



FREMTIDEN FOR EU'S FORFATNING – MULIGE SCENARIER

AF ANNE METTE VESTERGAARD
OG LAURA LUND OLSEN



FREMTIDEN FOR EU'S FORFATNING – MULIGE SCENARIER

AF ANNE METTE VESTERGAARD
OG LAURA LUND OLSEN

Det er blevet sagt, at europæisk integration er som en cykel – hvis den ikke kører fremad, ryger balancen og den vælter. Det indre marked, euroen og østudvidelsen har været visionære projekter, der de sidste 20 år har givet den europæiske cykel fart. Sådan er det ikke længere. Da afstemningerne i Frankrig og Holland punkterede EU's forfatningstraktat, valgte EU's stats- og regeringschefer at tage fødderne fra pedalerne og plante begge ben solidt på jorden. I dag er EU's ledere rådvilde. En tænkepause skal bruges til at give EU ny retning. Men hvor skal der satses? Skal der findes et nyt stort eller mange små projekter? Skal forfatningstraktaten afskrives definitivt, eller vil den i en eller anden form kunne sætte fart på cyklen igen?

Da et flertal af franskmændene og hollænderne i forsommeren 2005 havde stemt nej til forfatningstraktaten, var stats- og regeringscheferne rystede. De havde brug for tid til at fordøje resultatet, og på topmødet i juni 2005 iværksatte de derfor en såkaldt tænkepause. I konklusionerne fra topmødet tilkendegav de, at formålet med tænkepausen var at give tid til "fælles overvejelser" om de "bekymringer og betænkeligheder", som borgerne havde givet udtryk for. Forfatningstraktatens skæbne forblev uvis.

Hvad gik galt for EU's ledere? En forklaring, der ofte høres, er, at EU's borgere i dag tager for givet, at rædslerne fra Anden Verdenskrig ikke vil gentage sig i Europa. Historien om EU som fredsskabende projekt er ikke længere nok til at legitimere projektet, og det er ikke lykkedes at finde en ny og tidssvarende historie. Det indre marked, euroen og østudvidelsen var projekter, der gav EU retning. Den såkaldte Lissabon-proces, der sigter på at gøre EU mere konkurrencedygtig, blev set som en mulig afløser, men er aldrig blevet til et nyt visionært projekt. Manglen på et politisk projekt kunne kort sagt være den væsentligste forklaring på nej'erne.

Pessimistiske EU-positive praktikere og iagttagere fremhæver, at krisen bider sig fast. Den manglende forfatningstraktat tydeliggør blot, at medlemslandenes regeringer er mest optagede af at løse nationale problemer. Interessen for EU i medlemslandene er vigende i den forstand, at politikere ikke nødvendigvis ser EU som en mulig løsning på deres problemer. Tendensen er ikke ny, men den er forstærket af det dobbelte nej til forfatningstraktaten. I krogene mumles der om, at den største fare for EU ikke nødvendigvis er befolkningernes skepsis, men politikernes ligegyldighed over for projektet.

Den franske premierminister, Dominique de Villepin, præsenterede sine overvejelser om "projekternes Europa" i en tale ved Humboldt Universitetet i Berlin den 18. januar 2005. Med sin tale samlede Villepin op på nogle af de overvejelser, der har præget den europæiske debat efter det franske og hollandske nej.

**BOKS A:
"PROJEKTERNES
EUROPA"**

"Vi skal vende tilbage til en pragmatisk tilgang og tage fat på de kommende store udfordringer. Vi kan kun komme videre, hvis vi giver det europæiske projekt et konkret ansigt, som alle kan forholde sig til. Dette projekt skal være åbent for alle. Sådant kan vi få de starter med os, der i dag udgør rigdommen og styrken i vores politiske projekt. Jeg tænker især på de lande, der har sluttet sig til os for ny og hvis ideer og beslutsomhed i den grad er en styrke for Europa. Frankrig og Tyskland skal således være i hjertet af en egentlig projekternes Europa."

FRANKRIGS PREMIERMINISTER, DOMINIQUE DE VILLEPIN, TALE PÅ HUMBOLDT UNIVERSITETET, BERLIN, 18. JANUAR 2006.

"Projekternes Europa er en hovedsten i det fransk-tyske samarbejde. Det er mere end nogensinde nødvendigt at vise borgerne, hvilket formål Europa tjener."

TYSKLANDS KANSLER, ANGELA MERKEL, LE FIGARO, 19. JANUAR 2006.

"Det skal tydeliggøres, hvilken relevans Europa har i det 21. århundrede. Der skal først gives politiske svar på disse udfordringer og så lade institutionelle ændringer hjælpe med at levere resultaterne – ikke omvendt. [...] Nu er tiden kommet for praktiske folk."

STORBRIANNIENS PREMIERMINISTER, TONY BLAIR, TALE PÅ OXFORD UNIVERSITET, 2. FEBRUAR 2006.

"Denne ændring [...] afspejler et skift til morgendagens realistiske Europa i modsætning til gårsdagens idealistiske Europa. Folk i dagens Europa tager fred og sikkerhed som selvfølgeheder. De fokuserer i højere og højere grad på, hvordan EU kan gavne deres dagligdag. *What's in it for me*, spørger de!"

UDENRIGSMINISTER PER STIG MØLLER, TALE VED CEPOS-KONFERENCE, 9. SEPTEMBER 2005.

"EU-samarbejdet trænger til en indsprøjtning af nye idéer og forslag."

SOCIALDEMOKRATERNES EU-ORDFØRER, SVEND AUKEN, POLITIKEN, 20. JANUAR 2006.

De mere optimistiske lægger vægt på, at forfatningstraktatens usikre skæbne ikke forhindrer EU-maskineriet i at køre videre. EU's beslutningsevne skal ikke undervurderes, og institutionerne er ikke i krise. De fungerer på grundlag af de nuværende traktater, og der leveres resultater i Bruxelles. Se blot på kemikaliedirektiv, servicedirektiv og budgettet for 2007-13. EU-Kommissionen er måske ikke så visionær, men den fremsætter dog fortsat forslag, ligesom Ministerrådet og Europa-Parlamentet forhandler og træffer beslutninger.

Optimisterne fremhæver, at tænkepausen rent faktisk benyttes til at definere nye konkrete politiske tiltag for EU. Nok må visionerne vente til bedre tider, og tanken om at skabe det store forkromede projekt, der skal give EU mening, er ved at blive forladt. Men det kan måske netop bane vejen for at gøre EU-projektet relevant for borgerne.

Der er formentlig en sandhed i begge fremstillinger af EU-samarbejdet. De store visioner viger for pragmatismen. Den franske premierminister, Dominique de Villepin, anslog en tone, der ser ud til at finde klangbund, da han i en tale på Humboldt Universitetet i Berlin den 18. januar 2006 slog til lyd for, at vejen frem er et "projekternes Europa"¹. Statsminister Anders Fogh Rasmussen sluttede sig til denne linje i et interview med Politiken den 29. januar 2006, hvori han erklærede, at "de store EU-projekters tid er forbi". Tanken er nu, at EU skal arbejde sig frem område for område, projekt for projekt og levere den vare, som borgerne forventer. Den store historie om fredens Europa skal erstattes af mange mindre historier (se boks A).

EN FORFATNINGSTRAKTAT KOMMER FRA START ...

Grundstenene til arbejdet med forfatningstraktaten blev lagt i december 2000, samtidig med at Nice-traktaten blev vedtaget. Forløbet op til topmødet i Nice havde været præget af uigennemsigtighed, selve topmødet beskrives som kaotisk, og resultatet var magert. Den daværende danske EU-ambassadør, Poul Skytte Christoffersen, har forklaret forløbet med, at en række medlemslande endnu ikke fuldt ud havde forstået, at de ikke kunne opretholde deres hidtidige indflydelse, samtidig med at udvidelsen med 10 nye lande skulle realiseres. De forsøgte derfor desperat at videreføre tidligere tiders blokeringsmuligheder i uændret form. Nice-traktaten kom derfor ikke til at give en holdbar løsning på, at institutionerne skulle tilpasses til det udvidede antal medlemslande².

Næste skridt blev taget på topmødet i Laeken i 2001, hvor stats- og regeringscheferne besluttede, at næste traktatændring skulle forberedes på en ny og mere demokratisk måde. Den forestående udvidelse med 10 nye medlemslande betød, at det hastede med at finde svar på de grundlæggende udfordringer, EU stod overfor (se boks B). Anledningen skulle benyttes til at få ryddet op i eksisterende traktater, så EU's kringlede procedurer blev mere overskuelige.

Der blev derfor nedsat et såkaldt konvent under ledelse af den tidligere franske præsident Valéry Giscard d'Estaing, og konventet barslede med et udkast til en "Traktat om en Forfatning for Europa" i juni 2003. Langt hovedparten af denne tekst overlevede seje forhandlinger blandt stats- og regeringscheferne, der den 29. oktober 2004 kunne sætte pennen til papiret i Rom og underskrive forfatningstraktaten. Det var startskuddet til den mest komplicerede ratifikationsproces i EU's historie.

14.-15. DECEMBER 2001: TOPMØDE I LAEKEN

Stats- og regeringscheferne beslutter at nedsætte et "Konvent om Europas fremtid", der skal sikre en bred og gennemsigtig forberedelse af næste traktatændring. Der stilles en række spørgsmål til Konventet, herunder hvorvidt EU med tiden skal vedtage en forfatningstekst.

BOKS B: FORFATNINGS- TRAKTATEN BLIVER TIL

28. FEBRUAR 2002: KONVENTET STARTER

Konventet skal give svar på tre grundlæggende udfordringer:

1. Hvordan kan borgerne, og navnlig de unge, bringes nærmere på det europæiske projekt og de europæiske institutioner?
2. Hvordan kan man strukturere det politiske liv og det europæiske politiske område i et udvidet EU?
3. Hvordan kan man gøre EU til en stabiliserende faktor og et forbillede i en ny verden med flere poler?

20. JUNI 2003: KONVENTETS ARBEJDE AFSLUTTES

OKTOBER 2003: REGERINGSKONFERENCEN BEGYNDER SIT ARBEJDE

Medlemslandenes regeringer forhandler om Konventets forslag. Der opnås hurtigt enighed om hovedparten af Konventets tekst, men bl.a. stemmевægte og EU-Kommissionens sammensætning er vanskelige.

12.-13. DECEMBER 2003: TOPMØDE I BRUXELLES ENDER I FIASKO

EU-landene kan ikke nå til enighed om den endelige tekst.

17.-18. JUNI 2004: POLITISK ENIGHED

Stats- og regeringscheferne bliver enige om forfatningstraktaten under irsk formandskab.

29. OKTOBER 2004: UNDERTEGNELSE

Alle 25 EU-lande underskriver forfatningstraktaten ved en ceremoni i Rom.

KILDE: FAKTA ER TAGET FRA FOLKETINGETS EU-OPLYSNING, WWW.EUO.DK.

Forfatningstraktaten skulle som alle andre internationale traktater ratificeres af alle deltagende lande for at træde i kraft. Nationale procedurer skulle følges, og valget stod mellem folkeafstemning eller godkendelse i de nationale parlamenter. Der var også sat en frist for ratifikationen, for det fremgik af en erklæring til forfatningstraktaten, at Det Europæiske Råd skulle drøfte situationen, såfremt ikke alle lande havde godkendt traktaten den 1. november 2006.

... OG VÆLTER OMKULD

10 medlemslande skulle have folkeafstemning. De øvrige 15 overlod det til deres nationale parlamenter at stemme om traktaten. Der var stor sandsynlighed for et nej ved én eller flere afstemninger. Især Storbritannien blev nævnt som en oplagt nej-siger, men det var ikke ventet, at de første afvisninger skulle komme fra lande som Frankrig og Holland, der havde været med til at grundlægge samarbejdet.

Blandt danske medlemmer af Europa-Parlamentet spændte reaktionerne bredt, da de udtalte sig til Ritzaus Bureau dagen efter den hollandske folkeafstemning den 2. juni 2005. JuniBevægelsens Jens-Peter Bonde var tilfreds: "Vi takker de franske og hollandske vælgere for at have afvist EU-forfatningen. Ideen med en statsforfatning må nu være død." Socialdemokraternes Dan Jørgensen ærgrede sig: "EU er i krise. (...) Jeg frygter, at forfatningen er død, men håber at der stadig er håb for at få den ratificeret i en modereret form."

Den tidligere formand for EU-Kommissionen Jacques Delors var under den franske valgkamp kommet for skade at antyde, at der skulle være en plan B, hvis fransk-mændene stemte nej. Det var ikke sandt. Nok havde der været mange overvejelser om, hvad der ville ske, hvis ikke alle 25 lande fik ratificeret, men der lå ingen plan B parat. Stats- og regeringscheferne var chokerede og dekreterede tænkepause (se boks C). Hvert medlemsland måtte så selv afgøre, om den nationale godkendelse af forfatningstraktaten skulle fortsætte. De fleste lande, heriblandt Danmark, valgte at sætte processen i bero. Cypern, Malta, Luxembourg og Belgien har ratificeret siden sommeren 2005, og i Estland og Finland tales der om at følge efter. Men status for forfatningstraktaten er, at dens fremtid er usikker.

ET EUROPÆISK SPÆNDINGSFELT

De franske og hollandske nej'er til forfatningstraktaten har fået mange politikere i EU-landene til at slå fast, at borgerne nu skal i centrum for EU's videre udvikling. Politikere siger, at de vil tage fat på det, borgerne virkelig bekymrer sig om – og det er ikke procedurereglerne for EU's institutioner, men spørgsmål relateret til f.eks. globalisering, migration og Tyrkiets eventuelle medlemskab af EU. Der skal fokus på konkrete politiske løsninger på de udfordringer, der optager folk.

"I stedet for at starte med at diskutere traktater og paragraffer må vi starte med at diskutere de problemer, som vi kun kan løse i fællesskab," lød det fra Socialdemokraternes formand, Helle Thorning-Schmidt, i en kronik i Berlingske Tidende den 23. juni 2005. Og statsminister Anders Fogh Rasmussen gentog pointen i en kronik i Politiken den 27. september 2005 – dagen hvor danskerne skulle have været til folkeafstemning: "Jeg tror, at folk oplever, at EU er for optaget af interne forhold frem for at koncentrere sig om de konkrete problemer og bekymringer, som borgerne oplever i hverdagen."

EU bliver nødt til at koncentrere sig om de helt basale spørgsmål: Hvad skal der samarbejdes om? Hvem skal være med? Og hvordan skal samarbejdet indrettes? Gennem historien har EU-samarbejdet udviklet sig i dette spændingsfelt mellem politikere, udvidelser og institutioner. Når nye lande er blevet optaget, har der eksempelvis været behov for at tilpasse spillereglerne og genoverveje, hvilke politikområder der skulle samarbejdes om (se boks D).

BOKS C: ERKLÆRING OM TÆNKEPAUSEN

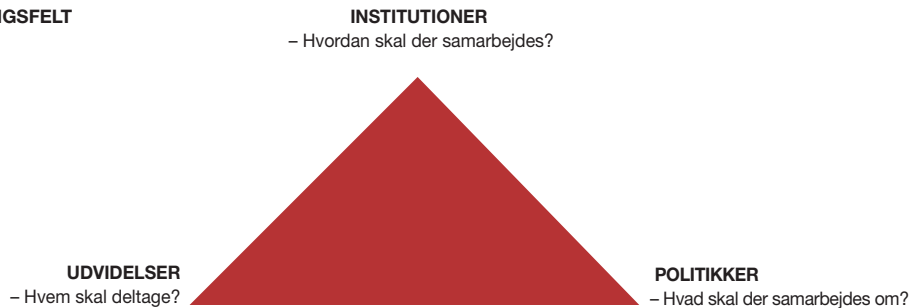
"Indtil nu har ti medlemsstater gennemført ratifikationsprocessen med et positivt resultat, og de har dermed givet udtryk for deres tilslutning til forfatningstraktaten. Vi har noteret os resultaterne af folkeafstemningerne i Frankrig og Nederlandene. Det er vor opfattelse, at disse resultater ikke sætter spørgsmålstegn ved borgernes tilslutning til den europæiske konstruktion. Borgerne har imidlertid givet udtryk for bekymringer og betænkeligheder, som det er nødvendigt at forholde sig til. Det er derfor nødvendigt, at vi gør os fælles overvejelser om dette spørgsmål.

Denne tænkepause vil blive benyttet til en bred debat i alle vore lande, der både skal omfatte borgerne, civilsamfundet, arbejdsmarkedets parter, de nationale parlamenter og de politiske partier.

[...] Den seneste udvikling sætter ikke spørgsmålstegn ved gyldigheden af at fortsætte ratifikationsprocesserne. Vi har besluttet, at tidsplanen for ratifikationen i forskellige medlemsstater om nødvendigt vil blive tilpasset på baggrund af denne udvikling og under hensyn til forholdene i disse medlemsstater. Vi vil mødes i første halvår af 2006 for at foretage en samlet evaluering af de nationale debatter og beslutte, hvordan processen skal videreføres."

UDDRAG FRA "ERKLÆRING FRA STATS- OG REGERINGSCHEFERNE OM RATIFIKATION AF TRAKTATEN OM EN FORFATNING FOR EUROPA", DET EUROPÆISKE RÅD, DEN 16.-17. JUNI 2005.

**BOKS D:
ET EUROPÆISK
SPÆNDINGSFELT**



“Europa har brug for nye afsæt, nye projekter. Det forudsætter effektive institutioner og stabile grænser.”

FRANKRIGS INDENRIGSMINISTER, NICOLAS SARKOZY, I EN TALE I BERLIN 16. FEBRUAR 2006.

GAMLE OG NYE UDFORDRINGER

Selv om det nu ligger i kortene, at EU skal gå pragmatisk til de konkrete samarbejdsområder og sætte udvidelsestempoet ned, så betyder det ikke nødvendigvis, at EU har de institutionelle spilleregler til at matche de fremtidige udfordringer og den udvidelse, der allerede har fundet sted (se boks E). Spørgsmålene fra Laeken-erklæringen trænger sig fortsat på, og der er dukket nye udfordringer op i de første måneder af EU's tænkepause: Bombeattentater i London, fugleinfluenza i EU, svigtende gasforsyning fra Rusland og afbrænding af danske ambassader i Mellemøsten er nogle af de mest spektakulære begivenheder, som EU skal reagere på. Der er fortsat ingen nye visioner på bordet, men i forbindelse med det uformelle topmøde på Hampton Court i Storbritannien i oktober 2005 leverede det britiske formandskab en liste, som er ved at udvikle sig til en reference for, hvilke områder EU må tage fat på for at tackle globaliseringen til gavn for borgerne: forskning og udvikling, universiteter, den demografiske udfordring, energi, migration (herunder illegal indvandring) og sikkerhed.

Det skulle være muligt at levere resultater på alle disse områder, hvis blot den politiske vilje er til stede. Alligevel bliver forfatningstraktaten ved med at spøge. Dels fordi spillereglerne skal være på plads i et udvidet EU med 25 – snart flere – meget forskellige medlemslande, dels fordi der er et behov for at få formaliseret, at Tyskland efter genforeningen er EU's største land. Om de institutionelle reformer eller de politiske resultater skal komme først, ligner historien om hønen og ægget. Valéry Giscard d'Estaing argumenterer fortsat for, at de institutionelle ændringer er nødvendige, før der kan leveres resultater³. Den britiske premierminister, Tony Blair, var formentlig mere i takt med tiden, da han i en tale på Oxford Universitet den 2. februar 2006 lagde op til den omvendte rækkefølge: “Først må vi beslutte, *hvad* vi vil gøre, derefter må vi finde ud af, *hvordan* vi gør det”⁴.

BESLUTNINGER UDSKYDES

EU-politikerne tror tilsyneladende ikke selv på, at de vil kunne træffe beslutninger om institutionerne, før parlaments- og præsidentvalg i Holland og Frankrig er overstået i forsommeren 2007. Hverken franskmændene eller hollænderne ønsker at få konkrete forslag på bordet midt i deres valgkampe, og de øvrige lande er klar over, at hvis det skal lykkes at nå til et kompromis, så gør de klogt i ikke at male Frankrig og Holland op i et hjørne med forslag, som de to lande vil være nødt til at afvise af valgtaktiske årsager. Derfor er forventningen også, at når der på topmødet i juni 2006 skal gøres status over tænkepausen, så vil der blive fundet en model for, hvordan beslutninger

BOKS E: EU'S UDVIDELSER

Fra 6 til 25 (27) lande:

1958: Belgien, Frankrig, Holland, Italien, Luxembourg, Tyskland
1973: Danmark, Irland, Storbritannien
1981: Grækenland
1986: Portugal, Spanien
1995: Finland, Sverige, Østrig
2004: Cypren, Estland, Letland, Litauen, Malta, Polen, Slovakiet, Slovenien, Tjekkiet, Ungarn
2007/8: Rumænien, Bulgarien

KILDE: EU'S HJEMMESIDE OM UDVIDELSE: [HTTP://WWW.EUROPA.EU.INT/POL/ENLARG/INDEX_DA.HTM](http://www.europa.eu.int/pol/enlarg/in-dex_da.htm)

En traktat er en juridisk bindende aftale indgået mellem et eller flere lande. EU-samarbejdet er baseret på flere traktater, heraf er Rom-traktaten, Euratom-traktaten og Maastricht-traktaten alle grundlæggende traktater. De grundlæggende traktater er ændret eller suppleret op til flere gange af andre traktater, der ikke betegnes som grundlæggende, fordi de kun indeholder justeringer af de "gamle" traktater. Det er Fællesakten, Amsterdam- og Nice-traktaten eksempler på.

**BOKS F:
EU OG
TRAKTATERNE****EF-TRAKTATEN (1957)**

Traktat om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab også kaldet Rom-traktaten, som etablerede toldunion, fælles marked og fælles landbrugspolitik.

EURATOM-TRAKTATEN (1957)

Traktat om Oprettelsen af Det Europæiske Atomenergifællesskab. Den indeholder bl.a. bestemmelser, som fastlægger, hvordan fredelig udnyttelse af atomenergi sikres.

DEN EUROPÆISKE FÆLLES AKT (1986)

Den Europæiske Fælles Akt, også kaldet EF-pakken. Indeholder bl.a. procedureregler, der letter gennemførelsen af det indre marked.

EU-TRAKTATEN (1992)

Traktaten om Den Europæiske Union også kaldet Maastricht-traktaten. Tilføjer væsentlige nye samarbejdsområder, herunder: Økonomisk og monetær Union (euroen), fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og styrkelse af samarbejdet på det retlige område.

Amsterdam-traktaten (1997)

Mindre justeringer, der ændrer og supplerer de tidligere traktater. Centralt stod beskæftigelse, som for første gang blev skrevet ind i traktatgrundlaget.

NICE-TRAKTATEN (2000)

Mindre justeringer, der ændrer og supplerer de tidligere traktater. Nice-traktaten blev præsenteret som "udvidelses-traktaten", fordi den tog fat på nogle af de institutionelle ændringer, der var nødvendige af hensyn til østudvidelsen.

FORFATNINGSTRAKTATEN (2004) – ?

Forfatningstraktaten skulle forenkle og erstatte alle hidtidige traktater. Den indeholder få nye samarbejdsområder.

STATUS FOR RATIFIKATIONSPROCESSEN I MEDLEMSLANDENE:

**BOKS G:
RATIFIKATIONS-
PROCESSEN**

Land	Folkeafstemning?	Ja-stemmer	Nej-stemmer	Parlamentets godkendelse
Belgien	Nej	-	-	8. februar 2006
Cypern	Nej	-	-	30. juni 2005
Danmark	Ja, men udskudt			
Estland	Nej	-	-	
Finland	Nej	-	-	
Frankrig	Ja, den 29. maj 2005	45,32%	54,68%	
Grækenland	Nej	-	-	19. april 2005
Holland	Ja, den 1. juni 2005	38,4%	61,6%	
Irland	Ja, men udskudt			
Italien	Nej	-	-	6. april 2005
Letland	Nej	-	-	2. juni 2005
Litauen	Nej	-	-	11. november 2004
Luxembourg	Ja, den 10. juli 2005	56,52%	43,48%	
Malta	Nej	-	-	6. juli 2005
Polen	Ja, men udskudt			
Portugal	Ja, men udskudt			
Slovakiet	Nej	-	-	11. maj 2005
Slovenien	Nej	-	-	1. februar 2005
Spanien	Ja, 20. februar 2005	76,73%	17,24%	
Storbritannien	Ja, men udskudt			
Sverige	Nej	-	-	
Tjekkiet	Ja, men udskudt			
Tyskland	Nej	-	-	27. maj 2005
Ungarn	Nej	-	-	20. december 2004
Østrig	Nej	-	-	25. maj 2005

KILDE: COSAC-SEKRETARIATET: [HTTP://WWW.COSAC.ORG/EN/INFO/RATIFICATION/RATIFICATION/](http://www.cosac.org/en/info/ratification/ratification/)

om forfatningstraktatens skæbne endnu engang kan udskydes. Bag kulisserne arbejder politikere, embedsmænd og tænketanke imidlertid med mulige løsninger.

De er imidlertid langt fra enige om, hvorvidt forfatningscyklen skal skrottes eller sendes til reparation. Om der er brug for en helt ny cykel? Eller om der blot mangler nye dæk og lidt spændende nye varer i cykelkurven? Eller om nogle af delene måske kunne bruges som reservedele på en helt anden cykel? I det følgende vil der blive opstillet syv scenarier, der alle viser, at det bliver svært at finde frem til kompromiser.

SCENARIO NR. 1: DEN NUVÆRENDE FORFATNINGSTRAKTAT TRÆDER I KRAFT

“Forfatningen er midtvejs i en ratifikationsproces,” udtalte den østrigske kansler, Wolfgang Schäussel, da han overtog formandskabet for EU ved indgangen til 2006. Dermed henviste han til, at over halvdelen af EU's 25 medlemslande, i alt 14, allerede har ratificeret forfatningstraktaten (se boks G). De 14 lande repræsenterer 238,5 millioner ud af EU's i alt 456 millioner borgere. Altså godt og vel et flertal. I disse lande er der en forventning om, at deres opbakning til forfatningstraktaten bliver respekteret. Trods briternes ihærdige forsøg på at få forfatningstraktaten erklæret død, har den nærliggende løsning for denne gruppe af lande derfor været at pege på, at EU blot måtte give de lande, som ikke har ratificeret, mere tid. Den frist, der ligger for ratifikation i forfatningstraktaten (1. november 2006), kunne blot forlænges. Deres håb har været, at flere ratifikationer ville lægge pres på Frankrig og Holland, og at folkestemningen ville ændre sig.

Scenariet ville være attraktivt for Spanien og Luxembourg, hvor politikerne har lagt energi i at tale deres befolkninger op til et ja ved folkeafstemninger. Spanierne spørger nu, hvorfor et fransk nej skulle være mere værd end et spansk ja?

Scenariet tiltrækker også Tyskland. Den tyske kansler, Angela Merkel, erklærede umiddelbart efter sin tiltrædelse som ny tysk kansler – citeret i Berlingske Tidende den 25. november 2005: “Europa har brug for denne forfatning, og vi vil fortsætte med at kæmpe for den.” Bag Merkels udtalelse ligger klare tyske interesser. Traktaten sikrer en klar kompetencedeling mellem EU og medlemslandene, som har været efterlyst af den tyske forfatningsdomstol (se boks H). Derudover anerkender forfatningstraktaten for alvor, at Tyskland er vokset efter genforeningen, eftersom traktaten for første gang giver Tyskland relativt mere magt i Ministerrådet end de øvrige store EU-lande (se boks I).

Scenariet er dog meget lidt sandsynligt, fordi en ikrafttrædelse af forfatningstraktaten vil kræve, at den ratificeres af alle EU's medlemslande. Selv om 14 lande nu har overstået deres procedurer, udestår de vanskeligste fortsat. Heriblandt ikke mindst Storbritannien, der på forhånd er blevet udråbt til et stensikkert nej-land.

Hertil kommer, at de politiske vinde har vendt sig i flere EU-lande siden forsommeren 2005. Den nye polske regering og præsident er f.eks. lodret imod traktaten. Udviklingen kan gå i samme retning i Tjekkiet efter parlamentsvalget i juni 2006. Tilsvarende kan den britiske finansminister, Gordon Browns, begejstring ventes at være til at overskue, når og hvis han tager over efter premierminister Tony Blair. I Danmark ville det være udelukket at stemme om traktaten, med mindre der skulle komme en ud melding om, at Frankrig og Holland vil give sig i kast med endnu en afstemning.

BOKS H: KOMPETENCEFORDELING I FORFATNINGSTRAKTATEN

Forfatningstraktaten opdeler EU's politikområder som følger:

Områder med enekompetence for EU (toldunionen, fælles handelspolitik mv.)

Områder med delt kompetence mellem EU og medlemslandene (indre marked, landbrug, social- og arbejdsmarkedspolitik, miljø mv.)

Områder, hvor EU supplerer medlemsstaterne (sundhed, industri, kultur, turisme, uddannelse mv.)

BOKS I: STEMMEREGLER I MINISTERRÅDET

Når medlemslandene stemmer med kvalificeret flertal, har hvert land et antal stemmer (stemmевægte), der delvist tager hensyn til landets størrelse. F.eks. har Danmark 7 stemmer, mens Tyskland og Frankrig begge har 29 stemmer – til trods for at den tyske befolkning udgør 18 procent og den franske kun 13 procent af EU's samlede befolkning. Forfatningstraktaten ville indføre et såkaldt dobbelt flertal, der betyder, at der vil være kvalificeret flertal, såfremt 55 procent af EU's medlemslande er for, og disse lande repræsenterer 65 procent af EU's samlede befolkning. Når der således tages hensyn til størrelsen af hvert lands befolkning, betyder det, at Tyskland kommer til at veje tungere end Frankrig, Storbritannien og Italien.

Hermed er vi ved sagens kerne. Hvis forfatningstraktaten skal overleve i sin nuværende form, vil det kræve, at Frankrig og Holland stemmer om den samme traktattekst igen – og franske og hollandske politikere står ikke ligefrem i kø for at løbe risikoen ved en folkeafstemning nr. to. Både den franske og hollandske befolkning ville formentlig opfatte det som elitens arrogance, hvis de skulle til stemmeurnerne om den samme tekst igen.

Når det overhovedet gav mening at stemme to gange om Maastricht-traktaten i Danmark, skyldtes det, at situationen var markant anderledes dengang: Danmark, der ikke som Frankrig og Holland hører til EU's grundlæggerlande, stod alene med et nej, som tilmed var knebent. 50,7 procent blev det til. Det franske nej var helt oppe på 54,7 procent, og det hollandske på 61,5 procent. De optimistiske østrigske toner i begyndelsen af 2006 blev derfor mødt med et "Forfatningstraktaten er død" fra den hollandske udenrigsminister, Bernard Bot, citeret i EUobserver den 11. januar 2006. Tilsvarende blev Merkels forsvar for traktaten mødt med en fnysen fra det hollandske parlamentsmedlem Louisewies van der Laan: "Hvilken del af nej'et er det, kansleren ikke forstår?" spurgte hun ifølge Information den 14. januar 2006.

Den franske præsident, Jacques Chirac, har ikke udtrykt sig så kategorisk som hollandske politikere. Han tilkendegav i første omgang, at han ville respektere resultatet af den franske afstemning, men samtidig opfordrede han de øvrige EU-lande til at fortsætte ratifikationsprocessen. Chiracs uklare meldinger skyldtes først og fremmest hensynet til Tyskland, der som nævnt har en stærk interesse i at redde forfatningstraktaten.

SCENARIO NR. 2: FORFATNINGSTRAKTAT PLUS

De danske og irske eksempler er ofte blevet nævnt som mulig inspiration til løsninger efter det franske og hollandske nej. Da Irland stemte nej til Nice-traktaten, fik den irske regering en udveksling af erklæringer med Det Europæiske Råd om Irlands neutralitet, inden den gav sig i kast med folkeafstemning nr. to. Det tyske håb har været, at en målrettet gave til franskmændene ville kunne redde situationen. Tyskernes redningsaktion har taget udgangspunkt i en af de nødløsninger, der havde været nævnt under den franske valgkamp: en styrkelse af EU på det sociale område.

Mange franske vælgere stemte nej til forfatningstraktaten, fordi de blev overbevist af den tidligere socialistiske premierminister Laurent Fabius' argument om, at forfatningstraktaten var for liberal, for britisk og ikke gav tilstrækkelig beskyttelse på det sociale område: "Valget står mellem et liberalt Europa og et socialt Europa [...] et ja vil favorisere det liberale Europa. Et nej fra venstrefløjen vil bringe det sociale Europa, som vi har brug for," sagde han ifølge avisen Journal du Dimanche den 22. maj 2005. Argumentet fandt vej til mange franskmænd på venstrefløjen, der frygtede arbejdsløshed, udflytning af arbejdspladser, konkurrence fra den polske blikkenslager osv. Under sloganet "Jeg elsker Europa, altså stemmer jeg nej" krævede de socialistiske nej-sigere ikke mindre, men mere EU-samarbejde.

Som en vej ud af krisen har den tyske kansler, Angela Merkel, derfor foreslået, at der udarbejdes en social protokol som tillæg til forfatningstraktaten; en slags "forfatningstraktat plus". Forslaget udløser mange spørgsmål, som der ikke er indlysende svar på: Hvad skulle indholdet være? Skal indholdet være juridisk eller politisk bindende? Hvis hensigten alene er en politisk erklæring, ville det være lettere at accep-

BOKS J: DET TYSKE REGERINGSGRUNDLAG

"Vi holder fast ved den europæiske forfatningstraktat. Den indeholder vigtige fremskridt for et værdiorienteret og socialt retfærdigt Europa, for flere borgerrettigheder, for en bedre afklaring af kompetencefordelingen mellem EU og medlemslandene, for en reduktion af bureaukrati og overregulering og for en stærkere involvering af de nationale parlamenter. Dette vil gøre Den Europæiske Union mere demokratisk, handlekraftig, effektiv og transparent. Derfor går vi ind for at fortsætte ratificeringsprocessen af den europæiske forfatningstraktat efter første halvår 2006 og for at give den ny fremdrift under det tyske formandskab i første halvår 2007."

UDDRAG FRA REGERINGSGRUNDLAGET FOR DEN TYSKE REGERINGSKOALITION BESTÅENDE AF CDU, CSU OG SPD, 11. NOVEMBER 2005.

"Man må konstatere, at Europa ikke får folk til at drømme."

JEAN-CLAUDE JUNCKER, LUXEMBOURGS PREMIERMINISTER OG FORMAND FOR EU'S MINISTERRÅD, DA FRANSKMÆNDENE OG HOLLÆNDERNE HAVDE AFVIST FORFATNINGSTRAKTATEN. CITERET I POLITIKEN 5. JUNI 2005.

tere for flertallet af de øvrige EU-lande, men det ville næppe være tilfredsstillende for franskmændene. Til gengæld kan det hurtigt give nye problemer, hvis teksten skulle være juridisk forpligtende, for det vil betyde, at de lande, der allerede har ratificeret forfatningstraktaten, skal igennem en ny ratifikationsproces. Skal der være et reelt indhold i en tekst, vil det yderligere forringe chancerne for et britisk ja til forfatningstraktaten, da netop det sociale område er det klassiske stridspunkt mellem Frankrig og Storbritannien.

En social tillægsprotokol vil også kunne udløse andre ønsker om ekstratilbehør til forfatningstraktaten, for forfatningstraktaten er et kompromis, og alle EU-lande havde ønsker, som de ikke fik igennem. Navnlig kunne det tænkes, at de 10 nyeste medlemslande ville komme på banen. De fik ikke sat de store fingeraftryk på forfatningstraktaten, fordi de endnu ikke var EU-medlemmer, da Konventet udarbejdede sit traktatudkast. Eksempelvis er det polske ønske om at få en henvisning til kristendommen ikke blevet mindre.

I første omgang har både præsident Chirac og de mulige kandidater til det franske præsidentembede skuffet tyskerne. Hvor gerne franske politikere end så et "socialt Europa", så tøver de håbefulde kandidater med at binde an med en løsning, der vil betyde, at de skal starte deres embedsperiode med endnu en folkeafstemning.

SCENARIO NR. 3: FORFATNINGSTRAKTAT MINUS – EN FORBEHOLDSMODEL

Der kunne også tænkes andre modeller for, hvordan forfatningstraktaten kunne redde sig i dens nuværende form. Det danske nej til Maastricht-traktaten i 1992 kom ikke til at blokere for, at de øvrige lande kunne fortsætte godkendelsesprocessen, fordi Danmark fik forhandlet sig frem til fire forbehold, som gav grundlag for en fornyet dansk folkeafstemning. Resultatet blev, at Danmark fik "mindre EU" end de øvrige.

Modellen blev udviklet, fordi Maastricht-traktaten indeholdt nye samarbejdsområder, og det var derfor muligt at tolke det danske nej som modstand mod deltagelse i nogle af de nye politikområder (se boks K). Danskerne stemte overbevisende ja (56,7 procent), da de ved endnu en folkeafstemning fik præsenteret Maastricht-traktaten sammen med disse fire forbehold. Hvorfor ikke gentage denne succes?

Der er flere årsager til, at modellen ikke er så enkel at kopiere. Først og fremmest fordi hovedmotivationen for at stemme nej i Frankrig og Holland ikke nødvendigvis var modstand mod den præcise tekst, men en mere diffus modstand mod den måde, EU-samarbejdet har udviklet sig på. Det giver ikke et klart grundlag at tage forbehold på. Dernæst er det værd at hæfte sig ved, at forfatningstraktaten kun indeholder hjørner af nye samarbejdsområder. Traktaten har til formål at forenkle og effektivisere EU's institutioner og beslutningsprocedurer. Den danske forbeholdsmodel indebærer, at Danmark undlader at deltage i politikområder. Men det er vanskeligt at forestille sig, hvordan det skulle være muligt at tage forbehold for de fælles spilleregler. Der kan ikke gælde forskellige stemmeregler for forskellige lande.

Den danske forbeholdsmodel blev nævnt som en mulig løsning under valgkampen i Holland, hvor en voksende bekymring for indvandring spillede en væsentlig rolle. Det blev overvejet, om et hollandsk nej kunne løses ved et forbehold på asyl- og immigra-

BOKS K: DE DANSKE FORBEHOLD

I 1992 stemte et flertal af danskerne nej til Maastricht-traktaten. På topmødet i Edinburgh den 11.-12. december 1992 fik Danmark forhandlet en sær aftale på plads. Den betyder, at Danmark står uden for dele af EU-samarbejdet. Med forbeholdene på plads og efter en ny folkeafstemning, der endte med et ja, ratificerede Danmark i 1993 Maastricht-traktaten. Der skal en folkeafstemning til, hvis forbeholdene skal ophæves. Der er fire danske forbehold:

1. Unionsborgerskab
2. Tredje fase af Den Økonomiske og Monetære Union (euroen)
3. Afgørelser og aktioner på forsvarsområdet
4. Overstatsligt samarbejde om retlige og indre anliggender

KILDE: FOLKETINGETS EU-OPLYSNING.

"... nej-stemmerne synes snarere at være udtryk for utilfredshed med EU's nuværende situation end for en specifik modstand mod konstitutionelle reformer, men resultatet [...] er paradoksalt nok, at der holdes fast ved status quo, og at der blokeres for reformer."

EUROPA-PARLAMENTET I "BETÆNKNING OM TÆNKEPAUSEN", A6-0414/2005 AF 16. DECEMBER 2005.

tionsområdet med inspiration fra det forbehold, Danmark har på samarbejdet om retlige og indre anliggender: "Et forbehold er bestemt en mulighed efter et nej, hvis nejstemmerne er motiveret af modstand mod indvandring," udtalte Daniel Gros, direktør for tænketanken Centre for European Policy Studies i Bruxelles, til Jyllands-Posten den 24. maj 2005. Men eftersom både Holland og Frankrig stemte nej, har den danske forbeholdsmodel ikke siden været nævnt som en løsning.

SCENARIO NR. 4: OM IGEN – HEL ELLER DELVIS GENFORHANDLING

Op til den franske folkeafstemning i maj 2005 var der i Frankrig en udbredt forventning om, at et nej ville føre til en forløsende krise (*crise salutaire*) og genforhandling. I dag er forventningen kun delvis gået i opfyldelse. EU er i krise, forløsningen er udeblevet. Drømmen om genforhandling lever dog fortsat. Det franske socialistparti, der var dybt splittet op til folkeafstemningen, opfordrede således på sin kongres i november 2005 til at formulere en ny traktat⁵. Den nye nationalistiske polske premierminister, Lech Kaczynski, mener, at den nuværende forfatningstraktat ikke skal genoplives, fordi den lagde op til en europæisk superstat. I stedet skal man arbejde for "en traktat, som afspejler EU's egentlige behov. Og den europæiske virkelighed baserer sig på stater, hovedsagligt nationalstater," som han sagde ifølge Reuters Bureau den 24. januar 2006.

Generelt er der ikke politisk vilje til en genforhandling, og den østrigske vicekansler og transportminister, Hubert Gorbach, talte tydeligvis ikke på vegne af sin regering, da han kort efter, at Østrig havde overtaget EU-formandskabet i 2006, overraskede ved et pressearrangement. Her sagde han ifølge Politiken den 9. januar 2006: "Der er da nogle gode ideer i den forfatning, men vi bliver nødt til at skrive den fuldstændigt om nu".

Når langt de fleste EU-lande slår syv kors for sig ved tanken om at begynde forfra, skyldes det, at forfatningstraktaten er et kompromis mellem mange og ofte modsatrettede ambitioner for EU-samarbejdet. Hvert land kom hjem fra de afsluttende forhandlinger med en pakke af løsninger, der var afstemt med de øvrige landes særlige krav. Den nøje justerede helhed vil være vanskelig at bryde fuldstændig op igen.

En genforhandling vil løbe ind i det grundlæggende problem, at resultatet gerne skulle kunne sælges til franskmænd og hollændere (og de øvrige lande, der mangler at ratificere) som "bedre" end den forfatningstraktat, vi kender. Men hvem skal definere, hvad der er "bedre"? Det, der er bedre for nogle, vil møde stålsat modstand hos andre. Valgte man at imødekomme franske ønsker om en traktat med en mere protektionistisk profil, ville det straks støde på modstand i Holland, der forsvarede en liberal handelspolitisk linie.

SCENARIO NR. 5: FORFATNINGSTRAKTAT LIGHT

Netop ønsket om ikke at skulle begynde helt forfra med forhandlingerne, har fået gang i spekulationer om, hvorvidt det klogeste ville være at fjerne de elementer af forfatningstraktaten, som har mødt modstand (se boks L).

Betegnelsen "forfatning" kunne f.eks. udgå sammen med præambelen og måske også de bestemmelser i del I, der vedrører EU's symboler (flag, hymne osv.). Mange hæv-

BOKS L: FORFATNINGSTRAKTATENS DELE

Forfatningstraktaten består af fire dele og en præambel.

Del I: Opregner EU's værdier og mål, symboler og grundlæggende regler om, hvordan samarbejdet fungerer.

Del II: Chartret om EU-borgernes grundlæggende rettigheder, der dermed gøres juridisk og ikke blot politisk bindende, som tilfældet er i dag.

Del III: En sammenskrivning af de eksisterende traktater, dvs. regler om den konkrete lovgivning, og hvordan den laves.

Del IV: Procedureregler om ikrafttræden, ændringer og gyldighed.

der – med forskelligt fortegn – at betegnelsen “forfatning” ikke er dækkende for en tekst, der strengt taget ikke indeholder andet og mere end, hvad der kunne og burde have været indholdet af Nice-traktaten. Nogle – f.eks. mange franske socialister – er skuffede over, at indholdet langt fra lever op til betegnelsen “forfatning”. Andre – f.eks. den polske premierminister – ser ordet “forfatning” som bevis for, at EU var på vej mod et “Europas Forenede Stater”. Betegnelsen “forfatning” har dermed gjort alle utilfredse og skabt usikkerhed om forfatningstraktatens indhold.

Man kunne også skille sig af med forfatningstraktatens tunge del III, der beskriver EU's eksisterende politikker. Debatten tog ekstra fart i Frankrig, da befolkningen rent faktisk begyndte at sætte sig ind i traktaten og blev utilfredse med det, de læste. Mange franskmænd var eksempelvis utilfredse med de grundlæggende bestemmelser om fri konkurrence. Debatten koncentrerede sig om bestemmelser i forfatningstraktatens del III, der for en stor del har været gældende, siden Rom-traktaten blev til. Hertil kom den principielle kritik, at de mange udviklede detaljer i del III slet ikke hører hjemme i en forfatning. Nok er del III en forenkling i forhold til det bestående, men enkelt er det ikke. Måske kunne problemet løses ved, at del III fjernes. Herefter kunne del I sætte fart i cyklen igen; nu befriet for den tunge anhænger, der ligger i del III. Charteret i del II (og dele af ikrafttrædelsesbestemmelserne i del IV) kunne muligvis få lov til at sætte sig op på bagagebæreren. Det vil i givet fald afhænge af, om briterne skulle nedlægge veto, fordi de som eneste land altid har været imod Charteret.

En “forfatningstraktat light” er et af de scenarier, der vil blive overvejet nøje. Set med tyske øjne må det være den “mindst ringe”, hvis de på et tidspunkt bliver nødt til at slippe håbet om at redde hele forfatningstraktaten. Det kan juridisk set være indviklet at gennemføre, og modellen vil kun delvis sikre den oprydning, der ligger i forfatningstraktaten. Men argumentet for scenariet vil lyde, at man vil kunne redde den sammenhængende og læsbare del af forfatningstraktaten og få løst de vigtigste institutionelle spørgsmål. Ved at fjerne del III undgår man samtidig en situation, hvor Rom-traktaten pludselig skal godkendes igen – 50 år efter dens vedtagelse.

Indtil videre arbejder tyskerne dog fortsat ihærdigt på, at også del III skal reddes. De får støtte af Valéry Giscard d'Estaing, der i en tale på London School of Economics den 28. februar 2006⁶ udtalte sig til fordel for at sende del I og II til fornyet fransk folkeafstemning og lade del III ratificere i parlamentet. Den tyske avis *Der Spiegel* skrev den 6. marts 2006, at franske og tyske borgerlige politikere angiveligt forhandlede om en tilsvarende model.

SCENARIO NR. 6: PLUKKE KIRSEBÆR

En anden måde at redde, hvad reddes kan, vil være at sammensætte en minitraktat med elementer fra forfatningstraktaten. Dermed undgår man at skulle gennem opsplidende forhandlinger helt fra bunden, men kan koncentrere forhandlingerne om at få suppleret Nice-traktaten med det mest nødvendige. Modellen kan betegnes forskelligt: Nice-plus, botanisering, fasanjagt, plukke kirsebær (på engelsk *cherry picking*) eller plukke rosiner (på tysk *Rosinenpickerei*). Kært barn har mange navne. De er alle udtryk for, at der er elementer i forfatningstraktaten, som forekommer så nødvendige, at de kunne plukkes ud fra forfatningstraktaten og sættes sammen i en ny – langt mindre ambitiøs – traktat (se boks M). I Danmark har statsminister Anders Fogh Rasmussen gjort sig til talsmand for denne løsning i et interview med *Politiken* den 30. januar 2006.

Der er mange muligheder for at plukke ud af forfatningstraktaten. Nogle nævnes ofte:

KRÆVER TRAKTATÆNDRING:

- Dobbelt flertal
- Fast formand for Det Europæiske Råd
- Øget indflydelse til Europa-Parlamentet
- Øget brug af kvalificeret flertal
- EU-udenrigsminister

KRÆVER IKKE TRAKTATÆNDRING:

- Mindre EU-Kommission
- Brug af eksisterende muligheder for at øge anvendelsen af kvalificeret flertal, de såkaldte *passereller* – f.eks. på det retlige område
- Forstærket samarbejde mellem nogle medlemslande, der gerne vil indgå i et tættere samarbejde end andre
- Åbenhed i Ministerrådet
- Borgerinitiativ
- Indflydelse til de nationale parlamenter

**BOKS M:
MULIGE
KIRSEBÆR**

Udgangspunktet for en minitraktat vil være, at Nice-traktaten fortsat skal sætte rammerne for samarbejdet, og at den lille traktat blot skal være endnu en ændring af det eksisterende traktatkompleks. En Nice-plus-model kan laves ved én gang for alle at plukke de kirsebær, som medlemslandene kan blive enige om. En mulighed kunne også være at tage det ad flere omgange og plukke kirsebærrene, efterhånden som de bliver modne.

Hvad skulle så tages med? Praktisk nødvendige ændringer lyder det. Bestemmelser, der kan sikre, at EU kan fungere med de 25, snart 27, medlemslande. Bestemmelser, der forbedrer demokratiet i EU. Bestemmelser, der kan øge EU's rolle på den globale scene. Som eksempler nævnes, at det rent matematisk vil være lettere at træffe beslutninger, hvis de enkelte medlemslande ikke har vetoet. Det vil forbedre borgernes mulighed for at komme til orde, hvis de kunne gå sammen og opfordre EU-Kommissionen til at fremsætte forslag. En EU-udenrigsminister kan bidrage til at sikre EU indflydelse i verden.

Modellen er en af de mere realistiske, selv om den hurtigt kan vokse sig større end "mini", fordi alle formentlig vil have forskellige bud på, hvad der er uundværligt. Alle vil frygte, at der kun bliver én chance for at plukke kirsebær.

SCENARIO NR. 7: NICE FOR EVIGT

En sidste mulighed er at erklære forfatningstraktaten for død og ikke give sig i kast med nye traktatændringer. Det ville betyde, at samarbejdet fortsat skulle fungere på grundlag af de nuværende traktater. Når denne mulighed er på tale, konstateres det, at Nice-traktaten ganske vist er udskældt, men det foreløbige indtryk er, at det ikke er traktatens skyld, hvis EU indimellem har svært ved at komme videre.

Scenariet udelukker ikke fremtidige justeringer af EU på det institutionelle område. Der er adskillige ændringer, der kan foretages uden langsommelige traktatændringer (se boks M), og det får nogle til at argumentere for, at EU's ledere burde udnytte tænkepausen til at score nogle hurtige gevinster, eller *quick wins*, som ville være populære i befolkningerne. Det kunne typisk være ændringer, der styrker demokratiet i EU.

Men er EU ikke nødt til at lave traktatændringer? Spørgsmålet stilles, fordi det ligger i Nice-traktaten, at størrelsen af EU-Kommissionen skal reduceres, inden den næste Kommission træder til i 2009. Desuden forudsiger Nice-traktaten kun, at EU kan rumme 27 lande, og hvad sker der så, når Kroatien formodentlig bliver klar til at træde ind som medlemsland nr. 28? Diskussionen om EU-Kommissionens størrelse og Kroatiens medlemskab kan muligvis blive den udløsende faktor for, at EU's ledere tager fat på traktatændringer. Men strengt taget er det ikke nødvendigt. Hvor mange kommissærer, der skal være fremover, kan besluttes af Ministerrådet og kræver ikke en traktatændring. Nice-traktaten kan muligvis ikke holde til yderligere udvidelser efter Bulgarien og Rumænien. Men de institutionelle ændringer, som er nødvendige, når og hvis Kroatien ventes at komme med i EU, kunne foretages i Kroatiens tiltrædelsestraktat – evt. med den variation at enkelte mindre ændringer fra forfatningstraktaten blev medtaget her.

Den franske præsident, Jacques Chirac, har kig på denne model – i hvert fald som en overgangsløsning. Chirac ser gerne, at EU på baggrund af det eksisterende traktatgrundlag straks går i gang med at styrke institutionerne på områder som intern sikkerhed, EU's eksterne rolle og forsvar samt de nationale parlamenters rolle i EU's beslutningsproces – alt sammen emner fra forfatningstraktaten⁷. Når modellen ikke for længst er taget i brug, skyldes det, at især tyskerne frygter at skulle vinke farvel til den samlede forfatningstraktat, hvis EU skridt for skridt begynder at gennemføre de populære dele.

DET SVÆRE VALG

Enkelt bliver det ikke at vælge mellem de forskellige modeller. Forskellene mellem EU-ledernes ønsker er enorme – ikke mindst af hensyn til befolkningerne: "Ingen må føle, at vi botaniserer i forfatningen eller forsøger at luske noget som helst ind ad bagdøren," forsikrede statsminister Anders Fogh Rasmussen i Politiken den 30. januar 2006.

Den indlysende risiko er, at enhver ændring, der er inspireret af forfatningstraktaten, vil blive mødt med mistro om, at der fifles med nej'erne. Vi får det ind ad bagdøren, som politikerne ikke kunne få ind ad fordøren, lyder argumentet allerede. Selv helt ukontroversielle elementer fra forfatningstraktaten risikerer at blive umulige at gennemføre. Strengt taget er der f.eks. ikke behov for en traktatændring for at åbne dørene for offentligheden, når ministrene lovgiver i Ministerrådet. Man kunne også iværksætte det såkaldte borgerinitiativ, hvor 1 million EU-borgere kan gå sammen om

"Inden for nærmeste fremtid vil vi ikke have nogen forfatningstraktat. Det står klart. I stedet for at have en uendelig lang debat om institutioner, så lad os arbejde med det vi har."

EU-Kommissionens formand, José Manuel Barroso, EUobserver, 9. januar 2006.

at opfordre EU-Kommissionen til at fremsætte et lovforslag. Eller åbne mulighed for, at de nationale parlamenter kan give EU-Kommissionen "det gule kort", hvis de finder at nærhedsprincippet ikke er respekteret. Men fordi disse forsøg på at gøre EU mere demokratisk indgår i forfatningstraktaten, bliver de nærmest umulige at gennemføre, hvis det ikke foregår som led i en samlet plan.

Resultatet er, at enhver ændring i de institutionelle spilleregler risikerer at strande. Enten af frygt for anklager om "botanisering", eller fordi tyskerne holder krampagtigt fast ved en uændret traktat.

EN PRAGMATISK KOMBINATIONSMODEL?

Den franske indenrigsminister og kandidat til præsidentembedet, Nicolas Sarkozy, var i februar 2006 i Berlin, hvor han holdt en tale, der må have fået tyskerne til at spidse ører og skru ned for håbet om, at en kommende fransk præsident skulle sætte franskmændene til at stemme om det samme nok engang: "Det er beklageligt, men set fra min synsvinkel kommer forfatningstraktaten ikke til at træde i kraft i sin nuværende form," lød det fra Sarkozy, der samtidig præsenterede en model, som er en kombination af nogle af de modeller, der er præsenteret i dette papir. Sarkozy foreslår, at EU tager et skridt ad gangen og tre i alt:

- 1) Hurtige mindre ændringer på baggrund af Nice-traktaten
- 2) Minitraktat med udpluk af institutionelle ændringer fra forfatningstraktaten
- 3) Nyt konvent efter valget til Europa-Parlamentet i 2009, der får en bredere dagsorden end forfatningstraktaten: Europas grænser, EU's fremtidige finansiering samt etablering af, hvad Sarkozy forestiller sig skulle være et "superkvalificeret flertal" på f.eks. skatteområdet⁸.

På samme måde som EU nu vil gå pragmatisk til værks i spørgsmålet om, hvad samarbejdet egentlig skal koncentrere sig om i fremtiden, kunne meget tale for, at EU ender med en pragmatisk kombinationsmodel af denne type, når tiden er moden til at træffe beslutning.

NY FART PÅ CYKLEN?

EU's problem handler både om mangel på politisk opmærksomhed, visioner og lederskab og om institutionelle mangler. Eftersom det er svært at skille tingene ad, vil det lægge en dæmper på EU-samarbejdet, så længe forfatningstraktatens fremtid ikke er afgjort. Tyskland er måske det land, der har bedst mulighed for at bane en vej ud af krisen – med en nyvalgt kansler, der fra starten har fået sig placeret som den naturlige leder i EU-kredsen. Der vil være store forventninger til Merkel, når hun overtager formandskabet for EU den 1. januar 2007, men der bliver ikke megen tid til at skabe mirakler mellem de franske valg i forsommeren og EU-topmødet i juni 2007. Indtil da henviser Merkel til, at tiden ikke er moden til at diskutere institutioner, før de økonomiske konjunkturer er vendt, og der er skabt konkrete resultater. Reelt vil hun kæmpe for forfatningstraktaten og først give slip på den, når der foreligger et alternativ, som tager højde for Tysklands mærkesager.

I Frankrig er der bevægelse, om end det er svært at se, hvordan snittet skal skæres, før der er valgt en ny fransk præsident. Holland har malet sig selv op i et hjørne og kan ventes at stå og rase for sig selv en rum tid endnu. En løsning kan kort sagt have lange udsigter – måske skriver vi 2009, før der igen kan blive fart og retning over cyklen.

Det fremføres ofte, at store lande har mindre brug for EU end de små. Store kan lettere end små forsvare deres interesser uden de snærende bånd, som et forpligtende samarbejde giver. Derfor er risikoen set med danske øjne, at det lange tidsperspektiv får de store lande til at miste interessen for EU. Forfatningstraktatens skæbne kan blive afgørende for, om det lykkes at holde de store lande fast på et samarbejde baseret på traktater, eller om de vil foretrække at finde sammen i andre mere uformelle fora. Men uanset forfatningstraktatens konkrete skæbne, og uanset hvor mange politiske resultater det lykkes at levere, så har den nuværende krise tydeliggjort to fortsatte dilemmaer for EU-samarbejdet: Nemlig hvorvidt det fremover vil være muligt – og nødvendigt – for alle lande at nå til enighed om alt i fremtiden, og om netop manglen på opdaterede institutionelle spilleregler gør det vanskeligt at levere de politiske resultater, som skal sikre opbakningen til hverdagens EU? Så længe debatten om de institutionelle spilleregler fortsætter uden at lede til konkrete resultater, vil det være svært at få cyklen op i fart⁹.

KILDELISTE

- 1) http://www.premier-ministre.gouv.fr/acteurs/interventions-premier-ministre_9/discours_498/discours-dominique-villepin-universite_55148.html
- 2) Poul Skytte Christoffersen: "Kampen om magten i Rådet". I tidsskriftet Den Ny Verden, DIIS, København, 2006.
- 3) Tale på London School of Economics, 28. februar 2006. Refereret fra tænketanken The Federal Trusts nyhedsbrev, marts/april 2006. www.fedtrust.co.uk
- 4) <http://www.sant.ox.ac.uk/esc/blair-visit.shtml>
- 5) Parti Socialiste: "Motion Finale du Congrès du Mans", 28. november 2005. <http://congres2005.parti-socialiste.fr/>
- 6) Se kilde 3.
- 7) Pressekonference den 23. januar 2006 efter møde med Angela Merkel. <http://www.elysee.fr>
- 8) <http://www.u-m-p.org/site/GrandDiscoursAffiche.php?IdGrandDiscours=169>
- 9) Walter Hallstein, første formand for EU-Kommissionen, 1958-1967, var den første, der sammenlignede den europæiske integrationsproces med en cykel. Siden er billedet blevet en EU-klassiker.

FAGLITTERATUR

Katinka Barysch m.fl.: "EU 2010: A Programme for Reform". CER Manifesto, Centre for European Reform, London, marts 2006.

European Policy Centre: "What Will be lost if the European Union Constitutional Treaty is not Adopted". Briefing Paper. European Policy Centre, Bruxelles, maj 2005.

Folketingets EU-oplysning: "Traktat om en forfatning for Europa – baggrund, fakta og forklaring". Folketingets EU-oplysning, København, 2005.

Lykke Friis og Peter Biering: "Forfatningstraktaten – Europas Philadelphia?". Lindhardt og Ringhof, København, 2005.

Sebastian Kurpas: "Should ratification proceed? An Assessment of Different Options after the Failed Referenda". CEPS Policy Brief, no. 75, Centre for European policy Studies, Bruxelles, juni 2005.

Sebastian Kurpas: "What Could be Saved from the European Constitution of Ratification Fails? The Problems with a 'Plan B'". CEPS Policy Brief, no. 70. Centre for European policy Studies, Bruxelles, maj 2005.

Anne Mette Vestergaard (red.): "Quo Vadis? EU efter forfatningstraktaten". Temanummer af tidsskriftet Den Ny Verden, DIIS, København, 2006.

Malene Wind: "Den europæiske forfatningskamp – før, under og efter 2 x nej". Forlaget Thomson, København, 2006.

Bruno de Witte: "Ratificeringen av EU:s nya fördrag – vad händer om den misslyckas?". Rapport nr. 8. Svenska Institutet för Europapolitiska Studier, Stockholm, december 2004.

Udover de skrevne kilder er der hentet inspiration til nærværende tekst ved en række samtaler med politikere og embedsmænd, der arbejder med EU-sager i København og Bruxelles.

LINKS

Tænketanken Centre for European Policy Studies: www.ceps.be

Tænketanken Centre for European Reform: www.cer.org.uk

Tænketanken European Policy Centre: www.theepc.be

EU's hjemmeside om forfatningstraktaten:
http://europa.eu.int/constitution/index_da.htm

Folketingets EU-oplysning: www.euo.dk

FREMTIDEN FOR EU'S FORFATNING – MULIGE SCENARIER?

© 2006

Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS)
Strandgade 56
1401 København K
32 69 87 87
diis@diis.dk
www.diis.dk

Redaktion:

Søren Heuseler: Redaktør/Mediefabrikken
Malene Grøndahl: Journalist/Mediefabrikken
Anne Mette Vestergaard: Fagkonsulent/DIIS
Ernst Jensen: Undervisningskonsulent/Mediefabrikken

Layout:

Henning Guddal/Mediefabrikken

Forsideillustration:

Jens Hage © (har tidligere været offentliggjort i Berlingske Tidende)

Publikationen er en del af en serie om EU's dilemmaer,
der kan downloades gratis på: www.diis.dk og www.information.dk

Serien omfatter følgende titler:

“Fremtiden for EU's forfatning – Mulige scenarier”

Af Anne Mette Vestergaard, europapolitisk chefrådgiver ved DIIS,
og Laura Lund Olsen, videnskabelig medarbejder ved DIIS

“EU og de globale udfordringer – Den civile stormagt ved en korsvej”

Af Gorm Rye Olsen, dr. scient.pol. og afdelingsleder ved DIIS

“Kontrol eller samarbejde? – EU og indvandringen”

Af Simon Turner, ph.d. og seniorforsker ved DIIS

“Elsker, elsker ikke? – Euroskepsis i forandring”

Af Catharina Sørensen, ph.d.-studerende ved DIIS

“Tyrkiet i EU? – EU's identitet, værdier og grænser”

Af Uffe Østergård, Jean Monnet-professor og afdelingsleder ved DIIS

“Kronisk syg? – EU, borgerne og demokratiet”

Af Caroline Grøn, forskningsassistent ved DIIS, Anna de Klauman,
cand.scient.pol. og tidligere forskningsassistent ved DIIS,
og Anne Mette Vestergaard, europapolitisk chefrådgiver ved DIIS

“Fælles front eller papirtiger? – EU's kamp mod den nye terrorisme”

Af Anja Dalgaard-Nielsen, ph.d. og seniorforsker ved DIIS,
og Jørgen Staun, ph.d. og forsker ved DIIS

Redaktionen er afsluttet primo marts 2006

Produktionen er støttet af Nævnet til Fremme af Debat og Oplysning om Europa