

Det differentierede Europa. En revolution af integrations- processen?

Rebecca Adler-Nissen, ph.d.-stipendiat,
Institut for Statskundskab, Center for Europæisk Politik,
Københavns Universitet, ran@ifs.ku.dk

Vil øget differentiering i form af forstærket samarbejde og nationale forbehold medføre et brud med det europæiske samarbejde, som vi kender det i dag? Kan et ekstremt differentieret EU overhovedet overleve? Svaret på disse spørgsmål afhænger af, hvilken *form* for differentiering, EU bevæger sig mod. Indtil nu har øget differentiering faktisk snarere givet anledning til *mere* end *mindre* integration. Der er imidlertid grund til at undersøge de utilsigtede konsekvenser af et mere fleksibelt EU, ikke mindst når det gælder EU's demokratiske udfordringer.

Et Europa i stumper og stykker?

»Forbehold er en negation af ideen om europæisk samarbejde«. Det skriver Guy Verhofstadt, den nyligt fratrådte belgiske premierminister, i sit kampskrift for »Europas Forenede Stater« (Verhofstadt, 2006: 33). Den overbeviste europæer står ikke alene med den opfattelse. Ideer om fragmentering og marginalisering har været et hovedtema i politiske debatter om differentiering eller fleksibel integration siden 1970'erne. Det gælder også i EU-forskningen. Fra Deirdre Curtins advarsel om, at de britiske og danske forbehold ville føre til et »Europa i stumper og stykker« (Curtin, 1993), til argumentet om, at forbehold i stigende grad marginaliserer lande som Danmark og Storbritannien (Louis, 2001), har man ment, at forbehold destabiliserer Unionen og fryser medlemsstater ud. Men hvad der præcist sker, når lande får for-

behold eller danner udbrydergrupper i det europæiske samarbejde, er forblevet overraskende uklart.

Spørgsmålet er derfor, om den tidligere premierminister egentlig har ret? Er forbehold virkelig en negation af det europæiske samarbejde, og er der overhovedet nogen grund for EU-positive politikere til at bekymre sig over et mere fleksibelt Europa? Eller er forbehold ikke snarere et udtryk for, at Socialistisk Folkepartis vision fra de tidlige 1990'ere om et mere pragmatisk »Europa i flere rum« – endelig – bliver til virkelighed?

Et svar på disse spørgsmål kræver et overblik over de forskellige former for differentiering, der i øjeblikket eksisterer i EU og deres konsekvenser. Uden en egentlig analyse ender man med forudindtagede eller ideologiske svar, som ikke bidrager til en dybere forståelse af sagens kerne: Hvad er konsekvenserne af en øget differentiering for EU's integrationsproces?

I det følgende vil jeg derfor på baggrund af mit ph.d.-projekt om forbehold give et overblik over de eksisterende former for nationale forbehold og forstærket samarbejde. Jeg sonder mellem forbehold og forstærket samarbejde og lægger særligt vægt på forskellen

mellem den permanente differentiering og den mere kortvarige *à la carte* differentiering.

Derpå vender artiklen sig mod EU's fremtid i lyset af tendenserne til øget differentiering. EU befinder sig i et institutionelt limbo efter Irlands afvisning af Lissabon-traktaten, og med de negative resultater af folkeafstemninger i Frankrig og Holland forudser mange, at EU bliver mere opdelt. Hvis man går helt væk fra princippet om fælles regler for alle, vil der på et tidspunkt blive tale om et fundamentalt brud med den eksisterende integrationsform.

Artiklen bygger på den grundlæggende antagelse, at institutioner (herunder regler) og ideer er afgørende for den måde, Unionen fungerer på. Institutionelt er EU et retligt såvel som et politisk fællesskab. I modsætning til en organisation som NATO, der primært er drevet frem af sikkerhedspolitiske beslutninger med få retlige virkninger, styres udviklingen af EU's politikområder i høj grad af en meget detaljeret regulering, der ofte har selvforstærkende effekter. Det gør det sværere at håndtere forbehold og forstærket samarbejde. Men også ideer spiller en afgørende rolle i integrationsprocessen. Ikke i form af den *spill over*-effekt fra en overstatsligt orienteret elite, som neo-funktionalisterne forudså. Snarere er det nationale identiteter og indenrigspolitik, der de to seneste årtier har haft stor betydning for integrationsprocessen. Differentiering i form af nationale forbehold er i høj grad opstrået på baggrund af en folkelig skepsis, men det er paradoksalt nok også legitimiteten, som kan vise sig at være det differentierede Europas akilleshæl.

Hvad er differentiering?

Differentiering er en samlebetegnelse for en udvikling væk fra fælles regler mod et samarbejde, hvor forskellige medlemsstater har forskellige rettigheder og forpligtelser inden for bestemte politikområder (Kölliker, 2001: 127). Differentiering findes grundlæggende i

to typer. For det første som nationale *forbehold* for lande, der vil mindre end de øvrige lande. For det andet som *forstærket samarbejde* for de lande, der vil mere end resten af EU. I dag er forbehold en etableret del af samarbejdet, mens forstærket samarbejde, i sin formelle traktatfæstede form, endnu ikke har været anvendt i praksis. Det uformelle forstærkede samarbejde i form af udbyrdergrupper, der har samarbejdet tættere uden for traktaten, er der imidlertid en lang række eksempler på.

En kortlægning af forbeholdene

Dette afsnit giver et overblik over de væsentligste forbehold og viser, at selvom Danmark er rekordholder, så er der også andre lande, som har omfattende forbehold. Nationale forbehold, der er vedhæftet EF- eller EU-traktater, opstår ofte efter forhandlingsmæssige hårdkunder under regeringsforhandlinger om nye traktater, eller hvis en regering efterfølgende ikke kan »sælge« en nyforhandlet traktat ved en folkeafstemning. Forbehold er altså i dag nødløsninger, der skal sikre, at alle lande i sidste ende kan skrive under på en traktat. Det så man senest under forhandlingerne om Lissabon-traktaten. Her fik Storbritannien (og et mere tøvende Irland) udvidet deres *opt in*-ordninger eller tilvalgsordninger, så de også dækker politi- og strafferet. Danmark fik forhandlet sig frem til en mulighed for at ændre sit retsforbehold til en tilvalgsordning, så den minder om den irsk-britiske. Storbritannien og Polen har desuden fået en særlig position i forhold til Charteret om grundlæggende rettigheder, der betyder, at britiske domstole ikke kan henvise til rettighederne i Charteret som bindende, og at Charteret ikke forhindrer Polen i at have særlige regler om offentlig sædelighed, familieret og moral (jf. erklæring 61). Disse protokoller og erklæringer er imidlertid kun det seneste eksempel på en mere gennemgående tendens til differentieret integration.

Særlige undtagelser fra de grundlæggende

traktater er ikke en ny opfindelse. Mindst seks ud af de protokoller, der var vedhæftet den oprindelige Rom-traktat, var undtagelser, ligesom mange af de protokoller, der er vedhæftet optagelsestraktaterne (Hanf, 2001: 7). Størstedelen af disse protokoller, som f.eks. den svenske snus-undtagelse eller protokollen, der gav Tyskland en særlig kvote til import af bananer,¹ har imidlertid begrænset betydning og udgør ikke en trussel for Unionens sammenhængskraft. I modsætning til disse mindre forbehold og overgangsordninger, hvor man gradvist introducerer landbrugspolitikken eller venter med at lancere euroen i de nye medlemslande, er der de senere år opstået en række permanente forbehold med vidtrækkende konsekvenser. Disse større forbehold har en symbolsk karakter og signalerer måske begyndelsen til enden på Romtraktatens idé om »en stadig tættere sammenslutning af de europæiske folk« (Adler-Nissen, 2008). Forbehold strider nemlig imod »enhedstanken«, dvs. forestillingen om EU som et retligt og politisk uniformt samarbejde, hvor alle medlemsstater har samme rettigheder og pligter og deltager på samme niveau i integrationsprocessen (Adler-Nissen, 2005: 8).

De politikområder, der er berørt af sådanne markante forbehold, er den Økonomiske Monetære Union (ØMU'en), hvor Storbritannien og Danmark har formelle forbehold, mens Sverige har et *de facto*-forbehold, asyl, immigration og civilretligt samarbejde, hvor Storbritannien og Irland har en tilvalgsordning og Danmark har et permanent forbehold for al overstatslig lovgivning inden for samarbejdet om retlige og indre anliggender (RIA). Dertil kommer Schengen-samarbejdet, hvor Storbritannien og Irland ikke deltager i den fælles grænsepolitik, og Danmark kun deltager på mellemstatligt grundlag i de overstatslige dele af *acquiset*. Herudover er der den Europæiske Sikkerheds- og Forsvarspolitik (ESDP), hvor Danmark har et forbehold over for den militære del af samarbejdet og Irland har en erklæring, der sikrer, at Irland kun deltager i EU's militære operationer, hvis der er opbakning fra både FN og det irske parlament. Endelig er der det danske forbehold, der fastslår, at Danmark ikke vil lade unionsborgerskabet erstatte det nationale borgerskab. Tabel 1 viser, at Danmark og Storbritannien har særligt mange forbehold, og at to områder er særligt berørte af forbehold: ØMU- og RIA-samarbejdet.

Tabel 1: Oversigt over lande med omfattende EU-forbehold

	Schengen	Euro	Unionsborgerskab	Forsvar	RIA	Charter
Danmark		X	X	X	X – x?	
Storbritannien	X	X			x	X?
Irland	X			x	x	
Sverige		(X)				
Polen						X?

Signatur:

X *De jure*-forbehold fra traktaten.

(X) *De facto*-forbehold.

? Under forudsætning af, at Lissabon-traktaten træder i kraft.

x Forbehold med tilvalgsordning.

Permanente og fleksible forbehold

Blandt formelle forbehold findes der grundlæggende to typer, det permanente og det fleksible forbehold. Det *permanente* formelle forbehold er kendetegnet ved at have en juridisk bindende karakter og er vedhæftet traktaterne. Det forudbestemmer landets deltagelse i et samarbejde i den forstand, at landet er udelukket fra at deltage i fremtidig lovgivning eller initiativer inden for et bestemt politikområde – uanset hvilken karakter de har eller om landet måske skifter mening. For at ændre på et permanent forbehold kræves der normalt en traktatændring. Til denne gruppe forbehold hører de britiske og danske euro-forbehold, det britiske og irske Schengen-forbehold samt det danske retsforbehold. Det er interessant, at mens lande som Storbritannien og Irland tilbage i 1997 fik Schengen-forbehold som modydelse for at acceptere Amsterdam-traktatens integration af den fælles grænsepolitik og åbning af de indre grænser i EU-samarbejdet, har landene fra den gamle Østblok ikke fået lov til at få omfattende formelle forbehold. Tværtimod har de nye lande været under hårdt pres for at leve op til det stadigt mere omfattende Schengen-*acquis* og er forpligtede til at tilslutte sig ØMU'en, når de er klar.

Fra officielt EU-hold har man altså holdt stærkt igen med at uddele de for nogle lande så eftertragtede forbehold.

Men der findes også *uformelle forbehold*, der i praksis kan have en lige så permanent karakter, som det formelle forbehold. Det klarreste eksempel på et *de facto* forbehold er det svenske euro-forbehold. Som bekendt giver EU-medlemskab imidlertid ikke automatisk medlemskab i ØMU-samarbejdet. Landene skal leve op til de kriterier, der er nedfældet i Maastricht-traktaten. Hvorvidt og hvornår disse lande lever op til Maastricht-kriterierne, er til en vis grad op til dem selv. Sverige har udnyttet dette forhold ved at sikre sig, at man ikke lever op til kriteriet om, at den na-

tionale valuta skal knyttes til euroen i to år eller mere (Lindahl og Naurin, 2005). Ud over det svenske tilfælde er der dog ikke mange andre eksempler på væsentlige områder, hvor lande har fået lov til at stå uden for væsentlige politikområder uden en formel aftale i forbindelse med traktatforhandlinger. Det er imidlertid ikke helt usandsynligt, at et land som Tjekkiet eller Polen vil udskyde at træde ind i ØMU-samarbejdet. I hvert fald undersøger deres embedsmænd i øjeblikket muligheden for at fastholde deres plads i venteværelset.

Den anden form for forbehold kaldes for *à la carte*-forbehold eller fleksible forbehold, fordi de ikke på permanent vis udelukker et land fra at deltage i en bestemt del af samarbejdet. I stedet giver de landet mulighed for at vælge fra sag til sag, hvilke dele af samarbejdet det vil være med i. Det er sådanne fleksible forbehold, som Storbritannien og Irland fik, da Amsterdam-traktaten inkorporerede dele af retlige og indre anliggender, nærmere bestemt afsnit IV om »frihed, sikkerhed og retfærdighed«, i den overstatslige første søjle. Under traktatforhandlingerne opnåede den britiske og irske regering en protokol, der gav dem ret til at vælge på ad hoc-basis, om de ønskede at deltage eller ej i nye initiativer under afsnit IV. Baggrunden var en bekymring for en underminering af *common law*-systemet og den britiske immigrations- og grænsepolitik. Mange har undret sig over, hvordan det kunne lade sig gøre, at få så favorabel en ordening (se f.eks. Juss, 2005), men det interessante er selvfølgelig, hvordan Storbritannien har gjort brug af sin tilvalgsordning. En analyse viser, at Storbritannien kun i meget få tilfælde har deltaget i ny lovgivning, der gælder lovlig migration, visa og grænsepolitik. Til gengæld har Storbritannien næsten deltaget i alle asyl- og civilretlige tiltag. Dette konsistente handlingsmønster afslører, at Storbritannien måske kunne have nøjedes, med et mindre omfattende forbehold, der kun gjaldt rettigheder til indvandrere og grænse-

politik. Imidlertid er forbehold ikke blot tekniske instrumenter, det er også symbolske anordninger, der taler til den hjemlige befolkning. I det britiske tilfælde har tilvalgsordningen været vigtig for legitimeringen af en fortsat integration på RIA-området. Det indtryk styrkes, hvis man ser nærmere på den britiske regerings taktik i forbindelse med forhandlingerne om forfatningstraktaten og ikke mindst Lissabon-traktaten. I stedet for at søge at begrænse effekten af den ikke helt »nødvendige« tilvalgsordning opnåede den britiske regering med Lissabon-traktaten en generel mulighed til at til- og fravælge alle dele af RIA-samarbejdet. Men faktisk havde Storbritannien erklæret sig tilfreds med en mindre omfattende tilvalgsordning, da man forhandlede forfatningstraktaten. Præcist hvilke forandringer i de britiske nationale interesser der er sket fra underskrivningen af forfatningstraktaten i 2004 og Lissabon-traktaten i 2007, er svært at spore, men den hjemlige opinion og forsøget på at undgå en folkeafstemning synes at være en del af forklaringen. Under alle omstændigheder er tilvalgsordningen mindre radikal end et permanent forbehold, fordi det gør det muligt for landet fortsat at deltage i samarbejdet.

Forstærket samarbejde

Den anden type differentiering, det forstærkede samarbejde, er som nævnt hidtil kun blevet virkeliggjort uden for traktaterne. Det opstår som oftest, når der ikke kan nås enighed blandt medlemsstaterne om at gå videre med et bestemt politisk projekt. I de fleste tilfælde er håbet, at de andre medlemslande med tiden vil ende med at tilslutte sig fortroppen – men blot forsinket. Det seneste eksempel er Prüm-konventionen fra 2005, der omhandler udveksling af dna-filer, fingeraftryk og registreringsoplysninger til særlig brug for politiets grænsekontrol. Denne traktat blev i første omgang forhandlet igennem uden for EU-regi af en lille udvalgt gruppe lande, men den er siden hen blevet integreret i EU-retten. Langt det meste forstærkede

samarbejde er altså konstrueret som midlertidig differentiering uden for traktaterne.

Det kan der imidlertid ændres på. I skrivende stund har en gruppe på ni lande meddelt, at de ønsker at gøre brug af Nice-traktatens mulighed for indgå forstærket samarbejde om fælles regler for skilsmisser mellem EU-borgere. Den familieretlige del af EU's civile samarbejde kræver enstemmighed, hvis den skal træde i kraft. Sverige har derfor i flere år kunnet føre an i en blokering af den såkaldte Rom-III-forordning, der ville gøre det muligt for par med forskellig EU-nationalitet at vælge, hvilket lands regler de ville anvende i tilfælde af en skilsmisse. Baggrunden for den svenske blokering er en frygt for, at fælles EU-regler kan underminere den liberale skilsmissepolitik i Sverige. Hvis Europa-Kommissionen accepterer, at gruppen på ni lande går videre med Rom III-forordningen, skal det accepteres af et kvalificeret flertal af de 26 medlemslande (på grund af det retlige forbehold har Danmark ikke stemmeret). Det ville i så fald være første gang, at man gjorde brug af den formelle mulighed for forstærket samarbejde.

Uden for traktaterne står Schengen-samarbejdet fortsat som det mest markante eksempel på forstærket samarbejde. Det opstod mellem fem lande, da der ikke kunne nås enighed blandt alle medlemsstater om at afskaffe den nationale grænsekontrol. Frankrig, Tyskland og Benelux-landene tog konsekvensen i 1985 og dannede deres eget fælles område for fri bevægelighed med én fælles ydre grænse – som blev kendt som Schengen-området. Det har været kendetegnet ved en stor grad af tiltrækningskraft på andre lande. I dag kan borgere fra hele 24 EU-lande samt Norge og Island bevæge sig frit over grænserne som led i Schengen-samarbejdet. Kun tre medlemslande er ikke fuldt med i Schengen – Storbritannien, Irland og Danmark.

Fælles for fortroppen er, at den er overbevist om, at dens initiativer vil være så tiltrækkende, at mere tøvende lande før eller siden vil bede om at komme med. Set i bakspejlet har den haft ret. Alligevel har Schengen-samarbejdet også vist tendenser i den modsatte retning – mod en konsolidering af en lukket klub. De fem oprindelige udbyrderlande ville nemlig ikke uden videre lukke flere ind. Spanien, der i 1992 var blevet en del af Schengen-klubben, krævede således længe, at der skulle være en »spansk løsning« på Gibraltar-problematikken, hvis Storbritannien skulle gøre sig nogle forhåbninger om at deltage på udvalgte områder. Den spansk-britiske uenighed om suveræniteten over den lille halvø har stået på siden 1964. Man fandt først en enighed om en ny dialog om Gibraltars status i 2001, hvilket betød, at Storbritannien kunne deltage i dele af Schengen-samarbejdet uden at frygte et veto fra Spanien. Sagen viser, at når der ikke er klare regler for, hvordan man bliver medlem af en udbyrdergruppe som Schengen-samarbejdet, kan det føre til konflikter. Denne hårde kerne-dynamik er Schengen-samarbejdet fortsat præget af. Storbritannien har fortsat svært ved at få lov til at deltage i udvalgte dele af Schengen-samarbejdet uden at skulle af med sin nationale grænsekontrol. I 2004 anmodede Storbritannien om at deltage i det fælles grænseagentur, Frontex, og en forordning om biometriske oplysninger i pas. Men da begge forordninger blev klarificeret som byggende på den del af Schengen-*acquiset*, der omhandler grænsekontrol, og som Storbritannien har forbehold over for, fik briterne ikke lov til at deltage. Et forbehold kan altså få uforudsete konsekvenser, når samarbejdet udvikler sig.

Lissabon-traktaten øger differentieringstendenserne

Lissabon-traktaten udvider mulighederne for differentiering ikke mindst på det retlige område. Som modvægt til nedlæggelsen af søjlestrukturen og det forhold, at RIA-samarbejdet gøres overstatligt, er der indført en række

undtagelser og pausemekanismer. Disse forskellige bremsemekanismer skal tilgodese de mere tøvende medlemslande, der frygter, at harmoniseringen kan gå for hurtigt eller blive for vidtrækkende.

Med afviklingen af 3. søjle vil omfanget af Danmarks, Storbritanniens og Irlands forbehold komme til at vokse. Storbritannien og Irland vil også fremover kunne gøre brug af tilvalgsordninger i forhold til politisamarbejde og strafferet. Storbritannien og Polen har desuden som nævnt fået en særlig position i forhold til charteret. Der introduceres henholdsvis en »nødbremse« og en »speeder« i forbindelse med det nye strafferetlige retsgrundlag. Inden for disse områder kan et enkelt land trække nye forslag ud af den almindelige procedure og henvise dem til behandling med enstemmighed i Det Europæiske Råd. Hvis der ikke kan opnås enighed her, kan ni eller flere lande til gengæld indlede et forstærket samarbejde inden for EU, hvor ikke alle deltager. Det er usikkert, i hvilket omfang denne mulighed vil blive brugt i praksis, eller om den blot skal ses som en trussel for at forhindre, at enkelte medlemslande trækker i nødbremsen.

Lissabon-traktaten lægger altså op til mere integration, men også mere differentiering. I den forbindelse er det værd at bemærke, at selvom Lissabon-traktaten er den traktat, der indtil nu indeholder flest differentieringsmekanismer, så har den ikke glemt den gamle enhedstanke. I takt med at den britisk-irske tilvalgsordning er blevet udvidet, har man også indført visse restriktioner for at undgå, at Storbritannien blokerer samarbejdet. Således gælder det, at hvis Storbritannien eller Irland tilvælger en retsakt, er de forpligtet til at deltage i alle de EU-bestemmelser, som efterfølgende bygger på den pågældende retsakt. Hvis Kommissionen foreslår ændringer i lovgivningen, hvor et af landene på et tidspunkt har foretaget tilvalg og ikke tilvælger ændringerne, kan det udelukkes fra hele lov-

givningen. Desuden har man indført en uds-midningsordning, der indebærer, at et forslag i sidste ende kan vedtages af de andre medlemslande uden Storbritanniens og Irlands deltagelse, hvis landene gør indsigelser for vedtagelsen af et forslag. Reglen skal sikre, at de ikke tilvælger en retsakt blot for at blokere for, at den bliver vedtaget (hvilket selv-sagt også er svært, da flertalsafstemninger er reglen). Disse restriktioner er udtryk for det grundlæggende princip i forbehold: At de ikke må forhindre andre lande i at gå videre.

Differentierings konsekvenser

Morgendagens samarbejde er næsten uundgåeligt mere fleksibelt – men vil det fortsat være EU? På lidt længere sigt kan man tænke sig et punkt, hvor differentieringen er kommet så vidt, at man ikke længere kan tale om den samme form for organisation, som vi kender i dag. Derfor er det afgørende, at stats og regeringsledere (og ikke mindst deres rådgivere) forstår konsekvenserne af de protokoller og erklæringer, de forhandler i de sene nattetimer i Amsterdam, Nice og Lissabon.

Et forbehold findes i mange afskygninger og har mange forskellige konsekvenser. Inden for det retlige samarbejde har den fleksible tilvalgsordning en helt anden effekt og opfattes anderledes end de permanente forbehold, som Danmark har. Med Lissabon-traktaten har Danmark mulighed for at omdanne det danske forbehold til en tilvalgsordning, hvilket kan ændre Danmarks stilling i samarbejdet fundamentalt. Der er også stor forskel på, hvordan landene kan lave forstærket samarbejde. Det betyder at typen af fleksibilitet er afgørende for EU's funktionalitet og i sidste ende sammenhængskraft.

De nationale forbehold har frem til i dag primært haft den effekt, at de har gjort en uddybning af EU-samarbejdet mulig, selvom ikke alle lande var interesseret. På den baggrund har en del forskere set det differentie-

rede Europa som en løsning på dilemmaet mellem integration i bredden og dybden (Frey og Eichenberger, 2000; Michalski og Wallace, 1993). Dette dilemma handler om, hvorvidt EU kan udvide sig med stadigt flere medlemmer og stadigt flere politikområder, uden at integrationen i dybden går i stå (Wallace, 1993)? Differentiering ses som svaret.

Det er da også svært at forestille sig de kvantespring ind i nationalstatens kerneopgaver, som EU har taget i 1990'erne, hvis ikke det var for differentieringen. Det er differentiering, der har muliggjort øget samarbejde inden for sikkerheds- og forsvarspolitik, pengepolitik og udlændingepolitik og grænsekontrol.

Der viser sig et ret klart billede af differentieringens konsekvenser for integrationsprocessen. Det forstærkede samarbejde fungerer oftest som en integrationsmotor, idet det har en tiltrækkende virkning. Et forstærket samarbejde kan dog udvikle sig til en hård kerne i stedet for en avantgarde, der trækker de andre lande med sig. Når det forstærkede samarbejde ikke er reguleret i traktaterne, opstår det problem, at der ikke er nogen regler, der regulerer, hvordan andre lande kan tilslutte sig. Den nuværende tendens mod en formalisering af fleksibiliteten har altså den fordel, at differentieringen ikke længere fungerer efter *Wild West*-principper og bliver mere kontrollerbar. Til gengæld vil en stærkt formaliseret form for differentiering indebære, at det er mere bureaukratisk at samle alle lande igen.

Men hvad hvis bagtroppen aldrig indhenter fortroppen? I et permanent opdelt samarbejde med en kombination af mange forbehold og meget fleksibelt samarbejde vil der fortsat være integration, men den vil ikke omfatte alle lande. Det betyder, at den langsomme og konsensusøgende beslutningsproces, som kendetegner EU i dag, vil ændre sig. Med permanente grupperinger gælder

det nemlig ikke længere om at nå til enighed mellem alle medlemslande. Yderligere brug af forstærket samarbejde kan derfor give plads til mere vidtgående former for samarbejder inden for følsomme områder som f.eks. familieret, udlændingeret, det skattemæssige eller sociale område. Hvis flere lande samtidigt opnår forbehold af samme omfattende karakter som Danmark, vil vi ikke længere have et samarbejde som det nuværende. I dag er samarbejdet baseret på det indre markeds logik med de fire friheder. Hvis den ekstreme differentierings logik havde styret EU's grundlæggere i 1950'erne, ville vi formentlig ikke have et fælles marked. Et fælles marked bygger nemlig på en fjernelse af konkurrenceforvridende mekanismer og undtagelser. En ekstrem version af differentiering giver anledning til et kollektivt handlingsproblem og vil friste landene til regulativ konkurrence og føre til *free-rider* problemer. Som en medarbejder i Kommissionen formulerede det på spørgsmålet om mulighed for »danske« forbehold for det indre marked: »Der er da sikkert mange lande, der indimellem godt kunne tænke sig et forbehold som Danmarks, men hvis alle lande fik så markante forbehold, havde vi ikke noget EU.«² Tabel 2 giver et overblik over de forskellige former for fleksibilitet.

Differentiering og legitimering

Differentieringen har vist sig at være et vigtigt redskab til at sikre en fortsat integration i både dybden og bredden, men hvad med dets demokratiske betydning? Et stærkt differentieret samarbejde er for en række politikere og forskere ikke blot et realistisk, men også et ønskværdigt scenarium. De seneste år har budt på et væld af diskussioner af demokrati former uden for nationalstaten, som er relevante for en diskussion af differentieringens betydning for demokratiet i EU. Hvad betyder en stigende regelfragmentering i avancerede internationale og overnationale samarbejder som EU? Ifølge Kalypso Nicolaïdis er differentiering en vej ud af EU's legitimeringsproblemer. Tidligere har differentiering været tabuiseret, da man har taget udgangspunkt i en føderal demokratimodel for EU. I et fleksibelt EU derimod tager man hensyn til at de nationale modeller er forskellige. Argumentet er, at for at være lydhør over for de mange forskellige lande, borgere og grupperinger er det nødvendigt, at EU bliver mere fleksibelt. Denne tanke er altså et pragmatisk farvel til EU's forsøg på at spille stat (Nicolaïdis, 2001).

Men der synes nu at være god grund til at sammenholde politologernes positive analyse af differentiering med juristernes kritik.

Tabel 2: Det differentierede Europa

	<i>Forbehold</i>	<i>Forstærket samarbejde</i>
Permanent	Permanent periferi ØMU-forbehold, RIA-forbehold, forsvarsforbeholdet (traktatfæstet) Svensk ØMU-forbehold (ikke traktatfæstet)	Hård kerne Perioder af Schengen-samarbejdet (delvist traktatfæstet)
Fleksibel	Ad hoc deltagele Tilvalgsordningen, konstruktiv afståen (traktatfæstet) Overgangsordninger (ikke traktatfæstet)	Avantgarde Fælles skilsmisseregler? (traktatfæstet) Prüm-samarbejdet (ikke traktatfæstet)

Den seneste debat i Danmark om undermineringen af den danske udlændingepolitik som følge af EU's generelle regler om fri bevægelighed illustrerer, at selv om differentiering nok løser et problem i første omgang, skaber den også andre og ofte utilsigtede problemer. Differentiering i et særdeles integreret retligt system som det europæiske kan have uoverskuelige effekter, når den almindelige EU-lovgivning begrænser deres virkning. Forbehold kan ikke gøre et land immunt over for EU-lovgivning, ligesom flygtningestrømme og finansielle kriser ikke forsvinder på grund af forbehold. Derfor giver det differentierede Europa også anledning til at stille spørgsmål til, hvordan og hvorvidt EU-landenes suverænitet udfordres på måder, som deres regeringer har svært ved at håndtere og forklare deres befolkninger.

Mere opsplitning, men ingen revolution

EU har mange år forsøgt at få vedtaget en afløser til Nice-traktaten. Af mange forskellige grunde har landene haft svært ved at nå til enighed om en ny traktat, samtidig med at den folkelige skepsis er vokset. Differentiering er blevet set som vidundermidlet, der skal kickstarte integrationsprocessen og genskabe den folkelige forankring. I øjeblikket forsøger Tyskland og Frankrig således at presse irerne til en ny afstemning om Lissabon-traktaten. Planen går ud på at isolere Irland, ved at alle andre lande ratificerer traktaten. Politiske erklæringer eller forbehold – måske om neutralitet, skat og abort – kan tilknyttes traktaten, som irerne så skal godkende i andet forsøg. Det ville i så fald være en gentagelse af historien. Da irerne afviste Nice-traktaten i 2001, blev de også bedt om at stemme igen om samme traktat, men med garantier for deres neutralitet og stramme abortlovgivning. Det gav et Ja, på samme måde som da danskerne stemte om Maastricht-traktaten med de fire forbehold i 1993.

Differentiering kan fremme integrationsprocessen i situationer, hvor et eller flere lande blokerer, men løser ikke de demokratiske udfordringer, som Unionen står over for. Differentiering er i den forstand blot en pseudo-løsning for regeringsledere, der ikke kan se anden udvej fra en uoverskuelig situation. En blind tiltro til differentiering kan desuden erodere den solidaritet, der er bygget op gennem 50 år mellem de europæiske administrative og politiske eliter og befolkninger. I det lys giver Guy Verhofstadts skarpe udmelding mening, for en ekstrem differentiering vil være en »negation« af det europæiske samarbejde, som man kender det i dag.

Den form for differentiering, som Lissabon-traktaten lægger op til, med øget brug af forstærket samarbejde og begrænset brug af nationale forbehold vil dog ikke afspore integrationsprocessen, men en række tendenser til opsplitning kan spores i samarbejdet. At håndtere den situation kræver en forståelse af differentieringens utilsigtede konsekvenser.

Litteratur

- Adler-Nissen, Rebecca (2005), »Bremsen og speederen: Nationale forbehold og forstærket samarbejde« *Tidsskriftet Politik*, 3(8): 6-16.
- Adler-Nissen, Rebecca (2008), »The Diplomacy of Opting Out: A Bourdieudian Approach to National Integration Strategies«, *Journal of Common Market Studies*, 46(3): 663-684.
- Curtin, Dierdre (1993), »The Constitutional Structure of the Union – A Europe of Bits and Pieces« *Common Market Law Review*, 30(1): 17-69.
- Frey, Bruno S. og Reiner Eichenberger (1999), *The New Democratic Federalism For Europe. Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hanf, Dominik (2001), »Flexibility Clauses in the Founding Treaties, from Rome to Nice«, i Bruno De Witte (red.), *The Many Faces of Differentiation in EU Law*, Antwerpen: Intersentia, pp. 5-26.
- Juss, Satvinder S. (2005), »The Decline and Decay of European Refugee Policy«, *Oxford Journal of Legal Studies*, 25(4): 749-792.
- Kölliker, Alkuin (2006), *Flexibility and European*

- Unification: The Logic of Differentiated Integration*, Lanham: Rowman and Littlefield.
- Lindahl Rutger og Naurin Daniel (2005), »Sweden: The Twin Faces of a Euro-Outsider«. *European Integration*, 27(1): 65-87.
- Louis, Jean-Victor (2001), »Differentiation and the EMU«, i Bruno De Witte, Dominik Hanf og Ellen Vos (red) *The Many Faces of Differentiation in EU Law*, Antwerpen: Intersentia, pp. 43-63.
- Michalski, Anna og Helen Wallace (1993), *European Community: The Challenge of Enlargement*, London: Royal Institute of International Affairs.
- Nicolaidis, Kalypso (2001), »Conclusion: The Federal Vision Beyond the Federal State«, i Kalypso Nicolaidis og Robert Howse (red.), *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the US and the EU*, Oxford: Oxford University Press, pp. 439-537.
- Verhofstadt, Guy (2006), *The United States of Europe*, London: Federal Trust.
- Wallace, Helen (1993), »Deepening and Widening: Problems of Legitimacy for the EC« i Sergio Garcia (red), *European Identity and the Search for Legitimacy*, London: Pinter, pp. 95-105

Noter

1. En undtagelse, der holdt i mere end 30 år, indtil Rådet vedtog den berømte forordning 404/93 om organiseringen af bananmarkedet.
2. Interview, Europa-Kommissionen, marts 2008.