

EU: Fra grunnlovskrise til budsjettkrise?

Pernille Rieker

Franske og nederlandske velgere har tidligere i år – i folkeavstemning – forkastet forslaget til ny grunnlovstraktat for EU. Avvisningen har frambrakt krise- stemning hos noen, glede hos andre. Som om ikke dette var nok, kom bud- sjettrivninger mellom EU-landene til å forsterke kriseintrykket.

- Hvorfor ble arbeidet med grunnlovstraktat satt i gang?
- Hvor viktig er grunnlovstraktaten for EU-samarbeidet?
- Hvilke konsekvenser kan det få dersom grunnlovstraktaten ikke blir iverksatt?

Hvorfor en grunnlovstraktat?

Siden det europeiske fellesskapet (EF) ble etablert i 1957, er det europeiske samarbeidet blitt stadig mer omfattende. Dette har skjedd gjennom to parallelle prosesser – geografisk utvidelse og politisk-økonomisk integrasjon. Med Maastrichttraktaten av 1992 ble en politisk union (EU) etablert, og 1. mai 2004 ble EU utvidet til å omfatte dagens 25 medlemmer.

Til tross for denne rivende utviklingen er EUs institusjoner (se figur) ennå ikke blitt endret i nevneverdig grad. Noen institusjonelle endringer ble riktignok satt i verk med Amsterdamtraktaten i 1997 og Nicetraktaten i 2000, men disse ble sett på

som **utilstrekkelige** da EU sto foran sin største utvidelse noensinne – 10 nye medlemsland. Regjeringssjefene ble derfor enige om å legge rammer for en bredere diskusjon om hvordan EU skulle bli enklere å forstå, mer effektivt og mer demokratisk. Ett år senere besluttet regjeringssjefene på EU-toppmøtet i Laeken (2001) å sette sammen et konvent (en rådgivende forsamling) for å utarbeide et forslag til en grunnlovstraktat for EU.

EU-samarbeidet er siden starten blitt regulert gjennom traktater framforhandlet av stats- og regjeringssjefer bak lukkede dører på regjeringskonferanser (IGC) (jf. oversikt over traktatene). Statslederne i EU har imidlertid erkjent at denne forhandlingsformen er utilfredsstillende. Den teksten Konventet utarbeidet, ble derfor til gjennom en åpen prosess med bred deltakelse.

Åpen prosess

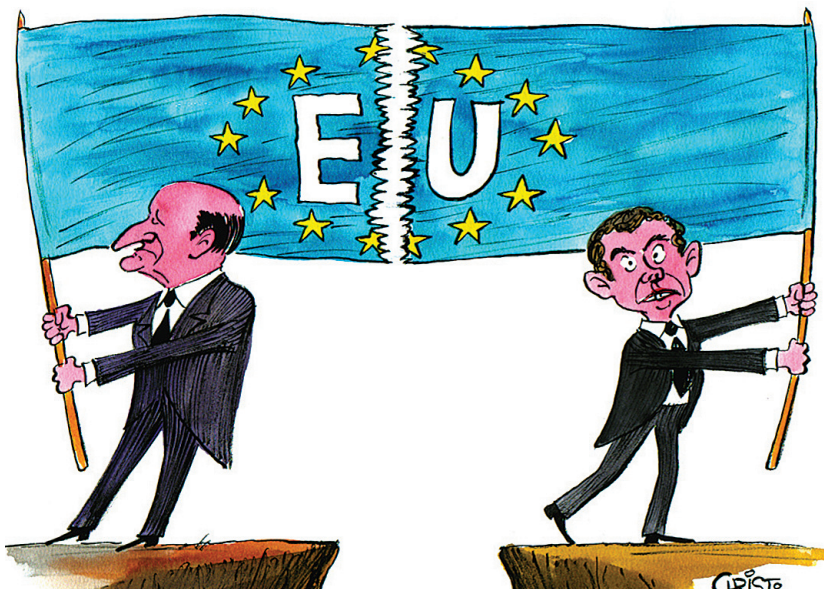
Konventet besto av 105 medlemmer med representanter fra nasjonale parlamenter,

Hva menes med grunnlovstraktat? Hvorfor ble det utarbeidet et forslag til en slik traktat?

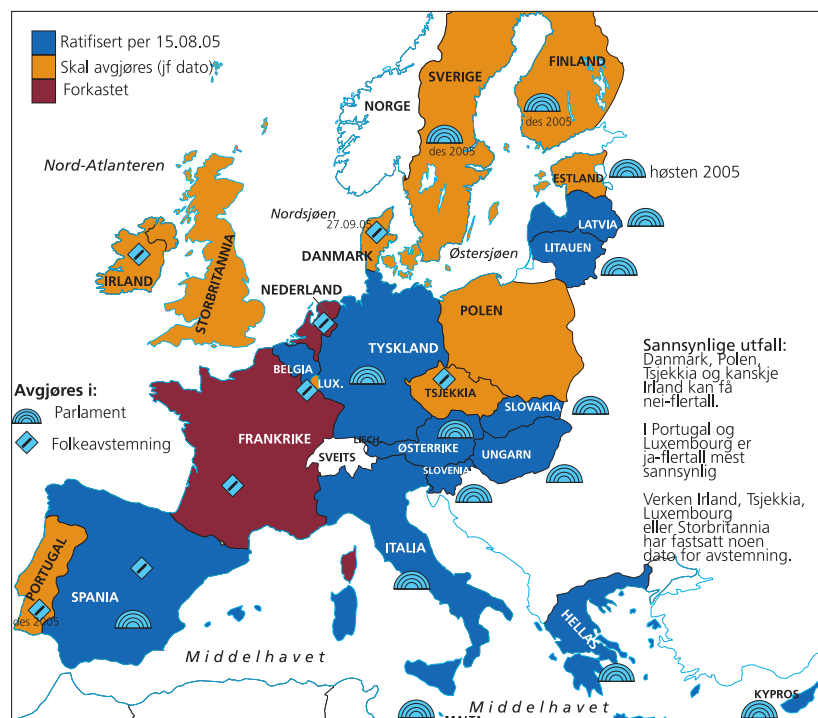
Hvilke to parallelle hovedprosesser kan vi skimte i utviklingen av EU?

President Chirac og statsminister Blair. Frankrike og Storbritannia har ofte trukket i hver sin lei i synet på hvordan EU skal utvikle seg. Hvordan? Er situasjonen nå så alvorlig at EU-samarbeidet kan risikere å revne?

Illustrasjon: / Christo – Politicalcartoons



EU: Fra grunnlovskrise til budsjettkrise?



Hva menes i denne artikkelen med Konventet? Hva ble arbeidet der konsentrert om?

Hva er nytt med forslaget til EU-grunnlov?

regjeringene i både medlemsland og kandidatland, Europaparlamentet og EU-kommisjonen. Forsamlingen fikk i oppgave å besvare hovedsakelig **tre overordnede spørsmål** om EUs framtid: Hvordan kan EU-prosjektet og dets institusjoner gjøres mer tilgjengelig for borgerne i medlemslandene? Hvordan bør et utvidet EU struktureres for å hindre at unionens institusjoner lammes etter utvidelsen? Hvordan kan EUs felles utenriks- og forsvarspolitikke samordnes og gjøres mer enhetlig?

Konventet startet arbeidet i mars 2002, og på dets siste ordinære fellesmøte i juni 2003 ble forslaget til en grunnlovstraktat enstemmig vedtatt. Det italienske formannskapet fikk deretter i oppgave å lede regjeringskonferansen (IGC) der medlemsstaterne skulle for-

handle seg fram til den endelige teksten. Den politiske avtalen partene kom fram til på EU-toppmøtet 18. juni 2004, dannet så grunnlaget for den endelige grunnlovstraktaten.

Det formelle grunnlaget – starten

Det formelle grunnlaget for dagens EU bygger på en serie traktater som de politiske lederne i medlemslandene er blitt enige om. Tre av disse traktatene var sentrale i etableringen av det europeiske integrasjonsprosjektet – traktaten:

- om opprettelsen av Kull- og stålfelleskapet (trådte i kraft i 1952),
- om Det europeiske fellesskap (1958) og
- om opprettelsen av europeisk atomenergi-fellesskap (Euratom) (1958).

Disse traktatene er senere blitt utvidet og endret en rekke ganger og har lagt grunnlaget for at EF og senere EU omfatter stadig flere land og stadig flere politikkområder. Slike traktater forhandles fram gjennom regjeringskonferanser, eller såkalte IGC-er (intergovernmental conferences).

Hva er nytt?

På mange måter var teksten en **oppriyding** i allerede vedtatte EU-regler (acquis communautaire) selv om den også inneholdt noen nyvinninger. Noen av de viktigste nye forslagene var å:

- erstatte EUs formannskap (som i dag går på rundgang mellom medlemslandene for 6 måneder av gangen), med en **fast president** som velges av medlemslandene for fem år av gangen.
- gi EU en egen **utenriksminister** som får i oppgave å samle medlemslandenes utenrikspolitikk.
- **redusere antall EU-kommisærer** slik at medlemslandene får kun én kommisærer hver.
- **fjerne vetoretten** i flere politiske spørsmål slik at **kvalifiserte flertallsbeslutninger** blir hovedregelen i (Minister-) Rådet.
- endre måten kvalifiserte flertallsavgjørelser beregnes på slik at forslag blir vedtatt dersom det støttes av et flertall av EU-landene, som samtidig representerer minst 60 % av befolkningen i EU.

Ratifiseringsprosessen

Selv om regjeringssjefene vedtok grunnlovstraktaten på toppmøtet i juni 2004, må teksten ratifiseres (endelig godkjennes) av **alle** medlemsland før den kan tre i kraft. Noen land har valgt å la det nasjonale parlamentet stemme over forslaget. Andre har valgt å ha folkeavstemninger (se kart). 29. mai og 2. juni 2005 ble slike avholdt i Frankrike og Nederland. Begge resulterte i et klart nei: 55 % av de franske og 62 % av de nederlandske velgerne forkastet forslaget til grunnlovstraktat.

Når en så stor del av befolkningen i to medlemsland forkaster grunnlovsforslaget, er dette et klart signal til europeiske politiske ledere om at integrasjonsprosessen enten går for fort eller at den går i en retning som befolkningene ikke ønsker. Det er blitt hevdet at det i hovedsak er tre grupper av nei-velgere i Nederland og Frankrike: de som støtter de politiske ytterfløyene; proteststemmer mot sittende regjering; og de

EU: Fra grunnlovskrise til budsjettkrise?

Hva menes med ratifisering?

som stemte ut fra frykt for økt økonomisk usikkerhet. Av disse tre var den siste gruppen den dominerende. I korte trekk kan vi si at det i hovedsak var de som frykter økt arbeidsledighet, arbeidsmarkedsreform, arbeidsinnvandring fra øst, globalisering og privatisering som en konsekvens av utvidelsen som forkastet forslaget.

Hvordan har EU-landene valgt å avgjøre sitt forhold til grunnlovsforslaget?

Mange har hevdet at debatten i både Frankrike og Nederland handlet mindre om selve grunnlovsteksten og mer om EUs utvikling generelt. Mens en del av velgerne er skeptisk til EU som sådan, var det også flere EU-tilhengere som stemte nei. I Frankrike var de fleste av disse sosialdemokratiske velgere som mente at EU favoriserer fritt marked på bekostning av sosiale rettigheter. Frankrike har over 10 % arbeidsledighet, og mange fryktet at utvidelsen vil skape større konkurranse om arbeidsplasser ved økt arbeidsinnvandring fra nye medlemsland eller ved at franske bedrifter vil etablere seg i de nye medlemslandene på grunn av billigere arbeidskraft der.

Drøft påstanden: «Spørsmålet om godkjenning av forslaget til EU-grunnlov er for komplisert til at det kan overlates til folkeavstemning.»

Dermed kan det synes som om resultatet av den franske og den nederlandske folkeavstemningen først og fremst var en protest mot utvidelsen – både den som har funnet sted og framtidige utvidelser. Spesielt virker en mulig innlemmelse av Tyrkia skremmende på mange.

Drøft hvorvidt resultatet av folkeavstemningen i hhv. Frankrike og Nederland er en protest mot EU-utvidelsen i 2004 mer enn mot innholdet i forslaget.

En protest mot utvidelsen heller enn teksten?

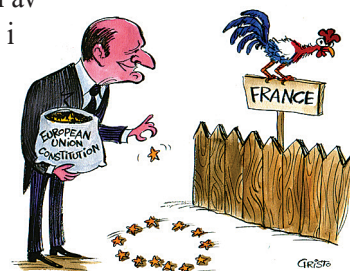
Meningsmålinger viser at de foreslåtte reformene i grunnlovstraktaten hadde bred støtte i medlemslandene. Det er videre interessant at ingen av reformforslagene var direkte omstridt i de nasjonale debattene i forkant av folkeavstemningene i Frankrike og Nederland. Den kanskje viktigste reformen – etableringen av en europeisk utenriksminister – hadde støtte fra rundt 70 % av befolkningen i Europa. Det var altså ikke selve innholdet i grunnlovsforslaget som førte til folkelig protest. I stedet synes protesten å være et uttrykk for folks frykt for arbeidsledighet som en konsekvens av utvidelsen generelt og en eventuell innlemmelse av Tyrkia spesielt.

Selv om det ikke er noen åpenbar sammenheng mellom utvidelse og arbeidsledighet i vest, kan den franske og nederlandske folkeavstemningen føre til en pause i utvidelsesprosessen. På EU-toppmøtet i juni var det således svært lite fokus på neste utvidelse. Mindre fokus på utvidelse kan altså bli en umiddelbar konsekvens av at grunnlovstraktaten er forkastet. På litt lengre sikt er det sannsynlig at en omlegging av EUs økonomiske politikk vil tvinge seg fram. Flere hevder at EU bruker for mange penger på å beskytte og subsidiere et ineffektivt jordbruk i vest og for lite på forskning og utvikling som kan gjøre EU mer konkurransedyktig i en globalisert verden og dermed skape sikrere arbeidsplasser.

Problemet er imidlertid at det i EU skorter på politisk lederskap til å ta de nødvendige beslutningene. Både Tysklands forbundskansler Gerhard Schröder og Frankrikes president Jacques Chirac er politisk svekket etter å ha lidd nederlag i henholdsvis tyske regionalvalg og den franske folkeavstemningen. Tony Blair er den eneste som har et visst politisk handlingsrom etter nylig å ha blitt gjenvalgt. På den andre siden blir Blair kritisert for å gå for langt i å prioritere ytterligere utvidelse og fritt marked framfor sterkere sosiale rettigheter og politiske institusjoner på EU-nivå.

Hva skjer videre?

Formelt sett kan ikke traktaten iverksettes så lenge den ikke er ratifisert av samtlige medlemsland. Tidligere har EU-landene likevel funnet farbare veier ut av slike situasjoner. Da danskene forkastet Maastrichttraktaten i en folkeavstemning i 1992, fikk Danmark unntak fra noen av bestemmelsene i traktaten. Det samme skjedde etter at Irland stemte nei til Nicetraktaten i 2001. En slik løsning er



Illustrasjon: Christo – Politicalcartoons

EU: Fra grunnlovskrise til budsjettkrise?



Et farlig toppmøte.
Illustrasjon:
Politicalcartoons

Hva kan skje med grunnlovforslaget i fortsettelsen?

Hva står striden om i budsjettforhandlingene i EU?

Drøft påstanden: «For framtiden er det viktig at betydelige steg framover i utviklingen av EU avgjøres ved folkeavstemning.»

lite sannsynlig denne gangen: For det første regner Frankrike og Nederland seg som kjerneland i EU og vil derfor lite trolig godta slike spesialordninger. For det andre er grunnlovstraktaten også av en

noe mer grunnleggende karakter enn tidligere traktater, noe som ytterligere vanskeliggjør unntaksbestemmelser.

Hvorvidt dette vil føre til skrinlegging, utsettelse eller endring av grunnlovstraktaten er imidlertid for tidlig å si. På EU-toppmøtet i juni 2005 ble EU-landene enige om å **utsette ratifiseringen** av konstitusjonen i ett år i første omgang. Dette betyr at EU dermed vil fortsette å fungere på basis av Nicetraktaten inntil videre.

Selv om EU kan fungere på basis av gjeldende traktater, er en manglende ratifisering av grunnlovstraktaten likevel et **alvorlig tilbakeslag** for et EU som har brukt mye tid og ressurser på denne prosessen. Hvor dypt denne krisen stikker, er imidlertid et annet spørsmål. Større eller mindre tilbakeslag er ikke noe nytt for EU. Siden EF ble grunnlagt, er flere viktige forslag blitt forkastet uten at det har resultert i noen oppløsning av samarbeidet. I de fleste tilfeller har også liknende forslag dukket opp igjen senere, om enn i en litt annen form.

Fra grunnlovskrise til budsjettkrise

Under budsjettforhandlingene (for perioden 2007–2013) på EU-toppmøte i 2005 foreslo Tony Blair en radikal omlegging av budsjettet og dermed også EUs økonomiske politikk. Omleggingen innebar blant annet å redusere overføringene til ulønnsomt landbruk i vest, overføringer som særlig Frankrike nyter godt av. Ikke uventet satte Frankrike seg imot forslaget og foreslo i stedet å redusere den britiske «rabattordningen» i EU – en ordning Storbritannia fikk i 1984 da britisk økonomi var svak, og ettersom Storbritannia ikke hadde krav på

overføringer fra EU. Kort fortalt ønsker Storbritannia ikke lenger å finansiere ulønnsomt fransk landbruk, mens Frankrike mener det ikke lenger er riktig å gi Storbritannia rabattpris. Tyskland, som også mener landet betaler for mye inn til EU-kassen, støtter Frankrike på dette punktet. På grunn av disse konfliktene klarte man ikke å bli enige om et langtidsbudsjett på toppmøtet i juni. Budsjettforhandlingene ble dermed midlertidig utsatt.

Krisen i EU etter den franske og den nederlandske folkeavstemningen ble derfor forsterket av budsjettfektningene på toppmøtet i juni 2005. Hvordan EU vil komme seg ut av denne krisen, er foreløpig uklart. Noen setter sin lit til at Storbritannia har tatt over formannskapet i EU og at et mulig regjeringsskifte i Tyskland høsten 2005 vil kunne gjøre samarbeid lettere. Imidlertid vil Frankrikes president trolig sitte ved makten i enda to år, og mye avhenger av Chiracs vilje til å ta beslutninger i EU som vil være upopulære i hjemlandet kort tid etter folkeavstemningen.

Under uenigheten om budsjettet skjuler det seg imidlertid en dypere uenighet mellom Storbritannia på den ene siden og Frankrike og Tyskland om EUs framtid og karakter. Mens Storbritannia ønsker færre politiske reguleringer og et friere marked, ønsker Frankrike politisk sterke institusjoner på EU-nivå. Denne uenigheten kan spores bakover i EF/EUs historie og vil trolig heller ikke forsvinne med det første. Løsningen vil nå, som tidligere, trolig finnes et sted midt mellom disse to posisjonene. Det store spørsmålet er imidlertid om denne løsningen vil imøtekomme noen av de bekymringene EU-borgerne har, og som kom så klart til uttrykk i de nevnte folkeavstemningene. Selv om grunnlovstraktaten hadde til hensikt å gjøre EU mer effektivt og demokratisk, ble den ikke oppfattet slik av folket i Frankrike og Nederland. EUs hovedutfordring ligger derfor i å finne en løsning som også støttes av folket, og ikke først og fremst av elitene.

Alle arbeidsoppgaver og nettadresser: **se under.**

Pernille Rieker er forsker ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt