

EU's Waterloo?

Lykke Friis

Det har aldrig skortet på kriser i EU-samarbejdet. Det nye er de forskellige bud på, hvad denne krise reelt er udtryk for. Landene er groft sagt enige om, at EU-patienten er syg, men de er langt fra enige om diagnosen

Den 18. juni 2005 – på 190-årsdagen for slaget ved Waterloo – havde militærentusiaster travlt med at gennemspille det gamle slag i originalkulisserne. Dagen forinden måtte EU's stats- og regeringschefer strække våben. Efter det dobbelte nej til forfatningstraktaten i henholdsvis Frankrig og Holland kunne de reelt kun blive enige om at være uenige om traktatens fremtid. Når det gjaldt EU's kommende syvårige budgetramme, måtte medlemsstaterne helt opgive at finde fælles fodslag. Topmødet var præget af en så hadsk stemning mellem Frankrigs Jacques Chirac og Storbritanniens Tony Blair, at Waterloo-billedet hurtigt slog igennem i de internationale avisers kommentarer til det forliste topmøde. Som ugemagasinet *The Economist* med vanlig sarkastisk bid udtrykte det, var det lige før, at Blairs syn på Chirac var fuldt identisk med Duke

Wellingtons holdning til Napoleon: "Vi [briter] er altid blevet afskyyet af franskmændene... og jeg håber, at det altid vil forblive sådan".

Medierne var ikke ene om at understrege, at EU-samarbejdet er i krise. Luxembourgs premierminister og EU-formand Jean-Claude Juncker bemærkede således tørt på den afsluttende pressekonference, at "Europa ikke er i krise, men i dyb krise". Spørgsmålet er imidlertid, hvilken krise der er tale om, og hvad der nu vil ske med forfatningstraktaten. Og var det overhovedet realistisk, at stats- og regeringscheferne allerede i juni 2005 kunne blive enige om den nye budgetramme?

Hvilken krise?

Kriser har det aldrig skortet på i samarbejdet. Den franske nationalforsamlings nej til forsvarsfællesska-

bet, General de Gaulles "non" til flertalsafgørelser, Margaret Thatchers insisteren på at få sine penge tilbage og Santer-Kommissionens pludselige exit er blot nogle af de kriser, der har præget samarbejdet. Traditionelt har stats- og regeringscheferne været relativt enige om, hvad krisen gik ud på. Det nye denne gang er imidlertid, at der hersker vidt forskellige bud på, hvad denne krise reelt er udtryk for. Groft sagt er landene enige om, at EU-patienten er syg, men de er langt fra enige om diagnosen.

Én ting kan alle dog skrive under på. Det dobbelte nej er udtryk for en tillidskrise mellem politikerne og borgerne. Men så hører enigheden også hurtigt op. I Frankrig, fx, er modstanderne af forfatningstraktaten fundamentalt uenige om, hvorvidt integrationen går for langsomt eller for hurtigt. Efter højrefløjens smag har EU-samarbejdet alt for megen fart på. Bremserne bør derfor hugges i, og integrationen rulles tilbage. For kræfter i socialistpartiet er hovedanken mod forfatningstraktaten den diametralt modsatte, nemlig at den har forsømt at sætte fuld fart på den sociale integration. Det, det gælder om nu, er derfor ikke at hælde forfatningstraktaten ud med badevandet, men at gå i gang med en genforhandling, der retter op på denne situation.

Hvis man stiller skarpt på medlemsstaterne, er uenigheden lige så slående. For den britiske regering er

problemet således groft sagt, at forfatningstraktaten er for fransk. Læs for bureaukratisk og protektionistisk. Set fra Paris er humlen derimod, at EU-samarbejdet er blevet for britisk, dvs. for liberalt eller sågar neoliberal. Tilsvarende er landene uenige om udvidelsen. For CDU's kanslerkandidat og sandsynligvis Tysklands nye kansler, Angela Merkel, skyldes en del af krisen, at udvidelsen er gået for stærkt. Grænserne for udvidelsen er ganske enkelt nået. Samme synspunkt er Jacques Chiracs store rival til Elysée-palæet kommet frem til, den nuværende indenrigsminister Nicolas Sarkozy.

I Storbritannien er østudvidelsen derimod en af EU-samarbejdets største succeser, og briterne vil lægge sig voldsomt i selen for, at udvidelsen med Balkan og Tyrkiet fortsætter.

Symptom-behandling

Så længe stats- og regeringscheferne ikke kan blive enige om, hvad krisen går ud på, kan de heller ikke finde den rette medicin. Det var da også hovedkonklusionen, da stats- og regeringscheferne på juni-topmødet forsøgte at forholde sig til det dobbelte nej. Den vedtagne erklæring om forfatningstraktaten er intet mindre end et studium i at træde vande.

På den ene side slår erklæringen fast, at "den seneste udvikling ikke sætter spørgsmålstegn ved gyldighe-

den af at fortsætte ratifikationsprocesserne". Pga. det dobbelte nej får landene dog et ekstra år til at gennemføre ratifikationen. Som bekendt skal alle lande sige god for traktaten, før den kan træde i kraft.

På den anden side dekretes der fælles tænkepause, som logisk set så må knytte sig specifikt til den nuværende forfatningstraktat. Ellers vil det jo ikke give mening at fortsætte ratifikationsprocessen, da en genåbning af traktaten vil kræve, at medlemsstaterne én gang til må lægge traktaten ud til godkendelse. Med andre ord: genforhandling er på forhånd udelukket.

Uenigheden understreges blot af, at erklæringen åbner for en "a la carte-ratifikationsproces", hvor nogle lande fortsætter ratifikationen (Cypern, Malta og Luxembourg), mens andre allerede har erklæret, at de udskyder deres ratifikation (Storbritannien, Portugal, Irland, Danmark, Finland, Sverige og højst sandsynligt Tjekkiet). Som den tidligere britiske europaminister Denis MacShane udtrykte det: "Selv lemminger har en ret til at stoppe, når de kommer frem til afgrunden".

Erklæringen er derfor reelt udtryk for, at medlemsstaterne udmærket er klar over, at forfatningstraktatens dage er talte, men at de helt som ægteparret ikke kan nænne at skride til skilsmisse.

At det forholder sig sådan bliver helt klart, når man ser på den franske og den hollandske situation.

Ifølge meldinger fra Chirac og den hollandske premierminister, Balkenende, er der nemlig ikke nogle af dem, der pønser på en såkaldt dansk-irsk løsning, dvs. at bede om nogle forbehold eller præciseringer for derefter at lægge den samme traktat ud til folkeafstemning igen. Da medlemsstaterne i fællesskab – og med Jean-Claude Juncker i spidsen – har udelukket en egentlig genforhandling, kan forfatningstraktaten i dens nuværende form derfor logisk set *ikke* træde i kraft.

Set i det lys havde den danske statsminister fat i den lange ende, da han lige efter topmødet støttede ideen om en tænkepause og en bred dialog med vælgerne, organisationer m.v. om EU ("Plan D"). Samtidigt med sin principielle støtte understregede Anders Fogh Rasmussen nemlig, at debatten skulle handle om meget andet end traktaten:

"Jeg tror i det hele taget, det er farligt, hvis man nu fokuserer alt for meget på traktatstof. Jeg tror virkelig, det nu drejer sig om at sætte fokus på de problemer, som folk føler, de har i dagligdagen, og som de ønsker, politikerne adresserer meget mere direkte".

Højt spil om pengene

Som allerede antydte var forfatningstraktaten imidlertid ikke det eneste tema, som medlemsstaterne skændtes om på topmødet. Hvor forfatningskrisen og ikke mindst det dob-

belte nej kom som et stort chok for EU-systemet, var budgetkrisen mildest talt forprogrammeret. Rejste man til Bruxelles i starten af maj for at sondere terrænet for et kompromis, var meldingen fra diverse diplomater krystalklar: "Der er ikke meget mere end 10% chance for, at vi bliver enige til juni".

Set i det perspektiv kan det ved første øjekast undre, hvorfor det luxembourgiske formandskab alligevel valgte at sætte fuld fart på sagen på juni-topmødet. Svaret ligger imidlertid i forfatningskrisen. Efter det dobbelte nej blev formandskabet, stærkt støttet af Kommissionen og en stribe medlemsstater, ekstra interesseret i at inddæmme krisen ved i det mindste at få budgettet i hus. Netop derfor skulle medlemsstaterne – næsten med vold og magt – blive enige, selvom den endelige deadline for budgetforliget først er foråret 2006.

På topmødet fik denne satsning en helt anden effekt på budgetforhandlingerne, end Juncker havde håbet på. Kort fortalt trak forfatningskrisen EU-budgettet med i faldet. I desperation over at stå tilbage med sorteper efter det franske "non" den 29. maj indledte Jacques Chirac et radikal-angreb på Margaret Thatchers legendariske rabatordning til EU's budget. Dette fik straks Blair til at gå til modangreb. Jeg vil sætte rabatten til diskussion, hvis du, Chirac, accepterer, at vi også diskuterer en grundlæggende reform af den poli-

tik, der sluger 40% af EU's budget, nemlig landbrugspolitikken. Indtil Chiracs angreb havde der faktisk været tegn på, at Blair var villig til at bevæge sig noget i rabatspørgsmålet. Når alt kommer til alt, var det også lidt vanskeligt for London at se logikken i, at de central- og østeuropæiske lande fremover skal betale til den britiske rabatordning.

Selvom budgetkrisen ikke er kommet bag på nogen, er der ingen tvivl om, at den iltre stemning omkring hele budgetsørgsmålet blot har forværret EU's overordnede krise. Den politiske hanekamp for åbent tæppe vil i hvert fald næppe have overbevist mange tvivlende europæere om, at politikerne tager deres bekymringer alvorligt! Dertil kommer, at det kræver mere end almindelige kommunikationsevner at forklare, hvorfor de relativt fattige central- og østeuropæere i slutminutterne af topmødet pludselig var villige til at give afkald på nogle af støtteeuro'-erne for at kompensere de rige. Hvor er solidariteten henne?

Europas nye håb

Selvom man aldrig skal sige aldrig, umuliggør det hårde opgør om pengeskassen næsten pr. definition et hurtigt kompromis. Efter mødet har Chirac allerede skruet bissen på og gjort det klart, at han heller ikke om syv år, dvs. når 2013-budgettet skal forhandles, er villig til at indgå en storpolitisk byttehandel: briterne

giver sig på rabatten, mod at franskmændene accepterer en radikal slankekur af landbrugspolitikken. At Blair skulle være villig til at tage et opgør med *Tory-partiet* og stort set hele den britiske presse "bare" for at få et succesrigt formandskab er næsten en absurd tanke.

Set i det perspektiv er der lagt op til, at Østrigs kansler, Wolfgang Schüssel, skal være EU's nye redningsmand. Den 1. januar 2006 overtager østrigerne nemlig EU's formandskab. Foråret 2006 vil ikke alene stå i budgettets tegn; det er også den periode, hvor den officielle tænkepause om forfatningstraktaten udløber. At det netop er Schüssel, der skal redde kastanjerne ud af ilden, er næsten for ironisk. I 2000 var Schüssel nemlig den mand, som de andre ikke ville lege med – pga. hans alliance med FPÖ-lederen Jörg Haider. Resultatet blev de famøse sanktioner mod Østrig.

Udvidelsesstop?

Inden Schüssel skal i ilden, vil der imidlertid være ét stort emne på EU's dagsorden, som Blair selv må skuldre. Det drejer sig om EU's fremtidige udvidelse. Efter planen skal EU den 3. oktober 2005 åbne optagelsesforhandlinger med Tyrkiet. Forinden skal landene blive enige om den såkaldte forhandlingsramme. Hvordan skal forhandlingerne gennemføres i praksis, hvilke forhandlingskapitler skal fx komme

i første række, og hvad er egentlig målsætningerne med forhandlingerne? Skal de munde ud i traditionelt medlemskab, eller skal der sættes kød og blod på sætningen fra december-topmødet om, at forhandlingerne er "open-ended"?

At ikke mindst Tyrkiet, men faktisk også indfrielsen af de andre udvidelsesløfter til Bulgarien, Rumænien og Kroatien bliver efterårets varme kartoffel fremgik med al tydelighed af optakten til juni-topmødet. Som allerede antydnet var både Angela Merkel og Nicolas Sarkozy hurtigt ude efter den 29. maj og gøre udvidelsen til en del af problemet. Befolkningerne har ikke fordøjet den eksisterende runde. Derfor bør der også på dette punkt dekretes tænkepause. Hvor Angela Merkel understreger, at EU skal finde en måde at leve op til sine forpligtelser på, er Sarkozy noget mere fast i mælet: "Er det fornuftigt at åbne optagelsesforhandlinger med Tyrkiet, når landet ligger i Lilleasien og ikke i Europa?"

I dagene før topmødet blev skudt i gang, skiftede flere af Tyrkiets stærkeste fortalere hest. Den spanske udenrigsminister lød pludselig som Angela Merkel, og den franske regering slog også nye toner an. Ifølge den nyudnævnte premierminister, Villepin, var udvidelsen decideret én af årsagerne til, at den franske befolkning havde sagt "non": "Vi ved alle, at tempoet i udvidelsen, selvom den har været et historisk imperativ, ikke desto mindre har ramt mange

af vore borgere. Det var den følelse, der kom til udtryk den 29. maj, og den skal vi tage højde for”.

På selve topmødet gik Chirac skridtet videre og satte spørgsmålstegn ved, om udvidelsen kunne fortsætte, nu da forfatningstraktatens fremtid var usikker: “Kan Unionen i denne nye situation fortsætte med at udvide sig, uden at vi har de institutioner, der skal til, for at Unionen kan fungere effektivt?”

Med de nye meldinger vil Blair skulle se sig langt omkring efter kolleger, der for alvor vil gå i brechen for Tyrkiets optagelse. Med til billedet hører naturligvis her, at det højst sandsynligt ikke vil være Tyrkiet-forkæmperen Gerhard Schröder, men Tyrkiet-skeptikeren Angela Merkel, der til den tid sidder i Bundeskanzleramt. Valget til forbundsdagen løber af stablen den 18. september 2005, og siden delstatsvalget i Nordrhein-Westfalen har Merkel også overhalet Schröder i personlig popularitet.

Selvom historiekundige givetvis vil pege på, at det bestemt ikke vil være første gang, at et land må blive uden for forhandlingslokalet – tænk blot på De Gaulles rungende “non” til Storbritannien – er løbet dog ikke kørt for tyrkerne. Det mest sandsynlige er trods alt, at EU indfrier løftet, men at medlemsstaterne tager hårdt fat om den allerede omtalte formulering om “open-ended” optagelsesforhandlinger. Et godt bud vil være, at Angela Merkel vil insistere

på, at begrebet “privilegeret partnerskab” finder vej tilbage på EU's dagsorden.

Nyt trekløver i sigte

Med Angela Merkels entré vil der blive vendt op og ned på mange ting i EU. Også det gav juni-topmødet en forsmag på, da Merkel som den eneste udtrykte forståelse for den britiske rabat. Uden tvivl var det et vink med en vognstang om, at Merkel ønsker, at Tyskland skal rykke lidt på afstand af Frankrig og i højere grad indtage en friere rolle. Tilsvarende har Merkel også givet udtryk for, at hun vil sætte en stopper for Schröders “bilateralisering” af udenrigspolitikken, fx i form af det såkaldte saunadiplomati med Putin.

Realistisk set er der faktisk meget, som tyder på, at Merkel langt fra vil være den eneste nye spiller på EU-scenen. P.t. har Nicolas Sarkozy i hvert fald gode chancer for i foråret 2007 at rykke ind i Elysée-palæet, mens det kun er et spørgsmål om tid, før Gordon Brown flytter fra finansministeriet over i Downing Street.

Hermed vil der pludselig være et helt nyt, centralt trekløver i europæisk politisk – Brown, Sarkozy og Merkel. Selvom trekløvet er uenigt om fx Tyrkiet, vil de overordnet være på mere bølgelængde end Chirac, Blair og Schröder. Det gælder ikke mindst den økonomiske politik, hvor Sarkozy har udtrykt stor beundring for den britiske økonomis

evne til både at frembringe vækst og social tryghed. "Den bedste velfærdsmodel er den, der giver arbejde til alle. Det er derfor ikke vores egen model, som har skabt 3 millioner arbejdsløse" som Sarkozy har udtrykt det. For Chirac derimod er den anglo-saksiske model nærmest et skældsord.

I praksis ligger det derfor i kortene, at der kan blive løst op for den store uenighed om, hvordan de europæiske økonomier skal tilpasses globaliseringen. Da opgøret om forfatningstraktaten i høj grad også er et skyggeopgør om den økonomiske kurs, vil det styrke medlemsstaternes chancer for at komme videre i forfatningsdiskussionen. I hvert fald kan man konstatere, at medlemsstaterne (og deres befolkninger) har brugt forsvindende lidt tid på at skændes om de nye institutionelle spilleregler. I den franske debat, fx, var det ikke de nye stemmevægte eller den øgede brug af flertalsafgørelser, der udgjorde en rød klud for den franske befolkning.

Nye koste fejler bedst

Nu ville det jo være naivt at forestille sig, at udskiftningen af en række stats- og regeringschefer med ét vil løse alle EU's problemer. Det ændrer imidlertid ikke ved, at det måske netop er tid og nye kræfter, der er brug for – altså kræfter, som ikke har flere års slagsmål bag sig. Netop det forhold, at 2005-stridighederne i

langt større omfang knytter sig til andre temaer end de nye institutionelle spilleregler styrker under alle omstændigheder chancerne for en relancering af forfatningstraktaten.

Når alt kommer til alt, er stats- og regeringscheferne trods alt fundamentalt enige om, at de på et eller andet tidspunkt bliver nødt til at tilpasse EU's institutioner til de mange nye medlemsstater.

En sådan relancering vil også ligge fint i tråd med EU's historie, hvor kriser altid er blevet afløst af nye integrationstiltag. Et godt eksempel er her krisen i 1954, hvor franskmændene for første gang kastede det europæiske samarbejde ud i en stor krise, da et flertal i nationalforsamlingen stemte nej til forslaget om et forsvarsfællesskab. Allerede i 1957 blev landene enige om i stedet at sætte fart på et helt andet område, nemlig det økonomiske i form af Rom-traktaten.

Samlet set er det mest sandsynlige trods alt, at EU-landene efter det franske præsidentvalg i foråret 2007 vil forsøge at puste nyt liv i samarbejdet. Det behøver selvsagt ikke at betyde, at hele forfatningstraktaten får en renæssance. Pointen er imidlertid, at denne relancering – som uden tvivl vil komme til at berøre de institutionelle spilleregler – naturligvis ikke vil starte fra *scratch*. Ej heller vil stats- og regeringscheferne gå helt tilbage til Nice-traktaten. De vil derimod tage udgangspunkt i det sidste kompromis, de var i stand til

at indgå, nemlig forfatningstrak-
ten. Set i det perspektiv kan det me-
get vel tænkes, at forfatningstrakta-
ten lever op til det gamle tyske ord-
sprog – *Totgesagte leben länger*.

Det, som stats- og regeringschefer-
ne meget vel kan blive enige om, er
en forfatningstraktat *light*, som i pa-
rentes bemærket er så "let", at den
næppe vil blive sendt til folkeafstem-
ning i mange lande.

Åbent benbrud

Selvom EU-landene i juni 2005 kom
op at toppes om både de institutio-
nelle spilleregler og budgettet, er
der trods alt ingen tvivl om, at EU-
samarbejdet vil fortsætte. Selvom
samarbejdet er i krise, er juni 2005
ikke EU's endeligt eller Waterloo,
om man vil. Det var også hovedbud-
skabet i en længere artikel, som
den tidligere tyske kansler Helmut
Schmidt offentliggjorde lige op til
topmødet.

I forlængelse af de mange forsøg
på at forklare forfatningskrisen med
billeder fra hospitalsverdenen slog
Schmidt fast, at EU med det dobbel-
te nej var blevet ramt at et åbent
benbrud, men at der altså ikke var
tale om en permanent lammelsestil-
stand. Med andre ord: EU kan blive
genoptrænet.

I diverse tv-interviews harcelerede

den gamle kansler også over, hvor-
dan dagens politikere kunne tro, at
EU-samarbejdet nogensinde kunne
blive folkeligt, når vælgerne kun
hørte om EU, når der var folkeaf-
stemning. Det, det gjaldt om nu, var
derfor grundlæggende at få integre-
ret EU-politikken i indenrigspolitik-
ken, fx op til de nationale parla-
mentsvalg. Derudover mindede
kansleren om, at EU-samarbejdet
trods alt fortsat må betegnes som et
vellykket eksperiment.

Eller for at give Schmidt det sidste
ord: "Europa er på ingen måde kom-
met til vejs ende... Næsten ingen af
de europæere, der lever i dag, har
nogensinde levet i større frihed; næ-
sten ingen har nogensinde oplevet
en større velstand – en stor bedrift!
Det er og bliver enestående i ver-
denshistorien, at 500 millioner euro-
pæere, fordelt på 25 nationer... af
egen fri vilje og uden fremmed ind-
griben har oprettet en union. Det
kan heller ikke de tabte folkeafstem-
ninger ændre ved".

*Lykke Friis er ph.d og europapolitisk
chef, Dansk Industri. Hun har netop
sammen med Peter Biering udgivet bogen
– Forfatningstraktaten – Europas
Philadelphia?, Lindhardt og Ringhof.*

*Denne artikel er færdiggjort umiddelbart
efter topmødet den 16.-17. juni 2005.*