

5

EU OG FREMTIDEN

★	FORFATNINGSTRAKTATEN	2
	Indledning	2
	Indhold	2
	EU mere effektiv og demokratisk	3
	2 x nej	4
	Hvorfor nej?.....	4
	Det franske nej	4
	Det hollandske nej.....	5
	Tænkepause	5
★	DISKUSSION OG DEBAT	6
	EU i krise?	6
	Hvad nu?.....	6
	Nødvendig forfatning?	7
	Resultaternes Europa?	7
	Hvad nu med forfatningstraktaten?.....	8
	1. En om'er i Frankrig og Holland.....	8
	2. Forfatning +	8
	3. Forbehold	9
	4. Genforhandling	9
	5. En lettere udgave	10
	6. Plukke kirsebær.....	10
	7. Beholde Nice	10
	Skeptiske borgere?	11
	Kommer tid – kommer råd?	11

★ FORFATNINGSTRAKTATEN

DIAS 3

Indledning

Der var store forventninger til topmødet i Nice (Frankrig) i december 2000, hvor institutionelle ændringer skulle gøre EU klar til den store udvidelse i 2004. Det viste sig dog, at der var større uenighed end som så, og det blev kun til mindre ændringer bl.a. i afstemningsprocedurerne, så udvidelsen trods alt kunne foregå uden de helt store problemer. Stats- og regeringslederne blev derudover enige om, at der var brug for en bred og dybdegående debat om Europas fremtid.

På topmødet i Laeken (Belgien) et år efter Nice-topmødet blev det bestemt, at der skulle nedsættes et Europæisk Konvent, der skulle sammensætte et udkast til en forfatningstraktat for EU. Målet for EU-lederne var, at EU skulle blive mere demokratisk, åbent og effektivt.

Konventet bestod af repræsentanter for de 15 landes regeringer og de 13 kandidatlande, repræsentanter for landenes parlamenter, Europa-Parlamentet, Europa-Kommissionen samt folk fra regionsudvalget, Det Europæiske Sociale og Økonomiske udvalg, arbejdsmarkedets parter og Den Europæiske Ombudsmand. Meningen var, at nationale holdninger skulle kunne komme til orde i en stor, åben og gennemskelig debat.

Konventets arbejde blev færdigt i juni 2003, men der gik et år, før stats- og regeringscheferne enedes om forfatningstraktaten. I oktober 2004 underskrev alle EU-landene forfatningstraktaten, og derefter gik ratificeringsprocessen i gang i medlemslandene.

Indhold

Forfatningen indeholder fire dele.

Den første del indeholder en **definition af Unionen**, dens grundlæggende bestemmelser, målsætninger, kompetencer, beslutningsprocedurer og institutioner. Her præsenteres også de værdier, EU bygger på.

I anden del findes **Charteret om grundlæggende rettigheder**. Indeholder EU-borgernes borgerlige, politiske, økonomiske og sociale rettigheder samt rettighederne for borgere, som opholder sig indenfor EU's grænser. Charteret er fra 2000 og bliver med forfatningstraktaten juridisk og ikke kun politisk bindende.

Del tre vedrører **Unionens politikker og funktionsmåde**. Denne del overtager en stor del af de nuværende traktaters bestemmelser.

Del fire indeholder de **afsluttende bestemmelser**, herunder procedurerne for vedtagelse af ændringer af denne forfatning.

EU mere effektiv og demokratisk

Nogle af forfatningstraktatens forslag er, at gøre beslutningsmekanismerne mere effektive, at gøre lovgivningsprocessen mere demokratisk og åben, at Det Europæiske Råd skal have en fast formand, at EU skal have en EU-udenrigsminister og at skabe klarhed om EU's opbygning og værdier.

Ifølge den tyske regering, som er stærk tilhænger af forfatningstraktaten, indeholder forfatningstraktaten 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. Altså vil EU ifølge Tysklands ledelse blive mere demokratisk, handlekraftigt, effektivt og transparent.¹

I forfatningstraktaten er der forskellige forslag, der skal forbedre demokratiet bl.a. at åbne dørene for offentligheden, når ministrene lovgiver i Rådet; det såkaldte "borgerinitiativ", som betyder, at én mio. EU-borgere kan gå sammen om at opfordre Kommissionen til at fremsætte et lovforslag, og at de nationale parlamenter skal kunne give Kommissionen "det gule kort", hvis nærhedsprincippet ikke overholdes.

Der er selvfølgelig mange udlægninger af, hvad forfatningstraktaten betyder for EU-samarbejdet. Målet for EU lederne var at gøre EU mere effektivt og mere demokratisk. Derfor er forfatningstraktaten et forsøg på at forenkle procedurerne og forene de forskellige traktater, EU bygger på, i én enkelt traktat. EU skal indadtil være åbent og demokratisk, og samtidig skal EU kunne tale med én stemme i forhandlinger med andre lande eller i internationale organisationer.

¹ Vestergaard & Olsen, 2006, s. 11 boks J

2 x nej

Ratificering er, når landene godkender den nye traktat. Nogle lande ratificerer, ved at deres nationale parlamenter stemmer om godkendelse af traktaten, mens andre lande skal have en folkeafstemning om traktaten.

Spanien havde folkeafstemning i februar 2005, hvor et stort flertal på 76,73 % stemte for traktaten.

I maj 2005 stemte franskmændene så nej til forfatningstraktaten med et flertal på 54,68 %, og hollænderne forkastede traktaten i juni med et flertal på 61,6 %.

I juli var der folkeafstemning i Luxembourg, hvor 56,52 % stemte ja. Cypern, Malta og Belgien har også siden sommeren 2005 ratificeret traktaten i deres parlamenter, mens de andre lande, hvor traktaten endnu ikke er godkendt, har udsendt godkendelsesprocessen. Danmark har bl.a. valgt at udsætte afstemningen om forfatningstraktaten indtil videre.

14 lande havde i juni 2006 godkendt forfatningstraktaten².

Hvorfor nej?

10 medlemslande ratificerer ved folkeafstemninger. Fire af disse afstemninger er gennemført. Det var måske ventet, at der ville være lande, hvor forfatningstraktaten måske ville blive forkastet. Et land som Storbritannien, som er kendt for sin euroskepsis kunne f.eks. forventes at afvise traktaten, men det var ikke ventet, at lande som Holland og Frankrig ville stemme nej, da de begge var med til at grundlægge det europæiske samarbejde, og hvor der var en tro på, at befolkningerne støttede op omkring EU.

Det franske nej

Franskmændene er kendt for at være tilhængere af det europæiske samarbejde, men da de blev spurgt om forfatningstraktaten, stemte et forholdsvis stort flertal imod.

Der er mange forklaringer på og årsager til det franske nej. Én forklaring, som kan ligge bag en del af de franske nej-stemmer, er, at mange franskmænd simpelthen ønsker mere union. Dette gælder især de venstreorienterede franskmænd, som ikke var tilfredse med forfatningstraktaten, fordi der var for få sociale tiltag. Franskmændene troede måske, at hvis de stemte nej, ville traktaten blive ændret, og der ville komme en bedre traktat ud af det. Man taler om, at franskmændene satsede på, at der ville komme en såkaldt forløsende krise, som ville sætte ordentlig skub i udviklingen af en politisk union med mere social politik. Flere franske politikere anbefalede faktisk denne taktik. Et motto var f.eks. "Jeg elsker Europa, altså stemmer jeg nej".

En anden årsag, som også lapper ind over den første, var angsten for "den polske blikkenslager".

² Her burde Slovenien og Tyskland egentlig ikke tælle med, da landene godt nok har godkendt traktaten i deres parlamenter, men præsidenten har i begge tilfælde ikke underskrevet traktaten endnu, fordi der er retssager i gang om traktaten i landenes forfatningsdomstole.

Mange franskmænd går ind for en protektionistisk socialisme, hvor franske og europæiske interesser sikres gennem lovgivning, der kan være med til at sikre arbejdspladser og undgå konkurrence udefra som følge af de frie markeds kræfter. Blandt franskmændene var der stor frygt for, at polske håndværkere skulle komme og tage franske jobs. Frankrig har store problemer med arbejdsløshed og ønskede ikke, at disse problemer skulle blive værre.

En tredje forklaring er, at mange franskmænd var meget utilfredse med den siddende regering i Frankrig og derfor brugte folkeafstemningen til at udtrykke deres utilfredshed.

Det hollandske nej

Hollændernes nej er der også flere forklaringer på, men den, der går igen oftest, er, at hollænderne var vrede over udvidelsen i 2004, og da de ikke var blevet spurgt dengang, svarede de ved forfatningstraktat-afstemningen. Derudover er mange hollændere imod yderligere udvidelser, så folkeafstemningen var også et nej til især Tyrkiets medlemskab af EU.

Afrunding

Hollændernes og franskmændenes nej viste altså en utilfredshed med den retning EU-samarbejdet har taget. Og selvom der er mange forskellige forklaringer, er denne utilfredshed i to af EU's grundlægger-lande, et udtryk for, at EU ikke har borgernes fulde opbakning.

Tænkepause

Efter de to nej-afstemninger i Holland og Frankrig valgte man at tage en tænkepause i EU. Der var ingen plan B, og det var tydeligt, at EU havde et problem med nogle meget kritiske borgere, der, når de blev spurgt, ikke støttede yderligere integration.

Tænkepausen blev i juni 2006 udvidet med endnu et år, og ingen kan sige, hvornår der kommer en afklaring på forfatningstraktatens fremtid. Mange tror, at Tysklands formandskab fra januar 2007 kan betyde, at der kommer skub i udviklingen, men ikke mange regner med reelle tiltag før slutningen af 2008, hvor Frankrig har formandskabet.

★ DISKUSSION OG DEBAT

DIAS 6

EU i krise?

Efter de to nej-afstemninger, var der nærmest en tilstand af chok i EU. Fra flere sider blev det nu sagt, at der manglede en fælles vision for det europæiske samarbejde. EU er i en fastlåst situation.

Den stigende euroskepsis, kunne tyde på, at de europæiske borgere har fået nok af det bureaukratiske EU. Fra begyndelsen var det europæiske samarbejde måske et ideologisk projekt, hvor målet var at skabe fred, sammenhold og velstand. Dette projekt er måske til dels også lykkedes, men de sidste mange år har meget af det, borgerne har mødt, handlet om institutionelle spørgsmål, beslutningsprocedurer og økonomi. Nogle mener, at det europæiske projekt har mistet sin glød, og at der bliver snakket for meget jura og for lidt politik og visioner. Tænkepausen var her måske netop tænkt som en kærkommen lejlighed til at få diskuteret, hvad det faktisk er, vi vil med EU, og hvordan EU kan løse nogle af de udfordringer, Europa står over for. Spørgsmålet er så, om der bliver svaret på disse spørgsmål, og om tænkepausen kan være med til at skabe et mere visionært og folkeligt EU?

Hvad nu?

Der er mange muligheder for, hvad der kan ske nu, og alligevel er mulighederne stærkt begrænsede. Der tales om et EU i krise – at der er stor uenighed om, i hvilken retning det europæiske samarbejde skal gå.

Der er vidt forskellige holdninger til, hvad der nu skal ske. Lande som Tyskland, Spanien og Italien vil holde fast i indholdet i forfatningstraktaten, da de mener, at det vil være svært igen at nå frem til et fælles kompromis mellem EU-landene. Disse lande vil altså gerne fortsætte den europæiske integration og gøre den dybere samtidig med, at den er blevet og bliver stadig bredere med de sidste og kommende udvidelser.

Mange lande har allerede godkendt forfatningstraktaten. Faktisk har et flertal af de europæiske borgere i princippet sagt ja til traktaten. Spanien og Luxembourg har haft traktaten til afstemning, og fik begge overbevisende positive resultater. Men forfatningstraktaten kan kun føres ud i livet, hvis alle godkender den.

Andre lande som Storbritannien og Polen har foreslået, at man dropper forfatningstraktaten. De ønsker ikke yderligere integration med en fælles forfatning.

Frankrig og Holland bliver nødt til at respektere deres befolkninger, og de kan ikke, som f.eks. nogle tyskere har foreslået, bare sætte den samme traktat til afstemning igen. Selvom mange mener, at de to nej-flertal begge var resultater af indenrigspolitiske problemer og protester mod udvidelserne, snarere end reel

modstand mod forfatningstraktaten, er det usandsynligt, at de vil lade vælgerne stemme om samme tekst igen.

Holland og Frankrig bakkes op af lande som Storbritannien, Østrig, Polen, Tjekkiet og til dels Danmark. Disse lande har også befolkninger, der ikke nødvendigvis vil sige ja til forfatningstraktaten, og måske derfor ville det være en fordel også for disse lande, at en ny traktat kom på bordet. Den debat, der følger af tænkepausen, kan måske medvirke til større folkelig opbakning til det europæiske projekt.

Både engelske og danske regeringsledere har udtrykt modvilje mod ordet forfatning. Anders Fogh Rasmussen mener ikke, at den nye forfatningstraktat har noget med en forfatning/grundlov at gøre, og mener derfor, at det er en fejl at kalde traktaten for en forfatning. Mange mener nok også, at befolkningerne får nemmere ved at acceptere en ny traktat, hvis den ikke hedder en forfatning.

Nødvendig forfatning?

Hvad betyder forfatningstraktaten egentlig, og hvor nødvendig er den for det europæiske samarbejde? Formålet med forfatningstraktaten var at skabe en mere effektiv og demokratisk union. EU består nu af 25 lande, snart 27, og flere udvidelser kan følge derefter. For at EU skal kunne være effektiv og beslutningsdygtig, mener mange, at det er nødvendigt med reformer og bl.a. flere flertalsbeslutninger. Det kan også være nødvendigt at gøre Europa i stand til at kunne håndtere de udfordringer, der følger med globaliseringen. Samtidig kan det ses som relevant, at EU får en styrket rolle på den internationale scene ved at få en EU-udenrigsminister og at give Det Europæiske Råd en fast formand, så EU har nogle faste ansigter udadtil, og dermed gøre det nemmere for EU at tale med én stemme.

Resultaternes Europa?

Nogle analytikere har været fremme med, at EU mangler et politisk projekt. EU som fredens projekt er ikke længere nok, mange europæere har i stedet brug for at se, hvordan EU kan løse konkrete og nærværende problemer. Europæerne frygter f.eks. ofte arbejdsløshed langt mere end, at der skal bryde en krig ud i Europa, og derfor har de brug for, at EU giver nogle løsninger på arbejdsløshedsproblemer og andre udfordringer som organiseret kriminalitet, international terrorisme og grænseoverskridende forurening. Der er måske brug for, at EU handler og ikke bare diskuterer indviklede procedureregler og institutionelle spørgsmål. Måske er løsningen på EU's krise at vise resultater og handlekraft og ikke hele tiden tale om mere demokrati og åbenhed?

Hvad nu med forfatningstraktaten?

Der kan opstilles forskellige muligheder for, hvad der sker med forfatningstraktaten, og der har da også været forskellige forslag fremme. Syv forskellige scenarier vil her kort blive præsenteret³. Rækkefølgen af scenarierne er tilfældig.

1. En om'er i Frankrig og Holland

Den første mulighed er, at den nuværende forfatningstraktat går igennem uden ændringer. Flere af de lande, der har godkendt traktaten, er af den mening, at ratifikationsprocessen er halvvejs, og de håber, at deres befolkningers opbakning kan få de franske og hollandske vælgere til at ombestemme sig.

Tyskland er også tilhænger af denne løsning, fordi man er tilfreds med den oprindelige traktattekst. Den tyske forfatningsdomstol har savnet en kompetencefordeling mellem EU og medlemslandene, som er med i traktaten. Samtidig anerkender forfatningstraktaten, at Tyskland efter genforeningen er vokset, og giver derfor Tyskland relativt mere magt i Ministerrådet end de øvrige store EU-lande.

Spørgsmålet er så, hvor sandsynligt dette scenarium er?

For det første bliver det svært at overbevise Frankrig og Holland om, at de skal lade deres befolkninger stemme om samme tekst endnu en gang. Samtidig kan det se ud som om, at skepsissen overfor traktaten har bredt sig, bl.a. i Polen og i Tjekkiet.

Så selvom mange lande allerede har godkendt forfatningstraktaten, vil der være mange forhindringer på vejen, hvis man forsøger at få samme forfatning igennem igen.

2. Forfatning +

Det andet scenarium handler om at føje noget ekstra til traktaten. Det franske nej er af mange tolket som et ønske om mere union – et mere socialt EU, og derfor kunne en løsning være en social protokol som tillæg til forfatningstraktaten.

Der er dog mange spørgsmål, der knytter sig til denne løsningsmodel. Hvad skulle indholdet helt præcis være af en sådan protokol? Hvor forpligtende ville denne protokol være? Hvad vil hollænderne sige til denne løsning? De lande, der allerede har ratificeret traktaten, skal så ratificere igen, og vil de godkende denne idé om mere union?

Forfatningstraktaten er et kompromis, og hvis franskmændene skal have en ekstra bonus, kunne det tænkes, at også nogle af de nye lande, som i forhandlingerne var kandidatlande, måske også vil have mere indflydelse. F.eks. ønsker Polen en henvisning til kristendommen, som de ikke fik igennem.

³ De syv scenarier stammer fra Anne Mette Vestergaard og Laura Lund Olsens "Fremtiden for EU's forfatning – mulige scenarier", DIIS – EU's dilemmaer, www.diis.dk

3. Forbehold

Scenarium nummer tre kunne være forbeholdsmodellen, som allerede tidligere er nævnt. Denne løsning er dog ikke videre sandsynlig, da hollænderne og franskmændene ikke nødvendigvis stemte nej til det samme, og hvad, de helt præcis var imod i forbindelse med forfatningstraktaten, kan være svært at svare på. Derudover indeholder forfatningstraktaten kun få dele af nye samarbejdsområder, så det kan derfor være svært at tage forbehold. Formålet med traktaten var at forenkle og effektivisere EU's institutioner og beslutningsprocedurer, og der kan f.eks. ikke gælde forskellige stemmeregler for forskellige lande.

Det er blevet foreslået, at Holland kunne få et forbehold på asyl- og immigrationsområdet, hvis nej-stemmerne var motiveret af modstand mod indvandring, men da forbehold ikke er en løsning i forbindelse med Frankrig, faldt dette forslag til jorden.

4. Genforhandling

Dette scenarium lægger op til en genforhandling, hvor en helt eller delvis ny traktat bliver resultatet.

Mange franskmænd havde håbet på en forløsende krise og en ny forhandling, som ville ende med en, for dem, bedre traktat. Men der er stor modstand mod genforhandling, fordi forfatningstraktaten var et kompromis mellem medlemslandene, og fordi det kan blive meget svært at genfinde den kompromisvillighed.

Denne nye traktat ville skulle sælges som en "bedre" model end den første. Dette vil være svært, da det er meget forskelligt, hvad de europæiske borgere ønsker sig af EU-samarbejdet. De, der allerede har sagt ja til den oprindelige forfatningstraktat, vil måske føle sig trådt på, og franskmændene og hollænderne vil måske stadigvæk være kritiske, samtidig med, at de også ønsker vidt forskellige ting af unionen. En mere protektionistisk linie vil gøre franskmændene glade, mens hollænderne vil forsvare en liberal handelspolitik.

5. En lettere udgave

For at undgå genforhandling har der været et forslag fremme om at fjerne de dele af forfatningstraktaten, som har mødt modstand. F.eks. kunne man undlade ordet forfatning, som flere heriblandt den danske statsminister har foreslået.

Man kunne også undlade del tre i forfatningstraktaten, som beskriver EU's eksisterende politikker. Her er mange udviklede detaljer, og mange af delene har været gældende siden Rom-traktaten, og man kan derfor mene, at det er lidt sent at begynde at stille spørgsmålstejn derved.

Denne løsning vil ikke indeholde den samme oprydning i traktatgrundlaget, som den oprindelige traktat, men den kunne måske redde den sammenhængende og læselige del af forfatningstraktaten og få løst de vigtigste institutionelle spørgsmål.

6. Plukke kirsebær

Måske man kunne redde dele af forfatningstraktaten ved at sammensætte dele af den oprindelige tekst til en slags minitraktat med de mest nødvendige elementer. Altså en mindre ambitiøs traktat. En Nice-plus-traktat, der kan sikre, at EU kan fungere med 27 lande og som kan forbedre EU's demokrati og måske indføre nogle bestemmelser, som kan styrke EU's rolle på den internationale scene. F.eks. kunne landenes vetoret fjernes; EU-borgerne kunne få mulighed for at gå sammen og opfordre Kommissionen til at fremsætte forslag, og en EU-udenrigsminister kunne give EU mere indflydelse i verden.

Det er måske realistisk at få enighed i EU-landene om en sådan løsning, og denne løsning kunne godt være mulig. Men mange ville måske være skuffede over, at EU ikke er mere ambitiøst end dette.

7. Beholde Nice

En løsning, som også kan være temmelig realistisk kan være simpelthen at beholde Nice-traktaten og ikke lave nye traktatændringer. EU-institutionerne kan godt justeres, og der kan laves demokrati-forbedringer uden traktatændringer. Yderligere ændringer som følge af udvidelsen med Kroatien, efter Bulgarien og Rumænien, kan så skrives ind i Kroatiens optagelsestraktat.

Denne løsning har især tyskerne været imod, fordi de ville få fordele af forfatningstraktaten, som de ikke har lyst til at give afkald på.

Skeptiske borgere?

Der kan være fordele og ulemper ved alle disse forskellige muligheder, men for de tre sidste gælder det, at mange af de borgere, der var imod forfatningstraktaten kan føle, at elementer fra forfatningstraktaten listes ind ad bagdøren, uden at de europæiske befolkninger spørges. Selv ukontroversielle dele af forfatningstraktaten kan blive svære at indføre, uden der opstår mistanke om, hvorvidt nej-sigernes holdning respekteres eller ej.

Forslag fra forfatningstraktaten om at åbne dørene for offentligheden, når ministrene lovgiver i Rådet, eller borgerinitiativet, hvor én million EU-borgere kan gå sammen om at opfordre Kommissionen til at fremsætte et lovforslag, kræver ikke traktatændringer. Ligesom man godt kunne indføre, at de nationale parlamenter kan give EU-kommissionen "det gule kort", hvis nærhedsprincippet ikke overholdes. Men måske bliver disse forfatningsforslag meget svære at indføre, hvis de tages ud af den samlede pakke? Små justeringer hen ad vejen kan måske også gøre det meget svært nogensinde at opnå enighed om de svære beslutninger.

Ja-sigerne derimod kan blive skuffede over EU's handlingslammelse, og nogle lande kan ønske at differentiere sig og skabe flere hold og flere hastigheder i EU-samarbejdet.

Kommer tid – kommer råd?

Tiden vil vise, hvad der bliver af forfatningstraktaten. Ingen ved endnu, om den kommer helskindet ud af sit koma.

Om tyskerne ender med at få deres vilje og kan beholde forfatningstraktaten, som den er?

Om de franske politikere og det franske folk finder hinanden?

Om de mange initiativer for at få borgerne til at diskutere EU, virkelig giver resultater, og om EU kan blive et mere folkeligt projekt?

Om mere demokrati, dialog og debat virkelig skaber dynamik og et visionært EU?

Og hvad mon danskerne ville have stemt, hvis de havde nået at stemme om forfatningstraktaten?

Henvisninger

Folketingets EU-Oplysning: "*Traktat om en forfatning for Europa – baggrund, fakta og forklaring*", 2005

Folketingets EU-Oplysning: "*EU-konventet om Europas*", august 2003

Den Europæiske Union: "*En forfatning for Europa. Præsenteret for borgerne*", 2004, Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer

Europa-Kommissionen & Europa-Parlamentet: "*Rejsen til fremtidens Europa*", Danmark i EU, september 2003

Olsen, Laura Lund & Vestergaard, Anne Mette: "*Fremtiden for EU's forfatning – mulige scenarier*", 2006, EU's dilemmaer, DIIS, www.diis.dk

EU: http://europa.eu.int/constitution/ratification_en.htm

http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=735&lang=EN&mode=g

Folketingets EU-Oplysning: <http://www.euo.dk/spsv/off/fft/>

Udenrigsministeriet: <http://www.europasfremtid.um.dk/da>