



Den britiske debat om EU-medlemskabet - Udfordringer for det britiske embedsværk

Storbritanniens medlemskab af EU har siden landets indtræden sammen med Danmark og Irland i 1973 været politisk omstridt i UK. Det har vist sig indenrigspolitisk umuligt at komme videre fra den eksistentiale debat om UK's medlemskab af EU, især i det Konservative parti. Efter at Cameron kunne danne en ny regering med absolut flertal ved parlamentsvalget i maj 2015, stod det klart, at hans løfte om en folkeafstemning om EU-medlemskabet på et reformeret grundlag i den såkaldte Bloomberg-tale i januar 2013 måtte realiseres som en del af regeringsprogrammet. Dette politiske klima har siden 1973 givet udfordringer for det britiske embedsværk, og disse er kun øget de sidste år, i takt med at en endelig afklaring af UK's forhold til EU har presset sig på.

AF CLAUS GRUBBE, AMBASSADØR

Folkeafstemningskampagnen om britisk EU-medlemskab

Med aftalen om UK i EU indgået på Det Europæiske Råds møde i Bruxelles den 18.-19. februar, har den britiske regering fået etableret et grundlag for, at premierminister Cameron klart har kunnet anbefale fortsat medlemskab af EU på baggrund af den særstatus for UK, som aftalen bekræfter på en række områder. Aftalen cementerer, at UK permanent står uden for euroen og dele af

RIA-samarbejdet, samt at UK ikke på forhånd er forpligtet til at deltage i yderligere integrationstiltag. Herudover har UK fået etableret et sæt vigtige spilleregler, der beskytter ikke-eurolandes interesser på de fælles politikområder, hvor alle 28 medlemslande deltager, herunder især det indre marked. Endvidere er der sammen med Kommissionen opnået enighed om ændringer, der tillader indeksering af børneydelser, giver mulighed for at etablere en nødbremse over for særlige arbejdsrelaterede løntilskud til

vandrende arbejdstagere fra andre EU-lande i tilfælde af en uforholdsmæssig statsfinansiell belastning som følge af en større EU-indvandring end forudset samt giver bedre mulighed for bekæmpelse af misbrug af fri bevægelighed.

Ud over disse defensive elementer har EU-landene også tilsluttet sig UK's offensive dagsorden om styrkelse af EU's konkurrenceevne med målsætningen om yderligere udbygning af EU's indre marked, især for tjenesteydelser og det digitale område, flere frihandelsaftaler med tredjelande, yderligere deregulering på EU-niveau samt styrkelse af de nationale parlamenters mulighed for i fællesskab at afvise EU-lovforslag, der findes for indgribende i den nationale retsorden.

Aftalen er folkeretligt bindende svarende til den aftale mellem stats- og regeringscheferne, som Danmark indgik i Edinburgh i 1992 baseret på vores undtagelser til Maastrichttraktaten, der den dag i dag er en integreret del af det retlige grundlag for vores medlemskab.

Premierminister Cameron præsenterede aftalen i det britiske Parlament som "det bedste af begge verdener", men aftalen blev alligevel mødt af nogen kritik. De overbeviste EU-tilhængere var tøvende over for, at UK nu retligt bliver forankret i en yderligere afkoblet stilling længere fra kernen i EU. Og de inkarnerede EU-modstandere var skuffede over, at deres ønsker om afkobling fra stort set alle samarbejdsområder bortset fra det indre marked ikke blev opfyldt. Selvom nogle af de britiske medier og især tabloidaviserne spillede med på kritikken, er den politiske realitet, at aftalen udgør den eneste realistiske fællesmængde for et reformeret grundlag for fortsat britisk EU-medlemskab, idet en del af EU-landene kun nødtvunget accepterede den britiske særstilling, fordi alternativet – Brexit – ville være værre.

For at undgå en formel splittelse af det Konservative parti har Cameron truffet den (set med danske briller) usædvanlige beslutning at stille sine parlamentarikere, og sågar sine regeringsmedlemmer, frit til ikke at være bundet af regeringens linje, hvis de personligt var af en grundlæggende anden overbevisning. I alt 6 ud af de 30 kabinetsmedlemmer i regeringen og ca. 150 af de i alt 331 konservative parlamentsmedlemmer har valgt at trodse premierministerens og regeringens linje. Denne markante splittelse af partiet vil uanset udfaldet af folkeafstemnin-

gen få politiske konsekvenser bagefter.

Reaktionen på EU-aftalen i meningsmålingerne var positiv, idet trenden skiftede fra et flertal imod medlemskab, formentlig som følge af migrationskrisen, til et lille flertal for medlemskab. Men erfaringen viser, at den britiske befolkning er let påvirkelig i spørgsmålet, og med kun et par procentpoints forspring til "Remain"-siden er det uhyre vanskeligt på nuværende tidspunkt at forudsige det endelige resultat. Erfaringen taler for, at det bliver et tæt løb, medmindre én eller anden uforudsigelig udvikling i UK eller i EU tipper momentum afgørende i den ene eller anden retning. Mere end 20-30 pct. af de britiske vælgere siger, at de er i tvivl, og mange af dem, der i dag hælder til den ene eller anden side, kan skifte mening inden afstemningen.

Folkeafstemningskampagnen er i fuld gang. Selvom medierne har haft fokus på personopgørene og splittelsen i det konservative parti, så tegner der sig gradvist et billede af, at "Remain"-siden med Cameron i spidsen primært vil argumentere for, at fortsat medlemskab er det trygge valg for økonomi og landets sikkerhed, mens udtræden vil indebære en risiko i en ukendt tilværelse udenfor. Heroverfor argumenterer "Leave"-siden for, at UK kun kan blive suverænt og selvbestemmende uden for EU, og at der også er en risiko ved at deltage i et EU, der ifølge dem er på vej mod en føderation eller i opløsning. I sidste ende vil det nok være en kamp mellem de britiske vælgeres hjerte og hoved, hvor de vil gøre deres stilling op ved at afveje følelserne for en stolt britisk nation overfor risikoen for pengepungen og børnenes fremtid.

Udfordringer for det britiske embedsapparat

For det britiske embedsapparat har medlemskabet af EU på den ene side bidraget positivt til at udvikle en øget internationalisering og forhandlingskultur i varetagelsen af egne interesser i EU og på den anden side været en gradvis stigende udfordring i takt med en mere EU-kritisk tilgang fra nogle sider i det politiske landskab.

Embedsværket har i flere år forberedt grundlaget for reform- og genforhandlingsprocessen. Allerede inden premierminister Camerons løfte om en folkeafstemning iværksatte regeringen i 2012 en analyse af kompetencefordelingen mellem EU og UK. Formålet var at undersøge, om der var grund til at søge

» I sidste ende vil det nok være en kamp mellem de britiske vælgeres hjerte og hoved, hvor de vil gøre deres stilling op ved at afveje følelserne for en stolt britisk nation over for risikoen for pengepungen og børnenes fremtid.»



balancen ændret, men den tjente samtidig et politisk formål, nemlig at pacificere EU-modstanderne i det Konservative parti. Denne omfattende og systematiske gennemgang af EU-kompetencerne og deres hidtidige anvendelse på 33 politikområder blev udarbejdet med bidrag fra hele centraladministrationen efter en omfattende høringsproces af alle interesserede parter, inklusiv erhvervsliv, fagforeninger, interesseorganisationer, akademikere og borgere. Hovedkonklusionen var, at den overordnede balance i kompetencefordelingen mellem EU og UK i det store hele var tilfredsstillende på alle de 33 områder enkeltvis, idet rapporterne også identificerede enkelte områder, hvor kompetencerne kunne forvaltes på den anden måde, der ville være bedre i overensstemmelse med de britiske interesser. EU-modstanderne kritiserede rapporterne for at være udarbejdet af den "eurofile" centraladministration med det britiske Udenrigsministerium i spidsen. Trods det omfattende arbejde forsvandt udredningen hurtigt i glemslen, idet fokus flyttede sig efter valget i maj 2015 til opfyldelsen af premierministrens løfter om grundlæggende genforhandling og reformer i EU samt folkeafstemningen.

For det britiske embedsapparat har det været en uhyre vanskelig forhandlingsopgave at forene de juridisktekniske muligheder med ambitionerne i et mere EU-kritisk politisk miljø. En opgave der ikke blev lettere af, at flertallet af de øvrige EU-lande på forhånd afviste at åbne op for en Pandoras æske af nye traktatforhandlinger, samt af, at forhandlingerne skulle kunne afsluttes i tide til, at en folkeafstemning kunne holdes inden udgangen af 2017, som Cameron havde lovet – men reelt inden valgene i Frankrig og Tyskland samt det næste britiske EU-formandskab i 2017. Ydermere forlangte regeringen, at enhver form for aftale med EU skulle være retligt bindende og irreversibel samt indeholde

løfter om fremtidige traktatændringer til sikring af UK's særstilling. Hertil kom, at Cameron skulle modstå presset fra EU-modstandere i sit eget parti for uopnåelige forhandlingskrav. Endelig forlangte den britiske regering, at når de britiske krav blev offentliggjort, skulle de imødekommes 100 pct. og ikke kun delvis, som det ellers almindeligvis er kutyme i EU-kompromiser.

Løsningen på denne gordiske forhandlingsknude blev en proces forankret hos Det Europæiske Råds formand bistået af Rådets danske generalsekretær, Jeppe Tranholm Mikkelsen, og Kommissionsformandens kabinetschef, Martin Selmayr, bistået af en task-force i Kommissionen under ledelse af den britiske generaldirektør, Jonathan Faull. Parallelt med en teknisk-juridisk afklaring af rammerne i løbet af efteråret 2015 med de britiske embedsmænd i Cabinet Office (det britiske Statsministerium), Finansministeriet og Udenrigsministeriet foretog den britiske premierminister bistået af finansministeren og udenrigsministeren politiske sonderinger i alle EU-hovedstæder for at afsøge muligheder for udmøntning af de bevidst upræcise britiske reformkrav.

Derudover har det britiske embedsapparat mødt en udfordring i opfyldelsen af det særlige dokumentationskrav, der pålægges regeringen i den lov om afholdelse af folkeafstemningen om EU-medlemskabet, som det britiske parlament vedtog kort før nytår. Det britiske embedsapparat har udarbejdet en redegørelse for processen for udmeldelse i EU-traktaternes art. 50 TEU, en redegørelse for alternativer til EU-medlemskab samt en redegørelse for indholdet af aftalen om UK i EU. Herudover arbejdes der på to yderligere redegørelser: én om EU-samarbejdets rettigheder og forpligtelser, og én om de økonomiske konsekvenser af EU-medlemskabet. Udarbejdelsen af redegørelserne er en vanskelig opgave, da de i det stærkt ophedede politiske debatklimate bliver udsat for en intens kritik af EU-modstanderne, der således ganske forudsigeligt også har kritiseret redegørelserne for at være skønmalerier af UK-aftalen og "skræmmekampagne" om processen og alternativerne til EU medlemskab.

Splittelsen i regeringen byder også på særlig svære prøvelser for det britiske embedsapparat. Premierminister Cameron har besluttet, at ministrenes fritstilling kun gælder EU-medlemskabet, men ikke deres øvrige daglige arbejde, herunder med EU-sager og EU-rådsmøder, hvor regeringsdisciplinen

opretholdes fuldt ud. Det britiske Statsministeriums departementschef har præciseret over for de øvrige departementale ledelser, at embedsværket ikke må bistå med udarbejdelse af taler eller andet materiale til EU-modstander-ministres deltagelse i Leave-kampagnen, hvilket blev mødt med kritik fra EU-modstanderne, der fandt, at dette var i modstrid med princippet om, at ministre er den øverste politiske leder af deres ministerium. Fra central side er det dog slået fast, at embedsværkets primære loyalitet er over for regeringens og premierministerens linje og ikke ministerens.

I de 28 dage før afstemningen må embedsværket imidlertid ikke betjene nogen minister, da der lovmæssigt er indført en formel kampagneperiode, hvor ministre ophører med de normale regeringsaktiviteter bortset fra helt uopsættelige forretninger, såsom deltagelse i EU-rådsmøder. Endelig vil en række ministre med Cameron i spidsen skulle afsætte tid til kampagneaktiviteter, hvorfor det meste af det øvrige regeringsarbejde vil blive sat på pause indtil efter folkeafstemningen.

Bliver det et ja til fortsat medlemskab, vil forberedelserne til UK's næste EU-formandskab i 2. halvår 2017 straks gå i gang, hvor det må forventes, at regeringen ud over de løbende EU-forretninger især vil prioritere arbejdet med den konkrete iværksættelse af EU-aftalen i opfølgning af arbejdet under de forudgående slovakiske og maltesiske EU-formandskaber.

Bliver det et nej, vil EU-politikken paradoksalt nok blive hovedprioriteten. Det britiske embedsapparat vil blive sat over for en enorm opgave med dels at bistå regeringen med at forberede og gennemføre udmeldelsesprocessen i henhold til artikel 50 og dels at formulere UK's ønsker til de fremtidige relationer med EU. Dette arbejde kan blive vanskeliggjort af, at "Leave"-siden i kampagnen hidtil ikke har kunnet enes om en fælles vision, endside har kunnet fremlægge et konkret alternativ til EU-medlemskab. Hertil kommer arbejdet med at gennemgå de mange tusinde EU-retsakter for at afklare, i hvilket omfang de skal ophæves, erstattes med britisk lovgivning eller kan opretholdes. Embedsværket vil også skulle forberede bilaterale handelsforhandlinger med en lang række tredjelande med henblik på at erstatte EU's mere end 50 eksisterende aftaler samt deltage på egne vegne i de internationale forhandlinger, hvor UK i dag repræsenteres ved

EU-Kommissionen eller EU-formandskabet. Udover den usikkerhed det vil skabe om UK's fremtidige internationale relationer, vil det optage en stor del af det britiske embedsværks tid og ressourcer i en årrække fremover. Så meget desto mere, da de britiske ministerier herunder ikke mindst udenrigsministeriet (FCO) og udenrigshandelsministeriet (UKTI) ikke længere har den faglige ekspertise og kapacitet til at forhandle internationale handelsaftaler. Efter en lang årrække med nedskæringer og meget begrænsede lønstigninger i den britiske offentlige sektor har en række af de mest berørte ministerier kun begrænsede ressourcer til at kunne gennemføre en britisk udmeldelsesproces af EU.

Et nej til fortsat medlemskab vil også give anledning til usikkerhed blandt de britiske embedsmænd i EU-institutionerne om deres fremtid, selvom Kommissionens fortolkning af artikel 50-processen er, at de bevarer deres stillinger, indtil den formelle udmeldelse sker. Det vil være menneskeligt forståeligt, hvis både motivationen og loyaliteten vil dale, i takt med at der søges alternative jobmuligheder eller tilbydes tjeneste i den britiske centraladministration for at bidrage med deres EU-ekspertise. Samme uro vil kunne komme til at gøre sig gældende for de britiske embedsmænd af skotsk afstamning, såfremt Skotland som reaktion på en britisk udmeldelse af EU kræver afholdelse af en ny folkeafstemning om skotsk uafhængighed.

Der står i sandhed meget på spil ved folkeafstemningen den 23. juni både for det britiske samfund, britisk erhvervsliv og det britiske embedsværk. Man kan derfor kun håbe på, at kampagnen ikke splitter for meget, og at valgdeltagelsen samt resultatet ikke skaber tvivl om afgørelsens legitimitet. Og uanset udfaldet vil resultatet også få konsekvenser for det fremtidige EU-samarbejde og tilrettelæggelsen af vores deltagelse i det.

» Der står i sandhed meget på spil ved folkeafstemningen den 23. juni både for det britiske samfund, britisk erhvervsliv og det britiske embedsværk. Man kan derfor kun håbe på, at kampagnen ikke splitter for meget, og at valgdeltagelsen samt resultatet ikke skaber tvivl om afgørelsens legitimitet.»