

EU ut av krisen?

Anne Elizabeth Stie
ARENA (Universitetet i Oslo)

3. juli 2007

Sliten, men tilsynelatende fornøyd møtte Angela Merkel pressen etter to lange døgn med EU-forhandlinger i slutten av juni. EU's stats- og regjerings-sjefer hadde blitt enige på tross av hindringene som lå i veien før og under møtet. EU med Merkel i spissen hadde, ifølge flertallet av politiske kommentatorer, klart det kunststykket å snu den såkalte konstitusjonskrisen til suksess. Var EU noen gang i krise? Og har krisen nå blitt snudd til suksess?



Angela Merkel © European Community

”Krisen” kan dateres til 1. juni 2005 da det var et faktum at borgerne i Frankrike og Nederland – to av EUs kjerne-land – hadde stemt nei til konstitusjonstraktaten. Folkeavstemningsresultatene resulterte i et umiddelbart stemningsskifte. Fra økt tilslutning i meningsmålinger (også her i Norge) gjennom hele prosessen falt plutselig oppslutningen om EU og arbeidet med konstitusjonstraktaten gikk fra å være en ”suksess” til å være årsaken til ”krise”. For hvordan skulle EU håndtere at to land sa nei, mens det allerede

allerede var mange medlemsland som hadde sagt ja til konstitusjonstraktaten? Frankrikes og Nederlands nei synliggjorde et strukturelt problem i EU, nemlig at det ikke finnes prosedyrer for hvordan man skal gå fram i møte med en delt folkeopinion. Rådsvillheten i Brussel var stor og den såkalte ”refleksjonsperioden” Kommisjonen lanserte like etterpå munnet ikke ut i annet enn et politisk vakuum. Det forestående tyske formannskapet og Merkels godt dokumenterte diplomatiske evner samt Sarkozys lansering av en minitraktat i fjor høst ble derfor hilst velkommen som mulige veier ut av ”krisen”.

Det vi imidlertid skal merke oss ved refleksjonsperioden er den nærmest umerkelige omdefineringen av hva konstitusjonstraktaten dreide seg om og hva slags problem den var satt til å løse. I mye større grad enn tidligere var arbeidet rundt konstitusjonstraktaten en åpen anerkjennelse av at EUs grunnleggende utfordring er dens demokratiske mangler, og ikke bare behovet for en institusjonell reform.

Argumentet for en institusjonell reform har alltid vært knyttet til EUs utvidelser og behovet for å gjøre beslutningsprosedyrene enklere og mer effektive. Et slikt behov var spesielt understreket på Nice-toppmøtet i forkant av østutvidelsene. Nice feilet på dette punktet, og de tolv nye østeuropeiske medlemsstatene har blitt innlemmet på tross av at EU ennå ikke har fått til en reform. Etter Nice gikk EU umiddelbart i gang med en ny regjeringskonferanse for å komme ut av knipen, men denne gangen ble en annen strategi valgt. På Laeken-toppmøtet i 2001 vedtok man at et såkalt konvent skulle berede grunnen for den neste regjeringskonferansen. Konventet ble ledet av Giscard d’Estaing og besto ikke bare av medlemsstatenes regjeringsmedlemmer, men i hovedsak av europeiske og nasjonale parlamentarikere inkludert

representanter fra de da østeuropeiske søkerlandene. Konventet fikk umiddelbart sin egen dynamikk og definerte sin oppgave langt utover det ulne mandatet som ble gitt på Laeken-toppmøtet da det besluttet å arbeide *som om* dokumentet skulle bli en ny grunnlov for EU. Konventet var ikke perfekt, men det bar i mye større grad preg av å være et demokratiprojekt i kraft å være mer åpent og inkluderende og i denne sammenhengen skal vi merke oss at spørsmålet om reform av EUs beslutningsstruktur ble definert og søkt løst som en del av behovet for demokratisering. Det er dette som er den egentlige krisen EU står overfor.

Hva kan vi så si om toppmøtet i juni? Løste det "krisen" og hvor vellykket var det egentlig? Hvis suksess bare måles i evnen til å fatte et vedtak så må man kunne si at dette var et vellykket toppmøte. Hvis suksess derimot også er et spørsmål om måten en beslutning er kommet i stand på blir konklusjonen en litt annen. Innholdsmessig er konstitusjonstraktaten mer eller mindre redusert til Sarkozys minitraktat, eller reformtraktat som den nå blir kalt. Det betyr i praksis ikke de helt store endringene, men retorikken er kraftig endret fra konstitusjonstraktat til bare traktat for å hindre enhver assosiasjon med statsdannelse og selvstendighet. I samme dragsuget forsvant også debatten om demokratisering av EU, og spørsmålet om institusjonell reform er nå redusert kun til spørsmålet om effektivitet og beslutningsdyktighet. Kommentarene i forkant av og under dette toppmøtet har i stedet fokusert på forestillingen om at EU er i "krise" og på randen av kollaps fordi man ikke har fått i stand en institusjonell reform etter østutvidelsene. Hvor prekært var det egentlig å komme til enighet akkurat på dette toppmøtet når hverdagen i Brussel og en fersk studie fra *Institut d'Etudes Politiques* viser at på tross av økt medlemsmasse så har ikke EU blitt mindre effektiv eller mindre beslutningsdyktig?

Ved å redusere bestrebelsene for et mer demokratisk EU, gjør stats- og regjeringssjefene antakeligvis seg selv og Unionen en bjørnetjeneste på lengre sikt. Problemet er at ved ikke å ta tak i demokratiutfordringen på en slik måte at det faktisk går an å løse den, vil problemet bare fortsette å dukke opp på den politiske agendaen. Å skape et mer demokratisk EU handler mye om *hvordan* en slik grunnlovsprosess blir gjennomført. En slik prosess fordrer at man setter av nok tid til offentlig debatt, at



Konventet for EUs fremtid © European Community

man inkluderer berørte parter, at man fører en åpenhetslinje som setter folk i stand til å orientere seg i debatten og at man har politiske ledere som målbærer ulike alternativer. I tillegg er det viktig at man på forhånd blir enige om prosedyrene for hvordan en endelig beslutning skal tas. Så selv om grunnlovskonventet hadde sine svakheter var det en mer åpen og inkluderende prosess som hadde en større legitimitet blant borgerne. Dette står i sterk kontrast til helgens toppmøte som var en retrett til EUs tidligere mellomstatlige tilnærming til traktatreform som kjennetegnes av dårlig parlamentarisk og folkelig forankring, hemmeligholdelse av hvilke planer som lå på bordet samt knapt med diskusjon i forkant. EUs nære historie viser at en slik mellomstatlig tilnærming stadig mister legitimitet.

For de fleste av EUs ledere er målet nå å unngå en ny runde med folkeavstemninger. For å få til dette må de klare å "selge" den nye avtalen som annerledes nok til at franske og nederlandske borgere skal kunne godta den. Samtidig må den ikke oppfattes som for annerledes til at folket og opposisjonen i de 18 medlemslandene som allerede har ratifisert konstitusjonstraktaten føler at deres stemme blir forbigått. I tillegg skal den nye avtalen aksepteres i land som har gitt sin tilslutning til, men ennå ikke ratifisert den opprinnelige konstitusjonstraktaten, herunder Storbritannia og Danmark. I *Financial Times'* ferske spørreundersøkelse i fem av EUs største medlemsland viser det seg imidlertid at et overveldende flertall av borgerne krever at en ny traktat må gjennom folkeavstemning. Dessuten har medlemsland som for eksempel Irland, lovfestet at alle traktatendringer må ut på folkeavstemning. Når vi vet at alle Unionens medlemsland må gi sin tilslutning for at en ny traktat kan bli endelig ratifisert skal det bare ett *nei* til for at også den nye avtalen ryker. Et slikt utfall er like sannsynlig som at avtalen går gjennom. Skulle denne situasjonen inntreffe, vil dette kunne få store konsekvenser ikke bare for EUs fremtid, men også for demokratisk politikktøvelse som sådan. For så lenge EUs ledere mer eller mindre reduserer folkelig innflytelse over EU-politikk til kun å bli et "take it or leave it"-tilbud etter hemmelige toppmøter, er det ikke rart at Unionens borgere forblir uengasjerte. Da er det heller ikke rart at folket straffer sine politikere ved å si nei i folkeavstemninger som er den politiske kanalen de har til rådighet i en slik situasjon. Derfra er ikke veien lang til en ny krise for EU.