer til Berlin, Madrid, Rom, Warszawa eller London for lige at file et udspil til, før det præsenteres i Rådet, hvor det så i praksis risikerer at fungere som et *fait accompli* over for de mindre medlemslande.<sup>63</sup> I en sådan vision får de små lande allernådigst lov at hoppe på vognen i farten, når et initiativ er sat i gang, men de får ikke lov at få en hånd med på rattet. Rollen for EU's institutioner er derfor at fungere som bolværk mod denne tendens, og også derfor er det bydende nødvendigt, at institutionerne fungerer effektivt. Ellers er det jo svært at argumentere mod, at de store lande søger enighed på anden vis end gennem det formelle beslutningsforum i Ministerrådet.

De større lande ser derimod en fare for, at EU udvikler sig til at blive "de små landes diktatur". Udsigten til optagelsen af mange små lande får de store lande til at frygte et EU-system med konstant kortslutning, fordi

---

63. "An inter-governmental Europe would mean governing by telephone." Joscha Fischer i Folketingshøring 10. september 2001. I en vis forstand sker der allerede i dag en koordinering mellem de store lande i EU. F.eks. har den franske præsident og tyske kansler mødtes fast ca. hver sjette måned siden 1963 for at udveksle synspunkter. Men stigende koordinering mellem "de store" møder modstand blandt mindre lande, hvilket under det belgiske formandskab i efteråret 2002 afstedkom følgende farcelignende forløb. Blair havde inviteret Chirac og Schröder til krisemøde i London om krigen i Afghanistan, da Italiens statsminister Berlusconi fik nys om mødet. Han ringede Blair op for at invitere sig selv, og så følte Blair sig nødsaget til også at ringe til Madrid og invitere José María Aznar. Da meldte spørgsmålet sig, om ikke også det belgiske formandskab og EU's udenrigspolitiske koordinator, Javier Solana, burde inviteres. Rygtet om den invitation fik den hollandske statsminister Wim Kok til at sætte kursen mod London, og så var næsten halvdelen af EU's medlemmer pludselig bænket omkring middagsbordet. De mindre lande, der ikke var til middagen, blev rasende, og meget af kritikken gik på, at de følte sig "behandlet som ansøgerlande". "Guess who wasn't coming to dinner?", *The Economist*, 8. november 2001.

små lande forholdsvis let vil kunne blokere beslutninger i de tre institutioner og måske tage sig dyrt betalt for at indgå et kompromis. Det klassiske eksempel, som fremhæves af de store lande, er EU's udenrigspolitik. Er det rimeligt, at små lande uden militære og diplomatiske ressourcer, er med til at træffe, måske endog gennemtvunge, beslutninger, som ikke har de samme konsekvenser for deres egne, som for de store landes soldater eller nationale budgetter?

Man kan i det foregående øjne to "skoler" i debatten om EU's institutioner. Franskmanden Jean Monnet, der også anses for at være ophavsmanden til EU's institutioner, har lagt navn til en skole, der kort fortalt går ud på, at man bedst sikrer effektiviteten og bevarer balancen mellem store og små lande i EU ved at have en stærk kommission. Argumentet er, at en overstatslig institution som Kommissionen, der ikke repræsenterer et bestemt land, er bedre i stand til at se, hvad der er godt for *hele* Unionen og derfor ikke vil være så tilbøjelig til at pleje nationale særinteresser. En løsning af effektivitetsproblemet vil så være flere flertalsafgørelser i Ministerrådet.

Den anden skole går mere i retning af et EU a la Metternich.<sup>64</sup> Her er balanceakten mellem store og små først og fremmest noget, der ordnes mellem landene selv, og hvor de andre EU-institutioner i højere grad fungerer enten som sekretariat (Kommissionen) eller som demokratisk appendiks til Rådet (Parlamentet) i stedet for som ligeværdige medspillere i beslutningsprocessen.<sup>65</sup> Med andre ord vil den nuværende institutionelle balance være afløst af den klassiske europæiske magtbalance, hvor de små lande er underlagt de store.

Hvor de 15 EU-lande placerer sig i forhold til Monnet- og Metternichskolen afhænger af deres størrelse og den hjemlige politiske scene.

---

64. Metternich, østrigsk fyrste og diplomat, var en af hovedarkitekterne bag Wienerkongressen (1814-1815) og den magtbalancepolitik, der blev skabt under kongressen for at sikre stabilitet i Europa i det 19. århundrede.

65. Idéen om at vi er på vej mod et EU a la Metternich, er Elmar Broks, tysk formand for Udenrigsudvalget i Europa-Parlamentet. "Eine Europäische Union nach der Methode Metternich", *Die Welt*, 23. september 2002.

**Tablet 3: De to "skoler" og debatten om fremtidens EU-institutioner<sup>66</sup>**

Monnet-skolen	Metternich-skolen
"Fællesskabsmetoden" skal bruges på stort set alle politikområder, dvs. Kommissionens initiativret udvides	Kommissionen skal være mindre politisk og fungere mere som et sekretariat for Ministerrådet
Kommissionen skal tilrettelægge de politiske linjer i EU	Det Europæiske Råd skal lægge de politiske linjer i EU
Lovforslag skal vedtages med kvalificeret flertal	"Søjlestrukturen" skal bevares i et eller andet omfang
Udenrigspolitikken skal køres fra Kommissionen med én udenrigskommissær	Udenrigspolitikken skal køres fra nationalstaterne med ad hoc-samarbejde på EU-niveau
Ikke flere kompetencer til Ministerrådet og nationale parlamenter	Ikke flere kompetencer til Europa-Parlamentet og Kommissionen
Kommissionens formand skal vælges enten ved direkte valg eller af Europa-Parlamentet	En præsident for Det Europæiske Råd, der skal repræsentere EU udadtil, bør vælges af medlemsstaterne

### Fra formand til præsident?

Et af de områder, hvor forskellen mellem medlemslandenes holdninger er blevet trukket tydeligst op, er i diskussionen af EU's roterende formandskab. Som det er i øjeblikket, overtager et af de 15 medlemslande som nævnt formandskabet i EU hver sjette måned. Det var oprindeligt tænkt som en måde hvorpå man kunne bygge mellemstatslig kontrol og kontinuitet ind i EU-systemet. Men det har udartet sig til lidt af et cirkus, hvor formandskabet både skal repræsentere EU udadtil samt fungere som

66. Tabellen er opstillet på baggrund af nogle af de forslag, der har været diskuteret i Konventet, samt forslagene fra medlemslandene, Rådets Høje Repræsentant Javier Solana og Kommissionsformand Romano Prodi op til Sevilla-topmødet den 21.-22. juni 2002.

mødeleder og mægler på de interne linjer.<sup>67</sup> Arbejdsbyrden er vokset kolossalt med forøgelsen af arbejdsområder, især inden for 2. og 3. søjle. Ingen tror derfor længere på, at ét land alene vil kunne klare den byrde i et udvidet EU. Hvem kan f.eks. forestille sig Malta i spidsen for "EU-25", når antallet af møder under et formandskab allerede i dag er over 2.000? Så langt så godt. Uenigheden opstår, når landene skal komme med deres bud på, hvordan et formandskab kan se ud i fremtiden.

De store landes primære kritik af det nuværende system er, at billedet af EU udadtil står meget utydeligt. Øverst på dagsordenen er derfor det gamle spørgsmål, som USA's tidligere udenrigsminister Henry Kissinger normalt er citeret for at stille<sup>68</sup> – nemlig "hvad er telefonnummeret til Europa? Hvem i EU skal USA og andre ringe til, hvis der opstår en krise?"

Både Frankrig og Storbritannien er kommet med udspil til, hvordan det nuværende roterende formandskab kan reformeres. Ideen er en videreudvikling af en allerede eksisterende stilling i Ministerrådet, nemlig den som Rådets Høje Repræsentant for den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik ("hr. FUSP"). De fransk-britiske forslag, der i øvrigt støttes af Spanien og i nogen grad også af Italien, går ud på, at beholde hr. FUSP, og så dertil skabe en ny stilling som permanent formand eller præsident – formelt for Det Europæiske Råd, men reelt skal personen på posten være hele EU's ansigt udadtil. Derfor skal denne post være på statslederniveau, og internationale aviser har da også allerede svirret af rygter om, at sådan et job ville være oplagt for Tony Blair selv eller måske José María Aznar, når de i en ikke så fjern fremtid forlader national politik.<sup>69</sup>

Indadtil skulle sådan en formand have den koordinerende rolle i Det Europæiske Råd. En person, der sidder i en længere periode, vil bedre være i stand til at sikre kontinuitet og fokus, så EU-systemet ikke hver sjette måned kapses af et nyt formandskabs fikse ideer. Og selvom det

---

67. Bl.a. Javier Solana har kaldt det roterende formandskab for "et rejsende cirkus". Se Friis (2002), s. 342.

68. Wallace, H. & Wallace, W. (2000): *Policy-Making in the European Union*, 4<sup>th</sup> Edition, Oxford: Oxford University Press, Oxford, s. XX.

69. Se f.eks. *The Wall Street Journal*, 30. maj 2002.

nok ikke lige er det, Blair eller Chirac forestiller sig, så har flere, blandt andet en britisk EU-kommentator (fra en tænketank tæt på den nuværende Labour-regering) påpeget, at en sådan EU-formand skal være fuldt på højde med andre EU-statsledere netop for at gøre det sværere for Blair og Chirac at retfærdiggøre deres solodans på den internationale diplomatiske scene.<sup>70</sup>

Men en synlig figur i EU er også nødvendig af andre grunde. Den franske Europaminister sagde for nylig, at "Det Europæiske Råd skal have en valgt leder, mere permanent end det nuværende rotationssystem, fordi [...] et sådant forslag også er en måde at gøre Europa mere synligt for borgeren."<sup>71</sup> En permanent leder vurderes altså også at være en god ide for EU's legitimitet i forhold til borgerne.

Ideen om en EU-formand er imidlertid blevet kritiseret af mange mindre lande. Ikke fordi mindre lande mener, det er en dårlig ide med en mere synlig figur udadtil, men fordi de ser den som et udtryk for Metternich-skolen. Det skyldes, at de små lande opfatter forslaget som et forsøg på at flytte magten i EU – yderligere – fra Kommissionen til Det Europæiske Råd (se boks 6, side 52). Her vil de store lande selvsagt dominere billedet, for ingen tror på, at en ny EU-formand fra et lille land vil være i stand til at banke en fransk præsident eller en tysk kansler på plads, end-sige at et lille land ville få posten.<sup>72</sup>

Den finske statsminister Lipponen har således ved flere lejligheder siden Nice-topmødet udtalt, at han ikke ønsker en fremtid, hvor "EU styres af et direktorat af store lande."<sup>73</sup> Finland støttes af Benelux, Østrig og til dels Portugal, der i stedet gerne ser Kommissionens formand demokratisk styrket ved f.eks. at lade ham vælge af Europa-Parlamentet.

---

70. Kommentar af Charles Grant (Centre for European Reform) i *Financial Times*, 8. oktober 2002.

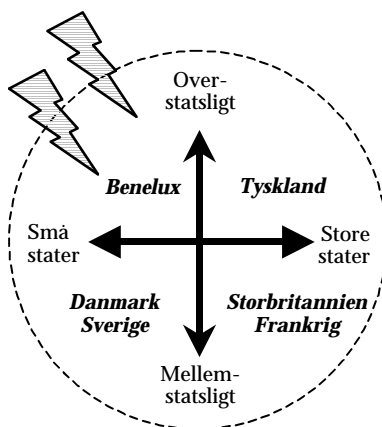
71. Tale af Frankrigs Europaminister Noëlle Lenoir på DUPI, 10. september 2002.

72. Frankrig har dog i et forsøg på at komme kritikken fra de mindre lande i møde foreslået, at den første EU-formand kan komme fra et lille land. Se Euractiv, <http://www.euractiv.com>, 18. oktober 2002.

73. *Financial Times*, 24. maj 2002.

Desuden har især Belgien talt varmt for, at store dele af hr. FUSP's beføjelser flyttes over i Kommissionen.

**Figur 6: Monnet eller Metternich – medlemsstaternes positioner i institutionsdebatten**



Også Kommissionen har ikke overraskende kritiseret de fransk-britiske tanker. “Sådan en forandring vil betyde, at Kommissionen bliver forvandlet til en administrativ enhed under Rådet”, har den franske kommissær for handel, Pascal Lamy, udtalt.<sup>74</sup> Derimod kan Prodi godt gå med til en EU-præsident, så længe en sådan person får to hatte, dvs. også er Kommissionens formand og valgt af både Rådet og Europa-Parlamentet. Mere interessant er imidlertid den kritik, som er kommet fra Rådets nuværende Høje Repræsentant, Javier Solana. Han mener, at meget af debatten om en EU-præsident er ligegyldig, i hvert fald når det kommer til EU's vægt på den verdenspolitiske scene. Nye poster og titler vil ikke

74. Tale af Pascal Lamy på Université Libre de Bruxelles, 14. oktober 2002. Se også boks 6, side 52, for en diskussion af Kommissionens rolle.

gøre nogen forskel eller gøre EU mere synligt, så længe medlemslandene ikke har den politiske vilje til at tale med én stemme.<sup>75</sup>

### Boks 6: Kommissionen tilbage i førersædet?

Kommissionen opfattes i øjeblikket som svag. Ved forhandlingerne i Nice var Kommissionen, der i tidligere tider har optrådt som mægler og endog dagsorden-sætter på regeringskonferencerne, fuldstændig marginaliseret. Det skyldes, at Kommissionen ikke rigtigt er kommet sig efter, at den i 1999 mere eller mindre blev tvunget til at gå af Europa-Parlamentet.<sup>76</sup> Dertil er den generelle tendens i EU-samarbejdet de sidste par år gået i retning af en styrkelse af det mellemstatslige samarbejde. Grunden er først og fremmest, at EU-samarbejdet er accelereret på områder, der er tæt knyttet til national suverænitet (fælles udenrigspolitik, forsvar, politisamarbejde osv.), og her ser medlemslandene ikke en stor rolle for Kommissionen (eller for den sags skyld for Europa-Parlamentet eller Domstolen).

Men der kan også være tale om en mere fundamental ændring i balancen mellem EU's institutioner, som primært er trukket af de store lande, der ser en fordel i at holde styringen i Det Europæiske Råd. F.eks. argumenterede Frankrig i Nice for, at en Kommission med 30 eller flere medlemmer ville være fuldstændig ukampdygtig. Det franske forslag var derfor at skabe en mindre Kommission og så lade kommissærposterne (10-15 personer) gå på tur mellem alle lande. Men mange mindre lande betragtede det ikke som en ægte bekymring fra de store landes side, når de fokuserede på Kommissionens effektivitet. De var tværtimod bange for, at en fremtidig Kommission uden f.eks. en tysk eller fransk kommissær ville være svækket, hvis det kom til en konfrontation med en af de store. De sidste par måneders diskussion om Stabilitetspagtens regler er et illustrativt eksempel herpå.

Så på trods af skåltaler om det modsatte, har EU altså gennemgået en udvikling, hvor flere og flere af de overordnede politiske beslutninger flyttes fra Kommissionen til Rådet, men også delvist til Europa-Parlamentet, der har fået stigende indflydelse, bl.a. som følge af øget brug af den fælles beslutningsprocedure.

Kommissionen vil gerne tilbage i EU's førersæde, men det kræver to ting: At Kommissionen får løst en række interne problemer, og at dens initiativret bevares. Begge dele kan blive vanskeligt.

Til at håndtere nogle af de interne problemer lancerede Kommissionen en hvidbog i marts 2000, der indeholder en køreplan for de reformer, som Kommissionen vil foretage de næste par år. Ud over en – tiltrængt – personalereform og nye revisionsregler, er den røde tråd i Hvidbogen at give mere plads til Kommissionens

75. "High Representative Solana skeptical about proposals for EU President", *Euractiv* 16. oktober 2002.

76. Kommissionen gik af i marts 1999 som følge af en række administrative skandaler blandet med en, efter Europa-Parlamentets mening, arrogance på vegne af især den ene af de to franske kommissærer, Edith Cresson, hvis personlige tandlæge af uforklarlige årsager fik en hel del rejser rundt i Europa betalt af Kommissionen.

politiske rolle – når den agerer som initiativtager – samt at uddelegere mere af implementeringen af EU's politikker til myndighederne i medlemslandene. Om og hvornår alle reformerne er på plads, er endnu uklart.

Kommissionen – og især Prodi – har forsøgt at genskabe fordums balance mellem institutionerne ved at opfordre Konventet til på ny at styrke "fællesskabsmetoden". Indtil videre har Europa-parlamentarikerne været de mest aktive støtter, men også mange nationale parlamentarikere fra de mindre lande ser fordelene i, at dagsordenen sættes af Kommissionen frem for af de store lande i Rådet.

For et stort land som Tyskland er det svært at finde ud af, hvilket ben man skal stå på i denne diskussion. Selvom Tyskland er et stort land, har det nemlig traditionelt stået for en styrkelse af Kommissionen og Parlamentets rolle. Det skyldes tysk historie og den dominerende ide i tysk politik, der går ud på, at et Tyskland integreret i EU ikke er et uregerligt Tyskland, som andre europæiske lande behøver frygte.

"Vi er ikke tilhængere af intergovernmentalisme, fordi det vil lede til en stærkere rolle for Tyskland og Berlin. Vi er snarere for en styrkelse af de europæiske institutioner og for en stærkere demokratisk kontrol med disse."<sup>77</sup>

Senest har Kansler Schröder forsøgt sig med et standpunkt, hvor han i princippet støtter ideen om en EU-formand, men kun hvis den kombineres med en styrkelse af Kommissionens rolle.<sup>78</sup> Hvordan det rent praktisk skal udmøntes, står ikke helt klart, men et forslag går på at lade Kommissionens formand vælge af Ministerrådet og Europa-Parlamentet i fællesskab, og ikke kun af Ministerrådet, som det er tilfældet i dag.<sup>79</sup> Nogle iagt-

---

77. Joschka Fischer til Europaudvalgets "Høring om Fremtidens Europa", 10. september 2001.

78. "Schröder backs plan for strong EU President", *Financial Times*, 10. oktober 2002

79. I et tysk forslag forsøger man at slå to fluer med et smæk i diskussionen om Kommissionens størrelse og det roterende formandskab, nemlig ved at lade kommissærposterne indgå i en stor pulje med nogle mere permanente poster som formænd i enkelte ministerråd. På den måde kan et land, der ikke får en kommissærpost i stedet få en post som formand for et af ministerrådene. Se Euractiv, <http://www.euroactiv.com>, 18. oktober 2002.

tagere aner en forskel mellem Udenrigsminister Fischer og Kansler Schröders udmeldinger, der handler om prioritetsrækkefølgen af de tyske ønsker til næste regeringskonference. Mens Fischer, som i øvrigt har givet Konventet uventet dynamik ved at dukke op som den tyske regerings repræsentant (oktober 2002), har det princip at bibeholde den nuværende institutionelle balance, så er Schröder måske mere villig til at gå med "de andre store" og sælge ud af det tyske idearvegods, især hvis han i bytte kan få reduceret det tyske bidrag til EU's budget i 2006.<sup>80</sup>

Tilbage står lande som Sverige og måske Danmark, der nok ikke synes om ideen om en stærk EU-præsident eller -formand, men som samtidig traditionelt ikke har ønsket at styrke Kommissionens rolle. Den nuværende forfatningskamp er ekstra vanskelig for disse lande, fordi spørgsmål om institutionerne i den hjemlige politiske debat i høj grad sættes ind på den mellemstatslige og overstatslige akse, hvor en styrkelse af Kommissionens rolle f.eks. er ensbetydende med afgivelse af indflydelse. Derimod bevæger debatten i Europa sig som nævnt på akse mellem de små og de store, og her opfattes en styrkelse af Kommissionen altså som en måde for de små lande at fastholde deres indflydelse på. I et forsøg på at bevare de små lande i en slags formandskabsstol har Sverige derfor foreslået, at man ud over en valgt EU-formand har et roterende "holdformandskab" bestående af ca. tre lande, der deler opgaver i mellem sig i halvandet år ad gangen.<sup>81</sup> Tanken støttes af Danmark, men har ikke sat sig så dybe aftryk i den generelle debat endnu.<sup>82</sup>

Hvordan der på regeringskonferencen i 2004 skal bygges bro over de forskellige legitimitetsopfattelser, som ligger til grund for uenigheden om

---

80. Guerot, Ulrike (2002): "Germany and the Convention on Europe's Constitution: On the Way to Federalism?", *Working Paper*, DGAP, oktober.

81. "Non-paper on Council Reform: The Presidency". Udspil fra den svenske regering 4. november 2002.

82. I den forbindelse er det danske formandskab i efteråret 2002 interessant, fordi man her kan se det første eksempel på et EU-gruppeformandskab, idet Grækenland på grund af det danske forbehold på forsvarsområdet leder de møder i Rådet, der behandler spørgsmål indenfor den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik.

en EU-formand, kan være svært at se. En løsning kunne være at bygge videre på Schröders ide om at styrke både Kommissionen og Rådet. Et alternativ er en dobbelthattet formand for både Rådet og Kommissionen, som foreslået af Prodi. Ét er dog sikkert: Ordningen med det roterende formandskab ændres, og det er mere end sandsynligt, at den kommende løsning vil være resultatet af et kompromis, der nok ikke bliver lettere at gennemskue end det gamle. I det svenske forslag ligger således allerede kimen til et traditionelt EU-kompromis, hvor der bliver en godbid til alle – i dette tilfælde både til dem, som ønsker en EU-præsident, og til dem, der gerne vil fastholde en formandskabsrolle for de mindre lande – men hvor resultatet bliver vanskeligt at forklare omverdenen.



# Nye passagerer – kandidatlandenes holdninger til EU's institutioner

Ti ansøgerlande er – hvis alt går efter planen – nye aktører på den næste regeringskonference i 2004. Derfor er det interessant at undersøge, hvad disse landes holdninger er til institutionerne.<sup>83</sup> Men gennemgår man litteraturen om udvidelsen, findes der ikke mange spalter om dette. Der er selvfølgelig spekulationer om, hvordan de nye medlemslande forholder sig i diskussionen, men der er meget lidt konkret viden at hænge dem op på. Det har flere årsager.

For det første er debatten kun lige begyndt i flertallet af de 12 kandidatlande, som i øjeblikket fører optagelsesforhandlinger med EU. Det skyldes, at målet jo i første omgang er at blive optaget, og her er det altså diskussionen om EU's budget, direkte støtte til landbruget og struktur-fondsmidler, der topper dagsordenen. Institutionerne er derfor langt nede på prioriteringslisten – eller som den litauiske udenrigsminister har udtrykt det: "I Litauen, som i de fleste andre kandidatlande, har diskussionen handlet om fremtiden i Europa og ikke om fremtiden for Europa."<sup>84</sup>

Desuden har de kommende medlemsstater jo endnu ikke et godt indtryk af, hvordan balancen mellem institutionerne i EU fungerer i praksis. Derfor er der for de fleste landes vedkommende først begyndt at tegne sig en officiel politik på området inden for det sidste halve til hele år (siden Laeken-ekklæringen december 2001). Undtagelsen er måske Slovenien, hvis udenrigsminister Dimitrij Rupel ved flere lejligheder har talt kraftigt for, at den positive diskriminering af de små lande i EU skal fortsætte.<sup>85</sup>

---

83. Følgende afsnit afspejler kandidatlandenes *regeringers* holdninger til institutionsdebatten.

84. Udenrigsminister Antanas Valionis på European Policy Centre, Bruxelles, 10. juni 2002.

85. *Agence Europe*, 15. april 2002, s. 8-9.

En tredje årsag er, at ansøgerlandene har meget at indhente. De orker simpelthen ikke at tale om nye institutioner, fordeling af kompetencer, forfatning eller ej, idet de har rigeligt travlt med at implementere den eksisterende EU-lovgivning. Som et medlem af en tjekkisk parlamentarisk delegation udtrykte det på et besøg i København: "Vi har et EU-implementeringsudvalg, ikke et Europaudvalg. Siden 1998 har vi udelukkende beskæftiget os med implementering af EU-lovgivning. Meget andet har der simpelthen ikke været plads til." Det er også delvist i det lys, man skal se et litauisk konventsmedlems forslag om, at det ledende princip i forhold til reformer af EU generelt bør være "evolution, ikke revolution", så de nye medlemslande får en chance for at følge med.<sup>86</sup>

Den fjerde årsag er, at diskussionen om EU's institutioner i mange af ansøgerlandene bliver opfattet som en forhalingstaktik på vegne af de medlemslande, der er mindre interesseret i udvidelsen. Derfor ønsker man selvfølgelig ikke i kandidatlandene at bidrage til, at nye diskussioner om Kommissionens rolle eller mareridts scenariet – en genåbning af Nice-diskussionerne om stemmевægte eller flertalsafgørelser – skal forlænge udvidelsesforhandlingerne. Taktikken er derfor at undgå en krystalklar position, for "ikke at træde nogen af de nuværende medlemslande over tærne".<sup>87</sup>

Desuden forventer ansøgerlandene at deres forhandlingssituation bliver betydeligt forbedret, når de først er kommet ind i EU. I øjeblikket er fornemmelsen – og måske med rette – at der på trods af princippet om differentiering er forbavsende lidt manøvrerum i optagelsesforhandlingerne.<sup>88</sup> Derfor giver det mening at gemme disse overordnede spørgsmål til efter udvidelsen, hvor kandidatlandene selv sidder med ved bordet.<sup>89</sup>

---

86. Se tale af Litauens viceudenrigsminister og repræsentant i Konventet, Rytis Martikonis, Centre for European Integration Studies, Bonn, 16-17. november 2001.

87. Den polske udenrigsminister, Włodzimierz Cimoszewicz, i en tale på Dublin Institute of European Affairs, 21. marts 2002.

88. Se også Friis og Jarosz-Friis (2001), s. 14.

89. Bulgariens udenrigsminister, Salomon Isaac Passy. Tale på DUPI, 1. november 2002.

### **Legitimitet frem for effektivitet**

Hvis vi alligevel skal prøve at sige noget om ansøgerlandenes holdninger til institutionerne, er der trods alt lidt hjælp at hente i de taler, som ansøgerlandenes udenrigsministre har holdt i forskellige sammenhænge, samt i udtalelser fra ansøgerlandenes medlemmer i Konventet.

Her tyder udtalelserne på, at de fleste af kandidatlandene i udgangspunktet var forholdsvis konservative i spørgsmålet om reformer af institutionerne. Status quo var at foretrække, da det er alt rigeligt for disse lande bare at sætte sig ind i, hvordan EU fungerer i dag.<sup>90</sup> Desuden fandt mange lande – i lighed med et flertal af Konventets medlemmer – at det, Konventet i første omgang burde koncentrere sig om, skulle være forenkling af traktaterne og beslutningsprocesserne i EU.

Det gennemgående træk i ansøgerlandenes holdning til institutionerne er spørgsmålet om legitimitet. Til en vis grad er det også vigtigere for dem end spørgsmålet om effektivitet. F.eks. er de meget tilbageholdende med at opgive deres "nationale" kommissær, som de anser for en betingelse for Kommissionens fortsatte legitimitet.<sup>91</sup> De opfatter det som overordentligt vigtigt, at Kommissionen, der bl.a. skal overvåge, om de nye medlemslande lever op til deres forpligtelser, også har repræsentanter fra disse lande med kendskab til de specifikke forhold der.<sup>92</sup> Når talen falder på formandskabsinstitutionen, har mange af ansøgerlandene allerede udtrykt skuffelse over, at de sandsynligvis ikke i fremtiden kommer til at varetage et EU-formandskab alene.

Med til det generelle billede hører også, at ansøgerlandene modsætter sig alle tiltag, hvor formlen for det forstærkede samarbejde eller lignende bruges. Frygten er i denne sammenhæng, at reformer, der er lavet for at effektivisere dele af EU-samarbejdet, risikerer at gøre ansøgerlandene til

---

90. Undtagelsen er Tjekkiets præsident Vaclav Havels tale i Europa-Parlamentet i februar 2000. Her talte han for en skabelse af en europæisk føderation, hvor Europa-Parlamentet skulle være en slags andetkammer i stil med det amerikanske Senat med lige mange valgte medlemmer fra hvert lands nationale parlament.

91. Hughes (2002): s. 16.

92. Trzaskowski (2002): s. 14.

“andenrangsmedlemmer”. Et mantra for ansøgerlandene i udvidelsesforhandlingerne har været, at der skal være ligestilling mellem “gamle” og “nye” medlemslande. Derfor er man f.eks. imod en formalisering af euro-gruppen, da udsigterne til at ansøgerlandene kommer med i møntunionen, stadig er lange. Den litauiske viceudenrigsminister, Martikonis, har i en tale sammenfattet, hvad der ligger bag denne frygt:

“[K]lubber eller cirkler eller kerner må ikke true solidariteten i EU. De må ikke lede os ind i et EU med to standarder, to politikker, to budgetter – et for de udvalgte, rige og heldige, og et for resten.”<sup>93</sup>

Når det så er sagt, så ser det ud til, at ansøgerlandene i stor udstrækning “kopierer” de nuværende medlemmers retorik og opførsel i EU. Der findes nemlig en overordnet ide hos de fleste ansøgerlande, der går ud på, at disse lande ønsker at blive “normale” europæiske lande, dvs. de ønsker at overvinde de forskelle, der er mellem ansøgerlandene og de gamle medlemsstater.<sup>94</sup> Det gør sig også gældende i forhold til EU’s institutioner. Her optræder ansøgerlandene ikke som en samlet flok med fælles interesser, men ser ud til at fordele sig på allerede eksisterende standpunkter. De tilslutter sig simpelthen de holdninger, der præsenteres af lande, som de mener ligner (eller som de ønsker skal ligne) deres egne mest. Og kigger man nøje efter, så kan der måske allerede øjnes nogle skitser for fremtidigt samarbejde i EU. F.eks. har de fire Visegrad-lande<sup>95</sup>

---

93. Tale af Litauens viceudenrigsminister og repræsentant i Konventet, Rytis Martikonis, på Centre for European Integration Studies i Bonn, 16.-17. november 2001.

94. Friis & Jarosz-Friis, (2002): *I Østrigs eller Norges fodspor? – Opbakningen til udvidelsen i Central- og Østeuropa*, DUPI, København, s. 14.

95. Visegrad-landene er Polen, Slovakiet, Tjekkiet og Ungarn. Efter en kort opblomstring efter 1989 har dette samarbejde igennem 1990’erne været stillestående, men optagelsesforhandlingerne har skabt fornyet mødeaktivitet mellem de fire lande. Senest er de blevet enige om rækkefølgen af de kommende folkeafstemninger om EU-medlemskab.

allerede afholdt adskillige møder med Benelux-landene og Østrig om fremtidens EU.

### **Hellere Monnet end Metternich**

#### **– ansøgerlandene og de to “skoler”**

Ser vi på, hvor ansøgerlandene befinder sig i forhold til de to skoler, er det – modsat hvad man måske skulle tro – faktisk mere tilbøjelige til at følge Monnet-skolen end flere af de nuværende medlemslande. Dermed holder den frygt ikke stik, som bl.a. Belgien og Frankrig fremførte i begyndelsen af 1990'erne, nemlig at ansøgerlandene med deres nyvundne selvstændighed ikke ville slutte op om en styrkelse af det overstatslige samarbejde i EU. Disse lande ser ud til at foretrække en stærk – om end stor – Kommission. For det første fordi den opfattes som forkæmper for de mindre landes interesser. For det andet fordi ansøgerlandene har et godt kendskab til Kommissionen gennem udvidelsesforhandlingerne. Her har de mange gange oplevet Kommissionen som partner, mens Rådet har stået som modspiller.

For det tredje er der et udbredt ønske om et stærkt og effektivt politisk samarbejde i EU, og ikke kun et økonomisk samarbejde.<sup>96</sup> I institutionssammenhæng betyder det, at landene går ind for en forenkling af EU's beslutningsprocesser, hvilket blandt andet har gjort dem åbne for forslag om helt at droppe søjlestrukturen i EU og gøre brug af flere flertalsafgørelser.<sup>97</sup> “Vi finder det nok lettere at forestille os et EU uden søjle-

---

96. Denne holdning finder man dog primært på regeringsniveau i ansøgerlandene. Ser man på den offentlige debat i ansøgerlandene er det snarere de økonomiske emner, der dominerer dagsordenen. EU opfattes her i altovervejende grad som en økonomisk organisation, og medlemskab er lig med økonomisk vækst og dermed en forbedring af den enkeltes levevilkår. Det er også årsagen til, at Kommissionens forslag om en gradvis optrapning af den direkte støtte til landmændene i de nye medlemslande er blevet kritiseret så hårdt. Hvis EU ikke kan levere solid økonomisk hjælp, hvad er så formålet med at komme med i klubben?

97. Hughes, (2002): s. 5.

**Tabel 4: Hvad mener ansøgerlandene?**

<i>Lande</i>	Skal Kommissionens formand i fremtiden vælges direkte af Europa-Parlamentet?	Skal de nationale parlamenter formelt involveres yderligere i EU's arbejde?	Skal Kommissionens og/eller Europa-Parlamentets rolle styrkes?	Skal brugen af flertals-afgørelser udvides?	Skal nogle politik-områder tilbage til nationalstaterne?
<i>Bulgarien</i>	Ja	Nej	Ja	Ja	Nej
<i>Cypern</i>	Ja	Nej	Ja	Ja	Nej
<i>Estland</i>	?	(Ja)	?	Nej	Nej
<i>Letland</i>	?	Ja	?	?	Nej
<i>Litauen</i>	?	?	Ja	Ja	Nej
<i>Malta</i> <sup>98</sup>	–	–	–	–	–
<i>Polen</i>	Ja	(Ja) <sup>99</sup>	(Ja)	Ja	?
<i>Rumænien</i>	Ja, Europa-Parlamentet & Rådet	Ja	Ja	?	?
<i>Slovakiet</i>	?	Nej	Ja	Ja	Ja
<i>Slovenien</i>	?	Ja	Ja	?	Ja
<i>Tjekkiet</i>	Ja	Ja <sup>100</sup>	Ja	Ja	Nej
<i>Ungarn</i>	Ja	Nej	Ja	Ja	Ja

98. Den maltesiske regering har ikke officielt taget stilling til, hvad man mener om de institutionelle spørgsmål i tabel 4. Malta støtter dog overvejende brug af fællesskabsmetoden (Se tale af Malta's statsminister, Edward Fenech-Adami, 26. september 2002, The European Policy Centre, <http://www.theepc.be/documents>).

99. Det polske standpunkt i debatten om et andetkammer har hele tiden ligget tæt op af Storbritanniens Premierminister Tony Blairs standpunkt. Dermed er den polske holdning i parløb med den britiske gledet fra ideen om et ambitiøst parlamentarisk kammer med samme status som Europa-Parlamentet til ideen om at have en "tidlig advarselsmekanisme" i de nationale parlamenter til at se på, om nærhedsprincippet overholdes. I det hele taget er den polske holdning såvel som de andre ansøgerlandes holdninger noget præget af selvmodsigelser. F.eks. kan den polske statsminister Leszek Miller godt det ene øjeblik støtte en styrkelse af Kommissionen og Europa-Parlamentet, mens han det andet øjeblik i en artikel med Tony Blair lægger vægt på, at Rådet styrkes (Trzaskowski 2002, s. 28).

100. Jvf. Vaclav Havels forslag om et to-kammersystem.

strukturen, da vi jo aldrig har arbejdet i den”, som det slovenske medlem af Præsidiet har sagt.<sup>101</sup>

En sidste grund til, at ansøgerlandene måske umiddelbart vil slutte mere op om fællesskabsmetoden end nogle af de nuværende medlemslande, er, at de for alt i verden ikke vil være kendt som “anti-europæiske.”<sup>102</sup> F.eks. har den slovakiske udenrigsminister, Eduard Kukan, der ellers udtaler sig meget forsigtigt i forhold til “accelerationen af den politiske integration i EU” ved flere lejligheder udtalt, at kvalificeret flertal skal gælde på alle politikområder, og at Europa-Parlamentet i så fald skal lovgive sammen med Ministerrådet på alle områder.<sup>103</sup>

### **Hvad mener befolkningerne i ansøgerlandene?**

I det store hele er der ikke i ansøgerlandenes befolkninger en udtalt mistillid til EU's institutioner, som vi kender det fra diskussioner om f.eks. Kommissionen i Danmark og Storbritannien (se figur 7, side 64), hvor Kommissionen ofte fremstilles som en samling grå embedsmænd, der lever en skyggetilværelse på 1. Klasse – på skatteydernes regning.

Generelt har befolkningerne i ansøgerlandene en anderledes høj tillid til EU's institutioner. Faktisk er tilliden til EU-institutionerne i gennemsnit højere end til de nationale institutioner.<sup>104</sup> Denne statistik dækker dog over, at borgerne i vidt omfang ikke kender til institutionerne, og derfor er det ideen om EU, snarere end faktisk tilstillingtagen til institutionerne, der afgør det positive udfald.<sup>105</sup>

---

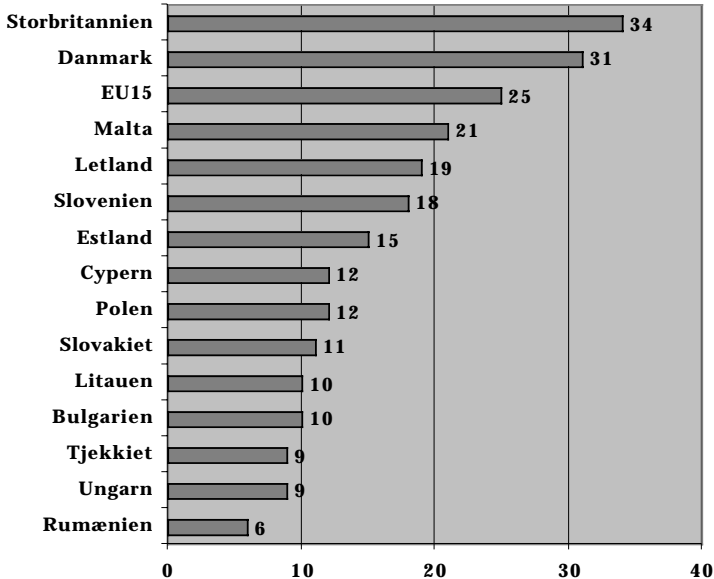
101. Repræsentant for det slovenske parlament i Konventet, Alojz Peterle, (2002): “Applicant Countries and the Convention on the Future of Europe”, European Policy Centre, s. 1. <http://www-theepc.be>

102. Krassimir, Y. Nikolov (2002): “The Convention and the Accession States: Where do we stand? Where do we sit?”, The European Policy Centre, <http://www.theepc.be>, 16. januar 2002, s. 3.

103. *Agence Europe*, 20. marts 2002.

104. I ansøgerlandene stoler 41 % af samtlige adspurgte på Europa-Parlamentet, 35 % på Kommissionen og 29 % på Ministerrådet (Kandidatlandenes Eurobarometer, marts 2002).

105. Europa-Parlamentet er kendt af 72 % af de adspurgte, mens Kommissionen er kendt af 60 %. Til sammenligning er tallene for EU-medlemslandene henholdsvis 89 % og 77 %.

**Figur 7: Manglende tillid til Kommissionen i % af adspurgte<sup>106</sup>**

### Føderalister fra øst?

Er det så en gang belgiske føderalister, som er på vej ind i EU? Hertil er svaret nok nej. Men det er heller ikke skeptikere i britisk eller dansk forstand, vi vil se. F.eks. mener mange, at det er vigtigere for EU at have en stærk FUSP end at bevare suverænitet på det udenrigspolitiske område. Her synes ansøgerlandene at være meget "realistiske" i deres syn på egen betydning og formåen på den internationale scene. Indflydelse kan kun

106. Det stillede spørgsmål var: "Fortæl mig (...) om du overvejende har tillid til den [Europa-Kommissionen] eller ikke har tillid til den?". Se "Candidate Countries Eurobarometer, Autumn 2001", marts 2002, "4.9. Trust in European Institutions and Bodies", samt "Standard Eurobarometer 57, Spring 2002", oktober 2002, "3.7. Trust in EU Institutions and Bodies". Bemærk at de to meningsmålinger er foretaget med et halvt års mellemrum.

opnås gennem et stærkt EU-samarbejde.<sup>107</sup> Landene er altså ikke så bundet af fortidens skygger i EU-debatten. Til gengæld har de deres egne skygger, herunder ønsket om at blive “rigtige europæere” og ligeværdige partnere i EU, men også ønsket om ikke at havne i en ny union.<sup>108</sup>

Skal vi konkludere noget om nye medlemslande og deres syn på EU's institutioner er det altså overvejende stadig uafklaret, hvor de står i debatten. Den polske vicestatsminister og regeringsrepræsentant i Konventet, Danuta Hübner, taler om, at ansøgerlandene er “midt i en læreproces”, og at det vil tage et stykke tid efter optagelsen i EU, før landene finder ud af, hvilket ben de skal stå på.

### Boks 7: EU's sprogregime

En del af forhandlingskapitlet om EU's institutioner handler om antallet af sprog i “EU-25”. Spørgsmålet, om hvilke sprog, der skal anvendes i EU og hvornår, illustrerer glimrende det evindelige forsøg på at balancere imellem effektivitet og demokratisk legitimitet.

Der er i dag 11 officielle sprog i EU. Da man i foråret 2002 lukkede institutionskapitlet var det med en beslutning om, at alle officielle sprog i ansøgerlandene også bliver officielle sprog i et udvidet EU.<sup>109</sup> Det bringer det samlede antal sprog op på 20.<sup>110</sup> At operere med så mange sprog er selvfølgelig ikke gratis. EU har i øjeblikket ansat omkring 700 tolke og 1300 oversættere, og Kommissionen regner med at skulle bruge yderligere 1800 tolke og oversættere efter udvidelsen. Det vil koste ca. 235 millioner euro (eller ca. 1.750 milliarder kroner) i perioden 2003-08.

107. Selvom de central- og østeuropæiske lande politisk i mange henseender vil støtte en stærkere FUSP, så er det på betingelse af, at de ikke samtidig forpligter sig finansielt og materielt.

108. Især i de baltiske lande betyder fortiden i Sovjetunionen, at det ikke er uproblematisk med snakken om indtrædelse i en ny union. Men sloganet “magten flyttes fra Moskva til Bruxelles” er heller ikke ukendt på de politiske yderfløje i andre ansøgerlande.

109. Det eneste udestående i øjeblikket er, hvorvidt man i forbindelse med Cyperns optagelse skal anerkende tyrkisk som officielt sprog. Spørgsmålet hænger selvfølgelig tæt sammen med Cyperns overordnede situation, nemlig delingen af øen i en græsk og en tyrkisk del.

110. I juni 2002 blev Maltas sprog formelt anerkendt som et officielt EU-sprog.

EU's finansministre vil gerne holde budgettet til tolkning og oversættelse på et for-svarligt niveau, men samtidig er det klart, at alle skal have ret til at tale i EU's institutioner og læse EF-lovgivning på deres eget sprog.<sup>111</sup> Derfor er diskussionen om brugen af arbejdssprog også i gang i alle institutionerne. Kommissionen har foreslået, at man skærer ned på antallet af dokumenter, som skal oversættes til alle sprog. I stedet bør EU gøre mere brug af de tre arbejdssprog, engelsk, fransk og tysk, i det daglige, f.eks. i Kommissionens arbejdsgrupper, hvor de fleste embedsmænd alligevel taler et af de tre sprog. Europa-Parlamentet vil også se på muligheden for at holde møder på et af arbejdssprogene, men samtidig er det afgørende, at Europa-parlamentarikerne har lov til fortsat at kunne udtrykke sig samt læse dokumenter på deres eget sprog. Også i Ministerrådet har man for længst besluttet sig for at skære i udgifterne. Et radikalt forslag fra den svenske regering går ud på, at man i Rådets arbejdsgrupper indfører et "få og betal-princip", hvor hvert medlemsland betaler for den tolkning, de beder om.<sup>112</sup> Det danske formandskab fremlægger en række forslag om brug af sprog i Ministerrådet til topmødet i København i december 2002.

---

111. Ansvar for EU's budget ligger i de fleste medlemslande enten i finans- eller udenrigsministeriet. I Danmark ligger det fra 2002 i Finansministeriet.

112. *Financial Times*, 15. Oktober 2002.

## **EU efter udvidelsen**

### **– avanceret gruppearbejde!**

Udvidelsen er lige om hjørnet. Beslutningen er taget, og den store EU-Mercedes kører snart østover i håb om, at Trabantmotoren kan holde hele vejen til den russiske grænse. At vi ikke ved, om institutionerne er forberedt tilstrækkeligt på udvidelsen, er ikke ulig den situation, vi finder på andre områder. Tag bare landbrugsområdet. Også her er det blevet besluttet at udskyde reformer til efter 2004.<sup>113</sup> Vanen tro har man derved skubbet de vanskelige beslutninger til et punkt, hvor det er mere end sandsynligt, at EU ryger ind i gevaldige vanskeligheder, når næste budget skal vedtages i 2006. Reglerne om enstemmighed på områderne landbrugspolitik og strukturfonde gør det svært at se, hvordan landene vil kunne enes. Det kan udløse EU's hidtil værste budgetkrise. Spørgsmålet er så, om og hvordan denne krise løses. I bedste fald kan den lede til, at man bliver enige om yderligere reformer, f.eks. i form af flere flertalsafgørelser. I værste fald kan den lede det til en længerevarende handlingslammelse af EU.

Derfor ligger der i budgetdebatten et tungtvejende argument for at reformere institutionerne på næste regeringskonference i 2004. Joschka Fischer ser da også situationen på følgende måde: "Nu hvor vi nærmer os 2004, vil spørgsmålet være, om vi får en gennemgribende reform eller om vi får en avantgarde."<sup>114</sup> Dermed ingen tvivl om, hvor han står! EU's institutioner skal gennem en større omlægning, og det helst inden udvidelsen finder sted 1. maj 2004, idet der ellers vil ske en opsplitning af medlemskredsen. Men er det sandsynligt, at regeringskonferencen vil

---

113. Chirac og Schröder blev dog ved Bruxelles-topmødet 24. oktober 2002 enige om et løft over de samlede landbrugsudgifter i den næste budgetperiode, der løber i 2007-2013.

114. Joschka Fischer i Folketinget 10. september 2001.

**Figur 8: Køreplan for EU's fremtid****Efterår 2001 EU-15**

Laeken-erklæring  
vedtaget (dec. 2001)



Konventet påbegynder sit  
arbejde (feb. 2002)



Op til 10 ansøgerlande  
inviteres indenfor  
i København (dec. 2002)

Konventet afslutter  
sit arbejde (juni 2003?)



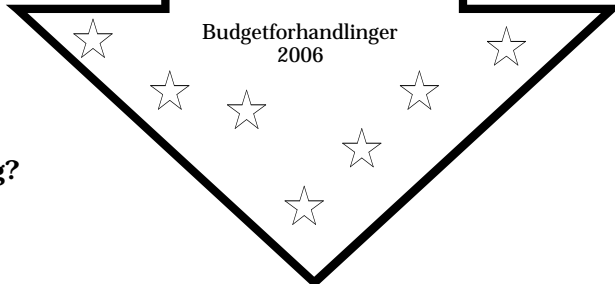
Folkeafstemning om EU-  
medlemskab i ansøger-  
landene (2003)

Nye lande optages i EU  
(maj 2004)

Regeringskonference –  
afsluttes ny forfatnings-  
traktat? (2004)

Budgetforhandlinger  
2006

**2004**  
**EU-25**  
**Ny forfatning?**



medføre et fuldstændigt færdigt og klart opbygget EU, der kan leve op til Giscard d'Estaings ambition om at holde i 50 år? Som det fremgår af de foregående sider, er det langt mere sandsynligt, at EU-samarbejdet fremover hverken vil være et EU a la Monnet eller Metternich, men have et sted midt i mellem.

En ting er formelle regler, en anden er det faktiske daglige arbejde i EU. Her er det blevet påpeget, at institutionsdebatten ikke synes at handle om de rigtige emner. Har frygten for et stormagtsdirektorat eller et småstatsdiktatur f.eks. hold i virkeligheden? I et historisk perspektiv har medlemslandene for det første altid været konsensusføgende, og for det andet altid stemt i overensstemmelse med deres interesser og ikke i forhold til størrelse, altså de store mod de små.<sup>115</sup> Andre ser dog hele den debat om institutionerne, der har kørt siden Nice, som et eksempel på en generel ændring over mod et mindre konsensus-præget EU.<sup>116</sup> Der er ikke nogle store projekter som Det Indre Marked under opsejling i EU, der kræver, at alle lande er ombord. Tværtimod er dynamikken ved at være ude af 1. søjle, (hvis man altså ser bort fra asyl- og indvandrerområdet). Der, hvor udviklingen går stærkt, er inden for de områder, som ikke er omfattet af 1. søjle, f.eks. FUSP'en, den monetære politik og retlige og indre anliggender, altså politisamarbejde og retsligt samarbejde m.m. Her vil man nok foretrække at bruge forstærket samarbejde frem for flertalsafgørelser, når der skal tages beslutninger. For det første fordi det er områder, som ligger tæt på nationalstatens kernekompetencer. For det andet fordi det er områder, hvor det, modsat f.eks. konkurrenceregler i Det Indre Marked, er muligt at have samarbejde, uden at alle behøver at være med.

---

115. Wallace, Helen (2001): "Stimmen and Stimmungen aus Nizza: Entscheidungen der Regierungskonferenz 2000 zum Rat", *Integration* 24:2, Berlin, april, s. 124.

116. Se Moravcsik & Vachudova, 2002.

“Tendensen går mod differentiering, fleksibilitet og ad hoc-arrangementer. [...] EU vil komme til at handle mere om at koordinere ad hoc-koalitioner [”coalitions of the willing”] end om at undgå free-riding.”<sup>117</sup>

Set fra det enkelte medlemsland vil den fremtidige Union altså sætte lidt højere krav til holdånd og koordinering. Den danske Europaminister har allerede navngivet denne nye samarbejdsform “fleksible koalitioner”, altså at lande finder sammen og koordinerer synspunkter fra politikområde til politikområde før møderne i Ministerrådet, hvorefter der så forhandles mellem grupper af lande.<sup>118</sup> Det har været fremme, at et større EU også vil betyde et mere regionsopdelt EU, og dermed måske puste nyt liv i ideen om øget nordisk samarbejde. En nordisk blok i EU vil dog næppe være sandsynlig. Derimod giver den generelle tendens til gruppeforhandlinger de nordiske lande, måske sammen med de baltiske lande, en mulighed for at koordinere fælles holdninger på de områder, hvor de har fælles interesser. Det er i den sammenhæng en smule ironisk, at det største fællesnordiske projekt til dato nok har været udvidelsen. Men der vil da være mulighed for i fremtiden at finde fælles fodslag på områder som miljø eller åbenhed i EU.

Skal der konkluderes på ovenstående, så vil udvidelsen altså ikke nødvendigvis gøre EU handlingslammet. På den anden side kan de formelle institutioner og regler, som de ser ud efter Nice, heller ikke redde EU fra f.eks. en budgetkrise. Og da udfaldet af den næste regeringskonference vil være et resultat af kompromiser mellem medlemslandene, er det mest sandsynligt, at vi fortsat vil se et EU, hvor noget af samarbejdet er overstatsligt og noget er mellemstatsligt. En anden del af institutioner-

---

117. Moravcsik & Vachudova, 2002, s. 3.

118. Europaminister Bertel Haarders tale på Clingendael Institute, 5. september 2002 i Holland.

nes tilpasning til det udvidede EU vil ske gennem reformer af arbejdsgangene i de nuværende institutioner, f.eks. en opdeling af Kommissionen i en indre og ydre kerne, og en systematisering af gruppeforhandlinger i Rådet. Til sidst betyder udvidelsen med så mange lande også, at der sandsynligvis bliver tale om øget brug af fleksibilitet inden for områder som sikkerheds- og forsvarspolitik, monetær politik og retlige og indre anliggender.

# Forslag til videre læsning

- Friis, Lykke (1999): "EU og demokrati – den dobbelte nødvendighed", *Reprint 1999/3*, København: DUPI.
- Friis, Lykke (2002): *Den europæiske byggeplads – Fra fælles mønt til europæisk forfatning*, København: Centrum.
- Friis, Lykke & Anna Jarosz-Friis, (2001): *Nedtælling til København – Big Bang eller fuser i EU's udvidelsesproces?*, København: DUPI.
- Hughes, Kirsty (2002): "The Future of European Convention: Travelling Hopefully?" *Joint Working Paper EPIN and CEPS*, May.
- Lord, Christopher (2000): "Legitimacy, Democracy and the EU: When Abstract Questions become Practical Policy Problems", *Policy Paper 03/00 fra One Europe or Several?*, Research programme, funded by the British Economic and Social Research Council (<http://www.one-europe.ac.uk>).
- Moravcsik, Andrew & Anna Vachudova, (2002): "Bargaining among Unequals: Enlargement and the Future of European Integration", *EUSA Review*, 15: 4, Fall , s. 1-4.
- Trzaskowski, Rafal (2002): "From Candidate to Member State: Poland and the Future of Europe", *Occasional papers* no. 37, Institute for Security Studies, September.
- Wessels, Wolfgang (2001): "Nice Results: The Millenium IGC in the EU's Revolution", *Journal of Common Market Studies*, 39:2, s. 197-219.