

EU'S NYE FORFATNINGS- TRAKTAT – HVAD SKAL VI STEMME OM?

JENS NIELSEN OG MALENE GRØNDAHL

ÚSTAVA PRO EVROPU
EN FORFATNING FOR EUROPA
EINE VERFASSUNG FÜR EUROPA
A CONSTITUTION FOR EUROPE
UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA
PÕHISEADUS EUROOPA JAOKS
UNE CONSTITUTION POUR L'EUROPE

UNA COSTITUZIONE PER L'EUROPA
KONSTITUCIJA EIROPĀI
KONSTITUCIJA EUROPAI
EURÓPAI ALKOTMÁNY
KOSTITUZZJONI GHALL-EWROPA
EEN GRONDWET VOOR EUROPA
KONSTITUCJA DLA EUROPI

UMA CONSTITUIÇÃO PARA A EUROPA
ÚSTAVAPRO EURÓPU
USTAVA ZA EVROPO
EUROOPALLE PERUSTUSLAKI
EN KONSTITUTION FÖR EUROPA

NO

HMMM

OUI

EU'S NYE FORFATNINGS- TRAKTAT – HVAD SKAL VI STEMME OM?

JENS NIELSEN OG MALENE GRØNDAHL

© 2004 INFORMATIONS FORLAG

REDAKTØR: SØREN HEUSELER/MEDIEFABRIKKEN
UNDERVISNINGSKONSULENT: LEKTØR ERNST JENSEN
LAYOUT: SIGRID GRY LAURSEN/MEDIEFABRIKKEN
FORSIDEFOTO: FILIPPO MONTEFORTE/SCANPIX
TAK TIL: ANNE METTE VESTERGAARD

PUBLISHED IN DENMARK 2004

REDAKTIONEN ER AFSLUTTET DECEMBER 2004

PRODUKTIONEN ER STØTTET AF NÆVNET VEDRØRENDE EU-OPLYSNING

INFORMATIONS FORLAG | ST. KONGENSGADE 40 C | 1264 KBH. K | WWW.INFORMATION.DK

FREMTIDENS EUROPA

Hvad sker der med EU? Skal Europa være en ny stormagt og tage konkurrencen op med USA? Forsvinder lille Danmark i et EU, der bliver større og større? Og hvad så med demokratiet og det nære?

Det er nogle af de spørgsmål, der lyder i debatten om EU's forfatningstraktat. Den er i løbet af de sidste par år blevet skruet sammen af embedsmænd og politikere, som har forsøgt at opstille nye regler for, hvordan EU skal fungere med flere og flere medlemslande, et voksende folkeligt krav om mere demokrati og nye globale udfordringer. Den 29. oktober 2004 blev den færdige forfatningstraktat underskrevet af de 25 EU-landes stats- og regeringschefer under en stor ceremoni i Rom. I Litauen har det nationale parlament godkendt den med det samme, men i mange andre lande spørger man først befolkningen ved en folkeafstemning.

I Danmark skal vi også inden for en overskuelig fremtid sige ja eller nej til forfatningstraktaten. Og hvad enten man er tilhænger eller modstander af EU, er ligeglad eller hører til de mange, der ikke rigtigt ved, hvad man skal mene, så er den nye forfatningstraktat ret afgørende. Men hvad er det egentlig, der skal diskuteres og stemmes om? Ja, Danmark er medlem af EU, og det er der ikke udsigt til, at der bliver lavet om på. Derfor er det selvfølgelig vigtigt, hvordan 'klubbens' regler er: Hvem bestemmer hvad? Hvad skal det koste at være medlem? Hvordan skal klubhuset indrettes?

Men den nye forfatningstraktat skal også ruste EU til at stå stærkere på globalt plan. Verden forandrer sig – og specielt efter terrorangrebet på USA i september 2001 er det blevet tydeligt, at magten er ved at skifte hænder. Her vil EU-landene gerne spille en rolle. Men hvilken? Og så har EU vokseværk. I maj 2004 blev Unionen udvidet med 10 lande – og flere står i kø. Skal EU så være Europas Forenede Stater, som en kopi af og et modtræk til USA? En ny supermagt? En uover-

skuelig kolos, der ender med at tage livet af landene, som vi kender dem i dag? Eller skal det blive til en helt ny slags samarbejde mellem en stor gruppe selvstændige nationer, der har en del til fælles, men også er meget, meget forskellige?

Den nye forfatningstraktat skal være grundlaget for dette nye og større EU. Ligesom Grundloven er afgørende for, hvordan Danmark er indrettet, så bliver forfatningstraktaten afgørende for, hvordan Europa indrettes.

Hvis du vil følge med i debatten, blande dig og forstå, hvad 'de andre' snakker om, så er det en god ting at kende baggrunden for og historien bag de indimellem ret abstrakte og højtravende politikerord om fred, stabilitet og velfærd.

I de følgende kapitler kan du læse om, hvad der ligger bag debatten om EU's fremtid. Fra det europæiske samarbejdes fødsel i ruinhoben efter den anden af to ødelæggende verdenskrige over den voldsomme økonomiske vækst i Europa i 1960'erne til tiden efter omvæltningerne i Øst- og Centraleuropa efter Berlin-murens fald i 1989. Og helt aktuelt: Globaliseringen og terrorangrebet på USA i september 2001 og diskussionen om EU's og dermed Europas plads i det, der i disse år bliver kaldt 'den nye verdensorden'.

Herefter følger en beskrivelse af det svære arbejde med at samle og nedfælde forfatningstraktaten og en gennemgang af de vigtigste stridspunkter. Desuden diskuteres centrale emner som nationalstatens rolle, udviklingen af demokrati og skabelsen af en europæisk identitet.

Ved at læse "EU'S NYE FORFATNINGSTRAKTAT – HVAD SKAL VI STEMME OM?" kan du få et indblik i de grundlæggende ideer og problemstillinger med den nye forfatningstraktat. På den måde håber vi, at du vil få et godt udgangspunkt for at danne dig din egen mening op til den kommende folkeafstemning.

GOD LÆSELYST!

MALENE GRØNDAHL OG JENS NIELSEN

KØBENHAVN, DECEMBER 2004

OM FORFATTERNE

MALENE GRØNDAHL (f. 1976) er journalist (DJ) med speciale i integration, islam og Mellemøsten. Hun har skrevet og bidraget til en række faglitterære bøger samt undervisningsmateriale til folkeskolen og gymnasiet.

JENS NIELSEN (f. 1963) er journalist (DJ) og har i perioden 1994-2004 været reporter, indenrigsredaktør og redaktionschef på Dagbladet Information samt redaktionschef på Ugebrevet Mandag Morgen. Er nu ansat som journalist i Socialpædagogernes Landsforbund.

**DEL I
FRA RUIN TIL UNION****KAPITEL 1 S. 008****DE GAMLE FJENDERS KLUB – EUROPA FRA KRIG TIL UNION**

Om et Europa smadret af to verdenskrige. Foreningen af gamle arvefjender i Kul- og Stålunionen med det formål at forhindre nye konflikter, få gang i velfærden og genvinde tabt indflydelse over for stormagterne USA og Sovjetunionen.

KAPITEL 2 S. 013**EN USÆDVANLIG MARKEDSPLADS – FRA FÆLLES TIL INDRE MARKED**

Om Rom-traktaten, skabelsen af EF og den økonomiske og politiske integration. Den Kolde Krig og det økonomiske opsving i 1960'erne. Danmark træder ind i EF lige før oliekrisen. I 1986 begynder opbygningen af det indre marked.

KAPITEL 3 S. 022**UNION I MED- OG MODVIND – FRA MAASTRICHT TIL NICE**

Om ambitionerne for en politisk såvel som økonomisk union. EF omdøbes i 1991 til EU. Forhandlinger op til Den Økonomiske og Monetære Union genoptages. Den danske skepsis understreges med et nej til Maastricht i 1992 og de fire danske forbehold. Schengen-konventionen afskaffer grænsekontrollen, og udvidelsen af EU forberedes.

KAPITEL 4 S. 029**EU UNDER OMBYGNING – EUROPA OG DEN NYE VERDENSORDEN**

Om de globale forandringer, der påvirker Europa. Genforeningen af Tyskland i 1990. Magtskiftet i Østeuropa og opløsningen af Sovjetunionen, der efterlader USA som eneste supermagt. Globaliseringen accelererer. Det internationale magtspil og de nye fjendebilleder efter terrorangrebene på USA den 11. september 2001.

**DEL II
EN FORFATNINGSTRAKTAT FOR FREMTIDEN?****KAPITEL 5 S. 039****EU-KONVENTET – PETANQUE-KLUB ELLER FREMTIDSVÆRKSTED?**

Om Konventets arbejde med en ny forfatningstraktat, der både skal gøre EU mere effektivt og mere demokratisk. Kritik af Konventets sammensætning og den magtfulde formand. Det demokratiske eksperiment og det føderale fingeraftryk.

KAPITEL 6 S. 048**HVAD BLEV DER KÆMPET OM? – DE STØRSTE STRIDSEMNER PÅ REGERINGSKONFERENCEN**

Om regeringskonferencen og det italienske forhandlingspapir. Afstemningsreglerne i Ministerrådet, sammensætningen af Kommissionen, diskussionen om kristendom, de roterende formandskaber, Parlamentets rolle, den nye udenrigsministerpost og den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Danmarks fire forbehold.

KAPITEL 7 S. 055**HVAD STÅR DER I FORFATNINGSTRAKTATEN? – OPBYGNING, HOVED-OMRÅDER OG ÆNDRINGER**

Om selve forfatningstraktaten. Gennemgang af de overordnede linjer i "Traktat om en forfatning for Europa", de fire dele og de vigtigste ændringer i forhold til tidligere traktater. Især første del har været genstand for heftige diskussioner og gennemgås bid for bid. Citater fra forfatningstraktaten og vurderinger.

DEL III**DEBATEMNER I LYSET AF FORFATNINGSTRAKTATEN****KAPITEL 8****S. 071****DEMOKRATI I STØRRELSE XL – HVOR DEMOKRATISK KAN EU BLIVE?**

Om det demokratiske underskud i EU. Magtforholdet mellem EU's institutioner. Effektivitet over for demokrati. Manglen på en fælles offentlighed og afstanden imellem befolkningen og politikerne i EU-toppen. Forfatningstraktatens betydning for udviklingen af demokratiet i EU.

KAPITEL 9**S. 081****FORSVINDER LILLE DANMARK? – NATIONALSTATERNES ROLLE I EU**

Om den nye forfatningstraktats forhold til suverænitetsafgivelse og kompetence-delning. Betydningen af det mellemstatslige og overstatslige niveau. Nationalstaternes overlevelsesmuligheder i en globaliseret verden. Borgere for et nej. Politisk aftale i Danmark om opbakning til forfatningstraktaten. Splittelsen i SF og 'den røde kasse' og 'den grønne kasse'.

KAPITEL 10**S. 092****HVEM ER JEG I MORGEN? – SKABELSEN AF EN EUROPÆISK IDENTITET**

Om en europæisk versus national identitet. Spørgsmålet om man føler sig mest som dansk eller europæisk statsborger. Identitetsstøtten fra EU og medlemslandenes uddannelsespolitik med støtteordninger. Værdidebat om Kommissionen. Tyrkiets rolle. Forfatningstraktaten og de europæiske værdier.

KAPITEL 11**S. 102****I KRIG UNDER EU-FANEN – VISION ELLER SKRÆKSCENARIO?**

Om forsvarssamarbejdet i den nye forfatningstraktat. Forholdet mellem den magt, der ligger hos de enkelte EU-lande, og det, som er overdraget til fællesskabet. Balancen mellem den militære styrke, der ligger hos EU, og den, der traditionelt investeres i NATO og i samarbejdet med USA. Det danske forsvarsforbehold. Debatten om en EU-hær.

KAPITEL 12**S. 113****HVAD SIGER FOLKET? – PÅ VEJ TIL STEMMEURNERNE**

Om folkeafstemningerne om forfatningstraktaten. Tidspunkter for afstemninger i de forskellige lande. Meningsmålinger og danskernes holdning. Konsekvensen hvis et enkelt land stemmer nej. Vurderinger fra de politiske ungdomspartier.

DANSK FAGLITTERATUR**S. 119****LINKS OM EU OG FORFATNINGSTRAKTATEN****S. 120**

DEL I. FRA RUIN TIL UNION

KAPITEL 1
DE GAMLE FJENDERS KLUB
– EUROPA FRA KRIG
TIL UNION

KAPITEL 2
EN USÆDVANLIG MARKEDS-
PLADS
– FRA FÆLLES TIL INDRE
MARKED

KAPITEL 3
UNION I MED- OG MODVIND
– FRA MAASTRICHT TIL NICE

KAPITEL 4
EU UNDER OMBYGNING
– EUROPA OG DEN NYE
VERDENSORDEN



DE GAMLE FJENDERS KLUB – EUROPA FRA KRIG TIL UNION

KAPITEL 1

1.1 EKSTREMERNES ÅRHUNDREDE

Det 20. århundrede var med den engelske historiker Eric Hobsbawms udtryk “ekstremernes århundrede”. Hans store bog med samme titel om tiden fra 1914 til 1994 indledes med et citat af den berømte engelske forfatter William Golding: “Jeg har svært ved ikke at mene, at vort århundrede har været det mest voldelige i menneskeheds historie.”¹

Det er vanskeligt at være uenig. Når man begynder at liste begivenhederne op, er det overvældende, hvad der er sket i Europa i de 100 år: To verdenskrige med død og ødelæggelse, en tvedeling i Øst- og Vesteuropa foruden årelange kriser med økonomisk nedtur og social uro. Derudover har en række nationale konflikter ført til borgerkrige og terrorangreb. Men samtidig har det vestlige Europa været præget af økonomisk vækst, stadigt stigende velfærd og en teknologisk og videnskabelig revolution – ikke mindst i de skandinaviske lande.

Med andre ord har dette århundrede været præget af dybe modsætninger, både set i det store billede og landene imellem, men også set fra de menneskers synspunkt, som oplevede det.

Man kan overordnet sige, at der er tre centrale årstal i det 20. århundredes Europa:

■ 1914: Udbruddet af Første Verdenskrig betød afslutningen på 100 års ‘borgfred’ mellem de europæiske stormagter. Efter at have udbygget deres koloniherrredømmer fik ambitionerne om mere magt dem nu til at gå løs på hinanden. Det førte til den hidtil mest blodige krig i verdenshistorien og blev begyndelsen til enden for Europas status som ‘magtens centrum’.

■ 1945: Da Anden Verdenskrig sluttede, var Europa for anden gang på 30 år sønderrevet af had og nationale modsætninger og ødelagt af effektive krigsmaskiner. Med krigen sluttede den europæiske stormagtstid definitivt. Europa blev delt i et Øst- og et Vesteuropa af et Jerntæppe og domineret af de to supermagter, USA og Sovjetunionen.

■ 1989: Da Muren i Berlin blev væltet i 1989, var det ikke kun Tyskland, der blev genforenet efter at have været delt siden Anden Verdenskrigs afslutning. Det var også starten på sammenbruddet i en række totalitære regimer i Øst- og Centraleuropa og dermed afslutningen på tvedelingen af Europa. Nu var Sovjetunionen opløst, Muren faldet, og en genforening af Europa kunne begynde.

På disse tre 'søm' hænger en stor del af det 20. århundredes europæiske historie. Den udvidelse af EU, vi ser i disse år, blev mulig, da Muren faldt. Men det europæiske samarbejde som sådan – det, der blev til EF og senere EU – er opstået ud af den aske, der dækkede Europa, da de sidste bomber var faldet i 1945.

1.2 FORANDRET FOR ALTID

Forestil dig Europa, da Anden Verdenskrig sluttede. Et kontinent, der for anden gang i løbet af 30 år var smadret – fysisk og mentalt. Hele befolkningsgrupper havde været udsat for forfølgelser og overgreb uden sidestykke i menneskehedens historie. Millioner af mennesker mistede livet eller endte som flygtninge. Landegrænser var flyttet, og byer jævnet med jorden. Infrastrukturen var ødelagt, idet veje, fabrikker og transportsystemer lå sønderbombede hen. Selv i lande som Danmark, der kun i mindre grad mærkede selve krigshandlingerne, gennemsyrede de dramatiske begivenheder hele samfundet – også i årevis efter verdenskrigens afslutning.

Man kan sige, at Europa i 1945 var et Europa, der igen var blevet offer for sig selv. Uafklarede magtforhold og voldsom økonomisk krise nærrede den hypernationalisme, der i 1920'erne og 1930'erne havde bragt nazister og fascister til magten i en række lande, og som i sidste ende resulterede i Anden Verdenskrig. Krigen var udmarvende for alle parter og betød en afgørende svækkelse af de gamle europæiske stormagter. Ingen af dem – hverken de sejrende, England og Frankrig, eller taberne, Tyskland og Italien – formåede efter krigen at fastholde deres position. Verdensscenen blev i stedet overtaget af USA og Sovjetunionen.

USA havde ganske vist mistet mange soldater, men landet havde ikke oplevet krigshandlinger og ødelæggelser på amerikansk jord. Derfor stod USA i årene efter krigen med en meget stærk økonomi

KRIGSOFRE

De to verdenskrige krævede millioner af døde i Europa og resten af verden. Første Verdenskrigs samlede tabstal var cirka 10 millioner, heraf:

- 1,8 millioner tyskere
- 1,6 millioner franskmænd
- 880.000 briter
- 116.000 amerikanere

Anden Verdenskrigs samlede tabstal var 50-60 millioner, heraf var halvdelen civile.

Opgørelserne af tab varierer imidlertid voldsomt, dels fordi så mange civile blev dræbt, dels fordi flere lande af propaganda-årsager måske har overdrevet tabstallene. Et skøn siger, at krigen dræbte:

- 10-20% af befolkningen i Sovjetunionen, Polen og Jugoslavien.

- 4-6% af befolkningen i Tyskland, Italien, Østrig, Ungarn, Japan og Kina.

- Cirka 1% af befolkningen i England, Frankrig og USA.

KILDE:
ERIC HOBBSBAWM: "EKSTREMERNES ÅRHUNDREDE – VERDENS HISTORIE 1914-94". SAMLEREN, 1997.

og valgte at pumpe millioner af dollars i den europæiske genopbygning, bl.a. via Marshall-hjælpen. Landet sikrede sig på den måde trofaste allierede og en magtbase i forhold til den ekspanderende kommunisme fra øst.

Sovjetunionen havde mistet millioner af både soldater og civile, og dele af det enorme land var hærget af krigen. Men landet havde samtidig vundet indflydelse og territorium i det østlige Europa og befæstede sin magt i årene efter 1945, hvor revolutionen og det kommunistiske system bredte sig i både Europa og Asien.

Få år efter krigen var opdelingen af verden i en amerikansk og en sovjetisk interessesfære en realitet. De gamle europæiske magter kunne kun se til... Europa var forandret for altid.

MARSHALL-HJÆLPEN

I juni 1947 foreslog USA's udenrigsminister, George Marshall, en genopbygningsplan for Europa. 16 vesteuropæiske lande, blandt andet Danmark, fik således i perioden 1948-1952 i alt cirka 15 milliarder dollar som lån eller gave efter aftaler med USA. I Europa blev pengene fordelt gennem OEEC (nu OECD), det europæiske økonomiske samarbejde, der også arbejdede for friere handel mellem landene.

1.3 USIKKERHED I FLERE GENERATIONER

Men en ting var tabet af menneskeliv og de fysiske ødelæggelser. Noget andet, som det kan være svært at forstå i dag, er de tanker, der gik gennem europæerne. Hvordan følte det at være vidne til så brutale uhyrligheder? Europæerne – og store dele af den øvrige verdens befolkning – må midt i lettelsen over at være kommet gennem krigen også have været fulde af frygt for, at det skulle ske igen. De må have spurgt sig selv, hvordan det kunne gå til, at det højt civiliserede Europa – så kort tid efter Første Verdenskrig og stik mod al fornuft og alle løfter – igen havde grebet til våben? Og da Anden Verdenskrig sluttede med de amerikanske atomangreb på Hiroshima og Nagasaki i august 1945, afsløredes i to glimt et fremtids-scenarie med om muligt endnu mere ødelæggende krige. Atomtruslen var født og gjorde det magtpåliggende at finde værn mod nye konflikter.

Måske kan det give bare en vag forestilling om, hvordan det var, hvis du tænker tilbage på stemningen i dagene efter terrorangrebet på USA den 11. september 2001. Måske så du det på tv, igen og igen de samme billeder, som alligevel ikke var til at fatte. En stemning af katastrofe, af chok og af, at noget nu var forandret for altid. Sådan en stemning med usikre fremtidsforhåbninger må der også have været i Europa dengang – den var bare meget stærkere og varede meget længere.

1.4 SMEDET SAMMEN MED STÅL

I en række stammesamfund er det almindeligt at forebygge mod krig og ufred mellem nabostammer ved at sørge for ægteskaber mellem f.eks. høvdingernes børn. Det betyder, at man lettere kan følge med i, hvad der foregår ovre hos 'de andre' – og hvem vil i øvrigt gå i krig mod sin egen datter eller søns landsby?

Noget i retning af den samme tanke opstod i Europa i årene efter Anden Verdenskrig, da ideen til Den Europæiske Kul- og Stålunion blev fostret – det, der senere udviklede sig til EU.

Ideen var ganske ligetil. Ved at gøre kul- og stålproduktionen til et fælles anliggende gjorde man det meget vanskeligt for et enkelt land at opruste. Kul og stål var nemlig grundlaget for den krigsmaskine, som blev opbygget i Nazityskland i 1930'erne, og når man førte gensidig kontrol med hinandens produktion, ja, så var oprustning i det skjulte ikke mulig.

Seks lande var med i unionen: Italien, Holland, Belgien, Luxembourg og de gamle arvefjender (Vest)Tyskland og Frankrig. Ideen var bl.a. undfanget af den franske økonom Jean Monnet og Frankrigs udenrigsminister Robert Schuman, som den 9. maj 1950 fremlagde planerne om Kul- og Stålunionen. Ved indgangen til 1952 var unionen en realitet.

Der er ingen tvivl om, at det var afgørende for de franske arkitekter bag unionen at holde Tyskland i meget kort snor. Tyskland havde været hovedaggressoren i de to verdenskrige og skulle ikke igen have mulighed for at angribe sine naboer. Og da tidligere fredstraktater havde vist sig ikke at være det papir værd, de var skrevet på, syntes dette forpligtende og praktisk orienterede samarbejde at være den bedste sikring af freden.

Yderligere handlede det for de involverede lande også helt basalt om at få gang i økonomien. Energi- og stålproduktionen var essentiel både i selve genopbygningen og i udbedringen af skaderne efter krigen. Derudover ville en øget produktion skaffe flere folk i arbejde og give penge til både erhvervslivets pengeskabe og de slunkne statskasser. Kul- og Stålunionen var på den måde et velfærdsprojekt, der skulle starte en selvforstærkende økonomisk udvikling, styrke unionslandene og højne levestandarden for den enkelte borger. I mellemkrigsårene havde man set, hvordan krise og forarmelse havde givet næring til f.eks. nazisterne i Tyskland, og sådan en ustabilitet ville man for alt i verden undgå. Ikke mindst fordi mange mente, at de kommunistiske lande, med Sovjetunionen i spidsen, kunne udgøre en væsentlig trussel mod de vestlige lande.

Men ud over hensigter om fred og mere velstand var der også et andet mål med oprettelsen af Kul- og Stålunionen. Som nævnt ovenfor var de gamle europæiske stormagter mod slutningen af Anden Verdenskrig blevet skubbet til side og den verdenspolitiske scene overtaget af Sovjetunionen og ikke mindst USA. Sidstnævntes næsten totale dominans i Vesteuropa var især en torn i øjet på Frankrig. En bagtanke med Kul- og Stålunionen har derfor fra starten været at genvinde tabt terræn og magt. Man omorganiserede så at sige de gamle stormagtsdrømme til en ny: et fælles Europa, der kunne matche USA og Sovjetunionen.

SCHUMAN-ERKLÆRINGEN

Den 9. maj 1950 præsenterede den franske udenrigsminister, Robert Schuman, planerne for Den Europæiske Kul- og Stålunion. Ideen var at binde de deltagende seks lande tæt sammen gennem et industrisamarbejde, der ville forhindre oprustning til krig – og samtidig bane vej for et bredere politisk samarbejde.

Schuman var selv varm fortaler for en europæisk fæderation og blev senere formand for Europa-Parlamentet. I 1963 erklærede Schuman, at det også var nødvendigt at inddrage de østeuropæiske lande i samarbejdet.

Faktisk var der i de år stor opbakning til en samling af Europa, selv i det senere så skeptiske Danmark. En meningsmåling viste i 1950, at 60% af danskerne støttede tanken om Europas Forenede Stater.²

På den ene side kan man hævde, at det samarbejde, der siden udviklede sig til EU, og som nu igen har fred og stabilitet som et centralt element i skåltalerne, fra starten var et fredsprojekt af den ædle slags. Det holder tilhængerne af et fortsat udvidet samarbejde da også af at fremhæve.

På den anden side peger kritikere og modstandere af EU-udviklingen på, at samarbejdet fra starten blot har været et forsøg på at generobre fortidens magt, og at EU derfor ikke udgør nogen nyskabelse på den verdenspolitiske scene. Set fra denne synsvinkel er EU ikke noget reelt alternativ, som f.eks. ville kunne bedre forholdet og fordelingen mellem de rige og de fattige i verden, men blot en genoplivning af et gammelt magtcenter – og i den sammenhæng ikke en tøddel bedre end USA.

Sandheden er nok, at der er noget om begge dele. De forskellige sider af samarbejdet er blevet fremhævet alt efter de verdenspolitiske omstændigheder.

KILDER

1. ERIC HOBSBAWM: "EKSTREMERNES ÅRHUNDREDE – VERDENS HISTORIE 1914-94". SAMLEREN, 1997.

2. SØREN MØRCH: "DEN NY DANMARKSHISTORIE 1880-1960". GYLDENDAL, 1982.

EN USÆDVANLIG ARBEJDSPLADS – FRA FÆLLES TIL INDRE MARKED

KAPITEL 2

2.1 TRAKTATEN FRA ROM

Uanset om man er tilhænger, modstander eller midt imellem, så er EU en usædvanlig størrelse. EU af i dag er verdens mest vidtgående samarbejde, når det handler om politisk integration imellem selvstændige stater. Intet andet sted finder man et samarbejde, hvor selvstændige nationer har overladt så store dele af deres politik til et fællesskab. Det er sket uden krige, men selvfølgelig ikke uden gnidninger og konflikter. I dette kapitel skal vi se på, hvordan EU har udviklet sig til det komplicerede fællesskab, det er i dag.

Startskuddet lød i 1957, da de seks lande i Kul- og Stålnationen – Frankrig, Vesttyskland, Italien, Holland, Belgien og Luxembourg – skrev under på Rom-traktaten, der trådte i kraft fra 1958. Kul- og Stålnationen var som beskrevet i forrige kapitel det første overstatslige samarbejde i Europa, og med Rom-traktaten forvandlede de seks lande det praktiske samarbejde på nogle få industriområder til et bredere økonomisk fællesskab. EF, De Europæiske Fællesskaber, var født. ^[FIG. 2.1]

Rom-traktaten handlede først og fremmest om at skabe et fælles økonomisk territorium, der omfattede:

■ **TOLDUNIONEN:** Med en toldunion afskaffede man toldafgifter og begrænsninger på handelen de seks lande imellem. Varer kunne nu distribueres mellem landene på samme måde, som de før havde været i omløb mellem byer i de enkelte lande.

■ **FÆLLESMARKEDET:** Toldunionen betød også, at de seks lande vedtog fælles toldregler. Man handlede altså med de seks lande på samme betingelser. De Seks, som de også blev kaldt, var nu et fæl-

les marked – og Fællesmarkedet blev også den almindelige betegnelse for EF.

■ **LANDBRUGSPOLITIKKEN:** Den fælles landbrugspolitik blev søsat i 1962, og den skulle senere blive den dyreste og et af de mest besværlige politikområder i EF og EU. I dag udgør den alene omkring 45% af EU's samlede budget.

2.2 STADIGT TÆTTERE PÅ HINANDEN

Et så tæt økonomisk samarbejde kunne ikke lade sig gøre uden politisk integration, dvs. at landene også måtte koordinere og samordne deres politik og love på en lang række områder. Lige så afgørende som de konkrete samarbejdsområder var det derfor, at landene med Rom-traktaten sagde ja til mere og mere politisk samarbejde. I forordet til traktaten, den såkaldte præambel, erklærede De Seks, at de var “besluttet på at skabe grundlag for en stadigt snævrere union mellem de europæiske folk.” Stadigt snævrere – kan det betyde andet end, at endemålet er Europas Forenede Stater? Kan det gøres på andre måder end ved at oprette en fælles regering og lave fælles institutioner? Diskussionen om den føderale udvikling har til alle tider præget den danske debat om EF og EU.^[FIG. 2.2] Og spørgsmålet om, hvilke områder EU skal have råderet over, har spillet en stor rolle i både udvidelsesforhandlingerne og i debatten om forfatningstraktaten.

Uomtvisteligt er det, at først EF og siden EU har kastet sig over stadig flere arbejds- og politikområder, men ordet ‘føderal’ er der ikke mange politikere, der vil tage i deres mund. Det er stadig nationalstaterne, der er udgangspunktet. Når det alligevel i manges øjne går i retning af et stadigt tættere samarbejde, skyldes det måske først og fremmest den funktionalistiske måde,^[FIG. 2.3] EF/EU har udviklet sig på. EU er på den ene side baseret på selvstændige nationers eksistens. På den anden side er EU også præget af, at et øget samarbejde om økonomiske og praktiske anliggender har smittet af – en spill over-effekt – på det politiske liv og dermed forstærket integrationen. Den politiske integration er, med et matematisk udtryk, en funktion af det økonomiske samarbejde.

Set over et længere forløb kan man sige, at den samlede integration har taget afsæt i skiftevis det økonomiske og det politiske område i en slags pingpong-effekt. Når politikerne har besluttet at øge integrationen gennem politiske beslutninger, har det skabt grundlag for øget økonomisk integration og tilpasninger af velfærden – og denne øgede integration giver så igen anledning til nye politiske beslutninger.^[FIG. 2.4]

MED DE I FORANSTÅENDE ARTIKEL NÆVNTE MÅL FOR ØJE SKAL FÆLLES-
SKABETS VIRKE UNDER DE BETINGELSER OG I DET TEMPO, SOM ER BE-
SKREVET I DENNE TRAKTAT, INDEBÆRE:

**ROM-TRAKTATENS
ARTIKEL 3**

[FIG. 2.1]

- (a) ophævelsen, medlemsstaterne imellem, af told og kvantitative restriktioner af varers ind- og udførsel såvel som af alle andre foranstaltninger med tilsvarende virkning,
- (b) indførelse af en fælles toldtarif og en fælles handelspolitik over for tredjelande,
- (c) fjernelse af hindringerne for den frie bevægelighed for personer, tjenesteydelser og kapital mellem medlemsstaterne,
- (d) indførelse af en fælles politik på landbrugsområdet,
- (e) indførelse af en fælles politik på transportområdet,
- (f) gennemførelse af en ordning, der sikrer, at konkurrencen inden for fællesmarkedet ikke forbrejdes,
- (g) anvendelse af fremgangsmåder, der muliggør en samordning af medlemsstaternes økonomiske politik, og som gør det muligt at modvirke uligevægt på deres betalingsbalancer,
- (h) indbyrdes tilnærmelse af de nationale lovgivninger i det omfang, dette er nødvendigt for fællesmarkedets funktion,
- (i) oprettelse af en europæisk Socialfond med henblik på at forbedre arbejds-tagernes beskæftigelsesmuligheder og bidrage til en højnelse af deres levestandard,
- (j) oprettelse af en europæisk Investeringsbank, der har til formål at lette Fællesskabets økonomiske ekspansion gennem skabelsen af nye ressourcer,
- (k) associering af de oversøiske lande og territorier med henblik på at forøge samhandelen og på i fællesskab at fremme den økonomiske og sociale udvikling.

Sådan så teksten ud i den oprindelige Rom-traktat. Siden er flere punkter kommet til, og nogle er skiftet ud eller fornyet.

KILDE:
EU-KOMMISSIONEN.

Føderalisme har gennem årene været et meget omdiskuteret begreb i EF/EU-sammenhæng, og et føderalt EU er nærmest blevet synonym med Europas Forenede Stater – den totale integration med andre ord.

Føderalisme er dog ikke nogen egentlig teori om integration, men derimod en politisk teori om, hvordan man kan fordele magten i et politisk forbund. Et eksempel er den tyske forbundsstats opdeling af magt mellem delstaterne og forbundsregeringen.

Føderalismen har fra EF's start haft dannelsen af en forbundsstat som mål: en fælles regering, et fælles parlament, en fælles hær – præcis som i en nationalstat. Men der skulle skelnes klart imellem de opgaver, der skulle løses af EF/EU, og de opgaver, der skulle klares nationalt. Udgangspunktet skulle være subsidiaritets- eller nærhedsprincippet: Beslutningen skulle træffes så tæt på borgerne som muligt.

Heri ligger der en modsætning: Når beslutningerne i de konkrete sager skal træffes så tæt på borgerne som muligt, kan man, som føderalisterne da også gør, hævde, at det er borgerne – ikke regeringerne – der driver integrationen fremad. Men for at nå dertil er det netop nødvendigt, at politikerne og eliten foretager nogle drastiske indgreb for at ændre den nuværende magtfordeling. På den måde er føderalismen et resultat af bevidste politiske handlinger. I EU-regi ville det være beslutninger på højeste niveau – det, man kalder "high politics".

I EF/EU-sammenhæng er den føderale model stødt på modstand, ikke mindst i de nordiske lande og Storbritannien. Nationalstaterne har tydeligvis fortsat stor appel.

FØDERALISME

[FIG. 2.2]

Funktionalismen har sammen med føderalismen været den integrationsteori, der har præget dannelsen af EF. Ligesom føderalismen har den sit udgangspunkt i ønsket om at forhindre nye militære konfrontationer mellem de lande, der deltager i et givet samarbejde.

Tilhængerne af funktionalismen mener, at integrationen i EF og på globalt plan burde ske gennem konkret arbejde for at sikre, at befolkningen får opfyldt basale behov som mad, boliger, arbejde og sundhed. Funktionalisme er altså på den måde integration, der er drevet frem af velfærdsudvikling – derfor kalder man også funktionalismen for "integration fra neden".

Disse opgaver løses bedst i et internationalt samarbejde, men kræver ikke nødvendigvis et politisk samarbejde, og derfor mente funktionalisterne ikke, at f.eks. EF havde behov for en fælles regering. Tværtimod risikerer man med en fælles regering at forstørre den nationale magtkamp til international størrelse. Men de problemer, man satte sig for at løse i EF, kan ikke løses udelukkende gennem tekniske tiltag. Det er umuligt at have et vidtgående økonomisk samarbejde nationer imellem, uden at det politiske spiller en rolle.

FUNKTIONALISMEN

[FIG. 2.3]

En tredje teori om integrationen i Europa tager afsæt i det, der egentlig skete i årtierne efter Anden Verdenskrig. Neofunktionalismen trækker på både føderalisme og funktionalisme: Integrationen bør foregå gradvist og være baseret på konkret, praktisk samarbejde om afgrænsede opgaver. Men EF bør også have en politisk dimension, som skal være overnational – målet er på længere sigt at erstatte funktioner i nationalstaten med overstatslige politiske magtcentre.

Neofunktionalismen forklarer det faktum, at integrationen finder sted med en slags afsmitnings- eller spill over-effekt. Det ene fører så at sige det andet med sig. Hvis man vil have en fælles landbrugspolitik, må man regulere valutapolitikken for at sørge for rimelige konkurrencebetingelser, og gør man det, må man sørge for en vis balance mellem landenes økonomier. Og så fremdeles.

Svagheden ved teorien er, at den som udgangspunkt ikke tog højde for hverken politiske faktorer eller samfundsbegivenheder som f.eks. oliekrisen i 1973, der satte store dele af den europæiske integration på *standby* i to årtier.

NEO-FUNKTIONALISMEN

[FIG. 2.4]

2.3 SAMARBEJDE I BREDDEN OG I DYBDEN

Det var måske ikke så mærkeligt, at de seks lande kastede sig i armene på hinanden i 1950'erne. Ude i verden skærpedes Den Kolde Krig og våbenkapløbet mellem USA og Sovjetunionen, og derfor var et stærkt og forenet Europa nok at foretrække. Dels for at værne sig mod 'truslen fra øst', et stadigt stærkere og mere aggressivt Sovjetunionen, der med nedkæmpelsen af et oprør i Ungarn i 1956 havde vist sig mere end parat til at forsvare 'sit' territorium. Og dels for at dæmme op for den amerikanske dominans, der nu ikke kun var økonomisk funderet, men begyndte at antage mange former, ikke mindst på det kulturelle område.

Tilsammen fik det de seks lande bag Rom-traktaten til at gå temmelig vidt i forsøget på at samordne og integrere deres politik. De skabte med traktaten nogle nye og – skulle det vise sig – effektive instrumenter til at føre fællesskabet ind på stadig nye områder i et mere og mere detaljeret og udbygget samarbejde. Integrationen er på den måde sket både i bredden (flere områder inddrages) og i dybden (detaljeret lovgivning på de enkelte områder).

EF fik således en afgørende indflydelse på – og kunne diktere eller tilsidesætte – lovgivningen i de enkelte lande. Landene skulle afgive magt i et indtil da uset omfang, og nu kom tiltagene til at handle om "fællesskabets interesser".

I Rom-traktaten var det specielt tre nyskabelser, der gjorde EF og siden EU til mere end en almindelig samarbejdsorganisation:

■ **KOMMISSIONEN:** Kommissionen var det tætteste, det europæiske samarbejde kom og stadig kommer på en overstatslig regering. Det er den, der tager initiativ til nye EF/EU-lovgivninger (retsakter). Det er også Kommissionen, der skal kontrollere, om reglerne bliver fulgt, og som kan slæbe landene for den fælles EF-domstol, hvis de overtræder dem. Kommissionens 20 medlemmer udpeges af regeringerne, men de repræsenterer ikke landene og skal i stedet arbejde for "fællesskabets interesser".

■ **RETSAKTER:** EF fik to former for lovgivning – forordninger og direktiver – som eksisterer den dag i dag. Forordninger er direkte lovgivning, der som noget helt nyt straks havde gyldighed i medlemslandene, helt på linje med nationale love. De skal ikke først godkendes i de nationale parlamenter, som det ellers er normalt i andre internationale organisationer. Direktiver er en slags ramme med nogle minimumskrav, som landene selv skal udfylde ved at vedtage love på nationalt plan, der lever op til den fælles standard.

■ **VEDTAGELSESGLEDER OG FLERTALSBESLUTNINGER:** Med Rom-traktaten blev det muligt at gennemføre fælles regler, uden at

alle lande var enige. Hvis flertallet var stort nok, ja, så måtte også de lande, der var imod, indføre reglerne – de kunne ikke nedlægge veto og dermed stoppe forslaget. Disse bindende flertalsafgørelser blev i starten kun brugt i begrænset omfang, enstemmighedsprincippet var det mest brugte. Men efterhånden som EF/EU er vokset, og flere politikområder er blevet inddraget, træffes flere og flere beslutninger på grundlag af flertalsafgørelser. Diskussionen om brugen af flertalsafgørelser er også central i forbindelse med udvidelsen af EU og i debatten om den nye forfatningstraktat.

2.4 DE ISKOLDE, MEN GLADE 60'ERE

Med Rom-traktaten i baglommen marcherede De Seks ind i 1960'erne. Det blev et årti, hvor flere af medlemmerne havde kvaler med løsrivelseskrigene i de sidste kolonier, mens Den Kolde Krig kulminerede med opførelsen af Berlin-muren i 1961 og Cuba-krisen i 1962. Samtidig fik supermagten USA problemer på flere fronter – først indenrigspolitisk med mordet på præsident John F. Kennedy i 1963 og siden udenrigspolitisk med den stadigt mere kritiserede krig i Vietnam.

Men 60'erne var også årtiet, hvor velfærden for alvor bredte sig i en række europæiske lande, og hvor massekulturen, først og fremmest som musik, slog igennem. I EF-regi fortsatte arbejdet med at udbygge og uddybe det økonomisk fællesskab. ^[FIG. 2.5]

Allerede i 1961 ansøgte Storbritannien, Irland og Danmark om medlemskab, men der skulle gå hele 12 år, før de tre lande kom indenfor i varmen. En genoplussen af den gamle rivalisering mellem de europæiske stormagter betød, at den franske præsident Charles de Gaulle modsatte sig optagelsen af Storbritannien.

De Gaulle, der havde været leder af den franske modstandsbevægelse under krigen, stræbte efter at genskabe en fransk stormagt. Han stod bag opbygningen af en fransk atomvåbenstyrke og førte en udenrigspolitisk linje, der var pro-arabisk og særdeles kritisk over for USA. Og da USA's tætteste allierede i Europa også på det tidspunkt var Storbritannien, insisterede de Gaulle på at holde briterne ude af EF. Sådan blev det, og også forhandlingerne med Danmark og Irland blev stoppet. Den franske modstand mod optagelsen af Storbritannien ændrede sig med Charles de Gaulles død i 1970. Da Storbritannien i 1973 kom med i EF, blev det af nogle tolket som en styrkelse af bevægelsen hen imod et forenet Europa, mens andre – overvejende franske iagttagere – modsat mente, at man nu havde svækket mulighederne for den ultimative forening i en europæisk føderation.

NEJ TIL STORBRITANNIEN

[FIG. 2.5]

Samtidig fik EF en lillebror i EFTA, Den Europæiske Frihandelssammenslutning. I 1960 gik Danmark og seks andre lande sammen i et samarbejde, hvor man kopierede frihandelen fra EF. Alle industrivarer kunne frit handles mellem EFTA-landene, men uden at man

stræbte efter den politiske integration. Siden er alle EFTA-landene, på nær Norge, Schweiz og Island, blevet medlemmer af EF/EU, og i 1984 enedes EF og EFTA om at lade frihandelsaftalen gælde mellem de to organisationers medlemslande.

2.5 FRA FLÆSKEPRISER TIL KRISE

EFTA-medlemsskabet blev for Danmark i 1973 afløst af et EF-medlemskab, da vi trådte ind i EF sammen med Storbritannien og Irland. I Danmark skete det efter en folkeafstemning i oktober 1972, som gav en temmelig klar tilslutning til medlemskabet, mens Norge kort forinden havde takket nej.

Det var stadig det økonomiske og handelsmæssige fællesskab, der var i fokus – i Danmark handlede afstemningen i høj grad om flæskepriser og de økonomiske fordele ved medlemskabet. Og i de følgende år kom det i endnu højere grad til at handle om penge.

Oliekrisen – udløst af de olieproducerende landes beslutning om at hæve priserne – skabte en voldsom økonomisk tilbagegang, en recession, der ikke var set lige siden 1930'erne. Den kom til at plage den vestlige verden og dermed også EF-landene op gennem 1970'erne og 1980'erne.

Arbejdsløshed havde kun været et lille problem i de dynamiske 1960'ere, men nu eksploderede ledigheden. Massearbejdsløsheden var en realitet, også i Danmark, og det var med til at sende de offentlige udgifter i vejret. På ét år, kort efter at krisen startede i 1973, faldt den vestlige industriproduktion med 10% og den internationale handel med 13%.

Det gjorde landenes økonomier sårbare. Det politisk-økonomiske råderum blev mindre i de enkelte lande, og det handlede i høj grad om at beskytte sig. Men EF-landenes samlede modtræk var ganske få. Fællesskabet var ikke gearet til at håndtere den slags internationale kriser.

2.6 HÅNDEN OVER VALUTAEN

I et forsøg på at beskytte deres valutaer havde landene allerede i 1972 etableret den såkaldte valutaslange – et samarbejde, der skulle forhindre for store udsving mellem de forskellige valutaer og altså bl.a. afbøde spekulation i EF-landenes valutaer og samtidig lette samhandelen. Her fødtes også tanken om en egentlig fælles valuta, men den krise, der fulgte, førte til, at man skrinlagde planerne, der først blev genoptaget i slutningen af 1980'erne.

Slange-samarbejdet blev dog i 1979 til Det Europæiske Valutasamarbejde (Det Europæiske Monetære Samarbejde, kaldet EMS'en), som fastlægger de indbyrdes kurser EF-valutaerne imellem.

1979 var også året, hvor det første direkte valg til Europa-Parlamentet blev afholdt. Parlamentet blev oprettet med Rom-traktaten, men havde hidtil været indirekte valgt gennem landenes parlamenter. Nu skulle befolkningerne til stemmeurnerne, hvilket f.eks. i Danmark udløste stærk begrænset interesse.

De to tiltag – EMS'en og de direkte valg til Europa-Parlamentet – pegede frem mod indførelsen af den fælles mønt, euroen, og mod den debat om den folkelige deltagelse, som brød ud i lys lue i starten af 1990'erne.

Men den massearbejdsløshed, som den europæiske befolkning var hårdest ramt af under den voldsomme krise i 1970'erne og 1980'erne, kunne EF tilsyneladende ikke stille noget op over for. Enkelte lande forsøgte sig med økonomiske eksperimenter, men i fællesskabets navn blev der ikke foretaget nogen markante og direkte forsøg på at nedbringe ledigheden.

EUROPA-PARLAMENTET

Parlamentet kan ikke selv stille forslag, men skal høres, og kan vedtage forslag sammen med Ministerrådet. Parlamentet skal godkende EU's budget og udøver demokratisk kontrol med Kommissionen og Rådet.

De 626 medlemmer, MEP'ere, er valgt ved direkte valg i medlemslandene for fem år ad gangen. Danmark har 16 medlemmer.

Efter udvidelsen og valget i 2004 er der 732 medlemmer, heraf 14 danske.

MEP'erne har på tværs af nationalitet fordelt sig i en række politiske grupper.

2.7 ET VOKSENDE INDRE MARKED

I stedet koncentrerede EF-landene sig atter om at øge integrationen på det økonomiske område, og med indførelsen af det indre marked i 1986 tog de nu 12 medlemslande endnu et skridt i retning af fuldstændig økonomisk integration: Den Europæiske Fællesakt – eller EF-pakken, som den blev kaldt i Danmark – skulle rydde nogle af de hindringer af vejen, der fortsat eksisterede for den frie handel.

Med Rom-traktatens toldunion havde man fjernet toldmure og -forskelle mellem medlemslandene og siden afskaffet begrænsningerne i de mængder af varer, der kunne handles over grænserne i EU. Nu skulle det indre marked så sørge for, at der blev indført fælles regler for varens indhold og fremstilling. Det viste sig nemlig, at der fortsat var masser af hindringer for, at varer fra f.eks. Spanien kunne sælges i Danmark – de såkaldte 'tekniske handelshindringer'.

Landene havde stadig vidt forskellige regler for både produktion og indhold, f.eks. når det gjaldt indholdet af tilsætningsstoffer, sikkerhedskrav og miljøhensyn. Disse meget forskellige regler skulle harmoniseres, dvs. gøres fælles. For at det overhovedet kunne fungere, besluttede man i 1985, at de indre markedsbestemmelser skulle vedtages med kvalificeret flertal – dvs. at et enkelt land ikke havde magten til at hindre reglerne i at blive gennemført.

2.8 UNIONEN ER STENDØD

Men det siger sig selv, at det ikke var og er problemfrit. Det, der umiddelbart handlede om varer og handel, involverede politiske områder, som indtil da udelukkende havde været nationale anliggender, først og fremmest inden for miljø og sundhed.

Selv om en række tilhængere forsikrede om, at der ikke var tale om et politisk integrationsprojekt, og argumenterede med, at f.eks. miljøpolitikken ville få et løft i en række – først og fremmest – sydeuropæiske lande, udløste det indre marked kritik af og bekymring for, at de fælles standarder ville blive sat for lavt.^[FIG. 2.6] Der var ganske enkelt en frygt for, at det ville fratage landene deres selvbestemmelse, og at det indre marked derfor i høj grad var et politisk projekt.

Mens integrationsivrige politikere i andre lande ikke lagde skjul på det politiske i projektet, forsøgte politikere i EU-skeptiske lande at overbevise vælgerne om, at det indre marked ikke var et skridt i retning af noget, der bare lugtede af en politisk union. Således også i Danmark op til folkeafstemningen om EF-pakken i 1986, hvor daværende statsminister Poul Schlüter proklamerede: »Unionen er stendød, hvis vi stemmer ja«.

Både op til afstemningen om EF-pakken i 1986 og Maastricht-traktaten i 1992 drejede en stor del af den danske debat sig om miljøgarantien: I Den Europæiske Fællesakt blev det i paragraf 100A garanteret, at de enkelte lande kunne have højere miljøstandarder end de fælles vedtagne.

På den måde forsøgte man på miljøområdet at imødegå kritikken af det indre markeds indflydelse på de politiske områder, der ellers ikke hørte under EF – en kritik, der ikke mindst kom fra dansk hold.

Men paragraffen har mildest talt været omdiskuteret, for den indeholder også en række begrænsninger: Høje miljøkrav må ikke være en skjult beskyttelse af landets egne produkter og bruges til f.eks. at holde spanske varer ude af det danske marked. Om kravene er rimelige eller ej, afgøres i sidste ende ved EF-Domstolen, hvis landene ikke kan blive enige internt. Desuden gælder garantien ikke på landbrugsområdet, men kun inden for industriproduktion. Brugen af miljøgarantien skal godkendes af Kommissionen, og et land kan kun bruge den, hvis der er særlige forhold i landet og videnskabeligt bevis for, at det er nødvendigt. Det er med andre ord en garanti med begrænsninger.

På den ene side har inddragelsen af miljøområdet utvivlsomt hævet standarden i en række lande, og betydet, at EU – særligt i 1990'erne – fik en væsentlig grønnere profil. På den anden side rejser miljøgarantien også spørgsmålet, om der ikke burde sættes endnu højere standarder, så miljøet simpelthen blev prioriteret højere end konkurrencehensyn.

Miljødiskussionen er dermed et godt eksempel på, hvor svært det er at gøre alle tilfredse i et kompliceret samarbejde som EF/EU.

MILJØGARANTIEN

[FIG. 2.6]

UNION I MED- OG MODVIND – FRA MAASTRICHT TIL NICE

KAPITEL 3

3.1 UNIONEN BLOMSTRER OP

På det rent praktiske plan var indførelsen af det indre marked med Den Europæiske Fællesakt (EF-pakken) fra 1986 en ordentlig mundfuld. Og mange mente da også, at nu kunne samarbejdet ikke strækkes længere. Men det modsatte blev faktisk tilfældet. Unions-tanken, ideen om et forenet Europa, levede i bedste velgående, og i slutningen af 1980'erne tog planerne for såvel en politisk union som den Økonomiske og Monetære Union, ØMU'en, form. Opløsningen af Sovjetunionen i 1991 og de følgende års sammenbrud i de totalitære regimer i Central- og Østeuropa var også med til at give ekstra medvind til visionen om en union.

Oven i Den Europæiske Fællesakt om det indre marked havde EF-landene i 1987 liberaliseret kapitalbevægelserne. Det betød f.eks., at virksomheder og pengeinstitutter nu kunne slå sig ned, hvor i EF de ville, at alle EF-borgere kunne oprette en konto i et hvilket som helst EF-land, og at man som dansk pensionist eller studerende kunne tage pensionen eller SU'en med sig til et andet EF-land. Samtidig med disse meget praktiske ændringer pegede liberaliseringen direkte frem mod indførelsen af en fælles valuta. Desuden var en kreds af EF-landene i 1990 gået sammen om Schengen-konventionen, der fra 1995 afskaffede grænsekontrollen landene imellem, etablerede et samarbejde mellem politiet i de forskellige lande og havde som mål at oprette en stærkere kontrol af de ydre grænser med fælles regler for asylansøgere. Også disse bestræbelser førte til en inddragelse af andre politiske områder, og de har fået stor betydning for opfattelsen af EU som en juridisk myndighed.

Danmark er først senere, i 1997, kommet med i Schengen-aftalen, der blev en del af selve EU-samarbejdet med Amsterdam-traktaten fra 1998.

3.2 IDEEN MED ØMU'EN

Men tilbage til ØMU'en – den, der betød, at de fleste EU-lande indførte den fælles valuta, euroen, ved årsskiftet til 2002. ØMU-tanken blev født allerede tilbage i 1970'erne, men den økonomiske krise, der satte ind i 1973, amputerede ideen, og først efter beslutningen om det indre markeds indførelse var truffet, kom ØMU'en for alvor på bordet igen. Fra 1990 startede 12 af EF-landene ØMU-procesen, og med Maastricht-traktaten to år senere blev ØMU'en en del af traktatgrundlaget.

ØMU-projektet dominerede EU-samarbejdet i 1990'erne. ØMU'en handler om meget mere end fælles valuta – den er ganske enkelt en test på viljen til at bevæge sig hen imod et Europa med klare føderale træk. Det har hverken tilhængere eller modstandere været i tvivl om. ØMU'en er en del af målsætningen om enhed.

Det skal ikke forstås sådan, at ØMU'en i sig selv vil føre til en føderation eller kun kan eksistere, hvis en sådan oprettes. Men den peger mod en højere grad af overstatslig styring: Magt flyttes fra landene til centrale, europæiske myndigheder på områder, som er bestemmende for de enkelte landes økonomiske politik på et meget detaljeret niveau. ØMU'en indeholder to hovedelementer:

■ **EN ØKONOMISK UNION:** Landene skal føre en fælles økonomisk politik, og det lægger bånd på landenes handlemuligheder. Det nationale finanspolitiske råderum indskrænkes med ØMU'ens krav om at reducere den offentlige gæld og sætte grænser for underskud på statsbudgettet.

■ **EN MONETÆR UNION:** Et udvidet valutasamarbejde med fælles møntenhed som endemål. Skal fjerne hindringer for vare- og pengebevægelser over landegrænserne og er dermed en logisk opfølgning på det indre marked.

Men ØMU'en blev efter Berlin-murens fald også et tegn på, at de gamle modsætninger i Europa eksisterede endnu. Tyskland var blevet genforenet i 1990, landets valuta, D-marken, var klart Europas stærkeste, og der var derfor bekymring for, hvad dette nye 'Stor-tyskland' kunne finde på (se også kapitel 4). Med ØMU'en kunne man binde den tyske økonomi til de øvrige landes og forhindre, at Tyskland ville stikke af fra feltet og køre sit eget løb. 'Indbindingsstrategien' blev denne tankegang kaldt, hvilket ganske godt viser, at der stadig er masser af gammeldags storpolitisk tænkning i ØMU'en.

3.3 ØMU MED PROBLEMER

Næsten 20 års økonomisk lavvande havde vist, hvor svaghederne i den europæiske økonomi lå, og for ikke at tabe det hele på gulvet, planlagde man at gennemføre ØMU'en i tre faser. De to første – hvor Danmark stadig befinder sig – handler om at forberede tredje fase, som består i at indføre en fælles valuta. Allerede i de to første faser opstod der problemer.^[FIG. 3.1]

En central del af forberedelserne var, at landene skulle leve op til de såkaldte konvergenskrav. Det betyder, at EU-landenes økonomiske politik skal ligne hinanden og leve op til samme standarder, såsom størrelsen af underskuddet på det offentlige budgetter og statens gæld, størrelsen på inflationen, og hvor høj renten er. Kan et land ikke opfylde disse krav, må det ikke komme med i den fælles valuta, fordi ustabilitet i ét land kan bringe de andres økonomiske stabilitet i fare.

Desværre for tilhængerne viste det sig hurtigt, at selv store lande som Tyskland og Italien havde problemer med at overholde kravene. Så for ikke at sætte hele projektet over styr enedes man til sidst om at moderere kravene.

Specielt to episoder havde gjort indtryk: I 1992 – altså blot to år efter opstarten – måtte både Italien og Storbritannien træde ud af valutasamarbejdet. Krisen kradsede i de to lande, og de så sig nødsaget til at devaluere liren og pundet. De gjorde altså deres egen valuta mindre værd og dermed deres varer billigere. Det blev gjort for at få gang i eksporten og på den måde skabe arbejdspladser. Men netop denne finanspolitiske frihed giver landene afkald på i ØMU'en, og usikkerheden om de to valutaers bæreevne skabte tvivl om perspektiverne i euro-projektet. Krisen blev overvundet.

INDFØRELSEN AF DEN ØKONOMISKE OG MONETÆRE UNION VAR OPDELT I TRE FASER:

ØMU'ENS TRE FASER

[FIG. 3.1]

1. FASE (FRA 1990)

Betød et tættere samarbejde om den økonomiske politik og frie kapitalbevægelser.

2. FASE (FRA 1994)

Blev fastlagt med Maastricht-traktaten og betød, at landene blev pålagt nogle adgangskrav – de såkaldte konvergenskrav. Landene skulle have styr på de offentlige finanser, renten og inflationen skulle være lav og valutaen stabil.

3. FASE (FRA 1999)

Bestod af en fastlåsning af kurs og indførelse af fælles mønt – nemlig euroen. Indebær fælles penge- og valutakurspolitik og oprettelsen af Den Europæiske Centralbank.

Danmark deltog i de to første faser, men står uden for den tredje fase på grund af vores EU-forbehold. I efteråret 2000 sagde Danmark nej til euroen.

3.4 STABILITET – SÅDAN DA

For at sikre, at landene nu også indrettede deres finanspolitik efter reglerne, indgik ØMU-landene i 1997, på trinnet til ØMU'ens tredje fase, den såkaldte Stabilitets- og Vækstpagt. Her lover de hinanden, at de vil opfylde de to konvergenskrav, der handler om statens underskud og gæld. I pagten bliver der lagt op til, at man kan give bøder til de lande, der ikke lever op til kravene. Alene truslen lægger således bånd på de enkelte landes mulighed for at foretage økonomiske manøvrer og eksempelvis skabe arbejdspladser ved at pumpe flere penge ud i den offentlige sektor.

Men at der fortsat er problemer med at leve op til pagtens løfter, blev illustreret så sent som i august-september 2003, hvor først Tyskland og dernæst Frankrig måtte fortælle EU-Kommissionen, at landene i 2004 ikke kunne leve op til kravet om et underskud på de offentlige budgetter på maksimalt 3%. Meddelelsen genstartede straks diskussionen om det realistiske i kravene til euro-landene, og i skrivende stund er det stadig ikke helt klart, hvad EU vil foretage sig.

I dag deltager 12 af de 15 EU-lande i euro-samarbejdet. Danmark sagde nej i september 2000, og Sverige meldte også fra med et klart nej ved en folkeafstemning den 14. september 2003. Endnu mangler Storbritannien at tage stilling.

3.5 UNIONEN VAR ALLIGEVEL IKKE STENDØD

ØMU'en blev altså – 20 år efter de første planer – skrevet ind som en del af det fælles grundlag med Maastricht-aftalen fra 1991, og den trådte i kraft fra november 1993. Og med den og de øvrige ændringer i Maastricht-traktaten var det klart: EF blev til EU – Den Europæiske Union.

Det gav ikke længere mening at hævde, at de 12 medlemslande blot havde et handelsmæssigt, økonomisk orienteret samarbejde. De var i færd med at sammenvæve stadigt flere dele af samfundslivet i medlemslandene. Unionen var politisk, lige så meget som den var økonomisk.

ØMU'en var uden tvivl det vigtigste signal om, at nu bevægede samarbejdet mellem de europæiske lande sig virkelig fremad. Men man inddrog også andre områder i selve traktaten, som miksede det overstatslige og det mellemstatslige samarbejde på en ny måde. For at holde tingene adskilt var Maastricht-traktaten, og dermed Unionen, delt op i tre dele, eller søjler, som det kaldes:

■ **SØJLE 1:** Her ligger det 'gamle' EF-samarbejde om bestemte politikker: det indre marked, landbrugspolitikken, ØMU'en mv. Her handler det altså om overstatslige dele af fællesskabet, og her er det Ministerrådet og Parlamentet, der begge bestemmer gennem den

STABILITETSPAGTEN

Med Stabilitets- og Vækstpagten fra 1997 binder euro-landene sig til nøje og vedvarende at overholde to af de krav, der lå i ØMU'ens 2. fase: Statsgælden må ikke overstige 60% af BNP, og det årlige underskud på de statslige budgetter må ikke være over 3% af BNP. Det lægger bånd på landenes finanspolitik, og for at det ikke skulle få negative virkninger på ledigheden, vedtog man også mål for at bekæmpe arbejdsløsheden. Det er dog – i modsætning til de økonomiske grænser – ikke forbundet med sanktioner, hvis man ikke overholder disse.

SVENSK NEJ

Den 14. september 2003 stemte Sverige om landets deltagelse i ØMU'ens tredje fase. Afstemningen fandt sted i skyggen af mordet på landets udenrigsminister, Anna Lindh, blot fire dage for inden. Ligesom ved den danske afstemning i september 2000 endte det med et nej, hvor 55,9% af svenskerne stemte nej, mens blot 42% stemte ja. Valgdeltagelsen var 82,6%. Den svenske befolkning stemte nej til trods for, at omkring 70% af politikerne i Riksdagen anbefalede et ja.

OVER- OG MELLEMSSTATSLIG

EU-samarbejdet er en blanding af overstatsligt og mellemstatsligt samarbejde:

■ **Overstatsligt samarbejde:** Et samarbejde er overstatsligt, hvis man kan vedtage regler, der har umiddelbar, direkte og bindende virkning i alle lande.

■ **Mellemstatsligt samarbejde:** Internationalt samarbejde, hvor de fælles beslutninger skal godkendes af de nationale parlamenter, før de kan træde i kraft og er bindende i landene.

fælles beslutningsprocedure, mens Domstolen kan dømme enten landene eller Kommissionen for overtrædelse af reglerne.

■ **SØJLE 2:** Her findes reglerne for Den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik (FUSP) – f.eks. fælles holdninger i forhold til globale begivenheder, deltagelse i FN-operationer eller aftaler om fælles EU-indsatser som dem på Balkan. Der er altså tale om mellemstatsligt samarbejde, hvor Ministerrådet bestemmer, og Domstolen ingen indflydelse har.

■ **SØJLE 3:** Her er de såkaldte Retlige og Indre Anliggender som f.eks. politisamarbejde og strafferetligt samarbejde, grænsekontrol, udlændingepolitik mv. Der er igen tale om et *mellemstatsligt* samarbejde.

Maastricht-traktaten må betragtes som et stort spring i den europæiske integrationsproces. Mens den økonomiske union hviler på søjle 1, kan man sige, at den politiske union går igen i alle tre søjler, men først og fremmest er tydelig i søjle 2: Hvis EU-landene kan enes om en fælles udenrigspolitik oven i den fælles økonomiske politik, så udgør EU på den internationale scene én stemme, og det er her, at modstandere af en føderation og en EU-stat begynder at protestere. Senere, i forbindelse med Amsterdam-traktaten i 1998, uddybede EU det udenrigspolitiske samarbejde ved at definere, hvordan EU kunne og skulle agere udadtil: Nu skelnede man mellem fælles strategier, fælles holdninger og fælles aktioner. Det blev muligt at træffe flere beslutninger ved flertalsafgørelser – dvs. uden at alle skulle blive enige. Der blev oprettet en post som udenrigspolitisk repræsentant eller koordinator – en slags forløber for unionens udenrigsminister, som den nye forfatningstraktat introducerer.

De mere integrationsivrige EU-politikere udtalte således begejstret, hvad der for danske politikere efter Maastricht var fyord: »Med traktaten om Den Europæiske Union begynder et nyt og afgørende stadie i den europæiske unionsproces, som inden for få år vil føre til virkeliggørelsen af det, som de stiftende fædre til det europæiske fællesskab drømte om efter forrige krig: Europas Forenede Stater,« sagde den daværende tyske kansler Helmut Kohl på sit parti, CDU's kongres i 1992. Og bare 11 dage før den danske folkeafstemning formanede Kohl og den franske præsident, Francois Mitterand, på det fransk-tyske topmøde i La Rochelle danskerne til at gøre det, »der er det bedste for dem selv.« Underforstået: stem ja.

MINISTERRÅDET

Ministerrådet, eller bare Rådet, er den centrale lovgivende forsamling i EU, som tager stilling til de forslag, Kommissionen kommer med. Dog er Europa-Parlamentet blevet medlovgiver på flere og flere områder. Ministerrådet tæller en repræsentant for hver af medlemsstaternes regeringer (som regel ministeren for det relevante fagområde), og stort set alle beslutninger træffes med enten enstemmighed eller kvalificeret flertal. Ved afstemningerne har små og store lande forskellig stemmewægt – dvs. forskellige antal stemmer i forhold til deres indbyggertal. Før de danske ministre tager til møde i Ministerrådet, forelægges de aktuelle sager for Folketingets Europaudvalg, der så giver ministeren mandat til at stemme for eller imod et givet forslag.

HVEM GØR HVAD I EU?

KOMMISSIONEN

- Varetager fællesskabets interesser.
- Udarbejder og fremsætter EU-lovforslag.
- Kontrollerer om medlemslandene overholder reglerne.

EUROPA-PARLAMENTET

- Varetager EU-borgernes interesser.
- Vedtager lovgivning sammen med Ministerrådet.
- Kontrollerer Kommissionen og godkender EU's budget.

MINISTERRÅDET

- Varetager de nationale interesser.
- Vedtager lovgivning alene eller sammen med Parlamentet.

NATIONALE PARLAMENTER

- Vedtager nationale love, der sikrer gennemførelse af EU-regler.
- Kan kontrollere om nærhedsprincippet overholdes.

3.6 DA DANMARK SAGDE NEJ

Men tilsyneladende havde stats- og regeringscheferne for meget fart på. Euro-skepsissen kom for alvor for dagen, da danskerne med et lille flertal ved folkeafstemningen den 2. juni 1992 sagde nej til Maastricht-traktaten. Det var et chok for EU-politikere og eliten i hele Europa. Og da det nogle måneder senere kun med nød og næppe lykkedes at hive et ja hjem i det ellers så integrationsivrige Frankrig, tvang det EU-toppen til nytænkning.

I det halve år, der fulgte efter det danske nej, havde EU-diplomaterne travlt med at finde en grimasse, der ku' passe. Man kunne på den ene side ikke lade et lille flertal i et af de mindste medlemslande standse integrationsprocessen. På den anden side ville det også se rigtig skidt ud, hvis man smed Danmark på porten, og med det spinkle franske ja var det i øvrigt blevet tydeligt, at skepsissen over for unionsplanerne ikke kun var et dansk fænomen.

I Danmark måtte den borgerlige regering erkende, at den ikke kunne forhandle en løsning på plads alene. Oppositionen – i skikkelse af Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti – forhandlede sig med regeringens tavse billigelse frem til det, der blev døbt 'det nationale kompromis'. Heri lavede man en fortolkning af det danske nej, og opstillede en liste med fire punkter i Maastricht-traktaten, som man formodede, at den danske befolkning ikke kunne acceptere. Denne liste tog regeringen og udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen med sig til topmødet i Edinburgh i december 1992, hvor den efter diplomatiske krumspring blev til de fire danske forbehold – områder, hvor Danmark fik lov til at stå uden for dele af traktaten. Og der befinder vi os endnu, selvom forbeholdene igen-nem årene har været debatteret mange gange.

FIRE FORBEHOLD

Efter det danske nej til Maastricht-traktaten fik Danmark på topmødet i Edinburgh i vinteren 2002 en aftale om særstatus. Med Edinburgh-aftalen fik Danmark forhandlet sig frem til fire forbehold og valgte at stå uden for unionssamarbejdet på følgende områder:

- Unionsborgerskabet.
- ØMU'ens tredje fase og dermed den fælles valuta.
- Forsvarssamarbejdet, som f.eks. den fælles udrykningsstyrke.
- Retlige og indre anliggender, som f.eks. asylområdet.

3.7 SKEPSIS FRA HØJRE OG VENSTRE

Man kan ikke pege på én ting og sige, at derfra stammer den danske tøven over for EU. Men der er vist ingen tvivl om, at når det solide danske ja til EF i 1972 blot få år senere var blevet til en lige så solid skepsis, skyldtes det ikke mindst, at EF – som tilhængerne ellers havde lovet – ikke havde kunnet sikre danskernes velfærd.^[FIG. 3.2]

ÅR	AFSTEMNING OM	JA	NEJ
1972	EF MEDLEMSKAB	63,4	36,6
1986	EF-PAKKEN	56,2	43,8
1992	MAASTRICHT-TRAKTATEN	49,3	50,7
1993	EDINBURGH-AFTALEN	56,8	43,2
1998	AMSTERDAM-TRAKTATEN	55,1	44,9
2000	EUROEN	46,9	53,1

KILDE:
WWW.EU-OPLYSNINGEN.DK

DK STEMMETAL (PCT.)

[FIG. 3.2]

EF kunne ikke stille noget op over for oliekrisen og den økonomiske krise i 1970'erne, og også i andre lande havde den langstrakte krise og EF's manglende evne til at bekæmpe den medfølgende massearbejdsløshed dannet grobund for en betydelig kritik, som stadig lever den dag i dag. EF og EU har ingen interesse for de problemer, der føles størst i hverdagen, lyder kritikken: Der tages mere hensyn til penge end til mennesker, og der er uendelig langt fra arbejdsformidlingskontoret i Hanstholm til stål- og glaspalæerne i Bruxelles.

Men der er også en anden og mindre håndgribelig forklaring på den fortsatte modstand mod EU-projektet. I 1970'erne og 80'erne var det i høj grad venstrefløjen, der førte an i kritikken mod EF – bl.a. med afsæt i arbejdsløsheden. Men det er ingen tilfældighed, at en stor del af EU-modstanden, ikke bare i Danmark, men i en række lande siden midten af 1980'erne, har været stigende på højrefløjen – i Danmark karakteristisk nok med Dansk Folkeparti i spidsen. Det nationale argument, det at fastholde de nationale særpræg og den nationale identitet, er blevet stadigt stærkere, ikke kun i forhold til verden uden for Europa, men lige så meget over for udvidelsen af EU. Hvor EF som udgangspunkt bestod af seks lande, der havde ét samlet formål, så er EU nu langt mere uoverskueligt og svært at identificere. Dels breder EU sig ud på flere og flere politiske områder, dels er der ganske enkelt flere kvadratkilometer og flere mennesker at forholde sig til.

Samtidig er verden både blevet mindre og større. På den ene side har den teknologiske revolution gjort verden mindre, fordi det i dag er lettere at rejse og kommunikere end nogensinde før. På den anden side forekommer 'verden derude' også langt større, fordi den almindelige danskers viden er vokset i forhold til for to-tre generationer siden.

I det lys spiller det nære og det nationale pludselig en stærkere rolle. Den nyvakte nationalfølelse udgør da også en væsentlig stemme i den aktuelle EU-modstand på den politiske højrefløj.

Op gennem 1990'erne måtte EU-toppolitikkerne sande, at deres projekt var i krise. Ord som åbenhed, nærhed og folkelig forankring kom i centrum, og bekæmpelsen af ledigheden blev, i hvert fald på papiret, et mål på linie med økonomisk vækst og stabilitet. Med Amsterdam-traktaten fra 1998 indførte EU en række rettigheder for borgerne, ligesom der blev indført nye regler for miljø- og forbrugerbeskyttelse. Men otte år efter Maastricht på det topmøde i Nice i december 2000, hvor optagelsen af de nye lande fik det blå stempel, tumlede man stadig med 'folkeliggørelsen' af EU-projektet.

EU UNDER OMBYGNING – EUROPA OG DEN NYE VERDENSORDEN

KAPITEL 4

4.1 EUROPA I HØJT GEAR

EU og Europa forandrer sig hurtigt i disse år. Den 1. maj 2004 udvidede EU medlemskredsen med foreløbig 10 nye lande og flere står i kø. Globalt set sker der, under overskriften “den nye verdensorden”, en række ændringer i magtbilledet, domineret af USA's reaktion efter terrorangrebet i september 2001.^[FIG. 4.1]

For Europa tog omvæltningerne fart, da Berlin-muren faldt. Billederne af de hundredetusinder af indbyggere fra Øst- og Vestberlin, der den 9. november 1989 gik løs på muren med alt fra neglefile til forhammere, blev transmitteret verden over. I Prag stillede andre hundredetusinder sig op på Vaclav-pladsen og raslede med deres nøgleknipper i protest mod det tjekkoslovakiske styre, som efterfølgende gik af. Efter opløsningen af Sovjetunionen og de spæde tilløb til demokratisering under præsident Mikhail Gorbatsjov kunne alt tilsyneladende lade sig gøre. Optimismen kendte ingen grænser. Og dog. For det første var det ikke i alle lande, det gik så fredeligt for sig. I Rumænien endte oprøret med en tv-transmitteret skueproces og efterfølgende henrettelse af den mangeårige diktator, Nicolae Ceaucescu, og hans kone den 22. december 1989. Og også andre steder lurede konflikterne lige under overfladen.

For det andet bredte usikkerheden sig: Hvad skulle træde i stedet for Sovjetunionen? Hvad havde den rige del af Europa at tilbyde de fattigere lande i Øst- og Centraleuropa? Og hvilken rolle ville et genforenet Tyskland komme til at spille?

Ikke kun i Europa var der blandede følelser. USA stod nu tilbage som den eneste supermagt, men hvad betød ændringerne for forholdet mellem USA og Europa? Og hvad betød det for stabiliteten i den gamle Sovjet-sfære, ja, for resten af verden? Kollapset i Østeuropa

forskubbende hele den globale magtbalance. Der var opstået et magttomrum, som skulle udfyldes.

De store forandringer i og omkring Europa i 1990'erne centrerer sig overordnet om fem spørgsmål – fem temaer, som også spiller en central rolle for udvidelsen af EU og for skabelsen af den nye forfatningstraktat:

- Genforeningen af Tyskland
- Magtskiftet i Øst- og Centraleuropa
- Forholdet til USA
- Globaliseringen
- Nye fjender

Disse spørgsmål handler alt i alt om Europa og EU's rolle i den nye verdensorden – dvs. det hierarki, som har afløst den gamle bipolarere orden, hvor to supermagter, USA og Sovjetunionen, stod over for hinanden og havde hver deres sfære, hver deres indflydelsesområde.

Svarene er slet ikke entydige og er først ved at forme sig nu. Vi skal her se på de helt overordnede linjer og det, der påvirker den aktuelle debat om Europas og dermed EU's fremtid.

4.2 DET NYE GAMLE TYSKLAND

Tysklands status efter genforeningen den 3. oktober 1990 var et delikat spørgsmål. Hvilken rolle skulle et genforenet Tyskland have i EU og Europa?

Bekymringen gik på, at eksistensen af et 'nyt' Stortyskland meget let kunne blive en trussel mod den nøje opbyggede balance mellem de gamle stormagter. Det var især Frankrig, der var bekymret, men også Storbritannien strittede i første omgang imod en tysk genforening. De to lande ønskede en gradvis overgang, så man undgik en chokeffekt. Men genforeningen blev trods alle forbehold en realitet. I EU-sammenhæng satte det skub i udviklingen af ØMU'en, den økonomiske og monetære union. Den tyske D-mark var Europas stærkeste valuta, og nu gjaldt det om at få den tøjlet, så Tyskland ikke blev for stærkt.

Tyskland kom til at fremstå som et eksperimentarium for, hvordan de gamle østbloklande kunne 'renoveres', men jubelen blev dog hurtigt afløst af skepsis. Mange statsstøttede virksomheder fra DDR-tiden blev lukket, og arbejdsløsheden steg voldsomt i den østlige del af landet.

Tysk økonomi har lige siden været dybt præget af genforeningsprojektet, og der er stadig store forskelle på levestandarden i øst og vest.

ARBEJDSLØSHED I TYSKLAND

Efter genforeningen har der været stor forskel på de sociale forhold i det gamle Øst- og det gamle Vesttyskland, f.eks. når det gælder arbejdsløsheden. Ikke mindst de unge tyskere i øst-delen af landet er hårdt ramt.

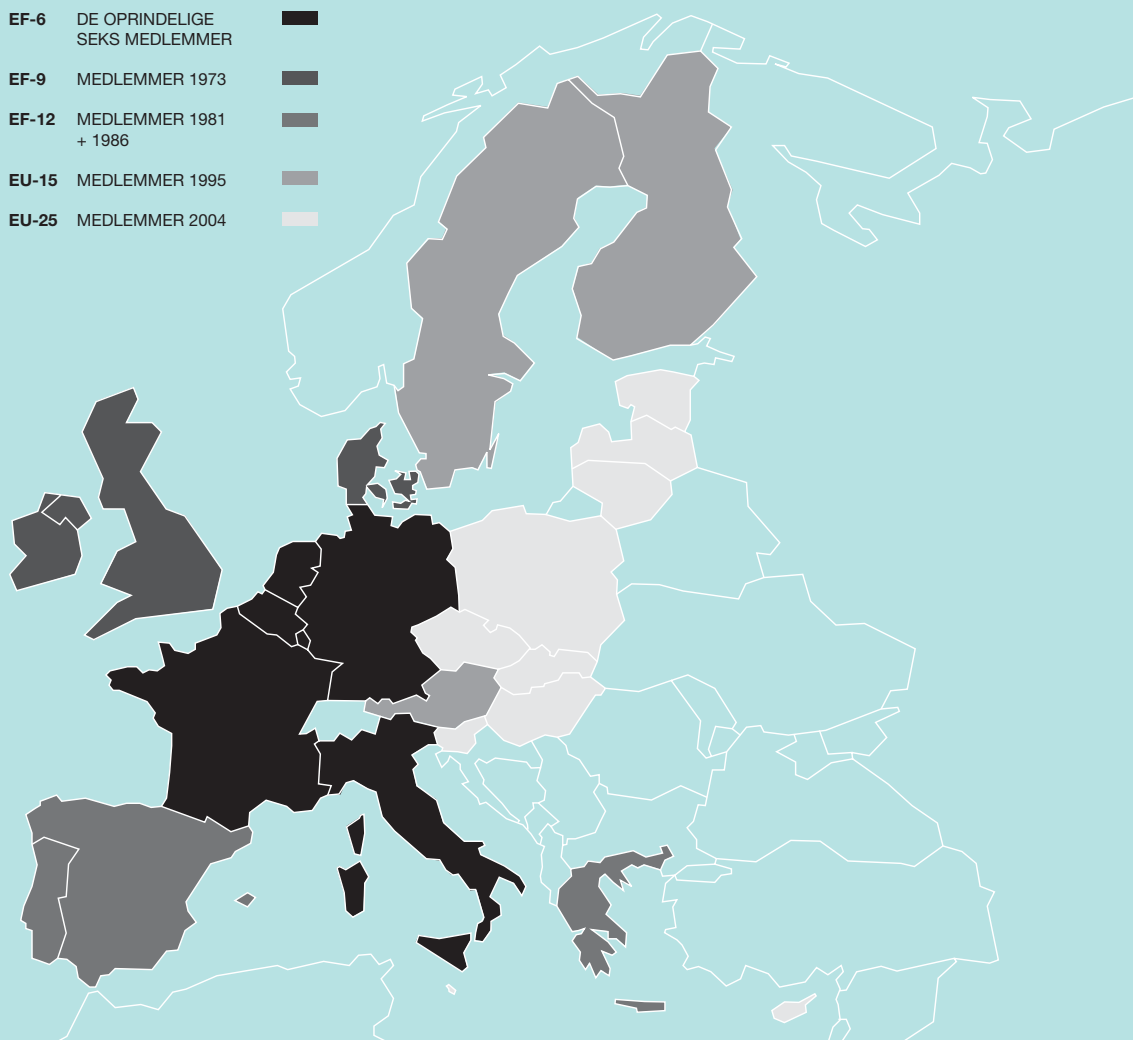
LEDIGHED (PCT.)	ØST	VEST
1993	33,7	8,4
2000	17,8	7,9
2003	18,2	8,3

KILDE:
BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT,
WWW.ARBEITSAMT.DE

EU VOKSER

[FIG. 4.1]

- EF-6** DE OPRINDELIGE
SEKS MEDLEMMER
- EF-9** MEDLEMMER 1973
- EF-12** MEDLEMMER 1981
+ 1986
- EU-15** MEDLEMMER 1995
- EU-25** MEDLEMMER 2004



De sociale problemer, der fulgte med genforeningen, er langt fra løst, og en høj arbejdsløshed plager i disse år tysk økonomi i en sådan grad, at landet har svært ved at leve op til euro-kravene (se kapitel 3). Politisk har det også betydet en vis grad af polarisering mellem øst og vest. Det politiske miljø i øst er mere radikaliseret – dvs. yderfløjene er langt stærkere end i det vestlige Tyskland. Dels er det gamle kommunistparti fra DDR-tiden igen en magtfaktor i en række byer og delstater. Dels har nynazismen et stærkt tag i bestemte grupper, der lever i nogle af de socialt dårligst stillede områder af det tidligere Østtyskland.

I debatten om udvidelsen af EU fokuserede en række af de nye medlemslande fra den gamle østblok på at undgå de samme problemer, som dominerer det gamle DDR. Deres økonomi har været gennem en omstilling til markedsøkonomi, men alligevel er der frygt for, at de nye lande bliver 'løbet over ende' af et mere velsmurt Vesten. Hvis det sker, kan EU risikere en polarisering som den, der er sket i Tyskland.^[FIG. 4.2]

LAND	BEFOLKNING (MIO.)	BNP PR. INDB. (EU=100)	ARB.LØSHED (PCT.)
EU15	377,5	100	7,4
DANMARK	5,3	119	4,3
DE NYE 10 EU-LANDE	104,5	45	-
ESTLAND	1,4	42	12,4
LETLAND	2,4	33	13,1
LITAUEN	3,7	38	16,5
POLEN	38,6	40	18,4
UNGARN	10,0	51	5,7
TJEKKIET	10,3	57	8,0
SLOVAKIET	5,4	47	19,4
SLOVENIEN	2,0	69	5,7

**NØGLETAL FOR DE
NUVÆRENDE 15 OG
DE 10 NYE
EU-MEDLEMSLANDE***

[FIG. 4.2]

* PR. 1/5 2004. CYPERN OG MALTA IKKE MEDTAGET.

KILDE:
EUROSTAT YEARBOOK 2002 OG EU-KOMMISSIONEN.

4.3 KRIG I EUROPA IGEN

I årene efter den tyske genforening i 1990 fulgte omvæltninger af mere eller mindre fredelig karakter i hele den gamle østblok. Samtidig med at man i Vesteuropa glædede sig over de tidligere østlandes nyvundne frihed, var man også usikker på, hvilken vej de 'nye' lande ville vælge. For hvordan ville de bygge deres samfund op?

Risikoen for en destabilisering var enorm. Man nærrede på det tidspunkt fortsat frygt for, at Rusland, som Sovjets arvtager, ville kræve de gamle 'besiddelser' tilbage. Men i løbet af nogle år stod det klart, at Rusland var alt for svagt, politisk og økonomisk, til overhovedet at gøre krav på andet end en aftale om tilbagetrækning af de mange soldater, Sovjetmagten havde udstationeret hos de 'allierede'.

Der er ingen tvivl om, at EU i disse år havde en stabiliserende effekt på situationen. Udsigten til et medlemskab af det rige EU påvirkede adfærden i fredelig retning i de fleste af de tidligere østbloklande. Med Københavner-kriterierne fra 1993 – der definerer adgangsbetingelserne for medlemskab af EU – blev der opstillet en række konkrete politiske og økonomiske krav til bl.a. retssystemer, demokratisering og beskyttelse af mindretal, som givet har haft en effekt.

Men på Balkan var glæden allerede forstummet i 1991, da selvstændighedsbølgen i det daværende Jugoslavien resulterede i en borgerkrig, der i flere omgange op gennem 1990'erne mindede europæerne om deres fortid – og som samtidig udstillede EU's manglende handlekraft på sikkerheds- og forsvarsområdet. Først med Kroatien, siden Bosnien og sidst med Kosovo måtte EU erkende, at man som organisation hverken kunne hindre eller stoppe en væbnet konflikt uden assistance fra USA og NATO. Trods Sovjetunionens fald måtte Vesteuropa fortsat læne sig op ad amerikansk 'nødhjælp'.

Det har ført til ønsket om at skærpe EU's udenrigspolitiske profil – en diskussion, der i høj grad har præget arbejdet med den nye forfatningstraktat.

4.4 KØLIGE VINDE OVER ATLANTEN

USA og Vesteuropa var knyttet tæt sammen under Den Kolde Krig, så længe Sovjetunionen udgjorde en militær trussel mod de vesteuropæiske lande. Med Sovjetunionens kollaps faldt et fjendebillede bort og dermed afhængigheden af den amerikanske beskyttelse. Hvad skulle Europa så bruge USA til – og omvendt? Op gennem 1990'erne viste det sig, at forholdet ikke længere var så enkelt. To ting har gjort sig gældende:

■ For det første har Europa og EU efter Balkankrigene bevæget sig mod en stærkere profil på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område. Allerede med Maastricht-traktaten fra 1992 fik EU en militær profil gennem Vestunionen (WEU), og i kraft af udvidelsen vil EU komme til at spille en større rolle både militært og politisk.

■ For det andet har USA – især under George W. Bush – ført en egenrådig udenrigs- og sikkerhedspolitik på en række områder. USA har på den måde afvist at underskrive Kyoto-aftalen, der er FN's forsøg på at bekæmpe den globale opvarmning. Der har været flere eksempler på en række handelskonflikter både mellem EU og USA, bl.a. i Verdenshandelsorganisationen WTO. Det handler f.eks. om gensplejsede fødevarer og toldsatser på stål. Og endelig har USA – kort før terrorangrebet i september 2001 – ensidigt opsagt ABM-nedrustningsaftalen, der i sin tid blev indgået med Sovjet. Ops-

KØBENHAVNER-KRITERIERNE

For at blive optaget i EU skal ansøgerlandene leve op til de kriterier, som blev vedtaget på topmødet i København i 1993:

■ Politisk: Landet skal have opbygget et stabilt demokrati, en retsstat og udvise respekt for menneskerettigheder og mindretal.

■ Økonomisk: Landet skal have en markedsøkonomi, der er i stand til at fungere på lige fod med de øvrige EU-landes.

■ EU's mål: Et nyt EU-land skal påtage sig de forpligtelser, der følger af et medlemskab. Det skal opfylde EU's samlede regelsæt – det såkaldte "acquis communautaire" – og tilslutte sig målet om en politisk, økonomisk og monetær union.

■ Integration: Landet skal kunne optages på en måde, så det ikke sinker integrationsprocessen.

VESTUNIONEN

Vestunionen (WEU) er en militærpagt fra 1955. Den bestod oprindeligt af de seks oprindelige EF-lande og Storbritannien og var et slags musketerforbund, hvor landene lovede hinanden assistance i tilfælde af angreb udefra. Det var oprindeligt underlagt NATO's militære ledelse, men med dannelsen af Unionen fik WEU en ny rolle som EU's militære arm. Dog har pagten mest haft symbolværdi – i praksis har Vestunionen ingen betydning haft.

FOR ELLER IMOD IRAK-KRIGEN?

USA gennemførte invasionen af Irak, selvom en række af de traditionelle alliancepartnere i EU og Europa var imod:

■ Imod invasionen var bl.a.: Tyskland, Frankrig, Belgien, Holland, Luxembourg, Finland og Sverige.

■ For invasionen af Irak var bl.a.: Storbritannien, Danmark, Spanien, Italien samt de fleste nye EU-medlemslande.

gelsen skulle sikre, at USA kan udvikle sit længe ønskede missil-skjold, som skal gardere landet mod angreb udefra.

Efter terrorangrebene på USA i september 2001 er afstanden til EU paradoksalt nok vokset. I krigen mod terror har Bush-regeringen nedtonet det transatlantiske samarbejde til fordel for indgåelse af mindre koalitioner eller aktioner på egen hånd – uden om NATO og uden om FN og Sikkerhedsrådet. USA har handlet unilateralt eller bilateralt, og ikke multilateralt.

Den politik blev meget tydelig, da de amerikanske planer om en invasion af Irak tog form. Irak-spørgsmålet splittede Europa. En stor gruppe europæiske lande – især Tyskland og Frankrig – sagde i foråret 2003 fra over for krigsplanerne, men amerikanerne fortsatte med de partnere, de nu kunne få med, heriblandt Storbritannien og Danmark. Konflikten tydeliggjorde, at EU's transatlantiske forhold ikke er uden vanskeligheder.

EU er fortsat en militær dværg i forhold til USA, men de europæiske planer om fortsat EU-udvidelse og en ny stærkere rolle til Europa i det globale magtbillede, bl.a. gennem en militær styrke, kan måske være svære at få til at harmonere med de amerikanske stormagtsplaner.

UNI-, BI- ELLER MULTILATERAL?

I en international krise som f.eks. den i Irak kan et land handle på tre måder:

■ **UNILATERALT:** Landet handler på egen hånd, uden at konsultere eller inddrage andre.

Eksempel: USA invaderer Irak alene.

■ **BILATERALT:** Landet søger alliancepartnere, men gør det tosidigt, altså i samarbejde med én partner ad gangen.

Eksempel: USA invaderer Irak i samarbejde med andre lande efter aftaler mellem USA og hvert enkelt land.

■ **MULTILATERALT:** Landet indgår i samarbejde med en række lande, som når frem til en fælles holdning eller handling.

Eksempel: USA invaderer Irak med godkendelse fra FN og med deltagelse af eller som en del af en FN-styrke.

4.5 ET GLOBALISERET EUROPA

Globalisering er mildest talt et omdiskuteret begreb. Men hvad betyder det egentlig? Nogle vil hævde, at globaliseringen i sig selv ikke repræsenterer nogen nyhed. Transporten af varer går godt nok hurtigere og er mere udbredt, men at handle og bytte tjenester – det har mennesker vel altid gjort. Andre mener, at der ikke bare er tale om en gammeldags udveksling af varer i gigantisk skala, men også om en unik mulighed for at favne og ommøblere verden. Man kan overordnet tale om fem former for globalisering:

■ **ØKONOMISK GLOBALISERING:** Varer, tjenesteydelser og kapital kan overskride grænserne som aldrig før. Det er blevet en afgørende forudsætning for landenes økonomi, men det gør dem også afhængige af hinanden og sårbare. Man taler om en 'ny økonomi', hvor informationer og den måde, vi behandler og præsenterer dem på, er det bærende produkt og af central betydning for både virksomheders og landes økonomi, og hvor uddannelse og vidensudvikling derfor er afgørende.

■ **SIKKERHEDSMÆSSIG GLOBALISERING:** Selvom Den Kolde Krig er slut, har lokale og regionale konflikter stadig betydning for hele verden. Ustabilitet breder sig via medier, og mange lande inddrages

i selv mindre konflikter. Og så er kriminalitet over grænserne også blevet et voksende problem.

■ **MILJØ- OG SUNDHEDSMÆSSIG GLOBALISERING:** Flere og flere miljø- og sundhedsproblemer breder sig på internationalt plan. F.eks. er nedbrydningen af ozonlaget en global sag, men også udbredelsen af sygdommen SARS viste i foråret 2003, at den øgede rejseaktivitet indebærer nye risici.

■ **SOCIAL GLOBALISERING:** Stadigt flere mennesker krydser landegrænser – på jagt efter et bedre liv eller på flugt fra krige og katastrofer. Oftest medfører det problemer, som ikke kan løses af ét land alene.

■ **KULTUREL GLOBALISERING:** Den kulturelle udveksling og påvirkning forstærkes. Her spiller den teknologiske udvikling en altafgørende rolle – både i positiv og negativ forstand. Det er blevet lettere at udbrede sit eget budskab, men også sværere at holde uønskede budskaber ude.

På den ene side dækker globalisering altså over et ordentligt tryk på den økonomiske og teknologiske speeder, der spreder velfærd og vækst til stadig flere dele af verden. På den anden side kan globaliseringen også gøre de svageste grupper i et samfund eller de fattigste lande til tabere: De får ikke del i globaliseringsvæksten, fordi de ikke er 'konkurrencedygtige'.

Men uanset om man vægter de positive eller negative konsekvenser af globaliseringen højest, så betyder den både en ændret arbejdsdeling og en ændret økonomisk struktur. Den udfordrer hele vores opfattelse af nationalstaternes og de store magters rolle. Mens man indimellem taler om en unipolær verden – med USA som den eneste supermagt – kan globaliseringen føre til en multipolær verden, altså en verden med mange omdrejningspunkter, og det betyder nye opgaver til EU. EU huser kun 6% af verdens befolkning, men står for 30% af det globale BNP og 20% af den samlede verdenshandel. Halvdelen af Afrikas og 30% af Asiens eksport går til EU, og EU's ulandshjælp er dobbelt så stor som USA og Japans tilsammen.¹ EU er altså på mange måder en afgørende faktor i arbejdet med at udjævne forskellen på rig og fattig i verden.

EU kan også, ud over at være en økonomisk faktor, komme til at spille rollen som formidler af værdier som menneskeret og demokrati. EU og Europa er ikke på samme måde som USA i miskredit i f.eks. den arabiske verden og de nordafrikanske lande – altså netop de lande, hvor den største terrortrussel mod Vesten anses at komme fra.

Men om EU så er rustet til at klare omstillingen til en globaliseret økonomi er mere tvivlsomt. Uddannelse, forskning og vidensudvikling har aldrig kunne konkretiseres på EU-plan – det har hørt under det enkelte medlemslands kompetence. Efter udvidelsen er der være endnu større forskel på, hvor langt landene er kommet i omstillingen til en globaliseret økonomi. På den led får EU måske svært ved at fremstå som en samlande kraft og et lokomotiv for en balanceret globalisering? Den problemstilling vil formentlig præge EU-dagsordenen i de kommende år.

4.6 NYE FJENDER

Med sammenbruddet i øst var det ikke kun magtbalancen i Europa, der forskubbete sig. Opløsningen af den ene supermagt gav den tilbageværende, USA, langt større dominans, hvilket som nævnt kom til at præge det europæisk-amerikanske forhold såvel som de globale ven- og fjendebilleder. Og med terrorangrebene på USA i september 2001 blev det tydeligt, at den vestlige verden og særligt USA's dominans fortsat skaber nye fjender, ikke mindst i Mellem-østen.

Men hvordan skal Europa placere sig i balancen mellem USA og 'resten af verden'? Hvordan skal EU håndtere terrortruslerne mod den vestlige verden?

Som nævnt ovenfor har USA i vid udstrækning kørt sololøb i tiden efter september 2001. Bush-regeringen har formuleret en ny militærdoktrin – et udgangspunkt for den militære strategi – og her tiltager USA sig retten til at slå først, gennem såkaldte "forebyggende angreb". I 2002 steg det amerikanske militærbudget med 40 procent, og i en tale den 1. juni 2002 på militærakademiet West Point sagde præsident George W. Bush bl.a.: »Vi må føre krigen over i fjendens lejr (...) og konfrontere de værste trusler, før de opstår. I den verden, vi er kommet ind i, er den eneste vej til sikkerhed handlingens vej.«

I tiden umiddelbart efter 11. september-angrebene var der massiv europæisk støtte til USA. Gennem NATO erklærede landene, at angrebet på USA var et angreb på dem alle. Og Europa gennemførte i lighed med USA en række stramninger på rets- og sikkerhedsområdet – de såkaldte terrorlove. Men siden er opbakningen til den amerikanske militærindsats i først Afghanistan og senere Irak faldet. Da det kom til stykket, valgte USA at se bort fra, at FN ikke havde godkendt en militæraktion mod Irak. USA iværksatte i stedet invasionen af Irak med støtte fra en stribe allierede, samtidig med at en række EU-lande – med Tyskland og Frankrig i spidsen – talte Bush-regeringen imod.

Modstanderne af Irak-krigen har formodentlig her øjnet en mulighed for at gøre EU til et alternativ til USA. EU taler i modsætning til USA

MILITÆR FOR MILLIARDER

Efter en dramatisk forøgelse i 2002 udgør USA's militærbudgifter 43% af hele verdens militærbudget:

■ Det globale militærbudget var i 2002 på 794 milliarder dollar.

■ USA bruger årligt 341 milliarder dollar på militæret – 3,3% af sit BNP.

■ EU-landene bruger årligt 165 milliarder dollar – 2,1% af EU's samlede BNP.

I 1999 brugte USA, 36,5 milliarder dollar på militær forskning – fire gange så meget som de europæiske NATO-medlemmer tilsammen.

KILDE:
THE TRANSNATIONAL FOUNDATION FOR PEACE AND FUTURE RESEARCH, WWW.TRANSNATIONAL.ORG, OG STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE, WWW.SIPRI.SE

om respekt for det internationale retssystem, dialog, forhandlinger og udvikling – alt sammen værdier, der er indskrevet i den nye forfatningstraktat. Og specielt i forhold til nærområder som Nordafrika og Mellemøsten har EU også en interesse i at fremstå som et alternativ til USA for ikke selv at blive terrormål, men også for at kunne erobre en plads på den storpolitiske scene.

Balancegangen mellem USA og resten af verden vil EU fortsat skulle kæmpe med. Og internt i EU kommer slagsmålet om den fælles linje udadtil nok ikke til at gå stille af.

KILDER

1. ERIK BOEL M.F.L. (RED.): "DEN EUROPÆISKE NØDVENDIGHED – 37 VINDUER MOD FREMTIDENS EU". JURIST- OG ØKONOMFORBUNDETS FORLAG, 2002.

DEL II. EN FORFATNINGS- TRAKTAT FOR FREMTIDEN?

KAPITEL 5
EU-KONVENTET
– PETANQUE-KLUB ELLER
FREMTIDSVÆRKSTED?

KAPITEL 6
HVAD BLEV DER KÆMPET
OM?
– DE STØRSTE
STRIDSEMNER PÅ REGE-
RINGSKONFERENCEN

KAPITEL 7
HVAD STÅR DER I
FORFATNINGSTRAKTATEN?
– OPBYGNING, HOVED-
OMRÅDER OG ÆNDRINGER



EU-KONVENTET – PETANQUE-KLUB ELLER FREMTIDS- VÆRKSTED?

KAPITEL 5

5.1 JOSCHKA FISCHERS VILDE VISIONER

64 spørgsmål om EU's fremtid. Det var det konkrete udgangspunkt for arbejdet i Konventet – eller Konventet om Den Europæiske Unions Fremtid, som det helt korrekt hed. Efter 24 møder i løbet af halvandet år kunne Konventets formand Valéry Giscard d'Estaing i juni 2003 aflevere resultatet: et udkast til en traktat om en forfatning for Europa. Og næsten halvandet år efter, den 29. oktober 2004, blev den endelige forfatningstraktat underskrevet af de 25 EU-landes stats- og regeringschefer under en ceremoni i Rom.

Papiret er den første samlede bearbejdning af EU's traktater siden Rom-traktaten i 1957. Så man skulle tro, at den var blevet diskuteret vidt og bredt i de europæiske befolkninger. Men nej. Meningsmålinger har vist, at det ikke er imponerende, hvad europæerne kender til Konventets arbejde, og at de, der har hørt om det, også har hørt en del negative ting. Der har nemlig lige fra begyndelsen været debat om, hvem der ønskede et konvent og hvorfor – og de mange forskellige interesser og holdninger afspejlede sig i Konventets arbejde og det endelige kompromis.

Det siges, at der blev ret stille i lokalet, da Tysklands udenrigsminister Joschka Fischer under EU-topmødet i Nice i december 2000 foreslog, at man nedsatte et konvent, der skulle komme med et udkast til en ny forfatning. Ikke bare en ny traktatændring i det patchworktæppe, der udgør EU's lovgrundlag, men en helt ny tekst, der skulle tage højde for virkeligheden efter årtusindskiftet – med østudvidelsen, et stigende globaliseringstempo og en ny verdenspolitisk situation på grund af terrortruslen og USA's dominerende rolle.

Den tyske udenrigsminister er tilhænger af en europæisk føderation, og hans idé blev ikke mindre kontroversiel af, at han foreslog, at et

KOMMISSIONENS ROLLE

Kommissionen har forhen spillet en stor rolle i udarbejdelsen af nye traktater, men denne gang indtog Kommissionen og dens formand Romano Prodi en mindre central position.

Meningen var, at Konventet skulle sikre en mere åben forhandling, end hvis forarbejdet var sket i Kommissionen. Denne gang udpegede Kommissionen to medlemmer af Konventet, der til gengæld begge fik plads i Præsidiet.

konvent for EU's fremtid skulle holde møder for åbne døre. Joschka Fischers ide blev realiseret – i hvert fald delvist. Et år efter, den 18. december 2001, blev konventet nedsat på topmødet i den belgiske by Laeken. Det franske dagblad *Le Monde* kommenterede begivenheden på forsiden med hilsenen "Velkommen i petanque-klubben", en henvisning til den slags forsamlinger af halvgamle franske mænd, der hver dag mødes nede på torvet for at spille petanque, sludre om det, de nu plejer, og så prøve at støde hinandens kugler så langt væk fra målkuglen som muligt...

Men ligesom mange andre tog den franske avis fejl, da den afskrev Konventet. Det nåede faktisk frem til et udkast til en forfatningstraktat, selv om vejen var kroget og modsætningerne mange.

5.2 VED EN KORSVEJ I LÆKEN

På topmødet i Laeken fik Konventet udstukket en liste med 64 punkter og spørgsmål om EU's fremtid, og den tog man så fat på, da Konventet trådte sammen første gang i februar 2002.

"50 år efter sin oprettelse befinder EU sig (...) ved en korsvej, et afgørende tidspunkt i sin levetid. Et samlet Europa vil snart være en realitet. EU vil snart åbne sig for mere end 10 medlemsstater, navnlig i Central- og Østeuropa og således endeligt afslutte et af de mørkeste kapitler i Europas historie: Anden Verdenskrig og den efterfølgende kunstige opdeling af Europa. Endelig er Europa på vej til at blive én stor familie uden blodsudgydelse. Der er tale om en stor omvæltning, som naturligvis kræver en anden strategi end for 50 år siden, hvor seks lande igangsatte processen," hedder det i Laeken-erklæringen.¹

Det blev endvidere fremhævet, at en ny traktat skal gøre EU mere 'brugervenlig'. Ønsket var altså, at EU både skal blive mere demokratisk, gennemskueligt og åbent, men samtidig skal forhandlingerne foregå mere effektivt, og de to ender har man så forsøgt at få til at mødes.

Konventet skulle, ifølge Laeken-erklæringen, finde løsninger på tre grundlæggende udfordringer:

- Hvordan kan borgerne, og navnlig de unge, få et tættere forhold til det europæiske projekt og de europæiske institutioner?
- Hvordan skal man strukturere det politiske liv og det europæiske politiske område i et udvidet EU?
- Hvordan bliver EU til en stabiliserende faktor og et forbillede i en ny verden med flere poler?

Konventets formand, den franske ekspræsident Valéry Giscard d'Estaing, konkluderede i sin åbningstale den 28. februar 2002: »Vi er ved enden af én epoke og begyndelsen til en ny.«² Og selv om mange sikkert var enige med ham i den vurdering, skulle uenighederne snart vise sig, både om Konventets form og indhold.

5.3 ET SKÆVT OG UDEMOKRATISK KONVENT?

I første omgang vakte sammensætningen af Konventet kritik. Der var for mange ældre, etablerede, mandlige politikere og for få skeptiske røster blandt de 105 medlemmer, lød det. Kun 16% var kvinder, og halvdelen var over 50 år. Der blev ironiseret en del over, at de tre topfigurer, Giscard d'Estaing, Amato og Dehaene, der nu skulle lægge sporene for fremtidens Europa tilsammen var 199 år.

»Konventet er håbløst skævt sammensat. Den halvdel af befolkningen, der stemte nej til Maastricht-traktaten i Frankrig, er repræsenteret med nul medlemmer. Den halvdel, som stemte nej til medlemskab af EU i Sverige og Finland, og som stemte nej til Nice-traktaten i Irland, er kun repræsenteret med suppleanter. Oppositionen i Konventet består af 12-15 mennesker. Konventet er dybt udemokratisk,« sagde Jens-Peter Bonde fra JuniBevægelsen, da han den 12. maj 2003 gjorde status over sin deltagelse i Konventets arbejde i et interview til Dagbladet Information.

Og sandt var det, at der ikke var mange EU-kritikere at finde i Konventet, og da slet ikke i det magtfulde formandskab, præsidiat.^[FIG. 5.1] Præsidiatet havde til opgave at trække konklusionerne ud fra forhandlingerne i arbejdsgrupperne og på Konventets i alt 24 plenarmøder. Ud fra disse konklusioner forfattede præsidiatet teksten til det endelige udkast. Der blev ikke holdt en eneste afstemning, kun forhandlinger. Derudover blev det kritiseret, at de mange ændringsforslag, der fremkom, ikke blev oversat til alle sprog.

Det var også så som så med den åbenhed, Joschka Fischer havde lagt vægt på. Alle arbejdsdokumenter lå på hjemmesiden www.ue.eu.int/int/igc, og plenarmøderne, der fandt sted i Bruxelles, var åbne for pressen. Men en stor del af forhandlingerne foregik i arbejdsgrupper, i korridorer og over frokostborde. Nogle mente derfor, at der ikke var tale om nogen egentlig revolution af EU's forhandlings- og mødekultur, mens andre fremhævede, at konventprocessen var et kolossalt fremskridt i forhold til EU's traditionelle traktatforhandlinger. Hvor traktatudspil plejer at blive formet i absolut lukkede lokaler – blandt embedsmænd og ministre – var det på Konventets åbne møder synligt, hvor skillelinjerne gik. En stor del af de stor- og småpolitiske drillerier og magtkampe blev således sat til offentligt skue.

KONVENTET

Konventet bestod af i alt 105 medlemmer fra 28 lande:

■ Et formandskab på tre mand: Valéry Giscard d'Estaing, formand, tidligere fransk præsident, Giuliano Amato, næstformand, tidligere italiensk premierminister, Jean-Luc Dehaene, næstformand, tidligere belgisk statsminister.

■ 15 repræsentanter fra medlemslandenes regeringer.

■ 30 medlemmer af de nationale parlamenter (to fra hvert af de daværende EU-lande).

■ 16 medlemmer af Europa-Parlamentet.

■ To medlemmer af EU-Kommissionen.

■ 39 repræsentanter fra de 13 ansøgerlande.

Ansøgerlandenes repræsentanter måtte deltage i debatterne, men kunne ikke blokere en beslutning, hvis de daværende 15 medlemmer af EU var enige. Konventet mødtes to gange om måneden. Mellem de i alt 24 møder var der arbejdsgruppemøder, hvor Præsidiatet fremdrog konklusionerne fra det foregående mødes debatter og lagde dagsordenen for det kommende møde.

DANSKE POLITIKERE I KONVENTET

I arbejdet med det nye traktatudspil deltog også danske politikere. Det var:

■ Henning Christophersen: den danske regerings repræsentant. Tidligere minister for Venstre og EU-kommissær. (Suppleant: tidligere statsminister Poul Schlüter, KJ).

■ Henrik Dam Kristensen (S): repræsentant for Folketinget. (Suppleant: Niels Helveg Petersen, RJ).

■ Peter Skaarup (DF): repræsentant for Folketinget. (Suppleant: Per Dalgaard, DF).

■ Jens Peter Bonde (JuniBevægelsen): repræsentant for Europa-Parlamentet.

Derudover var Lone Dybkjær (R) og Helle Thorning Schmidt (S) suppleanter for Europa-Parlamentet.

13 ERFARNE POLITIKERE VED RORET:

- VALÉRY GISCARD D'ESTAING, formand, tidligere fransk præsident.
 - GIULIANO AMATO, næstformand, tidligere italiensk premierminister.
 - JEAN-LUC DEHAENE, næstformand, tidligere belgisk statsminister.
 - HENNING CHRISTOPHERSEN, dansk regeringsrepræsentant, tidligere EU-kommissær og udenrigsminister for Venstre.
 - ALFONSO DASTIS, spansk regeringsrepræsentant, statssekretær for europæiske anliggender.
 - GEORGES PAPANDREOU, græsk regeringsrepræsentant, udenrigsminister i Grækenland.
 - JOHN BRUTTON, repræsentant for det irske parlament, tidligere premierminister i Irland.
 - GISELA STUART, repræsentant for det britiske parlament.
 - KLAUS HÄNSCH, repræsentant for Europa-Parlamentet, tidligere formand for Parlamentet.
 - ÍÑIGO MÉNDEZ DE VIGO Y MONTOJO, repræsentant for Europa-Parlamentet.
 - MICHEL BARNIER, repræsentant for Kommissionen, EU-kommissær med ansvar for regionalpolitik og reformering af EU's institutioner.
 - ANTÓNIO VITORINO, repræsentant for Kommissionen, EU-kommissær med ansvar for retlige og indre anliggender.
 - ALOJZ PETERLE, særligt indbudt repræsentant for ansøgerlandene, medlem af det slovenske parlament, tidligere slovensk ministerpræsident og udenrigsminister.
-

PRÆSIDIETS TUNGE DRENGE

[FIG. 5.1]

5.4 STRAM STYRING I SLUTSPURTEN

Efterhånden som arbejdet i Konventet skred frem, kom det til at stå klart, at det færdige resultat ikke blot ville være et løst oplæg til en længere debat. Udenrigsministeriets direktør Friis Arne Petersen forklarede tidspresset i en artikel til tidsskriftet *Administrativ debat* i marts 2004: "Det var et fælles ønske at søge forhandlingerne afsluttet umiddelbart efter optagelsen af de nye medlemsstater pr. 1. maj 2004 og inden afholdelsen af valg til Europa-Parlamentet i juni samme år." Der var derfor ingen tid at spille, og teksten skulle gerne være så "grydeklar" som muligt, når den blev givet videre til stats- og regeringscheferne.

Kort efter at udspillet var færdigt, gik kritikken på, at præsidiet – med formand Giscard d'Estaing og hans to næstformænd i spidsen – havde været enerådige. Kritikerne mente, at teksten ikke i alle tilfælde afspejlede konventflertallets ønsker, bl.a. omkring nogle af de nye regler for åbenhed og aktindsigt. Og det var bl.a. det, som fik den danske EU-kommissær, Poul Nielson, til at karakterisere Konventets arbejde således:

»Det var ikke det, der var idéen med at have dette åbne konvent med en vis bredde. Det var jo at få lagt en stor vægt på debataspektet i denne fase. I stedet er det blevet til et orgie af manipulation. Det er jeg ikke bleg for at sige, og det gør mig ganske skeptisk over for det,« sagde den danske EU-kommissær til nyhedsbureauet Ritzau den 26. maj 2003.

Den stramme styring forklarede den danske EU-ekspert professor Hjalte Rasmussen med ønsket om, at Konventet ikke skulle kunne slippe ud af regeringernes kontrol:

»Kontrol forudsætter stærk og håndfast ledelse. Det er (...) lige præcis dét, regeringerne har sikret sig ved at indsætte et styrende triumvirat (formandskabet i præsidiet, red.) (...) De er valgt, fordi man kan stole på deres dømm- og handlekraft – og, ikke mindst, deres evne til at lytte opad.«³

I traditionel EU-forhandlingsstil kom udkastet på plads i sidste øjeblik, fordi parterne lagde optimalt pres på hinanden. Bare et par uger før topmødet i Thessaloniki, på nogle af de sidste plenarmøder i maj 2003, var de papirer, Konventet arbejdede med, et langt stykke hen ad vejen blot kalkeret fra de eksisterende traktater. Det var specielt afstemningsreglerne i Ministerrådet, det var svært at opnå kompromiser om.

5.5 BALANCEN MELLEM ÅBENHED OG EFFEKTIVITET

I maj 2003, en måned før udkastet skulle afleveres, sad man som nævnt stadig med en række løse ender. Værst var det, at der ikke var blevet taget hånd om de vigtige reformer af de institutionelle spille-regler. Afstemningsreglerne og procedurerne for vedtagelsen af EU's lovgivning er med de nuværende traktattekster en nærmest uoverskuelig affære med mere end 30 forskellige måder at træffe beslutninger på.

Efter østudvidelsen er det et næsten umuligt system at håndtere, så Konventets arbejde ville stort set være spildt, hvis det ikke fik forenklet og effektiviseret beslutningsprocesserne. Men parterne i Konventet stod stejlt, og det var umuligt at nå frem til en løsning, hvor ingen mistede indflydelse.

»Man ved jo også godt, at i sidste instans er det regeringscheferne, der skal afgøre de største spørgsmål. Derfor er der ikke noget at sige

til, at man ikke vil give sig på de sidste områder, for det bliver alligevel suverænt afgjort på stats- og udenrigsministerniveau til efteråret,« konstaterede udenrigsminister Per Stig Møller i Politiken den 28. maj 2003.

Der var med andre ord både prestige for Konventet og politisk handlekraft for EU på spil, og det var måske det, der fik konventsformand Giscard d'Estaing til at lade åbenhed være åbenhed og i ugerne op til topmødet i Thessaloniki forhandle hemmeligt med lederne af de store EU-lande – Frankrig, Tyskland, Storbritannien og Italien.

Hemmelighedskræmmeriet var stik imod ideen om et mere åbent EU og kan ses som et billede på det dilemma, EU ofte befinder sig i, når man skal balancere mellem demokratisk åbenhed og effektivitet.

5.6 TONY BLAIR TRÆKKER NØDBREMSEN

Hvilken retning pegede Konventets udspil så i? Var det blot en klargørelse af det EU, vi allerede kender? Eller pegede det i retning af en føderation eller af en egentlig statsdannelse? Spurgte man tilhængere af en føderation, var svaret, at udkastet da nok har føderale fingeraftryk – først og fremmest den øgede magt til Europa-Parlamentet – men også elementer, der trækker i mellemstatslig retning. Så alt i alt kunne de ikke se nogen markant føderal udvikling.

Det var specielt Storbritannien, der trak den anden vej – og især på ét område: udenrigspolitikken. Og det var netop under Giscard d'Estaings hemmelige forhandlingsrunde, at premierminister Tony Blair trak i nødbremsen. EU skulle have en fælles udenrigspolitisk profil, okay. EU skulle have en udenrigsminister, ja. Men profilen skulle afspejle et enstemmigt EU, og udenrigsministeren skulle have alle lande bag sig, lød Blairs argument. Og han fik sin vilje, hvilket var et klart nederlag for de føderalister, der så ideerne om at flytte kompetencer fra nationalt til EU-niveau på det udenrigspolitiske område som en vigtig brik i skabelsen af en føderation.

5.7 DE ØMTÅLELIGE FØDERALE FINGERAFTRYK

Gennem hele konventsarbejdet stod det klart, at netop begrebet føderation er ømtåleligt, hvilket også afspejlede sig i ordlyden af udspillet allerførste artikel:

“Ved denne forfatning, der afspejler de europæiske borgeres og staters vilje til at skabe en fælles fremtid, oprettes Den Europæiske Union, som medlemsstaterne tildeler kompetencer for at nå deres fælles mål. Unionen samordner de politikker, medlemsstaterne fører, for at nå disse mål, og udøver på fællesskabsgrundlag de kompetencer, medlemsstaterne tildeler dem.”

Det ser måske ikke så kontroversielt ud, men det interessante er –

ifølge Dagbladet Information den 27. og 30. maj 2003 – også det, der var blevet slettet. I et tidligere udkast optrådte ordet 'føderalt' således: Unionen forvalter de tildelte kompetencer "på føderalt grundlag", men det blev luget ud i det næstsidste udkast fra slutningen af maj og blev i den endelige version til det noget blødere "på fællesskabsgrundlag".

Baggrunden for at fjerne begrebet 'føderalt' er ganske sigende. I bemærkningerne til den version, hvor det er strøget, står der: "Man bør undgå udtrykket 'på føderalt grundlag', for selv om det som beskrivelse forekommer relevant på flere sprog og efter flere konventionsmedlemmers opfattelse, har det meget forskellige konnotationer på de forskellige sprog i EU og kan derfor give anledning til misforståelser i visse lande," hedder det.

Man kan spørge sig selv, hvad det er for misforståelser, der kan opstå – ført til ende er diskussionen om en EU-føderation i hvert fald ikke.

For Hjalte Rasmussen, professor i folkeret og EU-ret, er der ingen tvivl. EU's konvent endte med at tildele en sejr til nationalstaterne og dermed en tilbagegang for Unionen:

»Mit hovedindtryk er, at det i virkeligheden er Unionen, som er på retur. Hele tendensen går imod føderalisterne. De har ikke engang kunnet få ordet 'føderal' skrevet ind. Det undrer mig faktisk, at den nye traktat i den grad kommer de nationale i møde,« sagde han til Jyllands-Posten den 11. juni 2003.

5.8 KONVENTET LEVERER VAREN

Da konventionsformand Giscard d'Estaing i juni 2003 overrakte forfatningsudkastet til EU-stats- og regeringschefer på topmødet i Thessaloniki, var der ikke længere nogen, der grinede af ideen om et konvent. Konventet havde leveret varen – et udkast til en forfatnings-traktat, der uafviseligt indeholdt en række af de elementer, der var blevet efterlyst, og som af mange anses for nødvendige i et EU med 10 nye lande.

»For mig er forfatningen den vigtigste traktat siden grundlæggelsen af det europæiske samarbejde,« sagde Joschka Fischer, den tyske udenrigsminister, ifølge Berlingske Tidende den 14. juni 2003.

Konventet nåede sandsynligvis også længere, end de fleste regnede med. En række elementer i traktatudkastet ville have været svære at blive enige om på en almindelig regeringskonference eller i forhandlinger mellem toppolitikere. Undergrupperne i Konventet kunne arbejde mere effektivt og målrettet og uden mange af de national- og prestigestrategiske hensyn, der ofte præger topmøderne.

5.9 ET VELLYKKET DEMOKRATISK EKSPERIMENT?

Men effektiviteten havde også en bagside. Konventet – eller rettere dets præsidium – blev kritiseret for at svigte ideen om, at det skulle være et demokratisk eksperiment. Konventsformand Giscard d'Estaing lagde ud med at pege på de unge og borgerne i de kommende EU-lande som grupper, der havde en særlig ret til at komme til orde. Repræsentanter fra ansøgerlandene fik plads, men ikke stemmeret i Konventet. Efter en del ballade blev en enkelt repræsentant dog placeret i præsidiet. Derudover skulle ungdommen høres via et ungdomskonvent, som endte med at vedtage nogle anbefalinger til 'voksenkonventet'. Men nogen konkret indflydelse fra de unge på det 'rigtige' konvents sluttekst er svær at få øje på.^[FIG. 5.2]

De unge fik deres eget konvent. Ja, det vil sige, de fik et seks dage langt møde i juli måned 2002, hvor de havde mulighed for at komme med input. I alt deltog 210 unge mellem 18 og 25 år fra de på det tidspunkt 15 nuværende og de 10 kommende EU-lande samt yderligere tre kandidatlande.

Pudsigt nok blev også Det Europæiske Unge Konvent kritiseret for sin sammensætning. Det var udpeget af dels Europa-Parlamentet og dels Kommissionen. Kritikere udtrykte tvivl om, hvorvidt de udvalgte unge nu også kunne siges at være repræsentative for ungdommen i hele EU.

Under alle omstændigheder resulterede de seks dages arbejde i en erklæring, der på 14 sider kom med et bud på EU's fremtid.⁴ Det siger sig selv, at de unge ikke som det 'rigtige' konvent havde mulighed for at lave et fuldstændigt udkast. De udpegede i stedet nogle nøgleområder, som de mente, at EU skulle prioritere højere. Ungdomskonventet konstaterede, at EU ikke bare er en politisk og økonomisk enhed, men også en social. Derfor plæderede det for, at der bør laves fælles regler på det sociale område og ens og lige rettigheder for alle borgere. Alle EU-borgere i et velfærdsorienteret Europa skal have lige adgang til sociale ydelser i alle lande, ligesom der også skal føres en fælles politik mod arbejdsløsheden. En sådan social harmonisering er yderst kontroversiel i forhold til mange etablerede politikeres holdning og den i Danmark udbredte frygt for 'sociale turister' fra de kommende, fattigere EU-lande. Men opgøret med den traditionelle måde at tænke velfærdsstat på ligner den situation, man kan observere i Danmark, hvor de unge politikere ofte har andre tanker om pension og efterløn end deres ældre kolleger. Ungdomskonventet foreslog også, at der bør indføres en decideret EU-skat på energiforbrug og kapitalgevinster, der bl.a. skal finansiere den solidaritet, der ligger i den sociale harmonisering. I øvrigt talte Ungdomskonventet om et bæredygtigt EU, om en tydelig deling af magten mellem EU og medlemslandene, om gratis uddannelse for alle og om kamp mod alle former for diskrimination. Ungdomskonventet fremhævede også behovet for en stærkere udenrigspolitisk profil og for, at EU skal spille en aktiv rolle i forhold til Den Tredje Verden.

Ungdomskonventets sluterklæring blev overdraget til det 'rigtige' konvent med forventningen om, at man her tog de unges indstillinger til sig.

UNGDOMSKONVENTET

[FIG. 5.2]

Det lykkedes langtfra at gøre arbejdet med den nye traktat eller forfatning til et folkeligt anliggende. Størstedelen af den europæiske befolkning havde ikke engang bemærket Konventets eksistens, og følgelig kendte kun få til dets arbejde. På den led har Konventet kun lidt at prale af.

Over for denne kritik står anerkendelsen af, at Konventet er nået længere på den indholdsmæssige side, end de fleste nok havde troet. Dets tilhængere fremhæver, at den brede sammensætning af Konventet gav traktatudkastet en stor politisk legitimitet og overtaleskraft. Desuden kan man mene, at selve det, at åbenheden fra start blev særlig fremhævet, har været et skridt i den rigtige retning mod mere demokrati i EU.

»Konventet har været et eksperiment. Dets sammensætning førte klart til stridigheder mellem forskellige grupper og individer, der har vidt forskellige ideer om, hvordan Den Europæiske Union fremover skal opbygges. Men det har været den mest åbne og demokratiske proces til forberedelsen af en traktatændring, vi nogensinde har oplevet,« konkluderede Henning Christophersen, den danske regerings repræsentant og medlem af præsidiet, i Berlingske Tidende den 14. juni 2003.

Da Konventet blev nedsat på topmødet i Laeken, lød opgaven på at udforme en grundtraktat. Det endte altså med et udkast til en såkaldt forfatningstraktat, som viste sig så gennearbejdet, at der kun blev foretaget ændringer i en lille del af teksten i løbet af regeringskonferencen, der løb fra oktober 2003 til juni 2004. Disse ændringer blev imidlertid først vedtaget efter hårde diskussioner, hvilket næste kapitel giver indtryk af.

KILDER

1. SLUTERKLÆRINGEN FRA TOPMØDET I LAEKEN, 14.-15. DECEMBER 2001. TILGÆNGELIG I SIN HELHED PÅ: [HTTP://UE.EU.INT/NEWSROOM/MAKEFRAME.ASP?MAX=&BID=76&DID=68834&LANG=2&FILE=/PRESSDATA/DA/EC/68834.PDF&PICTURE=0](http://ue.eu.int/newsroom/makeframe.asp?max=&bid=76&did=68834&lang=2&file=/pressdata/da/ec/68834.pdf&picture=0)

2. ÅBNINGSTALEN I KONVENTET DEN 28. FEBRUAR 2002 AF VALÉRY GISCARD D'ESTAING FINDES PÅ: WWW.EU-KONVENT.DK

3. HJALTE RASMUSSEN: "DEMOKRATI OG EFFEKTIVITET I DEN EUROPÆISKE UNION", ESSAY I BOGEN "DEN EUROPÆISKE NØDVENDIGHED – 37 VINDUER MOD FREMTIDENS EU", RED. AF ERIK BOEL M.F.L. JURIST- OG ØKONOMFORBUNDETS FORLAG, 2002.

4. DET EUROPÆISKE UNGE KONVENT: SLUTERKLÆRING. KAN HENTES PÅ: [HTTP://EUROPEAN-CONVENTION.EU.INT/YOUTH.ASP?LANG=DA&CONTENT=INTRO](http://european-convention.eu.int/youth.asp?lang=da&content=intro)

HVAD BLEV DER KÆMPET OM? – DE STØRSTE STRIDSEMNER PÅ REGERINGS- KONFERENCEN

KAPITEL 6

6.1 DEN LANGE VEJ TIL ROM

Da Konventet havde afleveret sit udkast til en forfatningstraktat i juni 2003, blev det opløst. Opgaven med at finpudse udkastet lå herefter hos de europæiske topledere og den regeringskonference, som skulle gøre det færdigt. Det daværende italienske formandskab sonderede terrænet og kunne konstatere, at mange EU-politikere anså udkastet for at være et smukt og tidssvarende dokument. Den danske regering og en række store landes regeringer erklærede ligefrem på forhånd, at de ikke havde ønsker om store ændringer. Mange af de mindre landes regeringer fandt derimod, at der nok kunne være behov for en kritisk gennemgang af de løsninger, som Konventet havde peget på. Det italienske formandskab måtte derfor konstatere, at der var en række punkter, hvor der var uenighed om traktattekstens indhold.

En række af disse punkter fremgik af et forhandlingspapir, som formandskabet fremlagde i september 2003.¹ Listen var længere og 'tungere', end det italienske formandskab og andre, der håbede på en historisk hurtig afslutning på forhandlingerne, brød sig om. Det italienske formandskab satsede på, at regeringskonferencen kunne være afsluttet før nytår, så præsident Silvio Berlusconi og hans regering kunne tage æren for at have båret faklen i mål. Generelt bakkede de øvrige lande op om denne tidsplan, fordi EU's stats- og regeringschefer i givet fald kunne underskrive traktaten den 9. maj 2004 i Rom – blot en uge efter at de 10 nye lande var trådt ind i EU. Men regeringskonferencen, der indledtes i oktober 2003, udviklede sig til et større slagsmål, og i december 2003 brød forhandlingerne sammen. De blev med succes genoptaget af det irske formandskab i 2004, og i juni 2004 var forfatningstraktaten forhandlet færdig,

REGERINGSKONFERENCEN

En regeringskonference som den, der startede den 4. oktober 2003 og varede frem til juni 2004, er det forum, hvor EU's traktater forhandles på plads. Her kan alle medlemslande og Kommissionen komme med forslag til ændringer. På en række møder og i arbejdsgrupper med politikere og embedsmænd forhandles den endelige tekst på plads. Alle lande skal være enige, før teksten kan vedtages. I tilfældet med forfatningstraktaten troede optimisterne, at det ville lykkes inden jul 2003, andre, at det først blev et stykke inde i 2004. Sidstnævnte fik ret, bl.a. fordi forhandlingerne brød sammen i december 2003.

omkring et halvt år senere end planlagt. Den 29. oktober 2004 blev traktaten underskrevet ved en stort anlagt ceremoni i Rom.

6.2 DE STØRSTE KNASTER

Under diskussionerne på regeringskonferencen var det ofte tilsyneladende små detaljer, der fik store følelser og konflikter i kog, for som en dansk politiker efterfølgende sagde: »Djæveln ligger i detaljen«. I det følgende skal vi se, hvilke elementer og detaljer i udkastet, der især blev kæmpet om, og som i nogle tilfælde blev ændret flere gange, før alle kunne leve med formuleringerne. Det var de samme emner, som blev nævnt i det italienske forhandlingspapir:

AFSTEMNINGSREGLERNE I MINISTERRÅDET:

■ Definition af kvalificeret flertal: EU er karakteriseret ved, at alle ikke skal være enige om alt. Det gør samarbejdet mere effektivt, at man på nogle områder kan skride til afstemning og få truffet en beslutning. Der var enighed om, at det var nødvendigt at lave grundlæggende om på reglerne for, hvad der skal til for at danne et kvalificeret flertal i Ministerrådet. Det nuværende system er indviklet og er baseret på, at hvert land har et vist antal stemmer. Forfatningstraktaten forenkler dette system, idet det nuværende system med stemmewægte per 1. november 2009 erstattes af et såkaldt dobbelt flertal (se kapitel 7), der på én gang tager hensyn til antallet af lande og til befolkningernes størrelse. Det grundlæggende princip vil herefter være, at ét land har én stemme og at én borger har én stemme. Efter vanskelige forhandlinger blev det endelige kompromis, at det kvalificerede flertal består af mindst 55% af landene som repræsenterer mindst 65% af EU's befolkning.

Forslaget var især vanskeligt at få accepteret for mellemstore lande som Spanien og Polen, der alt i alt har mistet indflydelse. De store lande – for eksempel Frankrig – har tilsvarende fået relativt mindre indflydelse i forhold til Tyskland. For små lande som Danmark har ændringerne kun minimal betydning.

■ Flertalsafgørelser og vetoet: Vedtages forfatningstraktaten vil det fremover være hovedreglen, at EU's Ministerråd træffer beslutninger som flertalsafgørelser. Der er nemlig 20 nye områder, der overgår fra enstemmighed til flertalsbeslutninger. På nogle områder er der suppleret med en såkaldt nødbremse, der betyder, at et medlemsland kan henvise et forslag til Det Europæiske Råd. Det gælder bl.a. for social sikring for arbejdstagere fra andre EU-lande. Afgørende områder som udenrigs- og skattepolitikken kræver dog fortsat enstemmighed efter krav fra især Storbritannien. Såkaldte "gangbroer" eller på fransk "passereller" giver mulighed for at overføre nye områder

DET ITALIENSKE FORHANDLINGSPAPIR

I starten af september 2003 udsendte det italienske formandskab en liste over emner, som skulle debatteres under regeringskonferencen:

■ Afstemningsreglerne i Ministerrådet.

■ Sammensætningen af Kommissionen.

■ Diskussion om, hvorvidt kristendom skal nævnes som kulturgrundlag i forfatningens indledning.

■ Reglerne for de roterende formandskaber.

■ Regler for den nye udenrigsministerpost.

■ Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Dermed blev traktaten 'genåbnet' på de mest kontroversielle områder.

fra enstemmighed til kvalificeret flertal, hvis alle medlemsstater og deres parlamenter er enige – men uden at det er nødvendigt med en ændring af forfatningstraktaten. I Danmark har fem politiske partier forhandlet en aftale, der bl.a. vedrører denne situation – i det tilfælde at den nogensinde skulle opstå. Se nærmere herom i kapitel 9.

SAMMENSÆTNINGEN AF KOMMISSIONEN:

Mange frygter, at en Kommission med 25, 27 eller flere medlemmer er for stor, og der var derfor mange kreative forslag på bordet for at reducere antallet af kommissærer. Konventet foreslog, at hvert land kun skulle have én kommissær (de store havde før haft to), men at kun 15 af disse 25 EU-kommissærer skulle have stemmeret. Det forslag overlevede ikke forhandlingerne, og det endelige resultat blev, at fra 2014 skal antallet af kommissærer reduceres til 2/3 af antallet af medlemslande. Der bliver derefter etableret en rotationsordning, der stiller alle medlemslande lige. Hvis alle bliver enige, er der åbnet mulighed for at ombestemme sig og alligevel lade den nuværende ordning med hvert land, en kommissær, en stemme, fortsætte.

DISKUSSION OM, HVORVIDT KRISTENDOM SKAL NÆVNES SOM KULTURGRUNDLAG I INDLEDNINGEN:

Diskussionen om Europas religiøse arv og kristendommens betydning for Europa fik en central placering under forhandlingerne. En række katolske lande ønskede, at kristendommen specifikt skulle nævnes som en væsentlig del af den europæiske kulturarv, mens for eksempel Frankrig, der har en meget skarp adskillelse af stat og religion, var imod, at kristendommen blev skrevet ind i forfatningstraktaten. Både i udkastet og den endelige udgave er der i præamblen – altså indledningen – lavet en blød formulering om Unionens "kulturelle, religiøse og humanistiske arv" – en formulering, der kan rumme både kristendom, jødedommen og islam samt oplysningstidens tankesæt.

Et andet sted i traktaten er der dog kommet en formulering ind, som kirkerne muligvis kan bruge som afsæt for politisk indflydelse. Her bliver det traktatfæstet, at EU skal respektere og ikke må anfægte den status, som kirker og religiøse sammenslutninger har i medlemsstaterne; det vil for eksempel sige, at den danske folkekirkeordning ikke er i fare. For det andet indfører artikel I-52 stk. 3 en ny forpligtelse for Unionen om at opretholde en åben, gennemsigtig og regelmæssig dialog med kirkerne. Det vil den katolske kirke, der allerede i dag har et omfangsrigt lobby-apparat i Bruxelles, formentlig tage til efterretning og benytte sig af.²

Spørgsmålet om en europæisk identitet og dennes forhold til kristendommen tages op i kapitel 10.

REGLERNE FOR DE ROTERENDE FORMANDSKABER:

Undervejs i forhandlingerne var der forslag om, at afskaffe eller ændre systemet med, at hvert land har formandskabet i et halvt år ad gangen. Med udvidelsen var byrden med at varetage et formandskab blevet for voldsom – ikke mindst for de små og mindre lande. Et andet argument fremfører det danske konventsmedlem og nuværende medlem af Europa-Parlamentet Henrik Dam Kristensen i en kronik i Berlingske Tidende den 27. oktober 2004: "Det har efterhånden udviklet sig til lidt af en farce, at hvert enkelt EU-land hvert halve år skulle overtage EU-formandskabet, og dermed sætte gang i en voldsom promovning af nye indsatsområder, som alene tjente til at give indtryk af en ikke-eksisterende dynamik. Derfor er det meget sympatisk, at vi nu afskaffer det, og i stedet styrker det daglige lovgivningsarbejde, som jo er det, EU handler om." Helt afskaffet bliver ordningen nu ikke, men den erstattes af såkaldte gruppeformandskaber, der betyder, at de enkelte formandskaber bliver delt mellem tre lande i en periode på 18 måneder. Hvert land har som udgangspunkt hovedansvaret for seks måneder, men der lægges op til, at man hjælper hinanden.

NY UDENRIGSMINISTERPOST OG FÆLLES UDENRIGS- OG SIKKERHEDSPOLITIK:

Ifølge udkastet fra Konventet skulle EU have en 'udenrigsminister' – en repræsentant for den udenrigspolitik, landene sammen beslutter. Ikke en udenrigsminister som vi har i Danmark, men en koordinator og en repræsentant udadtil. Sådan én havde EU sådan set allerede, men der ville blive tale om en opgradering. Det blev der holdt fast i. Men det var vigtigt for især Storbritannien at sikre sig, at udenrigsministerposten og det øgede udenrigspolitiske samarbejde i det hele taget ikke betød, at medlemsstaterne blev forhindret i at føre selvstændig udenrigspolitik. Kritikere fremhævede, at EU risikerede at blive en forbundsstat med både præsident, udenrigsminister og fælles hær. Andre slog på, at det er væsentligt at have en person, der kan repræsentere EU i udenrigspolitiske sammenhænge, ikke mindst i forholdet til USA. For andre igen var det især væsentligt, at der blev holdt fast i forpligtelsen til at komme et land til undsætning, hvis det bliver ramt af naturkatastrofer eller terrorangreb.

EU-FORSVAR:

Mens EU hidtil havde holdt sig til fredsbevarende styrker, blev der i Konventets udkast lagt op til en stærkere militærindsats fra EU: Der skulle åbnes nye muligheder for, at EU kunne bruge militær magt. Der blev talt om oprettelsen af en egentlig EU-hær, om retten til at forsvare det fælles territorium og pligten til at hjælpe et medlemsland, der angribes. Under forhandlingerne blev de fleste af sådanne

initiativer kritiseret for at være en tendens hen mod øget militarisering, og i det endelige traktatforslag blev bestemmelserne om det militære samarbejde da også nedtonet. Af samme grund blev det i traktatteksten understreget, at det er muligt for en kreds på mindst en tredjedel af EU-landene at gå videre med et militært samarbejde uden de øvrige landes accept eller medvirken. Debatten om den militære udvikling i EU uddybes i kapitel 11.

PARLAMENTETS BEFØJELSER:

Europa-Parlamentet fik ifølge udkastet langt mere indflydelse, og det er også realiteten i den endelige traktat. Ikke nok med at de 734 folkevalgte parlamentarikere fortsat skal sige god for Kommissionen, Parlamentet får også indflydelse på langt flere politiske områder end nu. Det gælder f.eks. på landbrugsområdet og EU's budget. De fleste talte varmt for at styrke demokratiet i EU ved at give Europa-Parlamentet mere magt – især på de områder hvor Ministerrådet træffer sine afgørelser med kvalificeret flertal. Mere kritiske røster fandt det problematisk at give mere magt til et parlament, der bliver valgt ved afstemninger med meget lav valgdeltagelse.

6.3 OG NU TIL INDHOLDET...

Ifølge europapolitisk chefrådgiver ved Dansk Institut for Internationale Studier Anne Mette Vestergaard handlede kampene under regeringskonferencen om en forholdsvis lille del af den samlede traktattekst – og ikke nødvendigvis den del, som befolkningerne finder mest afgørende eller interessant:

»Vurderingerne lyder på, at der kun for alvor blev diskuteret og pillet ved omkring 20% af teksten. Ofte var det detaljer, det tog mest tid at få på plads. Det betyder, at der er risiko for, at EU-borgerne ikke får øje på de store linjer, nemlig at traktaten bl.a. sikrer, at det udvidede EU kan fungere effektivt,« siger hun.

Anne Mette Vestergaard tilføjer, at det er vigtigt for EU at få afsluttet en årelang diskussion om magtfordeling og procedurer. Det tager energi fra alt det, som EU egentlig skulle handle om: Hvordan løser vi fælles problemer som organiseret kriminalitet, bekæmpelse af terror, fødevarerikkerhed, grænseoverskridende forurening osv. Også af hensyn til de nye medlemslande vil der være perspektiv i at få flyttet fokus til en debat om, hvad EU skal bruges til:

»I de nye lande forventer befolkningen, at der sker noget. De vil gerne se resultater af deres medlemskab.«

Andre mener dog, at forfatningstraktaten i sig selv indeholder så mange ideologiske og holdningsmæssige elementer, at diskussionen om den ikke kan adskilles fra en generel debat om, hvor EU bør bevæge sig hen på det ideologiske plan. SF'eren Pernille Frahm, der

er modstander af traktaten, har for eksempel begrundet sin afstandtagen med, at "den understreger EU som et liberalistisk projekt" og "øger militariseringen i Europa". SF-politikerne Morten Homann følger op på partiets hjemmeside: "Traktaten er skabt af Europas borgerlige regeringer, og indeholder derfor flere liberaliseringer, mere oprustning og mindre demokrati." Men SF's formand Holger K. Nielsen er ikke enig. I en kronik i Dagbladet Information den 5. november 2004 skriver han: "Den nye traktat er blevet kritiseret for at være et liberalistisk projekt. Jeg har svært ved at forstå argumenterne. Det er rigtigt, at forfatningstraktaten ikke har afskaffet en række liberalistiske elementer fra Nice-traktaten og dens mange forløbere. Det er også rigtigt, at den ikke forhindrer de højreorienterede regeringer i Europa i at føre højreorienteret politik. Men det er jo den politiske kamp, vi skal tage, og jeg har ærlig talt svært ved at se, at den nye traktat stiller os dårligere i kampen."

6.4 DE FIRE FORBEHOLD OG DET DANSKE DILEMMA

I den danske debat om traktaten indgik også de eventuelle konsekvenser for Danmarks forbehold. Forbeholdene blev videreført uændret i traktaten og en afstemning om at afskaffe dem kan tidligst komme på tale efter folkeafstemningen om forfatningstraktaten. Det har fået den danske EU-ekspert Hans Kornø Rasmussen til at sige, at regeringen står i det han kalder 'det danske dilemma'.³ Nemlig, at mens forbeholdene på en række områder sikrer, at Danmark kan gå enegang, er de også med til at begrænse vores indflydelse på politiske områder, som danskerne finder meget væsentlige. Det gælder i særlig grad spørgsmål omkring asyl og indvandring, som hører under området for retlige og indre anliggender, hvor Danmark har taget forbehold. Nogle politiske iagttagere forklarede den danske forhandlingstaktik under regeringskonferencen, hvor Danmark ikke ønskede større ændringer i udkastet fra Konventet på følgende måde: "Hvis vi skulle have velvilje fra de andre lande til at balancere forbeholdene igennem, var det ikke os, der skulle kræve ændringer på det ene eller det andet område. I stedet forhandlede regeringen sig frem til en særlig 'køreplan', som betyder, at Danmark vil kunne 'modernisere' forbeholdene og vælge til og fra på området for retlige og indre anliggender".^[FIG. 6.1]

DE DANSKE FORBEHOLD

Efter det danske nej til Maastricht-traktaten i juni 1992 forhandlede Danmark sig frem til fire forbehold over for EU samarbejdet på det efterfølgende topmøde i Edinburgh. Det betyder, at Danmark ikke deltager i de fire områder, som er:

- Unionsborgerskabet.
- Den fælles valuta euroen (ØMU'ens tredje fase).
- Forsvarssamarbejdet.
- Samarbejdet om retlige og indre anliggender.

Forfatningstraktaten betyder ikke direkte noget for Danmarks mulighed for at bevare sine forbehold. Men forbeholdene betyder, at Danmark ikke deltager på nogle af de områder, hvor EU udvikler sig hurtigst. Ifølge et notat fra Udenrigsministeriet til Folketingets Europaudvalg betyder traktaten, at forbeholdene bliver mere mærkbare på de fleste områder og tilmed vokser i omfang, fordi politisamarbejdet fremover kommer til at indgå i EU-samarbejdet.

Stort set siden Danmark med Edinburgh-aftalen fik de fire forbehold, har et flertal af partierne i Folketinget ønsket dem afskaffet. De fire gamle partier – Socialdemokratiet, Venstre, Det Konservative Folkeparti og Det Radikale Venstre – har siden midt-80'erne været mere eller mindre enige om EU-politikken og har alle kritiseret forbeholdene på et eller andet tidspunkt.

Men midt i september 2003 meddelte statsminister Anders Fogh Rasmussen, at regeringen alligevel ikke vil af med forbeholdet over for de retlige og indre anliggender – ikke det hele i hvert fald. Hvis forbeholdet blev helt afskaffet, ville regeringen ikke selv kunne bestemme Danmarks udlændingepolitik. I praksis ville det formodentlig betyde, at regeringen måtte opgive nogle af de stramninger som den sammen med støttepartiet Dansk Folkeparti har gjort til én af sine mærkesager.

Med opbakning fra Socialdemokratiet fulgte regeringen under regeringskonferencen en særlig 'køreplan', der gik ud på at få forhandlet en ændring af forbeholdet på plads. Dette for at Danmark kunne holde sig udenfor på udlændingeområdet, men ellers kan vælge det til på den øvrige del af området for indre og retlige anliggender, som vi ønsker. Eksempelvis bekæmpelsen af organiseret kriminalitet. Det lykkedes at få en sådan aftale i stand, som i øvrigt svarer til de aftaler, Storbritannien og Irland har med EU på dette område. Ændringen af forbeholdet betyder, at det er muligt at sende dette nye samt eventuelt andre forbehold til afstemning sammen med forfatningstraktaten. Det følger af den aftale om forfatningstraktaten som fem af Folketingets partier har indgået, at vi først skal stemme om forfatningstraktaten og dernæst om afskaffelsen af de danske forbehold. En meningsmåling fra Gallup Institutet fra november 2004 viser, at der er flertal for et ja til forfatningstraktaten og for derefter at afskaffe et eller flere af forbeholdene.

DEN DANSKE KØREPLAN

[FIG. 6.1]

KILDER

1. DET ITALIENSKE FORMANDSKABS FORHANDLINGSPAPIR FINDES PÅ HJEMMESIDEN: WWW.Ueita-LIA2003.IT/EN/CONFERENZAINTERGOVERNATIVA/

2. DEN KATOLSKE KIRKES HOLDNINGER PÅ EN RÆKKE EU-POLITIKOMRÅDER ER BESKREVET PÅ HJEMMESIDEN FOR COMMISSION OF THE BISHOP'S CONFERENCES OF THE EUROPEAN COMMUNITY: [HTTP://WWW.COMECE.ORG/](http://WWW.COMECE.ORG/)

3. HANS KORNO RASMUSSENS ANALYSE AF KONSEKVENSERNE AF DE DANSKE FORBEHOLD PÅ OMRÅDET FOR ASYL, INDVANDRING M.V. ER SAMLET I BOGEN "DET DANSKE DILEMMA – EN BOG OM DANMARK, EU OG INDVANDRING". TIDERNE SKIFTER, 2004.

HVAD STÅR DER I FORFATNINGS- TRAKTATEN? – OPBYGNING, HOVEDOMRÅDER OG ÆNDRINGER

KAPITEL 7

7.1 ROM TUR RETUR

»Næste år vil Europa markere 60 år med fred. Aldrig før i vores kontinents historie har fred og frihed været så længe. Med underskrivelsen af forfatningstraktaten markerer vi vores vilje til at arbejde videre sammen. Endnu en gang forpligter vi os til fred og retfærdighed,« sagde den hollandske premierminister og EU-formand Jan Peter Balkenende.

Ordene faldt, da EU's 25 stats- og regeringschefer og deres udenrigsministre mødtes i Rom den 29. oktober 2004. Alle skrev de under på den nye forfatningstraktat, og det skete netop i den sal i Roms rådhus, hvor de seks lande, som grundlagde EU, underskrev Rom-traktaten i 1957. Med Rom-traktaten indledtes det samarbejde, som fra 1. november 2006 vil blive reguleret af en helt ny forfatningstraktat for Europa. I hvert fald hvis det står til de 25 stats- og regeringschefer. Men det gør det ikke helt. I alle EU-lande skal forfatningstraktaten nemlig ratificeres (godkendes), før den kan træde i kraft. I en del lande er det besluttet, at forfatningstraktaten skal godkendes ved folkeafstemning, bl.a. i Danmark.

Men hvad er det, vi skal stemme om? Det skal vi se nærmere på i dette kapitel. Vi skal se på opbygningen af "Traktat om en forfatning for Europa"¹ og på de hovedområder, hvor der er foretaget ændringer i forhold til de eksisterende traktater og det udkast til en traktat, som Konventet barslede med.

7.2 FORFATNINGSTRAKTATENS FIRE HOVEDDELE

"Traktat om en forfatning for Europa" indledes af den såkaldte præambel^[FIG. 7.1] og afsluttes af en række protokoller, dvs. tillægsaftaler

TRAKTAT PÅ TRAKTAT

ROM-TRAKTATEN 1957
Starten på EF, Det Europæiske Fællesskab. Tiltrådt af Tyskland, Frankrig, Italien, Belgien, Holland og Luxembourg. Toldunion, fælles marked og fælles landbrugspolitik.

FÆLLESAKTEN/EF-PAKKEN 1986
Indfører det indre marked, der afskaffer national regulering af handel med varer og tjenesteydelser, indfører den frie bevægelighed for borgere og arbejdskraft. Miljøpolitikken bliver inddraget.

MAASTRICHT-TRAKTATEN 1992
Traktat om Den Europæiske Union, der gør indførelsen af ØMU'en til et hovedmål. Gør også udenrigspolitik og retlige og indre anliggender til EU-politik.

AMSTERDAM-TRAKTATEN 1997
Udvidede det politisk-økonomiske samarbejde til også at omfatte beskæftigelsespolitikken. Indførte grænsepolitik, bestemmelser om menneskerettigheder og indførte nye regler på miljø- og forbrugerbeskyttelsesområdet.

NICE-TRAKTATEN 2000
Forsøg på at forberede udvidelsen af EU, der ændrede på afstemningsregler, stemmевægte m.m., men kun inden for de dengang eksisterende institutioner. De store spørgsmål om ændringer i EU's struktur blev udsendt til senere – og endte med at blive en sag for Konventet.

TILTRÆDELSESTRAKTATER
Hver gang EU er blevet udvidet er det sket med en traktat, der er en ændringstraktat til alle de tidligere traktater.

om for eksempel de danske forbehold og en række erklæringer. Selve traktatteksten omfatter i alt 448 artikler, der er fordelt på fire dele:

DEL I: DE GRUNDLÆGGENDE BESTEMMELSER FOR EU

Består af 60 artikler, der bl.a. fastlægger de overordnede værdier og beskriver, hvad formålet er med Unionen, og hvordan den virker. Her beskrives EU's mål og demokratiske principper, arbejdsdelingen mellem EU og medlemsstaterne og hvordan landenes formelle styrkeforhold er over for hinanden i EU-regi.

DEL II: "DEN EUROPÆISKE UNIONS CHARTER OM GRUNDLÆGGENDE RETTIGHEDER"

Består af 54 artikler og handler om EU-borgernes rettigheder over for EU's institutioner og over for staterne, når de gennemfører EU-retten.

DEL III: "UNIONENS POLITIKKER OG FUNKTIONSMÅDE"

Er med sine 321 artikler forfatningstraktatens mest omfangsrige del. Handler om, hvordan lovgivningen laves og de specifikke regler for Unionens politik på forskellige områder, for eksempel landbrug, miljø, indvandring og asyl og den økonomiske politik.

DEL IV: "ALMINDELIGE OG AFSLUTTENDE BESTEMMELSER"

Består af 12 artikler og er en række praktiske bestemmelser om, hvor og hvornår traktaten gælder, og hvordan den kan ændres.

De fire dele er meget forskellige, både at læse og i betydning, og der er stor forskel på, hvilke dele der har udløst og fortsat vil skabe debat. Især første del har, som det fremgår af det foregående kapitel, været genstand for heftige diskussioner. Derfor gennemgås den her bid for bid. Den er delt op i ni afsnit og indeholder i alt 60 artikler, og der er en hel del ændringer – også af de mere kontroversielle slags. Herefter følger et kort blik på indholdet af resten af traktatteksten, nemlig anden, tredje og fjerde del samt de 36 protokoller, altså tilføelsaftaler, der er hæftet i enden af den egentlige tekst, for eksempel dem om de danske forbehold.

7.3 FØRSTE DEL AF FORFATNINGSTRAKTATEN

Som nævnt tidligere begynder forfatningstraktaten med en præambel, dvs. en indledning, som blandt andet nævner "Europas kulturelle, religiøse og humanistiske arv". Derimod står kristendommen ikke direkte nævnt som en del af Unionens værdigrundlag. Desuden indgår Unionens 'motto' "forenet i mangfoldighed".

GRUNDLOV ELLER EJ?

Ordet forfatning kan betyde flere ting. Det kan dels betyde grundlæggende regler for, hvordan et samarbejde skal fungere, altså en form for vedtægter. Men det kan også betyde grundlov, en lov der står over alle andre og forbinder et folk med staten. Nogle EU-skeptikere mener, at den nye EU-forfatningstraktat er en forfatning i betydningen grundlov, og at den derfor truer den danske grundlov. Men det afviser dr.jur. Henning Koch:

»Den nye traktat kaldes en FORFATNINGSTRAKTAT. Ordet er præcist, og det er en nyskabelse, fordi der ikke findes en juridisk konstruktion i verden som EU. Begrebet signalerer, at det ikke er en forfatning, fordi en forfatning er afhængig af et særligt menneskeligt fællesskab, et folk eller en nation. Samtidig er det heller ikke 'kun' en traktat, der indgås mellem selvstændige stater. Den er andet og mere end de traktater, vi kender, fordi der bliver skrevet værdier og rettigheder ind i den, som henholdsvis fundamentet for og grænser for fællesmyndighedernes handlinger. Ordet forfatning antyder også, at EU er i gang med at finde en fastere og mere varig form. Det er heller ikke en grundlov, bl.a. fordi den på ingen måde erstatter de enkelte medlemsstaters nationale grundlove.«

KILDE:
[HTTP://WWW.DR.DK/NYHEDER/EU/](http://www.dr.dk/nyheder/eu/)

HANS MAJESTÆT BELGIERNES KONGE, PRÆSIDENTEN FOR DEN TJEKKISKE REPUBLIK, HENDES MAJESTÆT DANMARKS DRONNING, PRÆSIDENTEN FOR FORBUNDSREPUBLIKKEN TYSKLAND, PRÆSIDENTEN FOR REPUBLIKKEN ESTLAND, PRÆSIDENTEN FOR DEN HELLENSKE REPUBLIK, HANS MAJESTÆT KONGEN AF SPANIEN, PRÆSIDENTEN FOR DEN FRANSKE REPUBLIK, PRÆSIDENTEN FOR IRLAND, PRÆSIDENTEN FOR DEN ITALIENSKE REPUBLIK, PRÆSIDENTEN FOR REPUBLIKKEN CYPERN, PRÆSIDENTEN FOR REPUBLIKKEN LETLAND, PRÆSIDENTEN FOR REPUBLIKKEN LITAUEN, HANS KONGELIGE HØJHED STORHERTUGEN AF LUXEMBOURG, PRÆSIDENTEN FOR REPUBLIKKEN UNGARN, PRÆSIDENTEN FOR MALTA, HENDES MAJESTÆT DRONNINGEN AF NEDERLANDENE, FORBUNDSPRÆSIDENTEN FOR REPUBLIKKEN ØSTRIG, PRÆSIDENTEN FOR REPUBLIKKEN POLEN, PRÆSIDENTEN FOR DEN PORTUGISISKE REPUBLIK, PRÆSIDENTEN FOR REPUBLIKKEN SLOVENIEN, PRÆSIDENTEN FOR DEN SLOVAKISKE REPUBLIK, PRÆSIDENTEN FOR REPUBLIKKEN FINLAND, KONGERIGET SVERIGES REGERING, HENDENS MAJESTÆT DRONNINGEN AF DET FORENEDE KONGERIGE STORBRITANNIEN OG NORDIRLAND,

PRÆAMBEL

[FIG. 7.1]

SOM HAR LADET SIG INSPIRERE af Europas kulturelle, religiøse og humanistiske arv, der er grundlaget for udviklingen af de universelle værdier: det enkelte menneskes ukrænkelige og umistelige rettigheder samt frihed, demokrati, lighed, og retsstaten.

SOM ER SIKRE PÅ, at Europa, der nu er genforenet efter smertelige erfaringer, ønsker at fortsætte ad denne civilisationens, fremskridtets og velstandens vej til gavn for alle sine indbyggere, herunder de svageste og de dårligst stillede, at det fortsat vil være et kontinent, der er åbent over for kultur, viden og sociale fremskridt, og at det ønsker at uddybe det offentlige livs demokratiske og åbne karakter og virke for fred, retfærdighed og solidaritet i verden,

SOM ER OVERBEVISTE OM, at Europas folk, samtidig med at de bevarer stoltheden over deres identitet og nationale historie, er fast besluttede på at lægge tidligere tiders splittelse bag sig og i stadig tættere forening udforme deres fælles skæbne,

SOM ER OVERBEVISTE OM, at et Europa 'forenet i mangfoldighed' giver dem de bedste muligheder for med respekt for den enkeltes rettigheder og i bevidsthed om deres ansvar over for kommende generationer og over for verden at videreføre det store forehavende, der gør Europa til et privilegeret område for menneskenes forhåbninger,

SOM ER FAST BESLUTTEDE PÅ at fortsætte det arbejde, der er udført inden for rammerne af traktaterne om oprettelse af De Europæiske Fællesskaber og traktaten om Den Europæiske union og samtidig sikre fællesskabsrettens kontinuitet,

SOM ER medlemmerne af Det Europæiske Konvent TAKNEMMELIGE FOR at have udformet udkastet til denne forfatning på vegne af Europas borgere og stater,

HAR SOM BEFULDMÆGTIGEDE UDPEGET ... (her gentages listen med regeringschefer og majestæter, red.)

I første del følger herefter en beskrivelse af, hvordan Unionen er oprettet, hvad dens værdier og mål er, og hvordan det grundlæggende forhold mellem Unionen og medlemslandene skal være. Det er en tekst med mange store ord og færre konkrete regler og anvisninger. Nedenfor følger en gennemgang af hovedpunkterne i de forskellige afsnit under første del.

7.4 DEL I: AFSNIT I: DEFINITION AF UNIONEN OG DENS MÅL

ARTIKEL I-1: OPRETTELSE AF UNIONEN

I artiklen står der, at forfatningen “er inspireret af de europæiske borgeres og staters vilje til at skabe en fælles fremtid”. Staterne tildeler Unionen “kompetencer”, dvs. magt til at handle på deres vegne, og Unionen bruger denne magt “på fællesskabsgrundlag” for at nå de fælles mål. Desuden står der, at nye lande kan komme med i Unionen, hvis de er “europæiske” og “respekterer dens værdier og forpligter sig til at fremme dem i fællesskab.”

ARTIKEL I-2: UNIONENS VÆRDIER

Artiklen beskriver de værdier, Unionen bygger på: “respekt for den menneskelige værdighed, frihed, demokrati, ligestilling, retsstaten og respekt for menneskerettighederne, herunder rettigheder for personer, der tilhører mindretal.” Det slås fast, at “Dette er medlemsstaternes fælles værdigrundlag i et samfund præget af pluralisme, ikke-forskelsbehandling, tolerance, retfærdighed, solidaritet og ligestilling mellem kvinder og mænd.”

ARTIKEL I-3: UNIONENS MÅL

I artiklen nævnes blandt andet Unionens mål om:

■ “at fremme freden, sine værdier og befolkningernes velfærd.”

Her slås det også fast, at Unionen:

■ “giver borgerne et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed uden indre grænser og et indre marked med fri og lige konkurrence.”

■ “arbejder for en bæredygtig udvikling i Europa baseret på en afbalanceret økonomisk vækst og prisstabilitet, en social markedsøkonomi med høj konkurrenceevne, hvor der tilstræbes fuld beskæftigelse og sociale fremskridt, og et højt niveau for beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten.”

■ “fremmer videnskabelige og teknologiske fremskridt.”

■ “bekæmper social udstødelse og forskelsbehandling og fremmer social retfærdighed og beskyttelse, ligestilling mellem kvinder og mænd, solidaritet mellem generationerne og beskyttelse af børns rettigheder.”

■ “respekterer medlemsstaternes rige kulturelle og sproglige mangfoldighed og sikrer, at den europæiske kulturarv beskyttes og udvikles.”

■ “forsvarer og fremmer (...) sine værdier og interesser (...) bidrager til fred, sikkerhed, bæredygtig udvikling af jorden, solidaritet og gensidig respekt folkene imellem, fri og fair handel, udryddelse af fattigdom og beskyttelse af menneskerettighederne”.

Det slås til sidst fast, at “Unionen forfølger sine mål med passende midler inden for de beføjelser, der er tildelt den i forfatningen.” Det vil sige, at Unionen kun handler på områder, hvor den udtrykkeligt har fået tildelt kompetence af medlemslandene, og derfor respekterer de enkelte landes grundlove og politiske strukturer.

ARTIKEL I-4: GRUNDLÆGGENDE FRIHEDER OG IKKE-FORSKELSBEHANDLING

Artiklen beskriver, at der på Unionens område er “fri bevægelse for personer, tjenesteydelser, varer og kapital samt etableringsfrihed i overensstemmelse med forfatningen”, og at “enhver forskelsbehandling på grundlag af nationalitet er forbudt inden for forfatningens anvendelsesområde”.

ARTIKEL I-5: FORHOLDET MELLEM UNIONEN OG MEDLEMS- STATERNE

I artiklen forklares det, at medlemsstaterne fortsat har stor selvbestemmelse: “Unionen respekterer medlemsstaternes lighed over for forfatningen samt deres nationale identitet, som den kommer til udtryk i deres grundlæggende politiske og forfatningsmæssige strukturer, herunder regionalt og lokalt selvstyre”. Samtidig står der, at Unionen og medlemsstaterne “bistår hinanden ved gennemførelsen af de opgaver, der følger af forfatningen”, og at medlemsstaterne “afholder sig fra at træffe foranstaltninger, der kan bringe virkeliggørelsen af Unionens mål i fare.”

ARTIKEL I-6: EU-RETTE

Artiklen fastslår, at “Forfatningen og den ret, der vedtages af Unionens institutioner (...) har forrang frem for medlemsstaternes ret.” Dette princip har været gældende siden 1964 som følge af Domstolens praksis, men nu er det skrevet ned.

ARTIKEL I-7: RETLIG STATUS

I artiklen står der: “Unionen har status som juridisk person.” Det betyder, at EU fremover vil kunne indgå bindende internationale aftaler på alle medlemmers vegne. Om Unionen kommer til at gøre det i praksis afhænger af medlemslandenes holdning og af, hvilke sager det handler om. Desuden kan Unionen indgå bindende aftaler på egne vegne. Et første eksempel på dette fremgår af artikel I-9: EU vil tiltræde Den europæiske Menneskerettighedskonvention. Når dette bliver en realitet, vil borgerne i EU kunne få prøvet ved Den europæi-

ske Menneskerettighedsdomstol, om EU som sådan overholder menneskerettighedskonventionen.

7.5 DEL I: AFSNIT II: GRUNDLÆGGENDE RETTIGHEDER OG UNIONSBORGERSKABET

ARTIKEL I-9: GRUNDLÆGGENDE RETTIGHEDER

I artiklen beskrives hvilke rettigheder, friheder og principper, som gælder for Unionens borgere. EU-borgernes rettigheder uddybes i forfatningstekstens anden del, chartret om grundlæggende rettigheder (se senere).

ARTIKEL I-10: UNIONSBORGERSKABET

Artiklen handler om Unionsborgerskabet, der er "et supplement til det nationale statsborgerskab og træder ikke i stedet for dette". Unionsborgerskabet giver en række rettigheder, f.eks. retten til frit at kunne færdes på Unionens område, valgret og ret til at kunne få hjælp på ethvert EU-lands ambassade. Desuden har enhver unionsborger "ret til at indgive andragender til Europa-Parlamentet og til at henvende sig til Den Europæiske Ombudsmand samt til Unionens institutioner og rådgivende organer på et af forfatningens sprog og få svar på samme sprog."

7.5 DEL I: AFSNIT III: UNIONENS BEFØJELSER

ARTIKEL I-11: GRUNDLÆGGENDE PRINCIPPER

Artiklen siger, at det er staterne selv, der bestemmer, hvor meget magt og suverænitet de vil overdrage til Unionen. Unionen skal i sit arbejde tage hensyn til 1) nærhedsprincippet (subsidiaritetsprincippet), dvs. at beslutningerne skal tages så tæt på borgerne som muligt. Og 2) til proportionalitetsprincippet, som betyder, at reglerne ikke må være mere vidtgående, end de behøver for at opfylde målet.

ARTIKEL I-12-17: Artiklerne beskriver fordelingen af kompetencer, dvs. magt og beslutningsdygtighed på forskellige områder. Hvad bestemmer landene hver især, hvor er det EU, der bestemmer, og hvor er kompetencen delt mellem Unionen og landene? Den præcise arbejdsdeling beskrives på en række områder, for eksempel den økonomiske politik og udenrigspolitikken. Det fremhæves også, at blandt andet uddannelses- og kulturområdet fortsat er nationale anliggender, hvor Unionen kun kan vedtage understøttende, koordinerende eller supplerende tiltag.

ARTIKEL I-18: FLEKSIBILITETSBESTEMMELSE

Artiklen beskriver, hvordan Ministerrådet – hvis alle EU-lande er

enige og Europa-Parlamentet godkender det – i princippet kan indtage nye politiske områder. Det kræver dog, at handlingen forekommer påkrævet inden for rammerne af de politikker, der er fastsat i del III, og at det er inden for rammerne af EU's mål. Flexibilitetsbestemmelsen, som i en lignende form allerede fandtes i Rom-traktaten, indebærer, ifølge Justitsministeriet, ikke i sig selv en suverænitetsafgivelse. De nationale parlamenter skal orienteres om forslag med hjemmel i flexibilitetsbestemmelsen med henblik på overvågning af nærhedsprincippet.

7.5 DEL I: AFSNIT IV: UNIONENS INSTITUTIONER OG ORGANER

ARTIKEL I-20: EUROPA-PARLAMENTET

Artiklen definerer Europa-Parlamentets beføjelser. Som noget nyt skal Parlamentet "vælge" og ikke blot "godkende" formanden for Kommissionen. Det slås fast, at der maksimalt må være 750 medlemmer af Parlamentet (i dag er der 732), og at hver medlemsstat har minimum seks og maksimum 96 pladser i Parlamentet. Den præcise fordeling af pladserne er ikke vedtaget endnu, men det skal ske i enstemmighed i Det Europæiske Råd i god tid inden næste valg i 2009.

ARTIKEL I-21: DET EUROPÆISKE RÅD

Artiklen beskriver, hvordan Det Europæiske Råd med forfatnings-traktaten bliver en del af Unionens institutionelle ramme. Dets hovedopgave er at fastlægge de overordnede politiske retningslinjer og prioritere, men det har ingen lovgivende magt.

ARTIKEL I-22: DET EUROPÆISKE RÅDS FORMAND

I artiklen beskrives en ny opfindelse, en fast formand for Det Europæiske Råd: "Det Europæiske Råd vælger sin formand med kvalificeret flertal for en periode på to et halvt år med mulighed for genvalg en gang." Det Europæiske Råds formand:

- a) "leder Det Europæiske Råds arbejde og giver impulser hertil".
- b) "sikrer forberedelsen og kontinuiteten af Det Europæiske Råds arbejde i samarbejde med formanden for Kommissionen og på grundlag af arbejdet i Rådet for Almindelige Anliggender".
- c) "bestræber sig på at fremme sammenhold og konsensus i Det Europæiske Råd".
- d) "forelægger Europa-Parlamentet en rapport efter hvert møde i Det Europæiske Råd".

Og så skal formanden – sammen med udenrigsministeren – være EU's ansigt udadtil.

NY LEDELSESFORM

I dag skiftes medlemslandenes regeringer til at varetage formandskabet i EU's ministerråd på alle niveauer i et halvt år ad gangen. I fremtiden deles ledelsen op. På topmøderne ud nævnes en fast formand, der kan sidde op til fem år. Han bliver af nogle omtalt som 'præsident', fordi "formand" på f.eks. fransk oversættes til ordet "président". Men det er ikke en post, der kan sammenlignes med for eksempel den franske eller amerikanske præsidentpost. Udenrigsministerens møder ledes af en fælles 'udenrigsminister'. Alle andre ministermøder styres af gruppeformandskaber, hvor tre landes regeringer deler opgaven i 18 måneder. I udgangspunktet har hvert land hovedansvaret i en halvårlig periode, men der er en indbygget fleksibilitet, ikke mindst for at sikre, at små lande kan magte opgaven. Den ny ledelsesform er dog langt fra så ny, som mange havde ønsket.

ARTIKEL I-25: DEFINITION AF KVALIFICERET FLERTAL I DET EUROPÆISKE RÅD OG MINISTERRÅDET

Artiklen beskriver de stærkt forenklede men alligevel fortsat kringlede – regler for, hvad der skal til for at danne et flertal i EU. Almindeligt flertal er ikke nok, der skal mere til, nemlig et såkaldt kvalificeret flertal: Den nye definition på kvalificeret flertal kaldes 'det dobbelte flertal', fordi der både er krav til antallet af lande og andelen af den samlede befolkning i EU. Det grundlæggende princip er, at ét land har én stemme og at én borger har én stemme.

Grundreglen vil være, at kvalificeret flertal skal omfatte mindst 55% af medlemslandene, som skal repræsentere mindst 65% af Unionens befolkning. Som en ekstra garanti for de små og mellemstore lande er det bestemt, at der skal indgå mindst 15 lande i et kvalificeret flertal og at et mindretal kun kan blokere for en beslutning, hvis det består af mindst fire lande. Det betyder, at tre store lande, som repræsenterer 35% eller mere af Unionens befolkning, ikke alene kan blokere for en afgørelse. De skal have endnu et land med. På nogle få områder er kravene til et kvalificeret flertal endnu større. Det gælder, når Rådet skal tage stilling til forslag, der ikke er fremsat af Kommissionen eller EU-udenrigsministeren. I de tilfælde skal 72% af medlemslandene støtte forslaget, mens disse lande fortsat skal repræsentere mindst 65% af Unionens befolkning.

Det skærpede krav til kvalificeret flertal gælder for eksempel, når Rådet tager stilling til forslag fra medlemsstaterne og ved behandling af alle forslag inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, som Rådet selv har taget initiativ til.

De ændrede regler for kvalificeret flertal træder først i kraft 1. november 2009.

ARTIKEL I-26: EUROPA-KOMMISSIONEN

I artiklen står der, at det fortsat er Europa-Kommissionens opgave at tage initiativ med henblik på at fremme Unionens almene interesser. Frem til 1. november 2014 vil alle medlemslande fortsat have en kommissær med stemmeret. Men fra 1. november 2014 ændres Kommissionens sammensætning, så kun to tredjedele af medlemsstaterne har en kommissær. De enkelte lande skiftes til at være uden kommissær på grundlag af en ordning med ligelig rotation mellem medlemsstaterne. Kun hvis der er enstemmighed om det i Det Europæiske Råd, kan antallet af kommissærer hæves.

ARTIKEL I-28: UNIONENS UDENRIGSMINISTER

I artiklen beskrives den nye udenrigsministerpost. EU's udenrigsminister udpeges af Ministerrådet med kvalificeret flertal. Kommissionens formand skal dog også give samtykke, idet udenrigsministeren samtidig skal fungere som næstformand i Kommissionen.

Udenrigsministeren er – sammen med Kommissionsformanden og formanden for Rådet – et af EU's ansigter ud mod verden: "Udenrigsministeren påser, at der er sammenhæng i Unionens optræden udadtil", og han eller hun har kun mandat til at udtale sig med et enigt Ministerråd bag sig (som Rådets bemyndigede). Derudover skal udenrigsministeren bidrage med udformningen af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Han/hun tildeles initiativret på hele det udenrigspolitiske område, og kan, enten selvstændigt eller sammen med Kommissionen, fremsætte forslag.

Det er allerede besluttet, at Javier Solana, der for nylig blev genudnævnt som Unionens Høje Repræsentant bliver den første på posten som Unionens udenrigsminister. Det sker samtidig med, at forfatningstraktaten træder i kraft, altså tidligst 1. november 2006.

ARTIKEL I-29: DEN EUROPÆISKE UNIONS DOMSTOL

Som udgangspunkt gælder Domstolens kompetence for hele forfatningstraktaten med mindre andet er nævnt. De mest markante undtagelser omfatter den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik samt visse dele af politisamarbejdet. Vedrørende politisamarbejdet har Domstolen eksempelvis ikke bemyndigelse til at efterprøve gyldigheden eller proportionaliteten af den indsats der udøves af en medlemsstats politi, når dette varetager opgaver der er omfattet af national lovgivning. Hovedreglen er dog, at Domstolen også får kompetence inden for retlige og indre anliggender.

7.6 DEL I: AFSNIT V: UDØVELSE AF UNIONENS BEFØJELSER

I dette afsnit beskrives, hvordan sager og forslag passerer gennem EU-systemet. Selvom afsnittet kan virke kompliceret, så udgør det faktisk en stærk forenkling i forhold til den nuværende jungle af regler.

ARTIKEL I-33-39: Som et vigtigt signal omdøbes EU-reglerne, så deres navne kommer til at minde om f.eks. danske juridiske begreber. Forordninger, som er direkte bindende i alle lande, kommer til at hedde europæiske love. Direktiver er også bindende, men overlader selve implementeringen til de nationale myndigheder. De kommer nu til at hedde europæiske rammelove. Derudover bliver der skåret drastisk ned på antallet af måder, EU-lovgivning kan vedtages på. I dag er der omkring 30 forskellige beslutningsprocedurer.

ARTIKEL I-40-42: Artiklerne beskriver en række 'særlige bestemmelser' for udenrigs- og sikkerhedspolitikken samt sikkerheds- og forsvarspolitikken, som har til mål at opnå "stadig stigende konvergens i medlemsstaternes optræden." Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik vil fortsat være et særligt, grundlæggende mellemstatsligt

NYE EU-ORD

Forfatningstraktaten opererer med en række nye ord, som skal gøre det nemmere at forstå de forskellige regler og bestemmelser, der kommer fra EU. Det betyder bl.a., at der overordnet vil være to former for retsakter fra EU, de lovgivningsmæssige retsakter og de ikke-lovgivningsmæssige retsakter.

Lovgivningsmæssige retsakter vil bestå af:

- Europæiske love, der i det nuværende system kaldes forordninger.

- Europæiske rammelove, der nu kaldes direktiver.

Ikke-lovgivningsmæssige retsakter vil bestå af:

- Europæiske forordninger (vil typisk være retsakter, som Rådet og Parlamentet har bedt Kommissionen vedtage for at gennemføre europæiske love og rammelove i form af mere detaljerede bestemmelser i dag kendt som komitologi-procedurer).

- Europæiske afgørelser (er bindende og svarer i retsvirkning til det, der i dag hedder afgørelser og beslutninger).

- Henstillinger og udtalelser (er ikke bindende).

samarbejdsområde.

Der er tale om konkrete og specifikke regler for, hvordan EU kan føre udenrigs- og sikkerhedspolitik. Det fremgår bl.a., at medlemsstaterne skal konsultere hinanden, inden de agerer på den internationale scene for at sikre, at "unionen kan gøre sine interesser og værdier gældende".

Den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik udgør en del af EU's udenrigspolitik og har til formål at sikre EU en "operationel kapacitet, der gør brug af civile og militære midler." EU's rolle vil være krisestyringsopgaver uden for EU – de såkaldte Petersberg-opgaver: "fredsbevarelse, konfliktforebyggelse og styrkelse af den internationale sikkerhed i overensstemmelse med principperne i De Forenede Nationers pagt."

Fundamentet for EU's indsats er fortsat medlemsstaternes militære og civile kapaciteter. Det nye er en mere koordineret indsats i forhold til EU's optræden udadtil samt enkelte præciseringer.

Et fælles EU forsvar kan der først blive tale om, hvis alle EU's medlemsstater er enige herom.

ARTIKEL I-43: SOLIDARITETSBESTEMMELSE

Artiklen beskriver, at "Unionen og dens medlemsstater handler i fællesskab på et solidarisk grundlag, hvis en medlemsstat udsættes for et terrorangreb eller er offer for en naturkatastrofe eller en menneskeskabt katastrofe. Unionen tager alle de instrumenter i brug, der står til dens rådighed, herunder de militære midler, medlemsstaterne stiller til dens rådighed, med henblik på:

- at forebygge terrortruslen på medlemsstaternes område
- at beskytte de demokratiske institutioner og civilbefolkningen mod et eventuelt terrorangreb
- at yde bistand til en medlemsstat på dennes område efter anmodning fra dens politiske myndigheder i tilfælde af et terrorangreb."

ARTIKEL I-44: FORSTÆRKET SAMARBEJDE

I artiklen gives der grønt lys for, at nogle lande kan gå videre på egen hånd, hvis de vil udvide samarbejdet på visse områder, herunder på det udenrigs- og forsvarspolitiske område. De retsakter, som disse lande i givet fald vedtager, er "kun bindende for deltagende medlemsstater. De betragtes ikke som gældende ret, der skal accepteres af de stater, der søger om optagelse i Unionen". Alle EU-lande kan til enhver tid tilslutte sig et forstærket samarbejde, forudsat de opfylder de betingelser, de deltagende lande måtte have fastsat. Muligheden for "forstærket samarbejde" gælder også i dag, men har aldrig været anvendt.

7.7 DEL I: AFSNIT VI: UNIONENS DEMOKRATISKE LIV

I oplægget til Konventet stod en styrkelse af det demokratiske liv, åbenheden og det folkelige engagement i EU også på dagsordenen, og i dette sjette afsnit af traktatteksten, som er helt nyt, er der da også flere nye tiltag, der peger i den retning:

ARTIKEL I-46: PRINCIPPET OM REPRÆSENTATIVT DEMOKRATI

I artiklen slås det fast, at "Enhver borger har ret til at deltage i Unionens demokratiske liv. Beslutningerne træffes så åbent som muligt og så tæt på borgerne som muligt."

ARTIKEL I-47: PRINCIPPET OM DELTAGELSESDEMOKRATI

I artiklen åbnes en mulighed for, at borgerne direkte kan påvirke EU-lovgivningsprocessen: "Et antal unionsborgere på mindst en million, der kommer fra et betydeligt antal medlemsstater, kan tage initiativ til at opfordre Kommissionen til inden for rammerne af sine beføjelser at fremsætte et egnet forslag om spørgsmål, hvor en EU-retsakt efter borgernes opfattelse er nødvendig til gennemførelse af forfatningen." En million borgere fra forskellige lande kan altså slutte sig sammen og opfordre Kommission til at fremsætte lovforslag om dette eller hint. Kommissionen er ikke forpligtet til at følge opfordringen.

ARTIKEL I-49: DEN EUROPÆISKE OMBUDSMAND

I artiklen beskrives funktion: "En europæisk ombudsmand valgt af Europa-Parlamentet modtager klager over tilfælde af dårlig forvaltning". Og videre: "Den Europæiske Ombudsmand undersøger klagerne og aflægger beretning herom. Den Europæiske Ombudsmand udfører sit hverv i fuldstændig uafhængighed."

ARTIKEL I-50: ÅBENHED I ARBEJDET I UNIONENS INSTITUTIONER, ORGANER, KONTORER OG AGENTURER

Artiklen handler om åbenhed og slår fast, at Unionen "arbejder (...) så åbent som muligt." Det fremgår, at Ministerrådet nu skal åbne dørene for offentligheden, når det forhandler og stemmer om EU-lovforslag. Respekten for åbenhed og borgernes adgang til aktindsigt nævnes også – dog uden at defineres konkret.

7.8 DEL I: AFSNIT VII TIL IX

I de tre afsnit, der afslutter første del af Traktat om en Forfatning for Europa, gentages i det store hele tekster fra de hidtidige traktater om:

AFSNIT VII: UNIONENS FINANSER

Der indføres nye procedurer for vedtagelsen af det årlige budget.

Her sidestilles Parlamentet og Rådet for første gang under forhandlingerne, og Parlamentet får indflydelse på de flerårige rammer for EU's budget samt nye dele af de årlige budgetter, bl.a. landbrugsstøtten.

AFSNIT VIII: UNIONEN OG DENS NÆROMRÅDER

I artikel I-57 beskrives: "Unionen udvikler særlige forbindelser med sine nabolande med henblik på at skabe et område med velstand og godt naboskab, der bygger på Unionens værdier og er kendetegnet ved tætte og fredelige forbindelser baseret på samarbejde."

AFSNIT IX: MEDLEMSKAB AF UNIONEN

I artikel I-60 om "Frivillig udtræden af Unionen" bliver det for første gang beskrevet, hvordan et land kan melde sig ud af Unionen. Det kræver blot, at dette land meddeler sit ønske til Det Europæiske Råd, som herefter forhandler en udtrædelsesaftale på plads, der godkendes i Europa-Parlamentet og siden vedtages med kvalificeret flertal i Rådet. Lykkes det ikke at nå til enighed om en udtrædelsesaftale, holder forfatningstraktaten under alle omstændigheder op med at gælde i det pågældende land efter to år.

7.9 ANDEN DEL AF FORFATNINGSTRAKTATEN: DEN EUROPÆISKE UNIONS CHARTER OM GRUNDLÆGGENDE RETTIGHEDER

Ligesom første del indledes også anden del med en præambel, hvor der bl.a. står: "Unionen, der er sig sin åndelige og etiske arv bevidst, bygger på de udelelige og universelle værdier: menneskets værdighed, frihed, lighed og solidaritet; den bygger på demokrati- og retstatsprincippet. Den sætter mennesket i centrum for sit virke med indførelsen af unionsborgerskabet og skabelsen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed."^[FIG. 7.2]

Herefter følger i alt 54 artikler, som beskriver de grundlæggende rettigheder, som alle EU-borgere har i forhold til Unionen og dens institutioner. Man kan sige, at det er EU's svar på FN's Menneskerettighedskonvention. Chartret blev udarbejdet af et særligt charterkonvent i 1999-2000, og i december 2000 vedtog Det Europæiske Råd chartret som en politisk erklæring, dvs. uden retlig bindende virkning. Mange betragter det som et stort fremskridt, at chartret nu er blevet 'forfremmet' til at indgå i selve traktatteksten og dermed er retligt bindende som en del af Unionens grundlag. Det giver borgerne en ekstra beskyttelse. Andre mener, at det er tomme ord, hvis status er uklar i forhold til nationalstaternes forfatningssikrede rettigheder. Langt størstedelen af rettighederne er da også allerede sikret i de nuværende EU-landes lovgivninger og/eller i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Chartret taler bl.a. om retten til liv (artikel II-62), om forbud mod kloning af mennesker (II-63-d) og menneskehandel (II-65-3) og retten til religions- (II-70) og ytringsfrihed (II-71). Det indeholder artikler om retten til at arbejde under en overenskomst foruden retten til rimelige arbejdsvilkår og en retfærdig rettergang (II-107).

At chartret blev skrevet ind i selve traktatteksten er af nogle blevet fremhævet som et skridt mod en erkendelse af fælles europæiske værdier og opbygningen af en fælles europæisk identitet. Det kan du læse mere om i kapitel 10.

De europæiske folk har med skabelsen af en stadig snævrere sammenslutning besluttet at dele en fredelig fremtid, der bygger på fælles værdier.

PRÆAMBEL

Unionen, der er sig sin åndelige og etiske arv bevidst, bygger på de udelelige og universelle værdier: menneskets værdighed, frihed, lighed og solidaritet; den bygger på demokrati- og retsstatsprincippet. Den sætter mennesket i centrum for sit virke med indførelsen af unionsborgerskabet og skabelsen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

[FIG. 7.2]

Unionen bidrager til bevarelsen og udviklingen af disse fælles værdier under hensyn til de europæiske folks forskelligartede kulturer og traditioner samt til medlemsstaternes nationale identitet og organisering af deres offentlige myndigheder på nationalt, regionalt og lokalt plan; den søger at fremme en afbalanceret og bæredygtig udvikling og sikrer fri bevægelighed for personer, tjenesteydelser, varer og kapital samt etableringsfrihed.

Med henblik herpå er det nødvendigt at styrke beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder på baggrund af samfundsudviklingen, de sociale fremskridt og den videnskabelige og teknologiske udvikling ved at gøre disse rettigheder mere synlige i et charter.

Dette charter bekræfter under hensyn til Unionens kompetencer og opgaver samt nærhedsprincippet de rettigheder, der bl.a. følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner og internationale forpligtelser, den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, de socialpagter, som Unionen og Europarådet har vedtaget, samt Den Europæiske Unions Domstols og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis. Chartret vil i den forbindelse blive fortolket af Unionens og medlemsstaternes domstole under behørig hensyntagen til de forklaringer, der blev udarbejdet under præsidiets for den forsamling, der udarbejdede chartret, og ajourført under Det Europæiske Konvents præsidiiums ansvar.

Disse rettigheder medfører ansvar og pligter såvel over for andre mennesker som over for det menneskelige fællesskab og de kommende generationer.

Unionen anerkender således de nedennævnte rettigheder, friheder og principper.

7.10 TREDJE DEL AF FORFATNINGSTRAKTATEN: UNIONENS POLITIKKER OG FUNKTIONSMÅDE

Denne del er klart den mest komplicerede og indholdstunge del af traktaten. Den fylder 321 artikler. Her står – skrevet sammen fra de forrige traktattekster med få tilføjelser, ændringer og forenklinger – hvad det konkret er, EU må og skal på de forskellige politikområder. Det handler f.eks. om landbruget, miljøet og den økonomiske politik. I tredje del præciseres det også, at der fremover kan træffes beslutninger med flertalsafgørelser på en række områder, hvor landene før skulle nå til enighed. Brugen af flertalsafgørelser stiger markant i forfatningstraktaten i forhold til gældende traktater. Flertalsafgørelser betyder, at det enkelte land mister sin veto – det enkelte lands mulighed for at blokere for en beslutning. Til gengæld bliver det lettere at træffe fælles beslutninger.

7.11 FJERDE DEL AF FORFATNINGSTRAKTATEN: ALMINDELIGE OG AFSLUTTENDE BESTEMMELSER

Denne del består af kun 12 artikler, der beskriver reglerne for, hvor og hvor længe traktaten gælder, og hvordan den kan ændres. Der er ikke sat nogen udløbsdato på, idet det i artikel IV-446 hedder: “Denne traktat er indgået for ubegrænset tid.” Og traktaten kan kun ændres grundlæggende, hvis alle medlemslande er enige om, at der skal udarbejdes en ny, hvorefter et konvent skal nå frem til en anbefaling, som danner grundlag for arbejdet på en efterfølgende regeringskonference. Dermed traktatfæstes den såkaldte konvents-metode. Mindre ændringer vil kunne vedtages på en regeringskonference af stats- og regeringscheferne, dvs. uden et forudgående konvent. Der er desuden forudset en særlig procedure, såfremt der senere skulle være et ønske om at tilbageføre kompetence fra EU til medlemsstaterne.

Endelig er der den såkaldte “gangbro” eller “passerelle” i artikel IV-444: Forslag om at forenkle beslutningsprocesserne, bl.a. ved at ændre proceduren fra enstemmighed til kvalificeret flertal vil kunne behandles uden konvent og/eller regeringskonference. Det gælder dog ikke på militær- og forsvarsområdet, og kun hvis alle EU's stats- og regeringschefer og alle nationale parlamenter er enige om det. Andre steder i traktaten er der særlige “gangbroer”. De fleste er en gentagelse fra tidligere traktater, mens andre er nye.

Som alle traktater kan forfatningstraktaten først træde i kraft, når “samtlige ratifikationsinstrumenter er deponeret”. Det betyder, at alle EU's medlemmer skal have godkendt traktaten i overensstemmelse med deres nationale procedurer – enten i deres parlament eller ved en folkeafstemning. Ikrafttrædelse kan tidligst ske 1. november 2006. Der er ingen klar løsning i forfatningstraktaten, hvis ikke alle

GANGBROER

“Passerelle” er et fransk ord og betyder noget i retning af en smal smøge eller gangbro. I EU-sammenhæng er passerelle en juridisk mulighed for gå fra en beslutningsform til en anden på et bestemt område. Der er både en generel og flere specifikke passereller i forfatningstraktaten. Det typiske anvendelsesområde vil være, hvis der er enighed om på et givent område at ændre beslutningsproceduren fra enstemmighed til kvalificeret flertal. Det kan også ske, hvis man ønsker at gå fra særlig lovgivningsprocedure til almindelig lovgivningsprocedure, dvs. øge Parlamentets indflydelse. Det er især passerelle-bestemmelserne i den nye forfatningstraktat, der har været blæst om i forhandlingerne mellem en række danske partier. I alt fem partier blev dog enige om en særlig ‘dansk måde’ at forholde sig til passerellerne på. Det kan du læse om i kapitel 9.

kan ratificere. Det følger af en erklæring til traktaten (nr. 30), at Det Europæiske Råd tager spørgsmålet op, hvis det to år efter at traktaten er blevet underskrevet viser sig, at fire femtedele af medlemsstaterne har ratificeret og at en eller flere medlemsstater er stødt på vanskeligheder.

Hvad chancen er for, at alle lande siger ja, og hvad der sker i tilfælde af et nej fra et eller flere lande, kan du læse om i kapitel 12.

7.12 FORFATNINGSTRAKTATENS PROTOKOLLER OG DE DANSKE FORBEHOLD

For at få de sidste særlige bestemmelser og aftaler med er der vedhæftet i alt 36 protokoller i slutningen af selve forfatningstraktaten. Protokollerne er også bindende, men indeholder detaljerede regler, som ville gøre selve traktaten uoverskuelig. Det gælder f.eks. reglerne for de danske forbehold, som navnlig er beskrevet i "Protokol om Danmarks stilling". Men det gælder også en række generelle bestemmelser for de nationale parlamenter, f.eks. Folketingets nye rolle, særlige bestemmelser for eurolandene og brugen af nærhedsprincippet. Nærhedsprincippet er blot et af de principper, som indgår i diskussionen om demokratiet i EU efter udvidelsen. Dilemmaerne, problemerne og mulighederne i et så stort fællesskab, som skal fungere efter demokratiske principper, kan du læse om i næste kapitel.

KILDER

1. "TRAKTAT OM EN FORFATNING FOR EUROPA" FINDES PÅ: [HTTP://WWW.EU-OPLYSNINGEN.DK/EMNER/FREMTID/FORFATNING/EUO/](http://www.eu-ophlysningen.dk/EMNER/FREMTID/FORFATNING/EUO/)

DEL III.
DEBATEMNER I
LYSET AF
FORFATNINGS-
TRAKTATEN

KAPITEL 8
DEMOKRATI I STØRRELSE XL
– HVOR DEMOKRATISK KAN
EU BLIVE?

KAPITEL 9
FORSVINDER LILLE
DANMARK?
– NATIONALSTATERNES
ROLLE I EU

KAPITEL 10
HVEM ER JEG I MORGEN?
– SKABELSEN AF EN
EUROPÆISK IDENTITET

KAPITEL 11
I KRIG UNDER EU-FANEN
– VISION ELLER
SKRÆKSCENARIO?

KAPITEL 12
HVAD SIGER FOLKET?
– PÅ VEJ TIL
STEMMEURNERNE



DEMOKRATI I STØRRELSE XL – HVOR DEMOKRATISK KAN EU BLIVE?

KAPITEL 8

8.1 DA DANSKERNE SATTE DAGSORDENEN

Inden udgangen af 2006 skal vi igen til folkeafstemning om et emne med relation til EU. Denne gang om Danmarks holdning til den nye forfatningstraktat. Der er allerede mange spekulationer om, hvad udfaldet af afstemningen vil blive, og dem kan du læse mere om i kapitel 12. Men afstemningen nævnes allerede her, for det er ofte danskernes fornemmelse af det demokratiske indhold i EU-systemet – eller mangel på samme – der har været afgørende for udfaldet af de hidtidige folkeafstemninger om EU-spørgsmål.

Da danskerne i juni 1992 med et spinkelt flertal sagde nej til Maastricht-traktaten, satte det gang i spekulationerne hos toppolitikerne i EU. Og da folkeafstemningen i Frankrig et par måneder senere endte med et næsten lige så spinkelt ja, gik der for alvor en prås op for dem: Befolkningerne var ikke helt med på den udvikling hen mod en politisk union, som Maastricht-traktaten var et signal om.

Lige siden har diskussionen om den folkelige forståelse for EU-projektet været et fast punkt på dagsordenen. Om det er lykkedes at øge forståelsen, kan diskuteres. I efteråret 2000 stemte danskerne i hvert fald nej igen – denne gang til euroen – og i september 2003 sagde svenskerne ligeledes nej tak til euroen, selvom et stort flertal af deres politikere havde anbefalet et ja. Og ved valget til Europa-Parlamentet i juni 2004 var stemmeprocenten historisk lav – både i nye og gamle EU-lande.^[FIG. 8.1]

Tilsyneladende er det ikke nok, at princippet om repræsentativt demokrati og deltagelsesdemokrati slås fast i den nye forfatningstraktat. I del 1, afsnit VI om Unionens demokratiske liv, står der bl.a.:

“Enhver borger har ret til at deltage i Unionens demokratiske liv. Beslutningerne træffes så åbent som muligt og så tæt på borgerne som muligt.” (Artikel I-46, stk. 3).

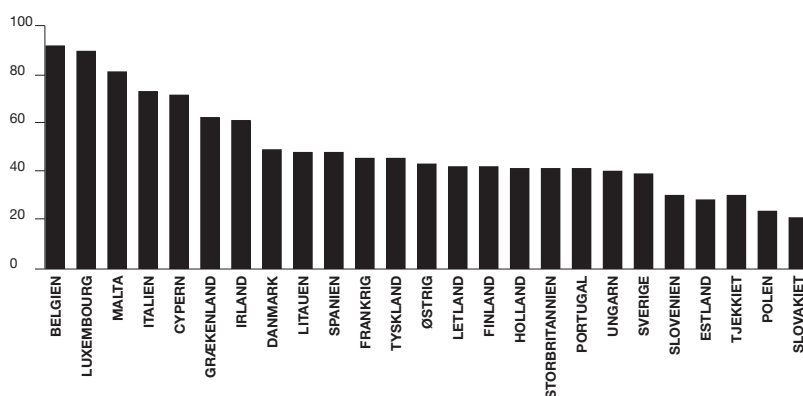
“Institutionerne giver på passende måder borgere og repræsentative sammenslutninger mulighed for at give udtryk for deres opfattelser angående alle Unionens arbejdsområder og for at diskutere dem offentligt.” (Artikel I-47, stk. 1).

“Institutionerne fører en åben, gennemsigtig og regelmæssig dialog med de repræsentative sammenslutninger og civilsamfundet.” (Artikel I-47, stk. 2).

Den samlede stemmeprocent ved Europa-Parlamentsvalget i juni 2004 var 45,3. I de 15 'gamle' EU-lande var den gennemsnitlige stemmeprocent 49, mens den i de 10 nye medlemslande var helt nede på 26,5. Belgien, Luxembourg og Grækenland har stemmepligt.

VALGDELTAGELSE

[FIG. 8.1]



KILDE:
[HTTP://WWW.DR.DK/NYHEDER/EU-VALG/ARTICLE.JHTML?ARTICLEID=177337](http://www.dr.dk/nyheder/eu-valg/article.jhtml?articleid=177337)

8.2 DEMOKRATISK UNDERSKUD

Der er med andre ord stor afstand mellem folket og beslutningstagerne, både i de enkelte lande og i EU som helhed. Nogle taler om, at EU lider af et “demokratisk underskud” – et underskud, der lidt forenklet har udspring i tre grundproblemer:

■ EU-lovgivningen vedtages af Ministerrådet og Parlamentet, men førstnævnte er ikke direkte folkevalgt og kan ikke stilles til ansvar for beslutninger ved et efterfølgende fælleseuropæisk valg.

■ EU's politikker føres ud i livet af Kommissionen, som ikke er direkte demokratisk valgt. Den eneste demokratiske instans, der kontrollerer Kommissionen er Parlamentet.

■ En grundpille i et demokrati er den offentlige debat – i medierne, i foreninger, partier og organisationer, på arbejdspladser osv. Men EU har ikke noget fælles sprog, ikke noget fælles medie. EU mangler en fælles offentlighed.

I Danmark kan Folketinget, gennem Europaudvalget, føre en grundig kontrol med regeringens gøren og laden i EU. Det er efter dansk forbillede nu også tilfældet i mange andre EU-lande, mens der fortsat næsten ingen parlamentarisk kontrol er med regeringernes EU-politik i en række af de andre lande. Det er et selvstændigt fjerde problem. I takt med at især Europa-Parlamentet har fået mere magt, stilles der oftere spørgsmålstegn ved, om det "demokratiske underskud" nu også er hele sandheden om EU. »Det er en myte, at der skulle eksistere et demokratisk underskud i EU«, udtalte den amerikanske EU-professor Andrew Moravcsik i sommeren 2003 til DJØFbladet: »Når nogle hævder det, så er det, fordi de måler det eksisterende EU-samarbejde i forhold til nogle demokratiske idealer, som ikke en gang de nationale stater kan opfylde (...) der er ikke noget belæg for at hævde, at EU er udemokratisk«.

8.3 FOR LANGT FRA TOP TIL BUND?

En af de forklaringer, der oftest bliver givet på modsætningerne mellem borgere og politikere i EU-spørgsmål, er, at den almindelige dansker har meget svært ved at følge med i, hvad EU foretager sig. I lokalsamfundet bor byrådsmedlemmet lige om hjørnet, og borgen har mulighed for jævnligt at komme forbi rådhuset. Anderledes er det med EU: 'Det' ligger langt væk, er svært at forstå og derfor svært at påvirke og engagere sig i. Og det er tilsyneladende ikke kun noget, almindelige borgere mener. Også en del journalister opfatter EU-politik som udenrigs- og ikke indenrigspolitik. Det fremgik for eksempel, da Radioavisen bragte nyheden om, at Poul Nyrup Rasmussen ville stille op som kandidat til Europa-Parlamentet: "Nyrup forlader dansk politik" lød den journalistiske vinkling. Men hvorfor opfattes EU-politik som så forskellig fra traditionel dansk politik? Det skyldes måske bl.a., at EU er et mix af direkte folkevalgte repræsentanter (Parlamentet) og indirekte folkevalgte (Ministerrådet og Kommissionen). Det er derfor ofte diffust, hvad man skal gøre for at 'straffe' de beslutningstagere i EU, man er utilfreds med. Også selvom de folkevalgte i Parlamentet har fået større magt, hver gang der er sket en traktatændring.

DEMOKRATI PÅ FLERE NIVEAUER

Demokrati finder i dag sted på forskellige niveauer i og uden for Danmark – alt afhængig af hvilke problemer, der skal løses:

■ Driften af vuggestuer og plejehjem hører til på det kommunale niveau.

■ Hospitaler hører til det amtslige/regionale niveau.

■ Optræning af personskatter hører til på det nationale niveau.

■ Grænseoverskridende problemer, som f.eks. handel, terror og forurening, hører til på EU-niveau. Poul Nyrup Rasmussen kaldte det i sin kampagne op til Europa-Parlamentsvalget i foråret 2004 for "demokrati på det fjerde niveau".

HVAD ER DEMOKRATI?

I et demokrati kan befolkningen helt grundlæggende deltage i det politiske styre på to forskellige måder:

■ Når befolkningen umiddelbart træffer afgørelse om, hvilke love der skal gælde, og hvad regeringsbeslutningerne skal gå ud på, er der tale om et direkte demokrati. Vælgerne træffer selv de mere generelle beslutninger, som fastsætter og fordeler værdier med gyldighed for samfundet.

■ Når befolkningen derimod tager del i den politiske beslutningsproces gennem valget af og kontrollen med en folkerepræsentation, er der tale om et indirekte eller et repræsentativt demokrati.

Et repræsentativt demokrati som det danske vil helt basalt sige, at alle borgere i samfundet ved hemmelige, almindelige afstemninger vælger nogle repræsentanter til f.eks. et byråd eller Folketinget. Disse folkevalgte repræsentanter bestemmer så via flertalsafgørelser, hvordan lovene og reglerne skal være. Er man utilfreds med dem, kan man stemme på nogle andre ved næste valg.

EU's beslutningsprocesser er for det andet konstrueret på en ganske kompliceret måde og vil også være det i fremtiden på trods af en række forenklinger i den nye forfatningstraktat. Forfatningstraktaten forenkler, men den gør det ikke enkelt. Desuden har EU's samlede lovgivning med tiden nået et omfang og en detaljerighed, som det er næsten umuligt at finde ud af, selv for garvede EU-jurister.

8.4 DEMOKRATI ER IKKE BARE DEMOKRATI

En grund til, at det er så indviklet at tale om demokrati i EU-sammenhæng, er også, at der er store forskelle på demokratiopfattelsen i de forskellige medlemslande. Alle landene har ganske vist direkte og hemmelige valg til typisk lokale byråd (i Danmark: kommunalvalg), regionale forsamlinger (i Danmark: amtsrådsvalg) og nationale parlamenter (i Danmark: folketingsvalg). Denne form er slet ikke til debat og er ligefrem et krav, hvis man som nyt land vil optages i EU. Men der er alligevel stor forskel på opfattelsen af, hvordan man skal forvalte det folkelige mandat – den ret til at bestemme på andres vegne, man som politiker får tildelt ved et valg. Det handler ikke kun om de enkelte politikere, men også om det embedsapparat, altså de ansatte i kommuner, amter og ministerier, der administrerer og til daglig styrer forretningen. Og her er der langt fra de skandinaviske idealer om åbenhed i forvaltningen til den mere elitære franske udgave, hvor det er svært at få adgang til beslutninger og politikere. Blandt de nye medlemslande fra den gamle østblok er der igen helt andre erfaringer med et mere eller mindre totalitært styre gennem 50 år. Hvordan de vil se på EU-demokratiet i praksis er svært at sige. En del iagttagere havde på forhånd regnet med, at mange borgere i de nye EU-lande i begejstring over at være blevet en del af EU ville stemme ved Europa-Parlamentsvalget. Men det var faktisk i de nye medlemslande, at stemmeprocenten var lavest. I flere af disse lande fik EU-skeptiske kandidater tilmed stor opbakning. I Polen – det største af de ti nye medlemslande – blev de to skeptiske partier, det polske familieparti og Samoobrona (der betyder selvforsvar), henholdsvis det andet og tredjestørste parti med 16 og 13% af stemmerne. I Tjekkiet fik Folkedemokraterne, der også er et EU-skeptisk parti, knap 30% af stemmerne. Der var alt i alt ikke den store begejstring over for de nye demokratiske muligheder på EU-plan, og det fik cand.polit. Erik Holm til – i en kronik i Politiken den 25. juni 2004 – at konstatere, at valget var “en trist affære for Europa, både her og i de andre lande”. Anne-Mette Wehmüller, kandidatstuderende på Europa-studier ved Aarhus Universitet, mente til gengæld ifølge Politiken den 2. juli 2004, at “medierne gik i selvsving, og efterlyste den debat, de om nogen selv burde være garant for. EP-valget var mere og også andet end blot et vælgerflop. Det var mest af alt et medieflop!”

DEN DANSKE DEMOKRATIDEBAT

Ofte taler man om moderne dansk demokrati ud fra den uenighed, der var mellem to af de mest markante debattører efter Anden Verdenskrig. Juristen Alf Ross og højskolemanden og teologen Hal Koch spillede begge en stor rolle i skabelsen af grundloven fra 1953, men deres syn på begrebet demokrati var meget forskelligt:

■ Alf Ross så demokrati som en velfungerende metode, en måde at træffe beslutninger på. Folket vælger Folketinget som sin repræsentant, og denne repræsentant træffer så de politiske valg.

■ Hal Koch mente, at demokrati handler om dialog: Hver fremfører sit synspunkt, og så finder man frem til noget, alle kan acceptere. Demokrati er altså ikke en metode, men en proces, der udvikler de mennesker, der er involveret i den.

8.5 KAN HURTIGE BESLUTNINGER TRÆFFES DEMOKRATISK?

Når man diskuterer demokrati i EU-sammenhæng, handler det altså både om, hvordan man gør vejen fra den enkelte borger til EU-toppen kortere, hvordan man etablerer en europæisk offentlighed, og hvordan man kan indrette EU-systemet, så det bliver gennemskueligt og retfærdigt. Man taler om instrumenter (f.eks. beslutningsprocedurer) og institutioner (f.eks. Europa-Parlamentet).

En af de væsentligste målsætninger med den nye forfatningstraktat er netop at gøre det udvidede EU beslutningsdygtigt for på den måde at sikre, at unionsborgerne ikke i stigende grad oplever EU som en fjern og handlingslammet samling af institutioner uden folkelig legitimitet.

Derfor er forfatningstraktaten en afvejning af behovet for effektive beslutningsprocedurer over for behovet for åbenhed og kontrol. Bliver beslutningerne *pacet* igennem uden den rette tid til at diskutere og ændre dem, vil EU føles som en udemokratisk maskine, der tromler borgerne ned. Den nye bestemmelse om, at en million EU-borgere fra forskellige lande kan slutte sig sammen og opfordre Kommissionen til at fremsætte et bestemt lovforslag, viser ambitionen om at skabe større legitimitet. Det samme er vedtagelsen af de nye stemmevægte, som betyder, at der tages mere hensyn til størrelsen af landenes befolkning end tidligere. Forfatningstraktatens overflytning af en række områder til kvalificeret flertal fra enstemmighed er et eksempel på ønsket om effektivitet.

Nogle mener, at kravet om demokrati og effektivitet på en og samme tid er et uløseligt dilemma. Andre vælger at fortolke effektivitet som enkelhed og gennemskuelighed, og de ser især det folkevalgte Europa-Parlament som brobygger mellem befolkningerne og EU. Bliver den politiske debat i Parlamentet afgørende for EU's udvikling, vil interessen for Parlamentet naturligt blive større, og det vil så være med til at øge den demokratiske deltagelse i debatten. Over for dette er der nogle der indvender, at en styrkelse af Parlamentet vil svække den nationale debat i f.eks. Danmark og i stedet placere den offentlige debat i et ingenmandsland mellem det 'fjerne' Parlament og den lokale eller regionale debat.

Europapolitisk chefrådgiver ved Dansk Institut for Internationale Studier, Anne Mette Vestergaard, formulerer dilemmaet sådan her: »Hvis man styrker Europa-Parlamentet, styrker man på den ene side det demokratiske element, fordi man styrker den institution, som borgerne har mest direkte indflydelse på. Men man styrker samtidig det overnationale element i EU, for Europa-Parlamentet består jo af folkevalgte, der ikke repræsenterer nationale men politiske interesser på europæisk plan. Så nogle vil føle, at EU får for meget magt, hvis det bliver mere demokratisk! Og det er jo blandt andet det, der er sket med den nye forfatningstraktat. Men samtidig er det vigtigt at

holde for øje, at en styrkelse af demokratiet på EU-plan sagtens kan gå hånd i hånd med en styrkelse af den nationale EU debat. Det kan f.eks. ske ved en øget inddragelse af Folketinget i EU-sagerne.»

Ifølge den nye forfatningstraktat bliver der flere og flere områder, hvor Ministerrådet kan tage beslutninger og vedtage lovgivning med kvalificeret flertal i stedet for ved enstemmighed. Samtidig er det som hovedregel sådan, at Europa-Parlamentet er medlovgiver på områder, som hører under reglerne om kvalificeret flertal. Det betyder, at jo flere beslutninger, der kan træffes med kvalificeret flertal, jo større magt får Europa-Parlamentet. De enkelte lande mister altså godt nok muligheden for at blokere for beslutninger på disse områder, men til gengæld sikres den demokratiske kontrol med beslutningerne af Europa-Parlamentet. Magten kan altså både synes fjernere og nærmere, afhængig af øjnene der ser, og hvorvidt der zoomes ind på de nationale parlamenters indflydelse eller på Europa-Parlamentets magt.

8.6 NYRUP-EFFEKTEN

Kun hvis de danske medlemmer af Europa-Parlamentet bliver en del af den almindelige danskers bevidsthed, vil Parlamentets øgede beføjelser blive oplevet som en reel demokratisering og forstærkning af vores muligheder for indflydelse. Og det kræver, at EU-parlamentarikerne er synlige i medierne. Det har de ifølge flere medieforskere hidtil kun været i meget ringe grad, og det beklager både forskerne og mange af politikerne. En af dem er socialdemokraten Helle Thorning-Schmidt, som efter fem år i Europa-Parlamentet ikke ønskede at genopstille ved valget i juni 2004. I en artikel i Jyllands-Posten 14. juni 2004 forklarede hun hvorfor: »Du sidder i Parlamentet og synes selv, at du gør et godt stykke arbejde, men der er ingen derhjemme, der anser det som noget særligt. EU-Parlamentet har stor indflydelse på almindelige menneskers hverdag, når de går på arbejde, tager en bus eller køber ind i supermarkedet, men meget af lovgivningen bliver udmøntet i cirkulærer derhjemme, og det er ikke synligt, at det kommer fra EU«. Men måske vil medierne begynde at interessere sig mere for Europa-Parlamentets danske medlemmer efter en eventuel vedtagelse af den nye forfatningstraktat. Så får de jo mere magt, og mennesker med magt kommer nemmere i medierne end mennesker uden magt. Desuden er der en tendens til, at partierne i højere grad satser på kendte og populære politikere som topkandidater til Europa-Parlamentsvalgene, og det vil sandsynligvis øge mediernes interesse for dem. Et oplagt eksempel er tidligere statsminister Poul Nyrup Rasmussen (S), der ved Europa-Parlamentsvalget i juni 2004 fik over 400.000 personlige stemmer og nærmest fløj ind i Parlamentet. Han overgik tilmed tidligere statsmi-

nister Poul Schlüter, der fik knap 250.000 personlige stemmer ved Europa-Parlamentsvalget i 1994.^[FIG. 8.2] Og der er også andre kendte politikere blandt de i alt 14 danske medlemmer af Europa-Parlamentet.^[FIG. 8.3] Men der er nok ikke mange danskere, der kan nævne dem alle og ved, hvilke tværnationale grupper, politikerne er en del af i Parlamentet.

Ved valget til Europa-Parlamentet i 2004 satte Poul Nyrup Rasmussen Danmarksrekord med hele 407.966 personlige stemmer. Topscorene af personlige stemmer ved de foregående valg har været:

■ 1979: Poul Møller (De Konservative):	153.227
■ 1984: Else Hammerich (Folkebevægelsen):	156.145
■ 1989: Erhard Jacobsen (Centrumdemokraterne)	116.875
■ 1994: Poul Schlüter (De Konservative):	247.956
■ 1999: Bertel Haarder (Venstre):	180.974

STEMMESLUGERNE

[FIG. 8.2]

	VALGT FOR	GRUPPE I EP
Margrethe Auker	(SF)	Gruppen De Grønne/Den Europæiske Fri Alliance
Jens-Peter Bonde	(JuniBevægelsen)	Gruppen for Selvstændighed/Demokrati
Niels Busk	(V)	Gruppen Alliancen af Liberale og Demokrater for Europa
Mogens Camre	(DF)	Gruppen Union for Nationernes Europa
Ole Christensen	(S)	De Europæiske Socialdemokraters Gruppe
Anne Elisabeth Jensen	(V)	Gruppen Alliancen af Liberale og Demokrater for Europa
Dan Jørgensen	(S)	De Europæiske Socialdemokraters Gruppe
Ole Krarup	(Folkeb. mod EU)	Den Europæiske Venstrefløjs Fællesgruppe /Nordisk Grønne Venstre
Henrik Dam Kristensen	(S)	De Europæiske Socialdemokraters Gruppe
Poul Nyrup Rasmussen	(S)	De Europæiske Socialdemokraters Gruppe
Karin Riis-Jørgensen	(V)	Gruppen Alliancen af Liberale og Demokrater for Europa
Anders Samuelsen	(RV)	Gruppen Alliancen af Liberale og Demokrater for Europa
Gitte Seeberg	(K)	Gruppen for Det Europæiske Folkeparti (Kristelige Demokrater) og De Europæiske Demokrater
Britta Thomsen	(S)	De Europæiske Socialdemokraters Gruppe

DE 14 DANSKERE I EUROPA-PARLAMENTET (EP)

[FIG. 8.3]

POLITISKE GRUPPER I EUROPA-PARLAMENTET

		Antal parlamentarikere
PPE-DE	Gruppen for Det Europæiske Folkeparti (Kristelige Demokrater) og De Europæiske Demokrater	268
PSE	De Europæiske Socialdemokraters Gruppe	200
ALDE	Gruppen Alliancen af Liberale og Demokrater for Europa	87
Verts/ALE	Gruppen De Grønne/Den Europæiske Fri Alliance	42
GUE/NGL	Den Europæiske Venstrefløjs Fællesgruppe/Nordisk Grønne Venstre	41
IND/DEM	Gruppen for Selvstændighed/Demokrati	37
UEN	Gruppen Union for Nationernes Europa	27
NI	Løsgængere	29

8.7 PARLAMENTETS BEGRÆNSEDE MAGT

Den danske EU-ekspert Hjalte Rasmussen mener, at den lille interesse for og det forholdsvis ringe kendskab til Parlamentet og dets arbejde bl.a. skyldes, at Parlamentets magt er begrænset.¹ Og han

mener ikke, at Parlamentets nye muligheder er så gode, som man kunne ønske. Desuden mener han også, at andre muligheder for at demokratisere EU blev forpasset under arbejdet med den nye forfatningstraktat. Han hæfter sig især ved følgende muligheder, som ikke blev realiseret:

■ Man kunne have styrket det repræsentative demokrati ved at give Parlamentet endnu mere indflydelse på EU's budgetter.

■ Parlamentet kunne have fået mandat til at vælge kommissionsformanden i stedet for blot at godkende ham.

■ Man kunne vælge kommissionsformanden ved demokratiske valg som en slags europæisk præsident. Ifølge forfatningstraktaten skal kommissionsformanden i stedet indstilles af Rådet, godkendes af Parlamentet og suppleres af en formand for Rådet, som vælges af Rådet selv. Der er altså tale om en meget indirekte valgt post.

■ Man kunne give de nationale parlamenter større og mere direkte indflydelse på beslutningerne. Om de nationale parlamenter får mere eller mindre indflydelse med den nye forfatning, er der delte meninger om. De bliver respektfuldt nævnt og får en funktion som vagthund i forhold til nærhedsprincippet, men nogen egentlig magt tilføres de ikke, sådan som EU-skeptikere gerne havde set.

■ Man kunne opbygge en metode til direkte demokrati, altså hvor befolkningerne spørges om konkrete lovforslag. Et sådant demokrati har nok lange udsigter i EU, selvom moderne teknologi gør det muligt. Ganske vist hedder det i udkastet, at en million EU-borgere kan slutte sig sammen og opfordre Kommissionen til at fremsætte et lovforslag om dette eller hint emne, men den praktiske virkning bliver nok begrænset.

8.8 FÆLLES TØRKLÆDEDEBAT

Europapolitisk chefrådgiver ved Dansk Institut for Internationale Studier Anne Mette Vestergaard mener derimod, at dette såkaldte "borgerinitiativ" kan vise sig at få stor betydning: »Der skal ikke meget fantasi til at forestille sig, at fagforeninger, miljø- eller forbrugerbevægelser kan udnytte moderne teknologi til at få samlet det fornødne antal borgere bag et initiativ. Det er svært at forestille sig en minister, der ikke vil skele til et sådant initiativ. Han eller hun skal jo forsvare sig over for pressen, når der er stemt i Rådet.« Hun er således mere optimistisk end Hjalte Rasmussen, når det gælder muligheden for, at borgere kan slutte sig sammen på tværs af lande-

FÆLLES PARLEMENTSVALG?

Valget til Europa-Parlamentet foregår samtidig i alle EU's medlemslande. Men det foregår ikke på samme måde alle steder. Nogle har valg i enkeltmandskredse, andre har forholdstalsvalg. Medlemmerne af Parlamentet er altså ikke valgt på samme måde. Det skal der ifølge den nye forfatningstraktat ændres på. Den lægger op til, at der skabes mere ens regler, men der står ingen steder, at de skal være helt ens. Så nu er det op til det nye Parlament at komme med forslag til, hvordan et mere eller mindre fælles valgsystem kan indrettes. Det skal de gøre i god tid inden næste valg i 2009, så Ministerrådet og Det Europæiske Råd kan nå at tage stilling til det.

ÅBENHED OG NÆRHED

ÅBENHED

Åbenhed bliver ofte fremhævet som en dansk mærkesag i EU, særligt fra Amsterdam-traktaten og frem. Åbenhed er et af elementerne i ideen om gennemsigtighed i EU og består af to elementer: aktindsigt i EU-dokumenter og indsigt i EU-lovgivningens tilblivelse. Borgerne skal altså kunne se de papirer, der ligger til grund for EU-beslutninger, og de skal kunne følge med i, hvordan lovene bliver til. I forfatningsudspillet er de åbne møder i Ministerrådet det mest konkrete forslag til øget åbenhed. To andre sider af ideen om gennemsigtighed er forenkling af lovgivningen og informationsvirksomhed.

NÆRHED

Nærhedsprincippet hedder officielt "subsidiaritetsprincippet" og har været en del af traktatgrundlaget fra EF's start. Det er særligt kommet i fokus med Amsterdam-traktaten, hvor brugen omtales i en særskilt protokol. Det betyder, at politiske beslutninger skal træffes på lavest mulige administrative niveau. Bortset fra de områder, hvor EU har enekompetence, skal EU kun handle på områder, hvor den påtænkte handling bedre kan gennemføres på EU-plan end på nationalt plan. Eller som det populært bliver defineret: Beslutningerne skal træffes så tæt på borgeren som muligt.

grænser, organisere sig efter interesser og gøre sig gældende over for EU's institutioner. »Der er megen diskussion om, hvorvidt der findes en fælles europæisk offentlighed. Der er endnu ikke medier som aviser og tv-kanaler, der for alvor går på tværs af grænserne, men der er alligevel emner, europæerne er fælles om at finde væsentlige,« siger hun og henviser bl.a. til den opmærksomhed og interesse for Europa-Parlamentet, der opstod i efteråret 2004, da Kommissionens formand Barroso så sig nødsaget til at ændre på sammensætningen af Kommissionen, fordi et flertal af Parlamentets medlemmer ikke kunne acceptere kandidaten til posten som justitskommissær, italienske Rocco Buttiglione.

Desuden er der emner, som optager mange mennesker i EU-landene samtidig, påpeger Anne Mette Vestergaard: »Debatten om muslimske kvinders tørklæder, om Tyrkiets eventuelle EU-medlemskab, om Irak-krigen og om præsidentvalget i USA er oplagte eksempler. Det er emner, som sætter sindene i kog over hele Europa. Så selv om EU-landene ikke har noget fælles sprog, en fælles kultur, litterær tradition eller fælles madvaner, har vi alligevel en del ting at være fælles om. Det synes jeg ofte, at man overser, når man afviser, at der kan skabes en meningsfuld debat på europæisk plan.«

Hun understreger, at den teknologiske udvikling gør kommunikation og meningsudveksling mere effektiv, og at det stigende uddannelsesniveau betyder, at flere mennesker end før har fælles sprog at kommunikere på: »Med e-mail, sms'er osv. kan informationer og ideer spredes lynhurtigt, og en bevægelse som ATTAC er et eksempel på, at mennesker fra en række forskellige lande kan forene sig om et fælles anliggende.«

Andre vil i stedet hæfte sig ved, at nogle borgere har svært ved at begå sig på fremmedsprog og ikke har adgang til ny teknologi. De risikerer at blive marginaliseret og sat uden for indflydelse i den europæiske offentlighed, der muligvis er ved at blive en realitet. EU er ifølge disse iagttagere elitens projekt, og eliten har ikke haft held til at overbevise folket om, at et stærkt EU-samarbejde er en nødvendighed i globaliseringens tidsalder. Cand.polit. Erik Holm skriver således i en kronik i Politiken den 25. juni 2004: »Selv om de fleste danske politikere vil reagere instinktivt mod påstanden om, at EU er et elitært projekt, så er det utvivlsomt tilfældet. Det er den intellektuelle og forretningsmæssige elite, som har iværksat projektet, og det er den, som stadig driver det frem. Det er endnu stort set kun eliten, som virkelig har realiseret sig den udfordring, som Europa står over for i det enogtyvende århundrede, og derfor søger at skabe 'Europa'. Det svarer ganske til, at det var eliten, som skabte nationen i 1900-tallet.«

VARSLING

Med den nye traktat har Folketinget og de nationale parlamenter i de øvrige medlemslande fået bedre mulighed for at kontrollere, at nærhedsprincippet overholdes. Det sker med et såkaldt tidligt varslingsystem. Det indebærer, at når Kommissionen kommer med et forslag til en ny retsakt, har de nationale parlamenter seks uger til at sende en udtalelse tilbage, hvor de kan komme med argumenter for, hvorfor forslaget ifølge deres vurdering ikke er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Kommissionen, Ministerrådet og Parlamentet skal tage hensyn til udtalelsen, og hvis i alt en tredjedel af de nationale parlamenter klager over et bestemt EU-lovforslag, skal Kommissionen genoverveje det. Når det gælder lovforslag inden for det retlige samarbejde i kriminalsager eller politisamarbejde, skal Kommissionen genoverveje forslaget, hvis blot en fjerdedel af de nationale parlamenter finder det i strid med nærhedsprincippet. Men Kommissionen kan i begge tilfælde vælge at genfremsætte forslaget alligevel. Der er altså indført en ny overvågningsmekanisme, som supplerer EF-domstolens mulighed for at efterprøve, om de vedtagne love overholder nærhedsprincippet. For at styrke samarbejdet mellem de nationale parlamenter, er der på dansk initiativ oprettet et fælles sekretariat i Bruxelles. Dets første leder er dansker.

8.9 AFTALE BAG LUKKEDE DØRE

I en dansk sammenhæng er det især "nej-siden", dvs. Folkebevægelsen mod EU, JuniBevægelsen og Dansk Folkeparti, der mener, at der er en risiko for, at befolkningen mister indflydelse som følge af den nye forfatningstraktat. Ifølge Folkebevægelsen er både indholdet i forfatningstraktaten og den måde, den er blevet diskuteret på blandt danske politikere, meget lidt demokratisk. Det er især faldet Folkebevægelsen for brystet, at fem partier ved hjælp af forhandlinger bag lukkede døre er nået frem til et kompromis, som betyder, at de alle vil anbefale vælgerne at stemme ja til forfatningstraktaten. Ifølge Folkebevægelsens repræsentant i Europa-Parlamentet, Ole Krarup, er denne fremgangsmåde udtryk for, at politikerne frygter befolkningens nej til forfatningstraktaten: »Den viser, at EU-ja-politikere er hundeanngst for en folkeafstemning. Pointen er, at man skal have SF's og Socialdemokratiets EU-skeptiske vælgere til at stemme ja. Det er udtryk for en yderligere fremmedgørelse, at man hiver disse livsvigtige anliggender væk fra befolkningen,« sagde han til Ritzaus Bureau den 2. november 2004. Indholdet i den aftale, Ole Krarup kalder udemokratisk, og baggrunden for den, kan du læse om i næste kapitel.

Under alle omstændigheder vil demokrati-dimensionen nok fylde meget, både i den danske debat op til folkeafstemningen om forfatningstraktaten og i diskussionerne om udviklingen af EU i de kommende år. Man siger, at i et rigtigt demokrati er der én ting, man aldrig bliver færdig med at diskutere – nemlig demokratiet. Og på den måde kan man sige, at der er rigtig meget demokrati over EU.

KILDER

1. HJALTE RASMUSSEN: "DEMOKRATI OG EFFEKTIVITET I DEN EUROPÆISKE UNION", ESSAY I BOGEN "DEN EUROPÆISKE NØDVENDIGHED – 37 VINDUER MOD FREMTIDENS EU", RED. AF ERIK BOEL M.FL. JURIST- OG ØKONOMFORBUNDETS FORLAG, 2002.

FORSVINDER LILLE DANMARK? – NATIONAL- STATERNES ROLLE I EU

KAPITEL 9

9.1 GRUNDLOVEN I SKUDLINJEN

Selvom der er gjort meget for at bløde op på sproget i forfatningstraktaten, bærer det hele selvfølgelig præg af, at der er tale om en tekst, der skal være juridisk skudsikker. Der må ikke være usikkerhed om betydningen af de enkelte artikler. Men det betyder ikke, at teksten ikke kan fortolkes. Tilhængere og modstandere af unionsudviklingen har fra begyndelsen lagt hver deres fortolkning ned over den, og det gælder ikke mindst forfatningstraktatens betydning for forholdet mellem EU og nationalstaterne. Hør blot her, hvor forskelligt to jurister vurderede den endelige forfatningstraktattekst i forhold til den danske grundlov:

»Der bliver altså ikke tale om to grundlove, hvis forfatningen vedtages, men om en grundlov og en særlig forfatning for EU, der gælder dér, hvor Danmark har afgivet beføjelser i overensstemmelse med den danske grundlov. Det understreges adskillige gange i den nye forfatningstraktat, at den respekterer det nationale, og ellers tvivler jeg ærligt talt også på, at den var blevet vedtaget.«

JURAPROFESSOR DITLEV TAMM, I INFORMATION DEN 30. JUNI 2004.

»Vedtages forfatningen får EU-retten forrang for dansk ret. Det danske system bliver endegyldigt underkastet EU og grundloven gøres sekundær. Danmark vil i fremtiden blive styret fra Strasbourg og Luxembourg.«

ADVOKAT CHRISTIAN HARLANG, MEDUNDERSKRIVER AF 'APPEL OM SAMLING AF ALLE GODE KRÆFTER FOR ET NEJ TIL DEN KOMMENDE EU-FORFATNING', I INFORMATION DEN 23. JUNI 2004.

FORÆLDET DANSK GRUNDLOV?

Debatten om EU's forfatningstraktat handler indirekte også om den danske grundlov. Dels mener nogle modstandere af forfatningstraktaten, at den vil komme til at stå over den danske grundlov og dermed reelt fratage Danmark sin selvbestemmelse. Andre – for eksempel flere medlemmer af Det Radikale Venstre – vurderer, at den danske grundlov er uanfægtet af den nye forfatningstraktat og beklager dette faktum. De ser nemlig gerne, at den danske grundlov revideres, så den i højere grad kommer til at ligne forfatningstraktaten. En af fortalere for en grundlovsrevision er tidligere udenrigsminister Niels Helveg Petersen, en anden er folketingskandidat for Det Radikale Venstre Tomas Bech Madsen, der i et debatindlæg i Politiken den 6. august 2004 skriver: "Jeg synes, at det nu står meget klart, at der er behov for en kraftig revision af den danske grundlov. Hvis forfatningstraktaten bliver vedtaget, så står vi tilbage med en grundlov fra 1953 her i Danmark, en lov, som er stærkt præget af den tid, hvor den er lavet. Og der er jo mindst talt sket ret meget i samfundet siden 1953. Jeg mener helt ærligt, at det ville være synd, hvis vi i Danmark ikke kunne følge med resten af Europa. Så derfor bør regering og Folketing snarest sætte gang i det omfattende arbejde med en revision af grundloven."

De to meget forskellige holdninger er et udtryk for, at diskussionen om suverænitetsafgivelse, dansk identitet og nationalstatens relevans og overlevelsessevne fortsætter. Spørgsmålene er store og svære. Kan det lade sig gøre at udvikle EU og samtidig holde fast i ideen om en nation som den danske? Giver det mening at tale om en nation, når vi nu i 30 år har valgt at udøve en del af nationens suverænitet og selvbestemmelsesret i fællesskab med andre lande?

Tilhængere af mere integration mener, at nationerne vil bestå, selvom man flytter magt fra f.eks. Folketinget til EU. De skelner mellem stat og nation, hvor staten er en slags administrativ overbygning, en maskine, man kan indrette, som man vil.

Modstandere af integration hævder modsat, at de to ting ikke kan skilles ad, fordi staten er uløselig bundet sammen med det offentlige liv, der er ryggraden i et demokrati. Set på den måde kan nationen derfor ikke klare en udhuling af staten ved, at man tager magten fra den og flytter den til EU.

9.2 IKKE GUD, MEN FOLKET

Vi skal lidt længere fremme i kapitlet se på, hvad den nye forfatningstraktat kan komme til at betyde for Danmarks selvbestemmelse i forhold til EU. Men inden da vil vi forsøge at finde ud af, hvad en nationalstat overhovedet er?

Først og fremmest er det en ret ny opfindelse, hvis man ser på det i et historisk perspektiv. Ifølge den tyske filosof og sociolog Jürgen Habermas giver det først mening at tale om national identitet i nutidig betydning fra og med afslutningen på Trediveårskrigen i 1648.¹ Det var ikke én stor krig, men en række krige, der startede som et religionsopgør mellem katolikker og protestanter i det tyske rige. Efterhånden bredte konflikterne sig og blev i sidste ende en krig, der omfordelte territorier mellem en række lande. Med fredsslutningen i 1648 blev nogle nye og klare grænser trukket mellem landene. Nu kunne man tale om territorialstater, og med dem giver det mening at tale om suveræne nationer. Før havde kongen eller kejseren måttet dele magten med adelen og ikke mindst kirken, men fra midt i 1600-tallet samledes magten ét sted.^[FIG. 9.1]

Et par hundrede år senere blev det tydeligt, at der også var noget andet, der kendetegnede en nation i Europa. Den Franske Revolution havde nemlig i slutningen af 1700-tallet sat fokus på folket som grundlaget for nationen. Hidtil havde konger og kejsere kunnet henvise til, at Gud havde valgt netop dem til at sidde på tronen. Men med Den Franske Revolution var det slut med at henvise til Gud, nu skulle folket stå bag magthaveren.

Men hvem var så folket? Det blev logisk nok et spørgsmål om, hvem der havde flertallet i det enkelte land. Selvom alle lande også på det

tidspunkt var sammensatte og husede flere forskellige folkeslag, så blev folket defineret ud fra flertallets oplevelse af et fælles sprog, religion, moralværdier og historie – og et langt stykke hen ad vejen også af et fælles udseende.

■ **NATION:** Enhed, der udgøres af et lands befolkning i kraft af enten fælles sprog, kultur og eventuel historie (de objektive kriterier) eller indbyggernes sindelag (subjektivt kriterium).

■ **STAT:** Der findes en række definitioner på staten, men basalt set er det en samlet betegnelse for de organer og institutioner, der har monopol på brugen af legitime, fysiske tvangsmidler. Dvs. en organisation af individer, hvor grundstenene er et folk, et territorium og suverænitæt.

■ **NATIONALSTAT:** Stat, hvis befolkning udgør en nation. I Europa typisk dannet ud fra en nation, hvor staten er en administrativ overbygning på nationen. I f.eks. afrikanske kolonier er staten gået forud for nationen, fordi nationen er 'samlet' ud fra kolonimagtens behov for styring.

■ **SUVERÆNITÆT:** Det forhold, at en stat er den højeste retsmagt over for borgerne, både når det gælder det lovgivende, det dømmende og det udøvende områder. I Danmark kan Folketinget afgive suverænitæt til f.eks. EU efter nogle regler i grundlovens paragraf 20.

NATION, STAT OG NATIONALSTAT

[FIG. 9.1]

9.3 HVOR MEGET SKAL VI AFGIVE?

Det var i mange henseender praktisk at definere folk og nationalstat som nævnt ovenfor, men fred har det ikke bragt med sig. Tværtimod. Efter en rolig periode i Europa i sidste halvdel af 1800-tallet, hvor krige blev ført andre steder i verden, først og fremmest i kolonierne, gik nationerne løs på hinanden i to verdenskrige, der en gang for alle fjernede ethvert lighedstegn mellem nationalstat og fred.

De to krige førte (som beskrevet i kapitel 1) i sidste ende til dannelsen af EF, som siden blev til EU. Etableringen af EF medførte, at medlemsstaterne afmonterede dele af grundlaget for nationalstaten mod at blive en del af fællesskabet: Man afgav dele af sin suverænitæt, og det har medlemslandene siden gjort en række gange i forbindelse med ratificeringen af nye EU-traktater. Nogle lande gør det med henvisning til, at ideen om national enhed fortsat skaber krige, for eksempel på Balkan, hvor både krigen i ex-Jugoslavien og i Kosovo bl.a. handlede om etniske konflikter og magten til at definere det nationale projekt. Andre gør det med henvisning til, at mange af nutidens store problemer – for eksempel forurening og fattigdom – ikke kan løses af én nation alene.

I EU er landene altså enige om, at nogle problemer løses bedst i fællesskab. For at kunne det må man logisk nok give afkald på noget af

sin selvbestemmelsesret. Spørgsmålet er selvfølgelig hvor meget, og det afhænger groft sagt af, hvor mange problemer man vil løse i fællesskab. Jo flere, jo mere suverænitetsafgivelse.

EF startede som et samarbejde om handel, kom hurtigt til at handle om økonomi i bredere forstand og dermed også om politik, og gennem de sidste årtier er stadigt flere politiske områder blevet inddraget i EU-sfæren. EU er på den led verdens mest fremskredne samarbejde mellem selvstændige nationer, og derfor har vi i Europa i dag en ny type nationalstat: stater med delt suverænitet. Lande, der har besluttet at kaste noget af deres suverænitet ned i en fælles pulje, fordi de mener, man på den måde bedre kan løse de forskellige problemer.

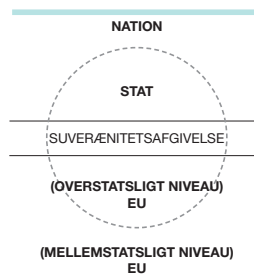
9.4 STATUS QUO EFTER FORFATNINGSTRAKTATEN

Spørgsmålet under udarbejdelsen af udkastet til forfatningstraktaten og under regeringskonferencen var, hvor man ville trække grænsen mellem EU og nationalstaterne. Det førte til det såkaldte kompetencekatalog, som findes i forfatningstraktatens første del, under afsnit tre om "Unionens beføjelser". 'Kataloget' er en præcis opdeling af, hvad EU skal bestemme, og hvad det enkelte land selv skal bestemme. For mange kritikere af EU er forfatningstraktaten dog blot endnu et skridt på vej mod det føderale Europa.

Ifølge EU-eksperten Anne Mette Vestergaard fra Dansk Institut for Internationale Studier er facit på diskussionen, at nationalstaterne kun marginalt vil skulle afgive mere suverænitet som følge af den nye forfatningstraktat: »Nogle vil mene, at traktaten er et skridt mod det føderale, andre vil sige det modsatte. Den diskussion har kørt, siden EU blev skabt, og på en måde giver det ingen mening, for EU er en hybrid. Det er en mellemting mellem et samarbejde med overstatslige, dvs. føderale, elementer og et traditionelt samarbejde mellem uafhængige stater, der diskuterer, til de bliver enige. Men jeg synes alligevel, at man kan konkludere, at der i traktatteksten både er elementer, der trækker i den føderale retning og elementer, der trækker i den modsatte retning. Så samlet set er traktaten udtryk for status quo,« siger Anne Mette Vestergaard, som i øvrigt mener, at der i de seneste år har været en klar tendens til, at EU-samarbejdet er blevet mere nationalt orienteret.

Den vurdering af forfatningstraktaten og den generelle udvikling i EU-samarbejdet er historiker Uffe Østergaard enig i: »...i sidste ende demonstrerer den nye forfatning først og fremmest, at EU er et mellemnationalt samarbejde, hvor man på visse områder har besluttet at køre efter overnationale spilleregler. Som noget nyt har man f.eks. lavet regler for, hvordan man kan trække samarbejdet tilbage eller melde sig ud. Og det drejer sig ikke længere om at konstruere

NATION/STAT/EU



Staten er et lands centrale administrative magtapparat. Medlemslandene afgiver alle suverænitet til EU på en række områder, det såkaldt *overstatslige samarbejde*. Dvs., at de overfører en del af den magt, der ligger hos staten i de enkelte lande til EU. EU-tilhængerne mener ikke, at det truer nationerne, men styrker dem, fordi de kan handle og stå stærkere i fællesskab. Modstanderne mener, at suverænitetsafgivelsen svækker nationerne, fordi den udhuler staten og dermed kernen i det demokratiske liv i den enkelte nation.

en 'fortsat snævrere union' som der tidligere stod i traktaten. Vi har fået fædrelandenes Europa; de britiske og skandinaviske lande har vundet slaget – det er bare ikke gået op for dem endnu,« som han sagde til Dagbladet Information den 29. oktober 2004.

9.5 NATIONALSTATEN PRESSET AF BECKHAM OG BURGERE?

Når det ifølge Uffe Østergaard ikke er gået op for befolkningen i for eksempel Danmark, at EU ikke har kurs mod en føderation – en forbundsstat, bygget efter den tyske eller amerikanske model – skyldes det måske, at nationalstaten er under pres fra andre sider. Et afgørende træk ved nationalstaten er jo definitionen af folket som et flertal, der enten har eller oplever et fællesskab omkring det samme sprog osv. Men dette oplevede fællesskab er under pres. I forvejen har de fleste europæiske lande etniske minoriteter, og med indvandring og globalisering betyder det, at man et langt stykke hen ad vejen må tale om de europæiske lande som multikulturelle samfund. Store mindretal i en nationalstats befolkning har måske et andet sprog eller en anden religion end flertallet, og sammen med globaliseringens massive kulturelle påvirkning af den vestlige verden kan det betyde, at mange oplever, at de nationale værdier udtyndes og måske endda trues. For hvad er egentlig det særlige ved at være dansk, når unge i hele Europa mere eller mindre er en del af samme medie-, mad- og musikkultur? Som den 21-årige ester Mikhel Randüüt udtrykte det i Dagbladet Information den 8. oktober 2004: »Om man er dreng i Finland, Estland, Danmark eller Spanien, så læser man jo Harry Potter-bøger, tilbeder David Beckham og elsker at spise burgere. Vi deler mange af de samme kulturværdier.« Spørgsmålet er, om nationalstaterne kan holde til både globalisering, indvandring og suverænitetsafgivelse, eller om vi bliver nødt til at opfinde et nyt statsbegreb. Foreløbig nyder ideen om en føderation meget begrænset opbakning i Danmark og i mange andre EU-lande, men der er tilsyneladende heller ikke flertal bag en fastfrysning af den ide om nationalstaten, som var udgangspunktet for mange af Europas statsdannelser.

Måske bliver løsningen en mellemvej, hvor et styrket europæisk samarbejde – eventuelt med yderligere suverænitetsafgivelse til følge – vil blive set som forudsætningen for at bevare Danmark som selvstændig stat? Det mener Anne Mette Vestergaard, at der er tegn på:

»Mange danskere er glade for globaliseringen, når den betyder, at de kan rejse til fjerne lande til billige penge og kan kommunikere med familie og venner i andre verdensdele. Men de negative sider af globaliseringen gør også indtryk. Det kan være i form af væbnede konflikter, antallet af asylsøgere, indvandring fra 3. verdenslande i det

hele taget og ikke mindst terrortruslen og forskellige former for organiseret kriminalitet i internationale netværk. Den slags udfordringer for nationalstaten kan få flere til at sige ja tak til øget europæisk samarbejde omkring for eksempel fredsbeværende indsatser, politi, grænsekontrol og asylpolitik. Og så er næste skridt jo at afskaffe et eller flere af de danske forbehold, som ellers for mange ses som en garanti for nationalstatens selvbestemmelse. Så tingene er ikke så enkle«, siger Anne Mette Vestergaard.

9.6 BORGERE FOR ET NEJ

Det blev heller ikke nogen enkel debat, der brød løs blandt danske politikere efter afslutningen på regeringskonferencen i juni 2004. Dansk Folkeparti krævede en undersøgelse af, om forfatningstraktaten var grundlovsstridig, mens Ole Krarup fra Folkebevægelsen mod EU i Jyllands-Posten den 20. juni 2004 advarede om, at forfatningstraktaten er det hidtil kraftigste skridt imod en forbundsstat, og "når vi engang må opgive EU-forbeholdene, åbner den for et overstatsligt politi og retsvæsen". Ole Krarup tilsluttede sig en ny tværpolitisk bevægelse, som blev stiftet i protest mod den nye forfatningstraktat. Bevægelsens stiftere udarbejdede en "appel om samling af alle gode kræfter for et Nej til den kommende EU-forfatning" og kunne den 22. juni 2004 præsentere de første 79 underskrifter på appellen. Blandt underskriverne var det tidligere medlem af den tyske landdag Karl Otto Mayer, advokat og tidligere medlemmer af Folketinget Bjørn Elmquist og Frank Aaen, sangeren Poul Dissing, tidligere medlem af Europa-Parlamentet for SF Pernille Frahm samt skuespilleren Ole Ernst. Initiativet fik siden navnet "Borgerinitiativet Ja til Europa – Nej til EU-forfatning"² og har via internettet organiseret en underskriftsindsamling med en appel til de danske politikere, der bl.a. lyder: "Europa og verden har ikke brug for en ny supermagt. I respekt for andre folkeslag, demokratiet, friheden og selvbestemmelsen har vi alle brug for et ligeværdigt samarbejde. Vi forlanger en saglig og redelig debat om INDHOLDET i unionsforfatningen, og konsekvenserne af dette. Og vi protesterer over, at EU-politikerne forsøger at omgå reglerne for grundlovsændringer (§ 88)."

Mens borgerinitiativet etablerede sig, begyndte en række partier på Christiansborg at snakke i krogene og føre forhandlinger om, hvordan man kunne blive enige om at anbefale vælgerne at stemme ja til forfatningstraktaten. De første rygter om et nyt 'nationalt kompromis' som det, der førte til etableringen af de fire danske forbehold, begyndte at svirre.

9.7 FEM PARTIER PÅ FÆLLES KURS

Den 2. november 2004 blev det offentliggjort, at VK-regeringen, Socialdemokraterne, Socialistisk Folkeparti og Det Radikale Venstre var nået til enighed om en aftale, der betød, at alle fem partier ville anbefale et ja til EU's nye forfatningstraktat. »Vi har en aftale«, lød det fra SF's formand Holger K. Nielsen, da han som den første kom ud fra forhandlingslokalet.

Det var næppe nogen tilfældighed, at det netop var SF's formand, der proklamerede aftalens indgåelse. SF har nemlig stået helt centralt i de forhandlinger, der førte frem til aftalen, som har den officielle titel "Politisk aftale mellem Regeringen, Socialdemokraterne, Socialistisk Folkeparti og Det Radikale Venstre om Danmark i det udvidede EU".³ SF's fremtrædende rolle i forhandlingerne skyldes, at SF er delt mellem EU-tilhængere og EU-skeptikere og derfor stillede flest krav til aftalen, der simpelthen var en forudsætning for, at partiet ville anbefale et ja til forfatningstraktaten.

Men hvad er det for en aftale, de fem partier har indgået? Aftalen slår dels fast, at det er "nødvendigt og rigtigt, at den nye forfatningstraktat samler og moderniserer grundlaget for det udvidede EU", og at "partierne bag dansk tilslutning til traktaten deler visse overordnede mål om, hvordan de nye rammer skal udnyttes". Herefter opremses en række målsætninger for arbejdet i EU, som de politiske partier er enige om.^[FIG. 9.2]

Herudover har aftalen to elementer:^[FIG. 9.3] dels en opremsning af områder, hvor partierne er enige om, at det på et senere tidspunkt kan komme på tale at lade beslutningsproceduren i EU overgå til kvalificeret flertal. Dette kan dog ifølge forfatningstraktaten fortsat kun ske, hvis alle medlemslande og alle nationale parlamenter er enige om det. Disse områder bliver populært omtalt som indholdet i en 'den grønne kasse'. Heroverfor står 'den røde kasse', som indeholder de områder, hvor partierne er blevet enige om, at det ikke er nok, at Folketinget accepterer flertalsafgørelser, men at Danmark kun kan sige ja til flertalsafgørelser, hvis alle fem partier er enige om det.

Desuden er der indgået aftale om hvilken procedure, der skal følges, før Danmark må aktivere den såkaldte 'nødbremse' på det sociale område i forfatningstraktaten

Afslutningsvis slås det fast, at "aftalen gælder så længe som den traktat, der blev underskrevet i Rom den 29. oktober 2004. En ændring af aftalen forudsætter enighed mellem aftalepartierne."

9.8 NYE ALLIANCER I EU-POLITIKKEN?

Det kan måske virke besynderligt, at SF og VK-regeringen kunne blive enige om en aftale på EU-området, og at de undervejs i forhandlingerne endda var tættere på hinanden end på Det Radikale

Venstre og Socialdemokraterne. Men der kan være flere gode grunde til denne samhörighed. Valgforskere har gang på gang konstateret, at udfaldet af danske folkeafstemninger om EU ofte afhænger af, hvordan SF's vælgere placerer sig, og politiske analytikere mener da også, at Anders Fogh Rasmussen var parat til at gå langt i et forsøg på at få SF til at anbefale et ja til forfatningstraktaten. SF's formand Holger K. Nielsen havde på sin side behov for klare indrømmelser fra regeringen for at få den EU-skeptiske del af sit bagland til at anbefale et ja.

■ Vi vil fortsætte indsatsen for åbenhed, nærhed og demokrati i EU. Traktaten bringer os yderligere et skridt i den rigtige retning. Det gælder bl.a. åbenhed omkring lovgivningsprocessen. Den nye traktats bestemmelser om en styrket rolle for de nationale parlamenter skal udmøntes i praksis, ligesom vi skal skabe de bedst mulige betingelser for at udnytte traktatens princip om at fremme borgernes deltagelse i det europæiske demokratiske liv. Vi vil tage og støtte initiativer, som kan bidrage til dette.

■ Vi vil arbejde for at integrere EU-politikken mere systematisk i Folketingets arbejde, så Folketinget får bedre muligheder for tidligt at få indflydelse på EU-politikken.

■ Vi vil arbejde for at styrke Europas konkurrenceevne. EU skal være med til at fremme vækst og skabe flere og bedre jobs, lige muligheder, en veluddannet kvalificeret arbejdsstyrke med særlig fokus på et velfungerende indre marked. Vi ønsker en øget satsning på forskning, udvikling og uddannelse, der blandt andet fremmer produkter og produktioner inden for områder som vedvarende energi, renere teknologi og anden miljøteknologi.

■ Vi skal bruge EU til at fremme en økonomisk og socialt bæredygtig udvikling. EU skal anvendes til at sikre rammerne for de europæiske velfærdssamfund. EU skal herigennem styrke mulighederne for, at vi kan bevare den danske velfærdsmode. Indretningen af velfærdssamfundet vil fortsat være en national opgave.

■ Vi skal bruge EU til at fremme en miljømæssig bæredygtig udvikling gennem et målrettet arbejde for at løfte beskyttelsesniveauet i nuværende og nye medlemslande og for løbende at forbedre miljøkvaliteten. Vi vil arbejde for, at EU aktivt søger en ambitiøs aftale om reduktion af drivhusgasser, i god tid før Kyoto-aftalens første fase udløber i 2012. Samtidig vil vi arbejde for at fremme anvendelsen af vedvarende energi i EU. Vi vil også arbejde for høj fødevarerikkerhed og dyrevelfærd.

■ Vi vil arbejde for, at EU påtager sig et større globalt ansvar. Vi ønsker en flerstrengt indsats, hvor vi anvender EU i arbejdet for fred, nedrustning og stabilitet, i styrkelse af demokrati, menneskerettigheder og den internationale retsorden, i forebyggelsen og bekæmpelsen af terror, i bestræbelserne på at skabe udvikling og bekæmpe nød og fattigdom i verden samt i den internationale miljø- og klimapolitik. EU skal også styrke den civile krisestyringskapacitet.

**DANSK
EUROPAPOLITIK
IFØLGE V, K, S, RV
OG SF**

[FIG. 9.2]

KILDE:

"POLITISK AFTALE MELLEM REGERINGEN, SOCIALDEMOKRATERNE, SOCIALISTISK FOLKEPARTI OG DET RADIKALE VENSTRE OM DANMARK I DET UDVIDEDE EU". FINDES PÅ STATSMINISTERIETS HJEMMESIDE: [HTTP://WWW.STM.DK](http://www.stm.dk)

DEN GRØNNE KASSE

På disse områder ønsker de fem partier bag aftalen, at beslutninger tages med kvalificeret flertal:

- Minimumssatser for miljøafgifter (artikel III-234, stk. 2).
- Minimumssatser for energiafgifter (artikel III-256, stk. 3).
- Bekæmpelse af forskellige former for diskrimination (artikel III-124, stk. 1).
- Beslutninger om EU's flerårige finansielle ramme (artikel I-55, stk. 4).

DEN RØDE KASSE

På disse områder (artikel III-210 og III-125, stk. 2, artikel III-173, artikel III-171) skal de fem partier bag aftalen være enige, før Danmark kan sige ja til, at beslutninger tages med kvalificeret flertal:

- Arbejdstagernes sociale sikring og sociale beskyttelse.
- Ophævelse af arbejdskontrakt.
- Repræsentation af kollektivt forsvar for arbejdstagernes og arbejdsgivernes interesser.
- Beskæftigelsesvilkår for tredjelandes statsborgere.
- Handelsaftaler om levering af sociale, sundhedsmæssige og uddannelsesmæssige ydelser.
- Handelsaftaler på det kulturelle og audiovisuelle område.
- Direkte personskatter.
- Harmonisering af indirekte afgifter, bortset fra minimumsharmonisering.
- Overdragelser af tilsynsopgaver til ECB.

KILDE:

"POLITISK AFTALE MELLEM REGERINGEN, SOCIALDEMOKRATERNE, SOCIALISTISK FOLKEPARTI OG DET RADIKALE VENSTRE OM DANMARK I DET UDVIDEDE EU". FINDES PÅ STATSMINISTERIETS HJEMMESIDE: [HTTP://WWW.STM.DK](http://www.stm.dk) (ARTIKELANGIVELSERNE HENVISER TIL "TRAKTAT OM EN FORFATNING FOR EUROPA". [HTTP://WWW.EUO.DK/EMNER/FREMTID/FORFATNING/EUO/](http://www.euo.dk/emner/fremtid/forfatning/euo/))

RØD OG GRØN KASSE

[FIG. 9.3]

Desuden er Venstre og SF ikke så langt fra hinanden i EU-spørgsmålet, som de før har været, påpeger den politiske kommentator Ralf Pittelkow i en analyse i Jyllands-Posten den 27. oktober 2004: "SF kommer fra den klassiske EU-modstand, hvor man tog afstand fra EU med henvisning til, at det var et lukket, udemokratisk og kapitalistisk foretagende. Partiet er fortsat usvækket modstander af, at EU blander sig i nationale kerneområder som velfærdspolitikken. Men samtidig ser Holger K. Nielsens fraktion af partiet nu i langt højere grad positive muligheder i EU-samarbejdet. Venstre og De Konservative kommer modsat med en tradition for at være de mest EU-begejstrede partier. De er fortsat markant EU-positive. Men de er blevet mere bevidste om at sætte nogle grænser for, hvad EU skal overtage fra nationalstaterne."

Den vurdering er Anne Mette Vestergaard enig i, og hun bemærker, at de forskellige partiers EU-holdning dermed i stigende grad minder om de holdninger, der findes i resten af Europa:

»I mange EU-lande befinder EU-skeptikerne sig især på den nationalistiske del af højrefløjen, mens mange venstrefløjspolitikere og

deres vælgere er EU-positive. Måske vil EU's udvidelse, Bush's genvalg, men også den nye aftale betyde, at vi kommer til at se samme fordeling på det politiske spektrum i Danmark,« siger hun. Mellem de mere eller mindre EU-skeptiske partier på højre- og venstrefløjen befinder det mest europæisk orienterede og EU-begeistrede parti, Det Radikale Venstre, sig. Partiet var undervejs i forhandlingerne om den nationale aftale ikke begejstret for ideen om en form for vetoet på følsomme områder som arbejdsmarked og sociale velfærdsydelser. »Det vil i praksis betyde, at dansk europapolitik er deponeret i SF's hovedbestyrelse, og det er jeg ikke tryk ved,« sagde tidligere udenrigsminister Niels Helveg Petersen ifølge Politiken den 7. september 2004. Partiet valgte dog at gå med i aftalen, formodentlig fordi alternativet – en aftale uden Det Radikale Venstre – var meget lidt tillokkende.

9.9 SF'S INDRE SPLITTELSE

SF har altså umiddelbart vundet en stor sejr med den nationale aftale. Men der er fortsat markant modstand i partiet – både mod den nationale aftale og mod forfatningstraktaten som sådan. Selv SF's hovedbestyrelse er dybt splittet i spørgsmålet. Ved en afstemning om hovedbestyrelsens stilling til forfatningstraktaten den 6. november 2004 besluttede et snævert flertal med stemmerne 21-17 at anbefale et ja. Det skete i lyset af aftalen mellem SF, S, RV og regeringen. Blandt de 17 nej-sigere er Jakob Nørhøj, som under hovedbestyrelsens debat den 6. november sagde: »Den nye traktat er dårligt håndværk, og den fastfryser den liberalistiske politik i Europa. Og er derfor et tilbageskridt for os, som ønsker Europa som et socialistisk projekt.« Han karakteriserede den nye forfatningstraktat som en gryderet og kaldte den nationale aftale om fortolkningen af forfatningstraktaten for »det bestik, som danskerne skal tvinges til at spise gryderetten med.«

Om danskerne siger ja eller nej til 'gryderetten' er endnu et åbent spørgsmål. lagttagere mener, at det bliver afgørende for udfaldet af en dansk folkeafstemning, hvordan medlemmerne i SF stiller sig til den nationale aftale, som deres formand har været med til at forhandle på plads. SF's omkring 7.500 medlemmer er den 15. november 2004 gået i gang med en urafstemning, som varer frem til den 14. december. Resultatet offentliggøres den 21. december 2004. Indtil da – og formodentlig også herefter – bølger debatten frem og tilbage på SF's hjemmeside.⁴

Sideløbende finder en debat om europæisk identitet sted. Den skal vi se nærmere på i næste kapitel.

INGEN DANSK OPBAKNING TIL EN FØDERATION

Tilbage i 1999 spurgte Gallup de europæiske befolkninger, om de gik ind for eller var imod indførelsen af en føderal løsning med skabelsen af en fælles europæisk regering:

	FOR	IMOD
HELE EU	46 %	44 %
DANMARK		
– DET MINDST POSITIVE	8 %	87 %
ITALIEN		
– DET MEST POSITIVE	71 %	15 %

KILDE:
UGENS GALLUP NR. 10, 1999.

KILDER

1. JÜRGEN HABERMAS' IDEER OM NATIONERS OPRINDELSE ER OMTALT FLERE STEDER I HANS VÆRKER, BL.A.: JÜRGEN HABERMAS: DIE POSTNATIONALE KONSTELLATION – POLITISCHE ESSAYS. SUHRKAMP, 1998. IKKE UDKOMMET PÅ DANSK. LÆS MERE OM HABERMAS PÅ: WWW.HABERMAS-FORUM.DK

2. OPLYSNINGER OM "BORGERINITIATIVET JA TIL EUROPA – NEJ TIL EU-FORFATNING" FINDES PÅ: [HTTP://WWW.EUFORFATNINGNEJ.DK/](http://WWW.EUFORFATNINGNEJ.DK/)

3. "POLITISK AFTALE MELLEM REGERINGEN, SOCIALDEMOKRATERNE, SOCIALISTISK FOLKEPARTI OG DET RADIKALE VENSTRE OM DANMARK I DET UDVIDEDE EU" FINDES PÅ STATSMINISTERIETS HJEMMESIDE: [HTTP://WWW.STM.DK](http://WWW.STM.DK)

4. MAN KAN FØLGE EN DEL AF SF'S MEDLEMSDEBAT OM FORFATNINGSTRAKTATEN PÅ: [HTTP://WWW.SF.DK/EU](http://WWW.SF.DK/EU)

HVEM ER JEG I MORGEN?

– SKABELSEN AF EN EUROPÆISK IDENTITET

KAPITEL 10

10.1 DANSKER, EUROPÆER ELLER VERDENSBORGER?

Prøv at forestille dig, at der i dit pas, dér på side 4 ved siden af billedet, stod sådan her: Nationalitet: europæer. Ville det genere dig? Ville du tænke "nej, jeg er dansker?" Ville det være mere rigtigt, hvis der stod dansker og europæer? Ellers slet og ret: verdensborger? Når man tænker på sig selv som dansker, hænger det selvfølgelig sammen med, at man er født eller bor i Danmark, taler dansk og føler sig forbundet med dansk kultur. Måske gælder det også for følelsen af at være europæer? Man kan bo i Europa og føle sig europæisk, når man møder folk fra Texas eller Tokyo. Man kan bruge det europæiske til at afgrænse sig fra noget 'fremmedartet' eller tage afstand fra andre. Men selv om en del europæere er enige om at være uenige med USA's præsident, betyder det ikke, at de i alle situationer føler sig som en del af samme fællesskab. EU og Europa har jo ikke et fælles sprog og ingen fælles offentlighed. Og selvom Europas lande har en fælles historie og mange fælles kulturtræk, så har de ikke én fælles kultur. Det behøver vi ikke engang at tage væk fra Danmark for at konstatere, for også her er der tale om et multikulturelt samfund. Nogle mener endog, at vi befinder os midt i en kulturkamp. Europa fremstår ikke som et område med et fælles folk, og uden en vis grad af fælles identitet i EU kan det være svært at oppebære en legitimitet. Hvis 'vi' ikke føler, at EU er 'os', så føler vi os ikke repræsenteret af 'det', og EU's beslutninger får dermed mindre gyldighed. På den måde kan der opstå et modsætningsforhold mellem 'dem' og 'os' – mellem EU og befolkningerne – sådan som det er kommet til udtryk i den udbredte EU-skepsis i en række lande.

Derfor er det også vigtigt for EU at bidrage til at skabe en sådan identitet. Senere i dette kapitel skal vi se på, hvordan EU forsøger at gøre

DANSKERNES TILKNYTNING TIL NÆR OG FJERN

Danskernes oplevelse af tilknytning til lokalområde m.v. 1981-1999. (PCT.)

	'81	'90	'99
LOKALOMRÅDET	46	52	56
EGNEN	11	22	21
MIT LAND	36	22	20
EUROPA	3	2	1
VERDEN	4	2	2

KILDE:
PETER GUNDELACH: "DANSKERNES VÆRDIER 1981-1999", HANS REITZELS FORLAG, 2002.

det – bl.a. gennem den nye forfatningstraktat. Men først skal vi se på, hvordan det egentlig står til med vores nationale og europæiske identitet.

10.2 DEN SUVERÆNE TERRITORIALSTAT FØDES

Som dansker føler man sig typisk som en del af et folk – og det er ikke det svenske eller det tjekkiske, men netop det danske. Spørger man så danskerne, hvad danskhed er, bliver det straks sværere. Det er vanskeligt at sætte ord på, men ikke svært at føle. På den måde er det f.eks. et fuldstændig åndssvagt spørgsmål, hvem man holder med, hvis det danske landshold møder Tyskland til EM i fodbold.

Men hvorfra kommer denne nationale identitet? Den tyske filosof og sociolog Jürgen Habermas fører som omtalt i kapitel 9 denne stærke følelse af nationalt tilhørsforhold tilbage til afslutningen af Trediveårskrigen i 1648. Herefter, mener han, lykkedes det at skabe myter om nationer og folk, så tyskere følte sig som tyskere og franskmænd som franskmænd. Ikke mindst oplevede de en betydelig forskel på deres kultur og identitet. Den suveræne territorialstat blev født med dens nøje afgrænsede område og ét statsoverhoved, hvor der før havde været en mere eller mindre uigennemskuelig sammenblanding af fyrster, konger, kirke og adel. Lige siden har nationaliteten været den bærende identitet – for den enkelte og for samfundet.

10.3 FLEKSIBELT TILHØRSFORHOLD

Men i disse år oplever vi nu alligevel, at identitet og tilhørsforhold forskubber sig – i hvert fald overfladisk set. Med endnu et eksempel fra sportens verden er det f.eks. i dag helt okay at holde med en tysk eller italiensk cykelrytter, fordi han kører for et dansk hold. Når han vinder, har 'vi' vundet, vi vifter med dannebrog, og han kommer på forsiden af de danske aviser.

Sportsverdenen er – sammen med resten af underholdningsbranchen – på den måde et godt billede på, hvordan vores identitet trods alt er fleksibel. Men et eller andet sted skal der være et 'vi' – et lokalt 'vi' eller et nationalt 'vi', som der også altid er i sportens verden.

Der findes ikke umiddelbart noget overnationalt 'vi'. Eller rettere: der findes mange forskellige. Mange af os kan både føle os som skandinavere, nordeuropæere og europæere, og vi kan – i enkelte øjeblikke i hvert fald – føle os som verdensborgere. Det kan være i forbindelse med verdenspolitiske begivenheder som terrorangrebet på USA den 11. september 2001, i samværet med 100.000 aktivister til et G8-topmøde eller på et diskotek et sted i Europa, hvor kroppene taler et fælles sprog, og alle kender det engelsksprogede hit, der drøner ud af højtalerne.

10.4 TITEL, ABSTRAKTION ELLER IDENTITET?

Men hvad mener de danske politikere egentlig om sagen? Føler de sig forbundet med politikere og borgere andre steder i Europa? Lad os se, hvad fire af de danske kandidater ved Europa-Parlamentsvalget i juni 2004 sagde om deres identitet og tilhørsforhold:¹

»Jeg føler mig både meget dansk og meget europæisk og ser ingen modsætning mellem de to 'titler'. Tværtimod mener jeg, de er uløseligt bundet sammen.«

ANDERS SAMUELSEN, DET RADIKALE VENSTRE

»Jeg føler mig som liberal! Som liberal, vestjyde, kvinde, europæer og dansker, fordi de er komplementære, hvor den ene ikke udelukker den anden.«

ELLEN TRANE NØRBY, VENSTRE

»Europæer er en abstraktion, ens nationalitet og identitet ligger i sproget, i modersmålet, i historiens gang, skæbnefællesskabet, religionen, et lands sagn, myter og fælles erindring. Og i slægternes gang. Man kan hverken dreje sproget eller vinden efter sit eget hoved.«

ULLA DAHLERUP, DANSK FOLKEPARTI

»Jeg agerer og stemmer som dansk/skandinav.«

OLE KRARUP, FOLKEBEVÆGELSEN MOD EU

Anders Samuelsen og Ole Krarup blev begge valgt ind i Parlamentet, altså en supereuropæer og en dansk/skandinavisk-orienteret på det identitetsmæssige område. Anders Samuelsen er positiv over for den nye forfatningstraktat, Ole Krarup er imod den. Men er det så enkelt, at hvis man føler sig som europæer, så er man også tilhænger af EU og forfatningstraktaten? Og hvis man primært føler sig som dansker, er man imod både EU og den nye forfatningstraktat? Nej, holdningerne går tilsyneladende på kryds og tværs. Men én tendens er ganske stærk: De unge føler sig mere europæiske end deres forældre. Det gælder også danske unge. Ifølge undersøgelsen "How the Europeans see themselves"² ser syv ud af ti unge i EU den fælles union som en positiv udvikling. Det gør mange danske unge også, selv om skandinaviske og tyske unge er blandt de mest skeptiske over for EU. Ifølge lektor Johannes Andersen fra Aalborg Universitet skyldes de unges begejstring for EU, at de har et andet perspektiv på verden end deres forældre og bedsteforældre: »Det skyldes formentlig den globalisering, som de er vokset op med, samtidig med at de ikke har oplevet delingen af Øst- og Vesteuropa under Den Kolde Krig. Det vil sige, at det er nemmere for dem at forene sig med

EUROPÆISKE PARTIER

"Politiske partier på europæisk plan bidrager til at skabe en europæisk politisk bevidsthed og til at udtrykke unionsborgernes vilje." (Artikel I-46, stk. 4)

Ifølge forfatningstraktaten er europæiske partier en del af den politiske virkelighed i EU. Men i praksis er der lang vej, før Europa-Parlamentet er domineret af såkaldt europæiske partier. Et europæisk parti er – ifølge en statut fra EU's Ministerråd – et parti, som er repræsenteret i en række af EU's medlemsstater. Op til Europa-Parlamentsvalget i juni 2004 meldte kun to partier sig på banen som europæiske partier i denne forstand at de går til valg på et fælles grundlag – det var De Europæiske Grønne og Den Europæiske Fri Alliance.

Om forfatningstraktatens ord bliver til virkelighed, er der delte meninger om blandt EU-forskere. Men det er nok de færreste der tror på, at de mest ambitiøse EU-politikere får deres ønske om fælles valg til Europa-Parlamentet opfyldt. Som det ser ud nu, er der lang vej igen, før borgerne i alle 25 – og i fremtiden flere – medlemslande alle sammen kan stemme på de samme kandidater efter de samme regler. Omvendt har EU-modstandere og -skeptikere gennem en årække bevist, at det kan lade sig gøre at samarbejde på tværs af nationale skel.

noget uden for dem selv end generationerne før, for hvem Europa var forbundet med konflikter.«³

10.5 ET EU MED IMAGEPROBLEMER

Selv om en del unge er positive over for ideen om et fællesskab mellem europæiske lande, forbinder mange af dem fortsat EU med bureaukrati, langsommelige politiske procedurer og gamle kedelige politikere. En del af forklaringen kan være, at EU er bureaukratisk, langsommeligt og præget af forudsigelige politikere, der for længst er blevet gråhårede. Med andre ord har EU har et imageproblem. EU er ikke blevet 'brandet' godt nok. Glenn Jacobsen, der er direktør i et konsulentfirma med speciale i strategisk branding, forklarer det sådan her: »EU er en meget diffus størrelse, og rigtig mange mennesker er usikre på, hvad EU egentlig er. Hvis det skulle være et stærkt brand, skulle folk tænke, at de ikke kunne leve uden EU. EU har været for optaget af, hvad nationer får ud af at være med i EU. Der er ikke gjort nok ud af at kommunikere ud, hvad den enkelte får ud af Unionen.«⁴

Europa-Kommissionen forsøger ellers målrettet at kommunikere med borgerne og pressen, fortæller talskvinde Pia Ahrenkilde: »Når Kommissionen træffer en beslutning, der vedrører borgerne direkte, er det næsten utænkeligt, at vi skriver en pressemeddelelse, uden at vi gennemgår, hvad det kommer til at betyde for den enkelte.«⁴

Pressemeddelelser og større fokus på EU's betydning for den enkelte er imidlertid næppe nok til at skabe en europæisk identitet, hvis man altså forestiller sig, at den skal skæres over samme læst som den nationale. Som nævnt ovenfor hænger national identitet sammen med et tilhørsforhold til en kultur, og derfor har EU gennem årene også kastet mange penge efter kulturstøtte. Kulturpolitikken er ellers et af de områder, hvor EU er mest tilbageholdende, om end en række fonde og forskellige kulturinitiativer har haft til formål at styrke den fælles europæiske kultur. En slags 'identitetsstøtte', kunne man kalde det.

10.6 IDENTITETSSTØTTE Gennem KULTUR OG UDDANNELSE

En række danske film er igennem de seneste 10 år blevet produceret med støtte fra den europæiske filmfond. Det gælder bl.a. flere af Lars von Triers film, som da også har haft en international rolleliste med ingen eller få danske skuespillere, f.eks. hans internationale gennembrud, *Breaking the Waves*. Filmen vandt i øvrigt også prisen som årets bedste europæiske film – en pris, oprettet ved hjælp af, ja, netop EU-midler. Et andet forsøg på at skabe rammerne for en stærkere europæisk kulturidentitet er udnævnelsen af kulturbyer. I 1996

SYMBOLER SKABER FÆLLESSKAB

UNIONENS SYMBOLER

■ **FLAG:** Indeholder en cirkel bestående af tolv gyldne stjerner på blå baggrund. Stjernerne symboliserer en forening af de europæiske folk. EU har anvendt flaget siden 1986, da antallet af medlemslande netop var 12. Men antallet af stjerner bliver ikke ændret uanset antallet af medlemslande, da tallet 12 i sig selv er symbol på fuldkommenhed og enhed. Flaget anvendes også af Europarådet, som begyndte at benytte det allerede i 1955.

■ **HYMNE:** Fra "Ode til Glæden" i Ludwig van Beethovens niende symfoni.

■ **MOTTO:** "Forenet i mangfoldighed".

■ **MØNT:** Euroen.

■ **MÆRKEDAG:** Europa-dagen den 9. maj. Datoen er valgt, fordi Schuman-erklæringen (se side 11) faldt den 9. maj 1950, hvorved det indledende skridt blev taget til at etablere Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab – optakten til det nuværende EU. Europa-dagen blev indstiftet som årlig tilbagevendende begivenhed på et EU-topmøde i Milano i 1985.

DANMARKS SYMBOLER

■ **FLAG:** Indeholder et hvidt kors på rød baggrund. Dannebrog siges at være faldet ned fra himlen til de kæmpende danskere under slaget mod estlænderne i 1219. Dannebrog blev dog først nationalflag fra omkring midten af 1800-tallet.

■ **HYMNE:** Den danske nationalsang er "Der er et yndigt land", skrevet i 1819 af Adam Oehlenschläger. Når de kongelige er til stede, anvendes "Kong Christian stod ved højen mast" som nationalmelodi.

■ **MOTTO:** Dronning Margrethe II.s motto er: "Guds hjælp, Folkets kærlighed, Danmarks styrke".

■ **MÆRKEDAG:** Grundlovsdag den 5. juni – markerer Kong Frederik d. 7.s underskrivelse af Grundloven i 1849.

var København således årets europæiske kulturby og kunne med massiv EU-støtte præsentere hundredvis af europæiske kulturtilbud og skabe nye kulturinstitutioner.

På litteraturområdet giver EU støtte til oversættelse af bøger fra et EU-sprog til et andet, og også på idrætsområdet er der EU-penge at hente til f.eks. klubinitiativer hen over grænserne.

Uddannelsespolitikken er et andet område, som EU ikke blander sig væsentligt i, men også her forsøger man med støtteordninger og udvekslingsprogrammer som f.eks. ERASMUS at øge samhørigheden: Danske unge kan med EU-støttede programmer i ryggen bruge en del af deres studietid på et universitet i Barcelona eller Edinburgh eller en anden EU-by.

Om sådanne tilbud kan øge fornemmelsen af europæisk identitet er et åbent spørgsmål. Som det fremgår af figuren,^[FIG. 10.1] ligger danskerne nær gennemsnittet, når det handler om, hvor stor en del af befolkningen der føler sig som danskere eller både som danskere og europæere. Kun meget få føler sig kun som europæere. Den nationale identitet er ikke sådan at udviske – og det er vel heller ikke målet med EU. Af den nye forfatningstraktat fremgår det f.eks., at Europa er “forenet i mangfoldighed”, og at Unionen “respekterer medlemsstaternes rige kulturelle og sproglige mangfoldighed og sikrer, at den europæiske kulturarv beskyttes og udvikles.”

GRUPPE	A	B	C	D	EUROPÆISK ELLER NATIONAL IDENTITET (PCT.)
LUXEMBOURG	22	45	14	16	[FIG. 10.1]
ITALIEN	31	57	6	3	
FRANKRIG	34	50	9	5	
SPANIEN	38	52	4	3	
TYSKLAND	40	43	9	4	
DANMARK	41	54	4	2	
EU15	44	44	6	3	
HOLLAND	45	45	6	3	
BELGIEN	45	40	8	5	
ØSTRIG	46	43	6	3	
SVERIGE	50	42	5	2	
PORTUGAL	51	43	2	3	
IRLAND	55	38	3	2	
GRÆKENLAND	58	35	4	2	
FINLAND	59	36	3	1	
STORBRITANNIEN	71	22	4	2	

A. KUN NATIONAL IDENTITET

B. NATIONAL OG TILDELS EUROPÆISK IDENTITET

C. EUROPÆISK OG TILDELS NATIONAL IDENTITET

D. KUN EUROPÆISK IDENTITET

10.7 EU MANGLER EN AVIS

EU-politikerne giver imidlertid ikke op. Den nye EU-kommission får en ansvarlig for institutionelle relationer og kommunikationsstrategi. Det bliver den EU-begeistrede svenske socialdemokrat Margot Wallström, som under en høring i Parlamentet i september 2004 forklarede, at hun ønskede at skabe en »reel samarbejdskultur« i det europæiske samarbejde og »udbrede ejerskabet til den europæiske idé« ved at inddrage de 9.000 medlemmer af Europas 26 parlamenter. Ifølge Berlingske Tidende den 1. oktober 2004 talte hun om »at genetablere forbindelsen til folkene« og skabe »en demokratisk infrastruktur« i Europa på samme måde, som kontinentet er bundet sammen af togbaner, motorveje og anden fysisk infrastruktur. Men det bliver svært, hvis man skal tro forfatter og universitetslektor Klaus Kjøller, der i en kronik i Berlingske Tidende den 7. juli 2004 skriver: »Det kan siges kort: EU mangler en avis med en forside og en opposition, der kan bruge forsiden til at vælte de ansvarlige. Selv de største europæiske aviser er regionsaviser i forhold til EU. Og partigrupperne i Parlamentet er fjerne konstruktioner uden ansigt. Vælgerne mangler simpelthen nogen at holde med. Dette gør EU lige så kedeligt som en fodboldkamp, hvor man ikke holder med nogen. Så ser man bare 22 personer rende rundt efter en bold.« Kedeligt eller ej – Margot Wallström understregede, at hun ikke vil bruge store summer på reklamekampagner og propaganda for Unionen, og at hun ikke vil kalde sig 'spindoktor'. Hun har altså ikke planer om nogen strømlinet 'branding' af EU. Og det er klogt, mener partner i reklamebureauet Propaganda McCann Frederik Preisler: »Jeg tror ikke, at man skulle ønske sig, at EU blev stærkere brandet, for så skulle man definere EU fra centralt hold. Effektiv branding kræver nemlig, at man er enige om, hvad EU er.«⁴

10.8 VÆRDIDEBAT I EUROPA OM KOMMISSIONEN

Netop debatten i efteråret 2004 om den italienske kandidat til posten som justitskommissær, Rocco Buttiglione, viste med al tydelighed uenighederne i EU. Under den høring i Europa-Parlamentet, som alle kommissærkandidater skal igennem, før Parlamentet tager stilling til, om den kan godtage den samlede Kommission, kom Buttiglione med en række udtalelser, som satte en voldsom debat om hans kandidatur i gang. Særligt postyr vakte en udtalelse om, at Buttiglione personligt – som følge af sit tilhørsforhold til katolicismen – mente, at homoseksualitet er en synd. Desuden udtalte han ifølge nogle kilder, at enlige mødre er dårlige mødre, noget, han siden sagde, var blevet misforstået. Et antal parlamentsmedlemmer opfordrede den kommende kommissionschef, portugisiske José Manuel Barroso, til at trække Buttigliones kandidatur tilbage. De fandt, at

Buttigliones holdninger var i strid med de værdier, der stod nævnt i den nye forfatningstraktat. Andre, deriblandt det danske medlem af Parlamentets liberale gruppe Karin Riis-Jørgensen mente derimod, at Buttigliones udtalelser ikke burde have konsekvenser for hans kandidatur, fordi han udtrykkeligt havde gjort opmærksom på, at hans holdninger ikke ville influere på hans arbejde som justitskommissær. Vatikanet anklagede Buttigliones kritikere for at være religions- og især kristendomsfjendske, og den italienske regering talte om "det sekulære Europas meningsdiktatur".

Efter kraftigt pres fra Europa-Parlamentet valgte Barroso at vrage Buttiglione som kommissær, og han præsenterede i oktober 2004 en revideret kommission, som blev godkendt af Parlamentet den 18. november 2004.

10.9 FORFATNINGSTRAKTAT OG DE EUROPÆISKE VÆRDIER

At Buttiglione blev vraget som kommissær blev af nogle set som et eksempel på manglende tolerance over for politikeres personlige holdninger, mens det af andre blev noteret som et tegn på, at EU står ved sine fælles værdier, sådan som de er indskrevet i den nye forfatningstraktats anden del, Den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder. I chartrets præambel står der: "De europæiske folk har med skabelsen af en stadig snævrere sammenlutning besluttet at dele en fredelig fremtid, der bygger på fælles værdier. Unionen, der er sig sin åndelige og etiske arv bevidst, bygger på de udelelige og universelle værdier: menneskets værdighed, frihed, lighed og solidaritet; den bygger på demokrati- og retsstatsprincippet. Den sætter mennesket i centrum for sit virke med indførelsen af unionsborgerskabet og skabelsen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed."

Danske politikere fra en række forskellige partier har da også udtalt sig meget positivt om indskrivningen af chartret i forfatningstraktaten.

SF's formand Holger K. Nielsen skrev i en kronik i Dagbladet Information den 5. november 2004: "Det er en klar fordel, at traktaten som noget nyt forpligter EU på en række væsentlige værdier, og at Chartret om grundlæggende rettigheder i forlængelse heraf er indføjet i den nye traktat. Det betyder, at EU's politiske udvikling skal baseres på værdier om demokrati, menneskerettigheder, antidiskrimination, ligestilling (også mellem kønnene), ret til uddannelse m.v. Det har været diskuteret, om disse værdier blot er flødeskum, eller om de vil have betydning. Jeg er ikke i tvivl om, at de vil få betydning – også i forhold til EF-domstolen."

Lige så begejstret var udenrigsminister Per Stig Møller (K) i en kronik i Jyllands-Posten den 10. juli 2004: "Det er ingen underdrivelse, at vi nu får en værdibaseret traktat. De fælles værdier og målsætninger,

som fik de nye lande til at præstere omtrent det umulige for at blive medlemmer, skrives nu direkte ind i traktaten. Vi insisterer i Europa på demokrati, menneskerettigheder, retsstatsprincipper og respekt for det enkelte menneske. Og det er ikke kun tomme ord. Vi forpligter os til at være solidariske, hvis vores fælles værdier udsættes for voldelige overgreb, som vi så det med terrorbomberne i Madrid.”

Værdidebatten hænger altså sammen med verdenspolitiske spørgsmål som kampen mod terrorisme, og faktisk mener en del iagttagere, at EU-landene vil få nemmere ved at finde sammen om fælles værdier og holdninger i udenrigspolitiske spørgsmål i de kommende år, fordi mange europæiske politikere opfatter genvalget af George Bush som en trussel mod verdensfreden. Dermed kan EU-skeptikere og -tilhængere måske etablere en fælles forståelse og identitet som bærere af særlige europæiske værdier. En af stifterne af ATTAC-bevægelsen, den amerikanskfødte Susan George, mener, at et sådant fællesskab ikke bare er muligt, men helt nødvendigt. I et interview i Politiken den 6. november 2004 siger hun:

»Nu må det da være tydeligt for alle i Europa, at en anden verden kun er mulig, hvis Europa udfordrer USA på den internationale scene. Europa må vinde Vestens interne krig, hverken mere eller mindre. De værdier, som Europa står for, og som adskiller sig markant fra de amerikanske, skal have langt større gennemslagskraft på den internationale scene. Og her spiller EU en nøglerolle.«

10.10 TYRKIET – TRUSSEL ELLER MULIGHED?

Men selv med USA som fælles 'fjende' er det ikke sikkert, at europæerne kan blive enige om, hvad det vil sige at være europæer. For hvor går Europas grænser? Er de geografiske eller kulturelle? Eller måske religiøse? "Europas religiøse arv" er godt nok skrevet ind i forfatningstraktaten som grundlag for EU – men det er kristendommen ikke til trods for at en del politikere og EU-borgere finder, at kristendommen udgør en væsentlig del af det europæiske værdigrundlag og den europæiske kulturarv. Derfor bliver spørgsmålet om den europæiske identitet sat på spidsen, når talen falder på endnu en udvidelse af EU – især med Tyrkiet, som mange EU-borgere ikke i umiddelbart opfatter som europæisk. Tyrkiet indgik en associeringsaftale med det daværende EF tilbage i 1963 og blev stillet muligheden for et fremtidigt medlemskab i udsigt. Den mulighed så ud til at ligge på et meget lille sted, da den tyske kansler, Helmut Kohl i marts 1997 kom til at tale over sig og kalde EU for en 'kristen klub'. Der udbrød diplomatisk krise mellem Tyskland og Tyrkiet. Et af de afgørende gennembrud for Tyrkiets tilnærmelse til EU topmødet var i Helsinki i 1999, hvor Tyrkiet fik status af kandidatland. Heri lå, at Tyrkiet skulle kunne indlede forhandlinger med EU, når landet opfyldte

den politiske del af medlemsskabskriterierne. Der var igen kold luft mellem Tyrkiet og flere EU-lande under topmødet i København i 2002, fordi tyrkerne var skuffede over ikke at få en dato for forhandlinger med EU. Udfaldet blev, at EU lovede at vurdere Tyrkiets fremskridt i december 2004 og dér afgøre, hvornår forhandlinger eventuelt kan gå i gang. Vurderingen skulle ifølge aftalen ske på baggrund af en rapport fra Kommissionen, og den rapport blev offentliggjort i oktober 2004. Den var gennemgående positiv, men slog også fast, at Tyrkiet skal forbedre sin politik og praksis på områder som ytringsfrihed, religionsfrihed og ligestilling, før landet kan gøre sig håb om optagelse i EU.

Men for nogle er selv en overholdelse af EU's krav på disse områder ikke nok til at retfærdiggøre medlemskab. Dansk Folkeparti har fremsat krav om en dansk folkeafstemning om tyrkisk medlemskab, sådan som franskmændene er blevet stillet i udsigt. Men ingen andre partier har bakket op om ideen, og udenrigsminister Per Stig Møller (K) har udtalt sig positivt om muligheden for tyrkisk EU-medlemskab. Trods positive udmeldinger fra regeringen og en række oppositionspolitikere er danskerne dog i stigende grad skeptiske over for tyrkisk medlemskab. Ifølge EU-forsker Marlene Wind fra Københavns Universitet kan det skyldes, at danskerne kæder spørgsmålet om tyrkisk EU-medlemskab sammen med deres frygt for islamisk terrorisme: »Det handler om, at tyrkerne er muslimer. Efter 11. september er der opstået en udbredt holdning om, at muslimer har noget med terrorisme at gøre, selv om det selvfølgelig ikke er tilfældet,« sagde hun til Ritzaus Bureau den 8. oktober 2004.

I de 10 nye medlemslande, bortset fra Cypern som har en årelang konflikt med Tyrkiet, er holdningen til tyrkisk medlemskab generelt positiv. Det er med andre ord en splittet EU-befolkning, der afventer de 25 EU-lederes beslutning om, hvorvidt Tyrkiet skal inviteres til at indlede egentlige optagelsesforhandlinger med Unionen – og på hvilke betingelser. Den beslutning træffes efter planen på et topmøde i Bruxelles den 17. december 2004. Men selv enighed blandt EU's statsledere vil næppe lukke diskussionen om EU's forhold til Tyrkiet og den europæiske identitet i det hele taget.

Debatten om Tyrkiet vil givet bølge frem og tilbage i de 10-15 år, det ventes at tage at føre forhandlingerne helt til ende. Måske havde den franske minister og økonom Jean Monnet ret, da han engang bemærkede, at problemet er, at »Europa aldrig har eksisteret. Vi er først nødt til at opfinde et genuint Europa.«

TYRKIETS LANGE VEJ MOD EU

- 12.9. 1963: Tyrkiet indgår en associeringsaftale med det daværende EF.
- 22.8. 1970: Tyrkiet og EF underskriver en aftale, der lægger op til, at Tyrkiet en dag skal have fuldt medlemskab.
- 18.12. 1989: EU-kommissionen anerkender, at Tyrkiet er egnet til at søge optagelse, men afviser at vurdere den tyrkiske ansøgning.
- 1.1. 1996: Toldunionen mellem EU og Tyrkiet træder i kraft.
- 13.12. 1997: EU's ledere afviser at vurdere den tyrkiske kandidatland.
- 10.12. 1999: EU-topmødet i Helsinki godkender Tyrkiet som ansøgerland, men understreger, at tyrkerne skal gennemføre mange reformer.
- 12.12. 2002: EU foreslår, at der i december 2004 skal træffes beslutning om en dato for optagelsesforhandlingerne.
- 26.9. 2004: Tyrkiets parlament vedtager en reform af landets straffelov. Præsidenten skal underskrive den, for den træder i kraft.
- 7.10. 2004: EU-kommissionen anbefaler, at EU indleder optagelsesforhandlingerne med Tyrkiet.
- 29.11. 2004: Det hollandske formandskab offentliggør sit oplæg til EU-topmødet den 17. december uden at tage stilling til, om forhandlingerne med Tyrkiet skal sættes i gang.
- 17.12. 2004: EU's stats- og regeringschefer skal på et topmøde i Bruxelles beslutte, om EU skal begynde optagelsesforhandlinger med Tyrkiet.

KILDE:
DAGBLADET POLITIKEN DEN 3.12. 2004.

FOR ELLER IMOD TYRKIET

DANSKERNES HOLDNING TIL TYRKIET

- September 2004: 40% af danskerne er imod tyrkisk medlemskab af EU.
- Oktober 2004: 64% af danskerne vil stemme nej, hvis der bliver afholdt folkeafstemning om tyrkisk medlemskab af EU.

KILDER:
CATINET, INSTITUT FOR KONJUNKTUR-ANALYSE.

KILDER

1. ANNE METTE VESTERGAARD: "FRA ÆLLING TIL SVANE? 10 SKARPE OM EUROPA-PARLAMENTET. DANSK INSTITUT FOR INTERNATIONALE STUDIER, 2004. FINDES OGSÅ PÅ: [HTTP://WWW.DIIIS.DK/SW2241.ASP](http://www.diiis.dk/SW2241.ASP)
2. "HOW THE EUROPEANS SEE THEMSELVES – LOOKING THROUGH THE MIRROR WITH PUBLIC OPINION SURVEYS". OFFICE FOR OFFICIAL PUBLICATIONS OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2000.
3. METTE-LINE THORUP: "NEXT STOP EU", ARTIKEL I MAGASINET "STEM 1306", (RED. SØREN HEUSELER). DAGBLADET INFORMATION, DUF, TJECK MAGAZINE A/S, 2004.
4. SIGNE HØJGAARD NIELSEN: "BRANDING ELLER BRØLER?", ARTIKEL I MAGASINET "STEM 1306", (RED. SØREN HEUSELER). DAGBLADET INFORMATION, DUF, TJECK MAGAZINE A/S, 2004.

I KRIG UNDER EU-FANEN – VISION ELLER SKRÆKSCENARIO?

KAPITEL 11

11.1 GAMLE FJENDER I FÆLLES FORSVAR

Uanset om man er EU-tilhænger, -modstander eller midt imellem, er det på samme tid en overraskende og besnærende tanke: En EU-hær.

Tanken er overraskende, fordi de europæiske lande igennem hundreder af år har overfaldet, bekæmpet og ødelagt hinanden i utallige krige. Og fordi de gamle europæiske stormagter tit står langt fra hinanden og hellere plejer deres egne gamle interesser og historiske alliancer. Tænk bare på, hvordan Storbritannien og Danmark sagde ja til USA's opfordring til at deltage i invasionen i Irak, mens Frankrig og Tyskland var indædte modstandere af krigen. Måske er tanken også overraskende, fordi EU-landene har været ude af stand til at reagere på f.eks. de uroligheder og krige, der siden starten af 1990'erne har præget en del af Europa, nemlig Balkan. Men netop derfor kan tanken også være besnærende: Et fælles EU-forsvar ville være ensbetydende med handlekraft og evnen til at opretholde eller genoprette freden, eller svare igen på en eller anden form for angreb på EU's territorium. En militær indsats er den definitive måde at udtrykke sin udenrigspolitik på.

Man kan overordnet sige, at debatten om et fælles EU-forsvar handler om to ting:

■ Balancen mellem den magt, der ligger hos de enkelte EU-lande, og det, som er overdraget til fællesskabet. Skal landene fortsat selv kunne bestemme, hvor deres soldater skal sættes ind, eller skal soldaterne være en del af en fælles styrke? Hvis EU-landene kan sætte soldater ind i EU's navn for at beskytte erklærede fælles interesser, så er EU for alvor begyndt at opføre sig som et land – som en natio-

nalstat. Mange mener, at det netop for alvor vil give EU en central rolle på den globale magts scene. Men lige præcis det faktum, at en hær er noget, der hører et land til, fik også en række medlemslande til at lægge afstand til tankerne om et fælles forsvar.

■ Balancen mellem den militære styrke, der ligger hos EU, og den, der investeres i NATO og i samarbejdet med USA. Skal EU arbejde for at blive en selvstændig militær magt, der er tæt knyttet til europæiske værdier og FN? Eller skal EU satse mere på NATO og det broderskab med USA, som var resultatet af Anden Verdenskrig? Eller skal EU fortsat blot være en ramme for de mere humanitære indsatser og overlade alt det militære til NATO – og USA?

Det er store og helt uafklarede spørgsmål, og det er i det lys, man skal se såvel de hjemlige debatter og som den uenighed, der præger EU-samarbejdet på dette punkt. Det er også striden om disse spørgsmål, der førte til, at forfatningstraktaten endte med at indeholde nogle meget runde formuleringer, som holder en masse muligheder åbne.^[FIG 11.1]

Hvor store EU's militære muskler bliver er fortsat ganske uafklaret, men det er nok de færreste, der for alvor tror på et brud med USA.

Forsvarssamarbejdet omtales i forfatningstraktatens artikel I-41, der i otte punkter opregner regler og rammer for udviklingen af et EU-forsvar. Det betyder:

- At EU-aktioner uden for EU's område skal følge FN's beslutninger.
- At der gradvist skal udvikles en fælles forsvarspolitik og et fælles forsvar – altså en EU-hær – men først når alle medlemslande er enige om det.
- At samarbejdet skal respektere NATO og NATO-landenes aftale.
- At alle medlemslande skal bidrage til samarbejdet, og at de forpligter sig til gradvist at udvikle deres militære kapacitet.
- At et Europæisk Forsvarsagentur skal se på, hvad der kræves af militært, teknologisk og organisatorisk for at gennemføre samarbejdet.
- At alle beslutninger om en fælles forsvarspolitik skal træffes i enstemmighed.
- At en gruppe af lande kan få overdraget opgaven med at varetage Unionens interesser.
- At en gruppe på minimum en tredjedel af medlemslandene, der militært er længere fremme, og som kan blive enige om det, selv kan lave aftaler om et udvidet militært samarbejde inden for Unionen, men uden at inddrage de andre medlemslande.
- At et angreb på ét EU-land betragtes som et angreb på alle, og at de øvrige medlemslande er forpligtet til at komme det ene land til undsætning.
- At Europa-Parlamentet holdes løbende orienteret om udviklingen af forsvarssamarbejdet, og at det regelmæssigt får mulighed for at sige sin mening om det – men altså ikke får direkte indflydelse på udviklingen.

FORSVARSSAMARBEJDET I FORFATNINGSTRAKTATEN

[FIG 11.1]

11.2 SAMMENHOLD MOD ØST

Siden Anden Verdenskrig har der – med få undtagelser – været fred i Vesteuropa. Da Anden Verdenskrig var slut, var det som nævnt tidligere i bogen, magtpåliggende for alle parter at undgå krig. Samtidig med at USA engagerede sig i genopbygningen af de krigshærgede lande i Vesteuropa, blev Europa delt i to. Den nye fjende var kommunismen og Sovjetunionen. Dannelsen af NATO, North Atlantic Treaty Organization, i 1949 var i årtier den faste ramme om de vesteuropæiske landes militære samarbejde, og netop NATO er som nævnt en vigtig brik i argumenterne for og imod et EU-forsvar.

Den amerikanske militære tilstedeværelse i Europa var massiv, og modsætningerne til Sovjet fik vesteuropæerne til at rykke tættere på USA. Den Kolde Krig, terrorbalancen og den indbyggede atom-frygt var ikke sådan at se bort fra. At tænke sig en europæisk hær uden om USA og NATO-samarbejdet, ja, det gjorde man simpelthen ikke. Europa er fortsat en dværg på det militære plan. Også efter Den Kolde Krigs afslutning i 1989 har europæerne nydt godt af USA's engagement i Europas sikkerhed. Men det har også haft den konsekvens, at de europæiske lande ikke selv har stillet med det nødvendige antal kvalificerede soldater til at løse fredsbevarende opgaver, som det viste sig på Balkan. Selv Frankrig og Storbritannien, der begge har tradition for at sende soldater ud til konflikter over hele verden, har ikke et professionelt forsvar, der kan løse den slags opgaver alene. I 2001 brugte alle de europæiske NATO-lande tilsammen 159 milliarder dollars på forsvaret, mens USA alene brugte 305 milliarder dollars.

11.3 DEN HÅRDE KERNEN OG PERIFERIEN

Men med sammenbruddet i Sovjetunionen og de østeuropæiske lande i starten af 1990'erne ændredes alt (se kapitel 4). Groft sagt kan man sige, at behovet for at blive beskyttet af USA svandt voldsomt ind, efterhånden som de totalitære styrer i Øst- og Central-europa skvattede sammen. Mens USA engagerede sig i den første Golf-krig, kastede europæerne sig ud i den store genforening.

Den optimisme, der prægede Europa og EU i de år, satte gang i udvidelsen af EU med de 'nye' lande fra den gamle østblok. Samtidig voksede ønsket om større militær selvstændighed i forhold til 'den store nabo i Vest'. Man kan sige, at EU blev kastet ud i nogle helt nye opgaver, og det rejste en diskussion, som viste forskellen mellem de to hovedfraktioner i EU: de gamle kernelande og de nyere medlemmer, som er knapt så integrationsivrige.

Kernelandene så øget integration som svaret: øget forsvarssamarbejde, indførelsen af en fælles møntenhed osv. Især ønskede Frankrig og Tyskland at løsrive sig fra det amerikanske overherredømme

NATO'S OPRINDELIGE MEDLEMMER

Danmark var blandt de lande, der fra starten i 1949 var med i forsvarssamarbejdet i NATO.

Medlemslandene var fra starten: Belgien, Canada, Danmark, Frankrig, Island, Italien, Luxembourg, Holland, Norge, Portugal, Storbritannien og USA.

Siden er lande som Tyrkiet (1952), Vesttyskland (1955) og Spanien (1982) kommet til, senest er en række øst- og central-europæiske lande blevet medlem. I dag tæller NATO 26 lande.

MILITÆRBUDGETTER

Der bor 35 procent flere mennesker i Europa end i USA, men de europæiske lande kan slet ikke hamle op med USA's militære styrke:

Antal personer i aktive styrker i 2000:

- Tyskland: 308.400
- Storbritannien: 211.430
- Frankrig: 273.740
- Danmark: 21.400
- USA: 1.367.700

Forsvarsudgifter i % af BNP i 2002:

- EU-landene: 2,1
- Danmark: 1,5
- USA: 3,5

KILDE:
THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, THE MILITARY BALANCE 2001-2002 OG STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE, WWW.SIPRI.SE

på det militære plan – et ønske, der var vokset op gennem 1980'erne, hvor USA havde isoleret sig mere og mere på både det økonomiske, handelsmæssige og militærstrategiske område. Denne linje i amerikanske politik er fortsat og endda forstærket under den siddende præsident, George W. Bush.

Landene ude i periferien – som Danmark og Storbritannien – talte derimod meget om fleksibilitet og om, at der skal være plads til flere forskellige løsninger og flere måder at være med i EU på. Danmark fik sine undtagelser, og også Storbritannien har sine særregler.

11.4 EUROPÆISK UFORMÅEN

Begge taktikker for EU's udvikling giver imidlertid problemer. USA bryder sig per definition ikke om kernelandenes ide om et militært selvstændigt EU, fordi de godt ved, at Europa på sigt kan blive en konkurrent. Og med USA's modvilje er ideen uspiselig for især Storbritannien.

På den anden side har fleksibilitetstaktikken aldrig ført egentlige resultater med sig. Den har dog formået at bevare roen internt i EU og sørget for, at ingen blev stødt helt ud.

Kernelandenes ambitioner led et alvorligt knæk, da Jugoslaviens opløsning i starten af 1990'erne udviklede sig til de værste krige på det europæiske kontinent siden Anden Verdenskrig. EU så magtesløs til, og først da amerikanske tropper i NATO-regi blev sat ind, lykkedes det at stoppe blodsudgydelserne. Det var ligeledes en amerikansk plan, Dayton-aftalen, der – ganske vist ikke uden problemer – indledte freden. Tilsvarende var det USA, der førte an i fredsbestræbelserne i Mellemøsten – EU var nærmest usynlig.

Da terrorangrebene ramte New York og Washington den 11. september 2001 var det derfor ikke fuldstændig indlysende, hvordan europæerne ville reagere. Selvfølgelig var strømmen af sympatitilkendegivelser over Atlanten enorm – både på folkeligt plan og på regeringsniveau. Men da præsident George W. Bush erklærede, at man enten var med eller imod USA i krigen mod terror, udeblev en stærk, samlet EU-reaktion. I stedet kom tilbagemeldingerne som spredt fægtning – med Storbritannien og Danmark blandt de mest villige ja-sigere, og Tyskland, Frankrig og Sverige blandt de mere valne, da det kom til militær handling. USA's angreb på Talebanstyret i Afghanistan havde stor international opbakning – i hvert fald i begyndelsen – men i spørgsmålet om Irak var meningene delte.

FRA SFOR TIL EUFOR

Den 2. december 2004 overtog EU de fredsbevarende opgaver fra NATO i Bosnien-Hercegovina, ni år efter den blodige borgerkrig i den tidligere Jugoslaviske republik. EU's udenrigspolitiske koordinator Javier Solana og NATO's generalsekretær Jaap de Hoop Scheffer deltog ved ceremonien, hvor ansvaret blev overdraget fra den NATO-ledede stabiliseringsstyrke SFOR til EU's 7.000 mand store styrke EUFOR i Sarajevo. Ifølge Ritzau Bureau skal EU's fredsbevarende styrker også beskæftige sig med problemer i form af stigende organiseret kriminalitet og korruption samt den mulige tilstedeværelse af udenlandske islamiske ekstremister, som rykkede ind i landet under den seneste krig.

11.5 DEN TYSK-FRANSKE AKSE

Europa var efter 11. september under pres fra USA for at give et entydigt militært tilsagn til 'sagen' – krigen mod terror. Alligevel fort-

satte de europæiske tanker om en stærkere militær profil med at udvikle sig – igen især drevet af Frankrig og Tyskland. Det kan virke sært, at de to gamle arvefjender har fundet sammen på den måde. Alligevel peger den franske historiker Emmanuel Todd i et interview med Dagbladet Information den 26. juni 2004 på, at den tysk-franske akse er »vigtigere end nogensinde« som modvægt til USA. Det blev særdeles synligt i forbindelse med Irak-krigen:

»Tidligere var det en form for gensidig respekt baseret på Tyskland økonomiske vægt og Frankrigs militære styrke – med atomvåben. Nu er det blevet en fuldgældig alliance og en strategisk aktør af første rang. Den var i stand til at gøre front mod USA i FN's Sikkerhedsråd i fjor med tilslutning fra andre magter, og det kan betragtes som begyndelsen til en europæisk udenrigspolitik (...) Vi har set begyndelsen til en fælles udenrigspolitik siden i fjor, ikke bare med Tyskland og Frankrig på samme linje, men med tilslutning fra det store flertal af folkene,« mener Todd.

Han har tidligere været meget skeptisk over for EU-integration, men siger nu, at der er brug for en modvægt til USA:

»Efter Murens fald mente jeg, at USA ville opføre sig fornuftigt og ansvarsbevidst som eneste tilbageværende supermagt, og at der ikke var nogen grund til at opbygge Europa som magt. Men fra midten af 1990'erne gik det op for mig, at USA ikke skabte orden i verden, men uorden, og at der ville være brug for Europa som modvægt. At gøre Europa til en realitet i magtbalancen blev vigtigt, og Europa kan i dag betragtes som en af de 'fem store' i verden,« mener Todd.

Som et svar på den fransk-tyske afvisning af at deltage i Irak-krigen udtalte den amerikanske præsident Bush' sikkerhedsrådgiver Condoleezza Rice – der i november 2004 blev ny amerikansk udenrigsminister – at »Frankrig bør straffes, og Tyskland ignoreres«. Så meget for en ny europæisk rolle set fra et amerikansk synspunkt...

11.6 GAMLE STORMAGTSDRØMME?

Man kan derfor spørge sig selv, om EU har en realistisk tilgang til spillet om verdensmagten, eller om man bare drømmer gamle stormagtsdrømme? Sagt på en anden måde: Kan og skal EU være et alternativ til USA og en ny militær stormagt? Eller skal EU 'bare' være en modvægt til USA, der modererer stormagten med andre, mere bløde værdier?

Sten Rynning, der er lektor i statskundskab på Syddansk Universitet (SDU), har i en årrække beskæftiget sig med europæisk sikkerhedspolitik og med forholdet mellem EU og USA. Han mener, at Frankrig og Tyskland virkelig føler, de har historisk belæg for deres politik:

»Man kan ikke sige, de drømmer stormagtsdrømme. Tyskland og Frankrig mener faktisk, at de repræsenterer noget specielt i verdens-

politikken. De har stået i spidsen for det europæiske projekt, hvor det gennem EF og EU er lykkedes at skabe fred og vækst gennem et samarbejde. Og hele ideen om freden i Europa, hvor gamle fjender er blevet til venner er en unik vision, et koncept, de gerne vil 'sælge' til resten af verden,« siger Sten Rynning.¹

For Tyskland, der efter genforeningen i 1990 for alvor vil ryste skyggen fra Anden Verdenskrig af sig, handler det om sælge ideen om det civile samfund, som siden krigen har gjort den tyske økonomi til en af de dominerende i verden.

Frankrig har ganske enkelt en anden opfattelse af magtfordelingen i verden – den er ikke hierarkisk opbygget som en pyramide, hvor USA sidder i toppen, nej, verden er multipolær. Ifølge Frankrig bør verden bestå af flere magtcentre, flere poler, hvor USA bare er én og Europa en anden.

For andre europæiske lande gælder den hierarkiske model. Tydeligst med Storbritannien, men også meget synligt med Danmark, der i de sidste par år har lagt sig meget tæt op af USA, bl.a. med deltagelsen i Irak-krigen.

Denne forskel i opfattelsen af EU som en enhed, der også kan handle i samlet trop imod USA, hænger tæt sammen med hele EU's historie, siger Sten Rynning:

»Den europæiske integration startede så at sige i Rhindalen med Tyskland og Frankrig som omdrejningspunkter. Det er stadig der – i centeret af det gamle Europa, i kernelandene Tyskland, Frankrig og Benelux – at integrationstanken er stærkest.«

Det var da også netop disse lande, der vendte sig imod de amerikanske planer om krigen i Irak.

11.7 DET MULIGES KUNST

Men både EU som helhed og den fransk-tyske akse er opmærksomme på behovet for at kunne forsvare sig: I december 2003 enedes EU-lederne om den første fælles sikkerhedsstrategi for EU, "Et sikkert Europa i en Bedre Verden". Strategien kom på tapetet i foråret 2003 som en direkte konsekvens af Irak-krigen.^[FIG. 11.2]

Selvom der måske ikke er tale om et revolutionerende papir, peger Sten Rynning fra SDU på, at EU-landene her markerer, at de opfatter sig som et fællesskab, der er truet:

»Med dokumentet "Et sikkert Europa i en Bedre Verden" accepterede EU-landene USA's dagsorden: At terrortruslen var reel og voksende. Den havde man ikke købt før 2001, selvom USA i flere år havde prøvet at sælge den til europæerne. Men i det her dokument signalerer EU, at man i stigende grad er en enhed, som risikerer at blive angrebet udefra. I dokumentet er man startet med det, man kan blive enige om, og det er først og fremmest, at uenigheden om

forsvarsdimensionen og sikkerhedspolitikken ikke må rive EU i stykker,« siger Sten Rynning.¹

Og dette 'det muliges kunst' går igen i forfatningstraktatens ord om forsvarssamarbejdet, mener han:

»Forfatningen opremser en række konkrete tiltag, som EU skal tage fat på – bl.a. de små militære enheder, der kan sættes ind, hvor der er behov. Der er selvfølgelig også en bredere politisk dimension, som handler om gensidige forsvarsforpligtelser og solidaritet i kampen mod terrorisme, og som igen er signal om den her enhed i EU. Men man har ikke kunnet blive enige om, hvor stærkt man skal forpligte sig til hinandens forsvar, og derfor er formuleringerne brede. Man kan sige, at potentialet er der til en udbygning,« siger han.¹

Midt i palaveren om Irak-krigen, som havde splittet og tildels lammet EU på det udenrigspolitiske område, lykkedes det faktisk EU-landene i på topmødet i Thessaloniki i juni 2003 at bliver enige om et usædvanligt dokument, "Et Sikkert Europa i en Bedre Verden". Forsker i EU's sikkerhedspolitik Jess Pilegaard noterer sig, at »for første gange nogensinde har EU-medlemslandene i princippet et fælles sikkerhedspolitisk udgangspunkt og en fælles trusselsopfattelse. Det er tydeligt, at strategien i høj grad henvender sig direkte til USA. Den er et forsøg på at overbevise amerikanerne om, at Europa er sig sit politiske ansvar bevidst.« Jess Pilegaard, der er tilknyttet DIIS, Dansk Institut for Internationale Studier, peger på, at dokumentet oser af europæisk afstandtagen til USA's ensidige satsning på militære midler: »Vi vil bekæmpe terrorisme med alle midler, men Europa er ikke i krig og har ikke erklæret undtagelsestilstand (...) Vi kan tilbyde andet og mere end en væbnet invasion (...) EU er en civiliseret stormagt med en række udenrigspolitiske instrumenter, som til sammen kan stabilisere, demokratisere og udvikle den farlige verden, som omgiver os,« skriver Jess Pilegaard om "Et sikkert Europa i en Bedre Verden".

KILDE:

JESS PILEGAARD: EFTER IRAK – FRA SPLITTELSE TIL SAMMENHOLD. KRONIK I KRISTELIGT DAGBLAD, 30. JULI 2004.
HELE SIKKERHEDSTRATEGIEN KAN FINDES PÅ WWW.UM.DK

ET SIKKERT EUROPA I EN BEDRE VERDEN

[FIG. 11.2]

11.8 UDEN FOR INDFLYDELSE

Sten Rynning peger på, at de bløde, åbne formuleringer er meget elastiske – dvs. at man – hvis man vil – kan læse mange ting ind i teksten.

Og initiativerne er allerede i gang. Det Europæiske Forsvarsagentur er oprettet og i gang, selv om forfatningstraktaten ikke er vedtaget i de enkelte lande endnu. Sten Rynning peger på, at de næste års forsvarsudvikling i EU kommer til at handle om de små militære enheder, som forfatningstraktaten taler om skal have ansvaret for forsvaret af særlige dele af EU:

»Jeg tror, at vi de kommende år vil se et vedvarende pres for at skabe de her *battle groups* – små militære enheder, der søger sammen om

fælles interesser og interesseområder, som de kan forsvare i et fornuftigt fællesskab, og som skal føre den fælles forsvarspolitik ud i livet. Fokus har siden forsvarsdimensionen kom ind i EU i 1999 været på de militære græsrødder, og jeg tror, at det vil blive forfulgt ret hårdt i de kommende år. Og det er her, man skal sidde med, hvis man vil præge hele grundstrukturen i den europæiske forsvarspolitik,« siger Sten Rynning.

»Nu ser vi f.eks., at der dannes en *Battle Group* med Sverige og Finland, der har fundet sammen med Norge, som ellers ikke er med i EU, men godt kan være med her. Det kan Danmark ikke på grund af forsvarsforbeholdet, til trods for at vi er et EU-land,« konstaterer han.¹

11.9 STÅR FORBEHDET FOR FALD?

I Danmark er diskussionen om en fælles forsvarspolitik ofte blevet overskygget af debatten om det særlige danske forsvarsforbehold. Forbeholdet var en del af Det Nationale Kompromis, som blev forhandlet på plads efter nej'et ved Unions-afstemningen i juni 1992 (se kapitel 3). Det har betydet, at Danmark har stået uden for alt, hvad der har haft med forsvarssamarbejdet at gøre – både uden for indflydelse og uden for deltagelse.

Mens modstanden mod euroen længe var stor – og førte til en knebent nej ved folkeafstemningen i 2001 – svandt modstanden mod deltagelse i forsvarssamarbejdet ret hurtigt ind i befolkningen. Måske fordi det stod klart, at forbeholdet også havde en række bivirkninger, der holdt Danmark uden for f.eks. minerydningsprojekter. Nogle af de nyeste målinger af danskernes holdninger til forsvarsforbeholdet viser dog næsten dødt løb mellem tilhængere og modstandere.

Kun yderfløjene i de politiske partier og de to modstandsbevægelser, JuniBevægelsen og Folkebevægelsen, holder for alvor fast i forbeholdene – dog ud fra meget forskellige motiver. Dansk Folkeparti, fordi partiet ganske enkelt er imod en udvanding af nationalstaten. Bevægelserne og Enhedslisten, fordi man ser forsvarssamarbejdet som led i en yderligere militarisering og opbygning af EU som en gammeldags stormagt.

11.10 OMVENDTE SF'ERE

Nogle har hele tiden ment, at det var forkert at stå uden for, andre er blevet 'omvendt' i løbet af 1990'erne og måske særligt på grund af begivenhederne efter 11. september-angrebene på USA. Det gælder bl.a. SF, der var hovedarkitekten bag Det Nationale Kompromis i 1992. Forud for et afgørende møde i partiet om EU i starten af november 2004 forklarede partiets formand sin begrundelse for at sige

DET DANSKE FORSVARSFORBEHOLD

Forsvarsforbeholdet er formuleret i en protokol til Amsterdamtraktaten fra 1997, hvor det hedder, at »Danmark ikke deltager i udarbejdelsen og gennemførelsen af afgørelser og aktioner inden for Unionen, som har indvirkning på forsvarsområdet«. Men også at, Danmark ikke vil »hindre et snævrere samarbejde mellem medlemsstaterne på dette område. Danmark deltager derfor ikke i vedtagelser heraf. Danmark vil ikke være forpligtet til at bidrage til finansiering af aktionsudgifter i forbindelse med sådanne foranstaltninger«. Det betyder konkret, at Danmark ikke kan deltage i EU-ledede militæroperationer og i opbygningen af EU's militære kapaciteter. Da EU overtog NATO's militære operation i Makedonien den 31. marts 2003, måtte Danmark således trække sine soldater hjem. Det samme gjorde sig gældende, da EU overtog de fredsbevarende opgaver fra NATO i Bosnien-Hercegovina den 2. december 2004. Danmark vil dog godt kunne deltage i civile krisestyringsoperationer.

DANSKERNES HOLDNING TIL FORSVARSFORBEHDET

Forsvarsforbeholdet havde i starten stor opbakning, men dalede hurtigt i popularitet. I Gallups undersøgelse af danskernes holdning fra maj 2004 støtter et kun lille flertal af danskerne forsvarssamarbejdet i EU og ønsker det danske forbehold ophævet. Måske har Irak-krigen og uroen i EU i den forbindelse spillet ind:

- 46% vil have forbeholdet ophævet.
- 43% vil bevare forbeholdet.
- 11% ved ikke.

KILDE:
WWW.GALLUP.DK

ja til den nye forfatningstraktat og til det forsvarssamarbejde, som SF før har talt kraftigt imod:

»Det er af stor vigtighed at skabe en modvægt til det nuværende amerikanske hegemoni (overherredømme, red.) i den globale politik. Dette kræver politisk kamp på den slagmark, vi er en del af. EU skal ikke forsøge at blive en militær stormagt som USA, men skal i stedet definere en anden sikkerhedspolitik. (...) Det er hævdet, at der med den nye traktat sker en militarisering i EU. Det billede kan jeg ikke genkende. Forsvarsdimensionen er uhyre begrænset og medfører ikke oprettelse af en EU-hær. Der er tale om, at landene inden for begrænsede rammer kan sende nationale tropper til krisestyringsopgaver, som arbejder inden for et FN-mandat. Der ligger således heller ikke nogen forpligtelse til højere militærudgifter. Hvortil kommer, at Danmark fortsat har en undtagelse i forhold til forsvarssamarbejdet,« sagde Holger K. Nielsen.²

Her er det altså direkte med henvisning til USA's optræden i forhold til særligt krigen i Irak, at Holger K. Nielsen nu taler om behovet for et alternativ til en amerikansk militær magtdemonstration. Når SF-formanden på samme tid siger god for forfatningstraktatens ord om forsvarssamarbejdet, som det er beskrevet i forfatningstraktaten og holder fast i den danske undtagelse, handler det nok så meget om at holde sammen på de to fløje i sit parti.

Sten Rynning fra SDU peger på, at SF og hele venstrefløjen er fanget i et dilemma: »Diskussionen om forsvarsforbeholdet har udviklet sig til et kæmpe paradoks for venstrefløjen: På den ene side har man i de sidste år raset mod USA og præsident Bush' cowboy-politik – på den anden side har man på grund af forbeholdet ikke kunnet støtte det europæiske alternativ,« siger han.¹

11.11 EU-HÆR? – NEJ TAK!

Dobbeltheden – det, at man på den ene side går ind for et udvidet forsvarssamarbejde, men på den anden side ikke kan tilslutte sig en reel EU-hær – går igen i de allerfleste partier. Adspurgte, hvordan de forholder sig til, at forsvarspolitikken i EU bliver overnational, holder de fleste fast i, at EU nok vil have større slagkraft gennem samarbejde, men at der ikke skal være tale om en egentlig EU-hær:

»Militære styrker i EU er ikke relevant. EU-forsvar er bygget på nationers tilmeldte bidrag. Der findes ingen 'EU-hær',« siger således Venstres Ulrik Kragh,³ der altså fastholder at hvert land skal yde det, de nu synes, de kan og vil. Forsvaret skal fortsat høre hjemme i de enkelte lande.

Socialdemokraternes EU-ordfører, Henrik Dam Kristensen, ønsker det danske forsvarsforbehold afskaffet »så hurtigt som muligt«, så vi kan deltage fuldt ud i planlægningen af den militære udvikling:

»Det belaster os, fordi der vil være en række tilfælde, hvor Danmark vil blive nødt til at være usolidarisk,« sagde Henrik Dam Kristensen den 20. juni 2004 i Berlingske Tidende.

Det Radikale Venstre, der var med til at lave Det Nationale Kompromis sammen med SF, kunne ligesom Socialdemokraterne ønske sig en stærkere koordinering af EU's forsvarspolitik – men det skal være bundet op på FN og NATO:

»I stedet for 15 eller 27 større eller mindre udgaver af et stormagtsforsvar, er der et enormt behov for mere samarbejde og specialisering mellem landene, med det mål at omlægge de nationale forsvar til international krisestyring i overensstemmelse med principperne i FN-pagten. Hvis der også tænkes på den grundlæggende forsvarsforpligtelse, så mener jeg fortsat, at den bør forankres i NATO. Europa og USA må ikke glide fra hinanden,« siger den radikale forsvarsordfører, Morten Helveg Petersen.³

Helt modsat mener Dansk Folkeparti slet ikke forsvaret hører hjemme i EU-regi:

»Jeg mener principielt slet ikke EU burde have en forsvarspolitisk dimension. Forsvaret af Danmark ligger bedst i hænderne hos os selv og vores venner i USA, Storbritannien, Canada og hos NATO. Det er traditionelt dem, der har vundet europæernes krige og det er også dem, vi skal læne os op af i forsvarspolitiske spørgsmål frem over,« mener partiets forsvarsordfører Peter Skaarup.³

Centrum/venstre-partierne vil med andre ord gerne støtte en europæisk linje, hvor vægten ligger på FN og NATO – i nævnte rækkefølge – mens højrefløjen gerne vil markere samhørigheden hen over Atlanterhavet – med mere eller mindre vægt på det nationale.

Der er med andre ord ikke mange overraskelser at hente i de politiske partiers holdninger til forsvarssamarbejdet – de afspejler partiernes verdensopfattelse i øvrigt...

11.12 EUROPA OG USA STÅR OG FALDER SAMMEN

På den måde afspejler den danske debat om forsvarspolitikken i EU både hele den nu 32 år lange danske både-og-holdning til EU og de store linier i den internationale debat om et fælles europæisk forsvar: debatten om magtfordelingen mellem de enkelte lande og EU og uenigheden om forholdet til USA.

Sten Rynning fra Syddansk Universitet tror ikke på, at uenigheden om Irak-krigen vil forårsage varig skade – tværtimod:

»Hele miseren om Irak viser, at USA og Europa står og falder med hinanden. USA kan da godt gå selv – men det bliver de amerikanske interesser ikke styrket af i længden. Og Europa kan heller ikke selv – man kan ikke blive enige internt, og man har ikke styrken til at håndtere en konflikt i stor skala. På den måde er der kun en løsning: USA,

Tyskland og Frankrig må finde sammen om en løsning – det er dem, der sidder med nøglen,« siger Sten Rynning.¹

Han peger på andre konflikter i Mellemøsten – forholdet til Iran og Israel/Palæstina-konflikten – hvor europæerne og amerikaner har hvert sit bud på konfliktløsning, og hvor resultatet måske kan forskybe magten mellem EU og USA. »Men både i Europa og i USA er man jo helt på det rene med, at man skal holde sammen i sidste ende,« siger han.

KILDER

1. INTERVIEW MED STEN RYNNING, FORETAGET 23. NOVEMBER 2004.

2. HOLGER K. NIELSEN: ET BEDRE GRUNDLAG. TALE TIL SF'S HOVEDBESTYRELSE. BRAGT SOM KRONIK I DAGBLADET INFORMATION, 5. NOVEMBER 2004.

3. FOLKEBEVÆGELSEN MOD EU: FEM SPØRGSMÅL TIL FORSVARSORDFØRERNE. ENQUETE PÅ HJEMMESIDEN WWW.FOLKEBEVAEGELSEN.DK, APRIL-JUNI 2003.

HVAD SIGER FOLKET? – PÅ VEJ TIL STEMMEURNERNE

KAPITEL 12

12.1 HVORNÅR SKAL VI STEMME?

Det er først, når alle 25 medlemsstater har godkendt den nye forfatningstraktat, at den kan træde i kraft. Litauen var det første EU-land, der ratificerede forfatningstraktaten. Det skete den 11. november 2004, da den blev godkendt af Litauens parlament med 84 stemmer for og fire imod, mens tre undlod at stemme.

I mindst 11 EU-lande er det imidlertid ikke op til parlamentet at beslutte, om landet vil tilslutte sig den nye forfatningstraktat. Her skal det afgøres direkte af befolkningen ved en folkeafstemning. Den skal finde sted inden november 2006, men det er kun få af regeringerne, der har meldt ud med en præcis dato for afstemningen. I Danmark er det indtrykket, at regeringen først vil afholde folkeafstemningen efter næste folketingsvalg og kommunalvalg, som skal gennemføres senest i november 2005. Derefter vil der altså være et år til at gennemføre en afstemning om forfatningstraktaten. Politikere og EU-eksperter har forskellige teorier om, hvornår det vil være taktisk klogt af Anders Fogh Rasmussen at gennemføre en folkeafstemning. I en analyse i Dagbladet Information den 19. juli 2004 skrev Torben Krogh: "Statsministeren kunne så vælge at slå folketingsvalget og folkeafstemningen sammen. Det ville sikre en høj deltagelse i afgørelsen om forfatningstraktaten. Men rent taktisk ville det ikke være særlig kløgtigt af ja-siden at foretage en sådan sammenkædning. Dels kunne det begunstige de to nej-partier på hver sin side af det politiske spektrum, dels (...) har flere undersøgelser vist, at jo færre der deltager i afstemningen, desto sværere er det for nej-siden at nærme sig et flertal. Alt taler altså for, at statsministeren finder en særskilt dato for folkeafstemningen. Men hvornår?". Briterne skal sandsynligvis stemme i marts 2006, og det har fået EU-eksperter

FOLKEAFSTEMNING OM FORFATNINGSTRAKTATEN

EU-lande der afholder folkeafstemning:

■ Danmark: dato ikke fastlagt, sandsynligvis efter november 2005.

■ Storbritannien: dato ikke fastlagt, marts 2006 er sandsynligt.

■ Frankrig: dato ikke fastlagt, maj eller oktober 2005 er blandt mulighederne.

■ Holland: dato ikke fastlagt, foråret 2005 er sandsynligt.

■ Belgien: dato ikke fastlagt.

■ Luxembourg: den 10. juli 2005.

■ Spanien: den 20. februar 2005.

■ Portugal: den 10. april 2005.

■ Irland: dato ikke fastlagt, ultimo 2005 eller primo 2006 er sandsynligt.

■ Polen: dato ikke fastlagt, efteråret 2005 er sandsynligt.

■ Tjekkiet: dato ikke fastlagt, sandsynligvis samtidig med parlamentsvalg juni 2006.

KILDE:
[HTTP://WWW.DR.DK/EU/SAMT](http://www.dr.dk/eu/samt)
 WWW.EUOBSERVER.COM FRA DEN
 11. NOVEMBER 2004.

Anne Mette Vestergaard til at beskrive det danske dilemma således i en analyse i Dagbladet Information den 30. oktober: "Sat på spidsen vil de danske politikeres dilemma være, om de skal lægge sig i baghjulet af briterne eller fastsætte en dato inden den britiske vel vidende, at et britisk nej vil øge risikoen for et nej i Danmark, mens et dansk ja vil kunne hjælpe briterne til et ja." Hun peger på, at Danmark kun vil have mulighed for at præge situationen efter et nej til forfatningstraktaten i et eller flere EU-lande, hvis Danmark selv befinder sig i gruppen af ja-lande.

Anders Fogh Rasmussen har ikke svaret på spørgsmålet endnu, men han har erklæret, at han ikke tænker taktisk, når han skal finde en dato. Det samme har flere andre europæiske statsledere bedyret. Men de fleste eksperter mener, at de vil forsøge at skabe en positiv dominoeffekt og derfor trods alt vil skele både til hinandens udmeldinger og til de meningsmålinger, der kortlægger befolkningernes holdning til forfatningstraktaten.

12.2 MANGE DANSKERE ER I TVIVL

Da udkastet til en forfatningstraktat var blevet fremlagt for regeringslederne i juni 2003, begyndte analyseinstitutter rundt omkring at udarbejde meningsmålinger, og siden er der blevet offentliggjort en række holdningsundersøgelser både i Danmark og andre EU-lande. Den europæiske tænketank Centre for European Reform (CER) har løbende analyseret meningsmålingerne, og tænketanken kunne den 1. november 2004 tegne følgende billede: Der er udsigt til et nej i Danmark, Tjekkiet, Polen og Storbritannien, mens et par andre lande er på vippen. Desuden er der en øget skepsis i lande som Holland og Frankrig, mens Belgien, Luxembourg, Portugal og Spanien regnes som sikre ja-lande. CER vurderer, at oddsene er 55-45 for henholdsvis et nej og et ja i Danmark, og omtrent samme billede tegner sig i Tjekkiet og Polen. I Storbritannien er sandsynligheden for et nej endnu større; her vurderer CER, at oddsene er 65-35 til fordel for et nej.

En meningsmåling fra Catinet Research i september 2004 og fra Gallup Instituttet i november tyder dog på, at danskerne er blevet mere positive over for forfatningstraktaten i løbet af efteråret 2004 og efter indgåelsen af den nationale aftale mellem SF, S, R og VK-regeringen (se kapitel 9).

DANSKERNES HOLDNING

September 2004:

- Cirka 35% vil stemme ja.
- Cirka 19% vil stemme nej.
- Cirka 46% er i tvivl.

KILDE:

CATINET RESEARCH/RITZAU.

November 2004:

- Cirka 49% vil stemme ja.
- Cirka 25% vil stemme nej.
- Cirka 25% er i tvivl.

KILDE:

GALLUP INSTITUTTET.

12.3 HVAD NU HVIS...

Selv om de allerseneste meningsmålinger kunne tyde på et ja i mange af EU-landene, står det fortsat meget åbent, hvordan afstemningerne i de 11 lande ender. I Storbritannien tegner det altså

til et nej, i Frankrig svinger tallene voldsomt. Men hvad betyder det, hvis et eller flere lande siger nej tak til den nye forfatningstraktat?

»Rent juridisk er det meget klart. I princippet træder traktaten ikke i kraft, medmindre alle lande har ratificeret den. Men der er også en realpolitisk side af sagen, og den er mere indviklet, fordi et stort flertal af lande vil mene, at et EU med de nuværende 25 medlemslande ikke kan fungere tilfredsstillende uden en ny forfatningstraktat,« siger europapolitisk chefrådgiver ved Dansk Institut for Internationale Studier, Anne Mette Vestergaard. Hun spørger også, om det ville være acceptabelt ud fra et demokratisk synspunkt, hvis et enkelt lands borgere skulle blokere for en forfatningstraktat, som over 400 millioner andre EU-borgere bakker op om.

Men hvilke muligheder er der så? Det afhænger ifølge flere EU-eksperter sandsynligvis af, hvilket eller hvilke lande der eventuelt stemmer nej. Et nej fra et stort land som Frankrig, som tilmed har været med i det europæiske fællesskab fra begyndelsen, vil efter de fleste eksperters mening kaste EU ud i en krise. Et nej i Storbritannien og eventuelt efterfølgende i Danmark vil også have store konsekvenser, men af en anden art, mener Charles Grant, leder af EU-tænketanken Centre for European Reform (CER), ifølge Ugebrevet A4 den 25. oktober 2004: »Et nej sender os ud på sidelinjen (...) Der vil formentlig ske det, at EU fremover vil have en kerne på omkring 20 lande. Udenom vil lande som Storbritannien og Danmark placere sig. Med mit kendskab til den danske EU-debat tror jeg, at det er meget sandsynligt, at et britisk nej vil udløse et dansk nej,« siger han.

Tanken om et dansk nej bekymrer i høj grad udenrigsminister Per Stig Møller, der ligesom Charles Grant mener, at Danmark i så fald risikerer at glide mere eller mindre ud af EU. I et interview i Ugebrevet A4 den 1. november 2004 sagde han: »Vi må skue indad i os selv, kan vi i den situation være bekendt at sige, at vi stadig vil være med i klubben, hvis vi lige har forkastet klubbens spilleregler, forkastet selve EU's grundlag? Hvis Danmark siger nej som det eneste land, så er det spørgsmålet, om vi så kan tillade os at stoppe Europa. Hvis du spiller fodbold, har du nogle regler. Hvis en enkelt mand pludselig midt i en kamp siger "jamen, fra nu af vil jeg tillade mig at kyle bolden i mål med hænderne ligesom i håndbold, for jeg accepterer ikke de regler, som I spiller efter, og det er min ret ikke at acceptere reglerne", så vil de andre nok sige "halløjsa, den går ikke". Forfatningstraktaten er de grundlæggende spilleregler for EU. Det er svært pludselig at tage forbehold over for spillets fundament.«

Netop fordi forfatningstraktaten er så prestigefyldt og har kostet så mange anstrengelser, vil den sandsynligvis også blive omsat til praksis, mener Lykke Friis, der er europapolitisk chef i Dansk Industri. I en kommentar i Urban den 21. juni 2004 konkluderede hun: "Selvom hele forløbet om traktatens fremtid har gyserpotentiale, er det mest

FRANSKE SOCIALISTER STEMMER JA

Den 1.12. 2004 afholdt det franske Socialistparti en urafstemning om forfatningstraktaten blandt sine 120.000 medlemmer. På spørgsmålet "Godkender De forfatningstraktaten?" stemte:

- 59% ja
- 39% nej

Den franske socialistleder, Francois Hollande, der havde anbefalet et ja, udtalte dagen efter på et pressemøde i Paris:

»Socialisterne har med deres valg startet ratifikationsprocessen i hele Europa. Nu har vi gjort vores pligt. Nu er det op til andre at gøre det samme. Det er os, som har leveret det første ja, og det er op til andre at forholde sig til det.«

Derefter fortalte Hollande, at et brev var sendt til formanden for De Europæiske Socialdemokrater, Poul Nyrup Rasmussen, hvori de franske socialister erklærer sig klar til kamp for et ja ved næste års folkeafstemninger. Nyrup havde inden urafstemningen støttet Hollande.

KILDE:
RITZAUS BUREAU DEN 2.12. 2004.

realistiske derfor trods alt, at dens indhold bliver omsat til praksis. Derimod er det langt fra sikkert, at traktaten vil træde i kraft i alle lande, inklusive Danmark. Og dermed kan Danmark pludselig komme i en situation, hvor vi flytter ud af hovedhuset.”

12.5 HVORDAN BLIVER VALGKAMPEN?

Risikoen eller chancen – alt efter politisk ståsted – for et nej i Danmark eller andre lande afhænger i høj grad af, hvordan valgkampen kommer til at forløbe. Og det er der delte meninger om. Men måske kan erfaringerne fra valgkampen op til Europa-Parlamentsvalget i juni 2004 give et hint. Professor Anker Brink Lund fra Handelshøjskolen i København og adjunkt ved Roskilde Universitetscenter Mark Ørsten har foretaget en undersøgelse af danske mediers dækning af valgkampen og selve valget,¹ og på baggrund af undersøgelsen konkluderer de to forskere i en kronik i Politiken den 30. september 2004, at mediernes behandling af EU-stoffet tilsyneladende er blevet bedre de seneste år: “Sommerens valgkamp til Europa-Parlamentet er blevet kritiseret for at være så godt som usynlig i danske nyhedsmedier. En ny analyse af dagbladenes indsats og tv-dækningen bekræfter, at valgkampen kom meget sent i gang. Men da den EU-politiske debat først rullede i medierne, gav dækningen til gengæld plads til flere europæiske problemstillinger end valgkampen i 1999. Og det tyder på, at de toneangivende nyhedsmedier denne gang lagde større vægt på Europa-Parlamentets politiske betydning i en dansk sammenhæng, end vi har oplevet tidligere.” Forskerne bemærker desuden, at tabloidaviserne B.T. og Ekstra Bladet beskæftigede sig mere med valget end tabloidaviser i andre lande, og at “der har været en større dansk medieopmærksomhed rettet mod Europa-Parlamentets mere realpolitiske rolle ved dette valg.”

Medieopmærksomhed er imidlertid ikke nok til at engagere borgerne i EU-politik, vurderer analytikeren Sebastian Kurpas fra tænketanken Centre for European Policy Studies ifølge Jyllands-Posten den 7. september 2004: »Medlemslandene er nødt til at blive langt mere engagerede og aktive. Det kræver, at mange stats- og regeringschefer skifter attitude. Hvis man i årevis har brugt EU som syndebug, kan det omvendte overraske befolkningen. For at kommunikere bedre, må medlemslandene involvere sig langt stærkere i den europæiske sag,» siger han. I en analyse foretaget af Sebastian Kurpas og to andre ansatte i tænketanken bruger politikerne ofte EU som syndebug: “Landenes ministre forsøger at holde lav profil i EU-sager, så de kan påberåbe sig succes, når en beslutning er truffet, eller omvendt kan beskyldte andre lande eller oftere EU-Kommissionen for et dårligt resultat”, fastslår det i analysen.

Vælgerne kan altså have gode grunde til deres forvirring, når en lang række af Folketingets partier anbefaler et ja til forfatningstraktaten og omtaler EU i rosende vendinger. Især, hvis man er så gammel, at man har oplevet flere af partierne skifte holdning til EU. For de yngre vælgere er det muligvis lidt lettere, og de er da også generelt mere positive over for hele EU-projektet end deres forældre.

12.6 UNGE MOD GAMLE

Men selv om unge generelt er mere positive over for EU og i højere grad end deres forældre og bedsteforældre føler sig som europæere, er det ingen garanti for, at de stemmer ja ved folkeafstemningen om den ny forfatningstraktat. Meningerne blandt de unge politisk aktive er delte, og ungdomspolitikere går ikke sjældent imod holdningen i deres eget moderparti. Det gælder Socialistisk Folkepartis Ungdom (SFU), som anbefaler et nej til forfatningen, mens SF's hovedbestyrelse anbefaler et ja (se kapitel 9).² Og det gælder Kristendemokratisk Ungdom (KDU), som har valgt at melde sig kollektivt ind i den EU- og forfatningspositive tværpolitiske bevægelse Europæisk Ungdom.³ Det sker i protest mod, at et snævert flertal på 24 mod 23 i Kristendemokraternes hovedbestyrelse i september 2004 besluttede at anbefale et nej til forfatningstraktaten.⁴

SFU's landsledelse besluttede allerede den 21. august 2004 enstemmigt at anbefale et nej til forfatningstraktaten, og den nationale aftale om Danmarks fremtid i EU, som SF og fire andre partier indgik i november (se kapitel 9), fik ikke landsledelsen til at ændre holdning. I en artikel på ungdomsbevægelsens hjemmeside fremhæver SFU's landsformand Jesper Petersen to grunde til, at den nationale aftale ikke er tilfredsstillende: "For det første stoler vi ikke på Fogh over en dørtærskel. Når SF skal overbevises vil Fogh sikkert være meget velvillig, men når afstemningen er overstået tror vi ikke på loyalitet mod et nyt nationalt kompromis. (...) Og for det andet kan Fogh love hvad han vil – forfatningen indeholder stadig det samme! (...) Forfatningen medfører liberaliseringer og privatiseringer, oprustning til en EU-hær og asocial økonomisk politik i hele EU - ikke bare i Danmark."

KDU's landsformand Filip Hove Kristensen argumenterer på bevægelsens hjemmeside modsat for, at afstemningen om forfatningstraktaten er "en historisk mulighed". "Forfatningstraktaten vil sikre klare spilleregler for EU og skabe større åbenhed, øget demokrati og alt sammen med værdierne i centrum for samarbejdet. Det har EU brug for, og det får man ikke ved et visionsløst nej."

Argumenterne for og imod er mange. Tilbage står afstemningen, hvor hver enkelt borger selv skal beslutte sig.

UNGES HOLDNING TIL EU

I undersøgelsen "How Europeans See Themselves" blev 1.000 repræsentativt udvalgte unge fra de forskellige medlemslande spurgt om deres syn på EU:

- Godt 70% er tilhængere af unionsudviklingen.
- 38% er tilhængere af et stærkt EU med større beføjelser end i dag.
- 33% er glade for Unionen, men vil have begrænset EU's politiske magt.
- 28% er skeptiske over for EU eller ligeglade med EU.

KILDE:
"HOW THE EUROPEANS SEE THEMSELVES – LOOKING THROUGH THE MIRROR WITH PUBLIC OPINION SURVEYS". OFFICE FOR OFFICIAL PUBLICATIONS OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2000.

UNGES SYN PÅ FREMTIDENS EU

Spørger man unge i alderen 14-15 år, hvad de tror, EU-samarbejdet har ført til om 10 år, så er det de positive forventninger, der topper listen – bl.a. regner mange med bedre personlige muligheder. Men der er også en del negative forventninger:

- Indførelse af euroen som fælles valuta i hele EU: 48%.
- Muligheden for at rejse, studere og arbejde i alle EU-lande: 45%.
- Bedre jobmuligheder: 28%.
- Mindre etnisk diskrimination: 27%.
- Bedre livskvalitet: 25%.
- Besværligere beslutningsprocesser: 22%.
- Større ligestilling mellem kønnene: 17%.
- Flere sociale problemer: 13%.
- Større arbejdsløshed: 11%.
- Der vil ikke længere være noget EU: 1%.

KILDE:
"FLASH, EUROBAROMETER 127, 15-24 ÅRS". OFFICE FOR OFFICIAL PUBLICATIONS OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2002.

KILDER

1. ANKER BRINK LUND OG MARK ØRSTEN: "NYHEDSMEDIERNES DÆKNING AF VALGET TIL EUROPA-PARLAMENTET 2004", MODINET WORKING PAPER NO. 11, 2004. KAN DOWNLOADES FRA HJEMMESIDEN FOR CENTER FOR MEDIER OG DEMOKRATI: [HTTP://WWW.MODINET.DK](http://www.modinet.dk)
2. SFU'S BEGRUNDELSE FOR AT ANBEFALE ET NEJ TIL TRAKTATEN FINDES PÅ HJEMMESIDEN: [HTTP://WWW.SFU.DK](http://www.sfu.dk)
3. EUROPÆISK UNGDOM PRÆSENTERER SIT PROGRAM PÅ HJEMMESIDEN FOR DEN DANSKE EURO-PABEVÆGELSE, SOM EUROPÆISK UNGDOM ER MEDLEM AF: [HTTP://WWW.EURO.DK](http://www.euro.dk)
4. KDU'S BEGRUNDELSE FOR AT ANBEFALE ET JA TIL TRAKTATEN FINDES PÅ HJEMMESIDEN: [HTTP://WWW.KDU.DK](http://www.kdu.dk)

DANSK FAGLITTERATUR

ANNE METTE VESTERGAARD: "FRA ÆLLING TIL SVANE? 10 SKARPE OM EUROPA-PARLAMENTET". DANSK INSTITUT FOR INTERNATIONALE STUDIER, 2004.

JENS NIELSEN: "HVORHEN, EUROPA? – EU OG DEN NYE FORFATNING". INFORMATION FORLAG, 2003.

ERIK BOEL M.F.L. (RED.): "DEN EUROPÆISKE NØDVENDIGHED – 37 VINDUER MOD FREMTIDENS EU". JURIST- OG ØKONOMFORBUNDETS FORLAG, 2002.

HANS BRANNER: "DET NY EUROPA – INTERNATIONAL POLITIK I FORANDRING" (4. UDG.). COLUMBUS, 2002.

JØRGEN STAUN: "CENTRALEUROPÆISKE FORBINDELSER – EU'S ØSTUDVIDELSE". INFORMATION FORLAG, 2002.

JON KVIST (RED.): "BESKÆFTIGELSESPOLITIK I ET NYT EUROPA". SOCIALFORSKNINGSINSTITUTTET, 2002.

OLE RYBORG: "EU-KONVENT VIL HAVE EUROPAS UNGDOM I TALE". UGBREVET MANDAG MORGEN NR. 9, 2002.

MAJ CARBONI BROGAARD: "UNGES SYN PÅ EU". FAKTALINK, 2002. FINDES PÅ WWW.FAKTALINK.DK

PETER GUNDELACH (RED.): "DANSKERNES VÆRDIER 1981-1999". HANS REITZELS FORLAG, 2002.

UDENRIGSMINISTERIET: "DANMARK OG EUROPA – UDVIDELSE, GLOBALISERING, FOLKELIG FORANKRING – SAMMENDRAG – HVIDBOG". UDENRIGSMINISTERIET, JUNI 2001.

JØRGEN GOUL ANDERSEN M.F.L. (RED.): "HVAD FOLKET MAGTER – DEMOKRATI, MAGT OG AFMAGT". JURIST- OG ØKONOMFORBUNDETS FORLAG, 2000.

OLE RYBORG: "DET UTÆNKELIGE NEJ – HISTORIEN OM 6 MÅNEDER, 9 DAGE OG 17 TIMER, DER RYSTEDE EUROPA". INFORMATION FORLAG/SCHULTZ FORLAG, 1998.

PALLE SVENSSON: "FOLKEAFSTEMNINGER I DANSK POLITIK", FRA BOGEN "VALG OG VÆLGERADFÆRD – STUDIER I DANSK POLITIK", JØRGEN ELKLIT OG OLE TONSGAARD (RED.). FORLAGET POLITICA, 1986.

LINKS OM EU

HER ER EN OVERSIGT OVER NOGLE CENTRALE LINKS OM EU. FLERE AF DEM INDEHOLDER YDERLIGERE LINKS TIL MERE SPECIFIKKE SIDER. GOD OG PRÆCIS RÅDGIVNING FÅS I ØVRIGT HOS FOLKETINGETS EU-OPLYSNING.

FORFATNINGSTRAKTATEN

FORFATNINGSTRAKTATEN:

<http://www.eu-oplysningen.dk/emner/fremtid/forfatning/euo/>

ARBEJDET MED FORFATNINGSTRAKTATEN:

<http://www.eu-oplysningen.dk/emner/fremtid/>

OPLYSNING OM EU

FOLKETINGETS EU-OPLYSNING:

<http://www.eu-oplysningen.dk/>

EU-INSTITUTIONER

DEN EUROPÆISKE UNION:

<http://www.europa.eu.int/index-da.htm>

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION:

http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.ASP?lang=da

EUROPA-KOMMISSIONEN:

http://europa.eu.int/comm/index_da.htm

EUROPA-KOMMISSIONENS REPRÆSENTATION I DANMARK:

<http://europa-kommissionen.dk>

EUROPA-PARLAMENTET:

http://www.europarl.eu.int/home/default_da.htm

EUROPA-PARLAMENTETS KONTOR I DANMARK:

<http://www.europarl.dk/>

EF-DOMSTOLEN:

<http://curia.eu.int/da/>

EU-LOVGIVNING OG TRAKTATER

EF-DOMSTOLEN:

<http://curia.eu.int/da/>

CELEX, OFFICIEL EU-LOVDATABASE:

http://europa.eu.int/celex/htm/celex_da.htm

EUR-LEX, SAMLET INDGANG TIL EU-LOVGIVNING:

<http://europa.eu.int/eur-lex/da/index.html>

TRAKTATSAMLING:

http://europa.eu.int/eur-lex/da/search/search_treaties.html

PRELEX, OVERSIGT OVER FORSLAG OG KOMMUNIKATION MELLEM KOMMISSIONEN OG ØVRIGE INSTITUTIONER:

<http://europa.eu.int/prelex/apcnet.cfm?CL=da>

FAKTA OM EU

OM EU:

<http://www.eu-oplysningen.dk/fakta/>

OM EUROPA-KOMMISSIONEN:

<http://www.europa-kommissionen.dk/eu-politik/fakta/>

OM KONVENTET:

<http://www.eu-oplysningen.dk/emner/fremtid/konvent/>

EU-LEKSIKON

EU-OPLYSNINGENS LEKSIKON:

<http://www.eu-oplysningen.dk/tjenester/leksikon/>

EU-LEKSIKON:

<http://www.euro-know.org/dictionary/index.html>

GLOSSAR, OPSLAGSVÆRK OM EU-TERMER:

<http://europa.eu.int/scadplus/leg/da/cig/g4000.htm>

EU-STATISTIK

EUROSTAT, EU'S STATISTISKE KONTOR:

<http://europa.eu.int/comm/eurostat/>

EUROBAROMETER, MENINGSMÅLINGER OM EU:

http://europa.eu.int/comm/public_opinion/

DANSK EU-POLITIK

EUROPAUDVALGET:

<http://www.ft.dk/?/Samling/20001/MENU/00530771.htm>

UDENRIGSMINISTERIETS EU-SIDE:

<http://www.um.dk/da/menu/EU/>

DEBAT OM FORFATNINGSTRAKTATEN

PÅ DE DANSKE POLITISKE PARTIERS HJEMMESIDER KAN MAN FØLGE DEN AKTUELLE DEBAT OM FORFATNINGSTRAKTATEN. PÅ FOLKETINGETS HJEMMESIDE ER DER EN OVERSIGT OVER PARTIERNES HOLDNING TIL FORSKELLIGE POLITISKE SPØRGSMÅL SAMT LINKS TIL DE ENKELTE PARTIERS HJEMMESIDER:

<http://partiernespolitik.ft.dk/>

DEBAT OM EU'S FREMTID

OVERSIGT OVER DANSKE DEBATFORA, PARTIER M.M.:

<http://www.eu-oplysningen.dk/tjenester/links/ef/doc/>

DEBATFORUM OM EU'S FREMTID:

http://europa.eu.int/futurum/index_da.htm

EU OG OMVERDENEN:

<http://europa.eu.int/comm/world>