



EU PÅ TEGNEBRÆTTET

En forfatningstraktat til det nye Europa

EU på tegnebrættet

En forfatningstraktat
til det nye Europa



Marts 2005



“EU på tegnebrættet – En forfatningstraktat til det nye Europa” udkom første gang i efteråret 2004. Pjecen er i foråret 2005 opdateret med den seneste politiske udvikling og genoptrykt i en ny udgave. Det sker i forbindelse med lanceringen af DI’s og CO-industris fælles informationsindsats om EU – “Europa på arbejde”.

Udgivet af CO-Industri og Dansk Industri
Tryk: Kailow Graphic A/S
ISBN: 87-7353-552-4
2000.3.05

Grib chancen

Efter længere tids tovtrækkerier lykkedes det i juni 2004 stats- og regeringscheferne at afslutte forhandlingerne om EU's forfatningstraktat. Forhåbentligt er der hermed også sat punktum for de mange ændringer i traktatgrundlaget, som har karakteriseret EU-samarbejdet siden 1989. I en verden med skærpet international konkurrence og en akut terrortrussel er der ikke behov for endeløse debatter om EU's grundlæggende spilleregler. Skal Europa kunne klare sig i konkurrencen og løfte mere på den internationale scene, bør europæerne gribe chancen og omsætte forfatningstraktatens mange muligheder til handling. Europa har ganske enkelt ikke råd til en ny langvarig forfatningskrise.

Også fra dansk side bør vi imidlertid være klar til at gribe chancen. I alt for mange år er forholdet til EU blevet fremstillet som et nulsumsspil – jo mere EU, jo mindre Danmark. Debatten om forfatningstraktaten frem til folkeafstemningen den 27. september 2005 er en kærdommen lejlighed til at starte forfra. Europa er alt andet end Danmarks konkurrent, der på sigt vil "stjæle" resterne af den danske suverænitæt. Tværtimod. Det europæiske samarbejde er Danmarks bedste mulighed for at generobre dele af den politiske suverænitæt, de enkelte lande har tabt hver for sig i globaliseringsverden. Kun i fællesskab vil europæerne have en chance for at klare sig i den stigende internationale konkurrence med USA og ikke mindst de asiatiske lande. Og kun i fællesskab vil Europa kunne spille en rolle i den ustabile verden efter 11. september 2001.

Med denne publikation ønsker DI og CO-industri at give vores bidrag til debatten om forfatningstraktaten. Lad os gribe chancen. Og lad os for en gangs skyld ikke kun diskutere Danmarks fremtid i Europa, men også Europas fremtid i en globaliseret verden.

Marts 2005

Thorkild E. Jensen

Formand
CO-industri

Hans Skov Christensen

Adm. direktør
Dansk Industri



Indhold

Sammenfatning	7
– Det nye Europa tegner sig	
Forfatningstraktaten i hus	9
– Tilbage til tegnebrættet?	
Rundvisning I	
Mere åbenhed og rene linjer	12
– Farvel til arkitektens mareridt	
Rundvisning II	
Mere slagkraft indadtil	16
– Forfatningstraktaten og EU's institutioner	
Rundvisning III	
Mere slagkraft udadtil	25
– Forfatningstraktaten og sikkerhedspolitikken	
Skrivebordsprojekt eller Europas fremtid?	30
– Fra vedtagelse til virkelighed	



Sammenfatning

– Det nye Europa tegner sig

Europa står i dag over for en stribe problemer, som kun kan løses i fællesskab. Det gælder først og fremmest den svækkede konkurrenceevne og den stigende terrortrussel. Skal Europa kunne løfte disse problemer med hele 27 lande om bordet, er der behov for grundlæggende ændringer i samarbejdet. Det skyldes også, at EU-samarbejdet efterhånden er blevet mere eller mindre uoverskueligt for den almene europæer. Forfatningstraktaten er EU-landenes fælles svar på de nye udfordringer. Den er ganske enkelt et forsøg på at udstikke de langsigtede rammer for EU-samarbejdet.

Derimod er forfatningstraktaten ikke et forsøg på at give EU mere magt. Sat på spidsen er forfatningstraktaten et ombygningsprojekt, hvor medlemsstaterne forsøger at bygge det eksisterende samarbejde om, så det bliver lettere tilgængeligt og ikke mindst klart til de nye medlemsstater. De eneste steder, EU for alvor har valgt at bygge til, er på områder, hvor Danmark står uden for, nemlig det forsvarspolitiske og retlige samarbejde. Begge udbygninger er i stort omfang et svar på den nye terrortrussel. Samlet har ombygningen resulteret i tre afgørende ændringer:

- **Mere åbenhed og rene linjer**

EU-samarbejdet har længe fremstået som en uforståelig labyrint for Europas borgere. Med forfatningstraktaten foretages en gennemgribende modernisering og klargøring af samarbejdet. F.eks. vil forhandlinger om EU-lovgivning fremover foregå i åbenhed samtidig med, at der er skabt klarhed over EU's arbejdsområde.

- **Mere effektivitet indadtil**

Med forfatningstraktaten er det lykkedes at sikre det udvidede EU's handlekraft indadtil. Det er trods alt ikke muligt bare at sluse ti lande ind, uden at ændre på beslutningsreglerne. Set i det perspektiv er forfatningstraktaten anden halvleg på de udvidelsesforhandlinger, der blev afsluttet i København i 2002. Hermed er vejen banet for, at EU kan enes om tiltag, som er afgørende for Europas vækst og beskæftigelse.

- **Mere slagkraft udadtil**

Endelig har forfatningstraktaten også styrket EU på den internationale scene. I en verden med terror, som også påvirker Europas sikkerhed og velstand, kan Europa ikke nøjes med at køre på frihjul. Med forfatningstraktaten har EU-landene derfor styrket sikkerhedspolitikken over en bred kam, lige fra forsvars- til politisamarbejdet.

Medlemsstaterne vil kæmpe hårdt for, at forfatningstraktaten bliver omsat til virkelighed – også hvis ét eller flere lande har stemt nej i de kommende folkeafstemninger. Det skyldes, at forfatningstraktaten er EU's langsigtede

svar på udvidelsen og 11. september. Hermed er der lagt op til en af de mest principielle folkeafstemninger i Danmark siden 1972: Skal Danmark deltage i den nye traktat eller risikere en mere marginal placering i Europa?

NYE ELEMENTER I FORFATNINGSTRAKTATEN

Mere åbenhed og rene linjer

- En samlet, overskuelig traktat fremfor adskillige traktater
- Klarere kompetencedeling mellem EU og medlemslandene
- Et charter for grundlæggende rettigheder
- Mere åbenhed i Ministerrådet
- Større medindflydelse til Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter

Mere slagkraft indadtil

- Øget brug af flertalsafgørelser i Ministerrådet
- Overgang til flertalsafgørelser uden traktatændring, men med nationalt veto
- Dobbelt flertal (lande og befolkning) i Ministerrådet i stedet for stemmевægte
- Mulighed for forstærket samarbejde mellem en gruppe af medlemslande
- En slanket EU-Kommission med max. 18 medlemmer
- En fast formand for Det Europæiske Råd

Mere slagkraft udadtil

- En EU-udenrigsminister
- Et EU-forsvarsagentur
- Styrkelse af det politimæssige- og strafferetlige samarbejde
- Solidaritetsklause l ved terrorangreb
- En fast Mr. EURO

Forfatningstraktaten i hus

– Tilbage til tegnebrættet?

“Nu skal der festes. Ingen kommer til at sove i nat”. Så begejstret og ikke mindst lettet var EU’s formand, Irlands premierminister Bertie Ahern, da forhandlingerne om EU’s forfatningstraktat faldt på plads i juni 2004. Forfatningstraktaten havde også været længe undervejs. Blot et par måneder forinden var der betydelig usikkerhed om, hvorvidt den overhovedet ville komme i hus.

Med forfatningstraktaten er stats- og regeringscheferne blevet enige om de fremtidige rammer for samarbejdet. Spørgsmålet er imidlertid, om planerne overhovedet vil blive omsat til praksis. Eller vil det gå EU ligesom den verdensberømte danske arkitekt Jørn Utzon? Udover sine store succeser med bl.a. Operahuset i Sydney måtte den store danske arkitekt flere gange sande, at han, på trods af førstepræmier i en række arkitektkonkurrencer, ikke fik lov til at realisere planerne.

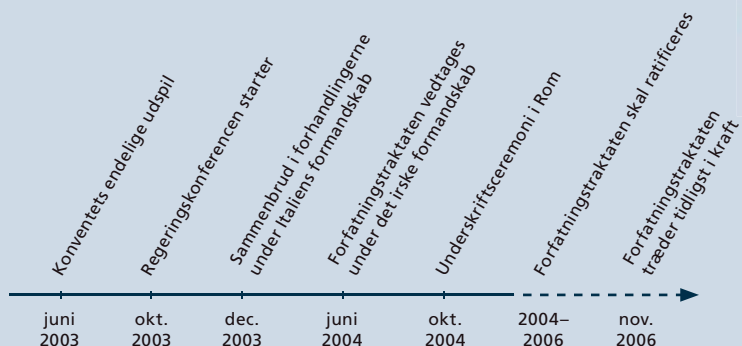
TRAKTAT TIL AFSTEMNING

I modsætning til tidligere traktatændringer vil EU’s forfatningstraktat nemlig blive lagt ud til folkeafstemning i en hel stribe lande. Hvis blot ét land vender tommelfingeren nedad, vil traktaten formelt ikke kunne træde i kraft.

I praksis er der ingen europapolitisk krystalkugle, der kan give et entydigt svar på, hvad der sker, hvis f.eks. den britiske befolkning stemmer nej. Én ting kan man dog sige med sikkerhed: Europæiske politikere vil ikke blot nøjes med at trække opgivende på skuldrene. Forfatningstraktaten er nemlig alt andet end beskæftigelsesterapi for stats- og regeringscheferne. Uden forfatningstraktaten vil EU med snart 27 lande stort set ikke være i stand til at træffe nogle af de beslutninger, der er afgørende for, at EU på sigt kan klare sig i konkurrencen med USA og de nye tigerøkonomier i Asien¹. Og uden forfatningstraktaten vil EU få unødigt svært ved at bidrage til en løsning af de internationale problemer, såsom terrorisme, som i høj grad også påvirker Europas sikkerhed og velfærd. Uanset hvordan man end vender og drejer det, er det mest realistiske derfor, at EU-landene vil kæmpe hårdt for, at tegningerne bliver omsat til virkelighed.

De danske vælgere hører som bekendt til dem, der kommer til at tage stilling til forfatningstraktaten². Med denne publikation vil DI og CO-industri give vores svar på de spørgsmål, der hurtigt vil melde sig, når debatten for alvor går i gang. Hvorfor har stats- og regeringscheferne fundet det nødvendigt

EN FORFATNINGSTRAKTAT BLIVER TIL



at vedtage en ny byggeplan, og hvad ligger der i selve begrebet "forfatnings-traktat"? På hvilke måder vil forfatnings-traktaten gøre en forskel i forhold til det EU-samarbejde, vi kender i dag? Og hvad sker der i øvrigt, hvis ét eller flere lande stemmer nej?

EUROPAS NYE BYGGEPLAN

Forestil dig et hus, som adskillige hus-ejere over tid har bygget videre på. Én har opført et tårn, en anden en hel ny etage, en tredje en amerikansk inspireret garage osv. Resultatet er et sammensurium af stilarter – intet mindre end enhver arkitekts mareridt. Pludselig en dag bliver det for meget for ejerne. De hyrer et arkitektfirma til at starte helt forfra. Det gamle hus skal rives ned og erstattes af et nyt moderne hus, som vel at mærke skal opføres med de gamle materialer. Dybest set var dette, hvad stats- og regeringscheferne gjorde, da de i december 2001 tog initiativ til, at der skulle vedtages en forfatningstraktat.

I modsætning til alle tidligere traktater er formålet denne gang at bygge fundamentalt om; ikke at bygge til. For første gang skal EU ikke have en ny traktat, fordi EU-landene har fået øje på endnu et politikområde, som EU skal tage sig af. Denne gang skal hele EU lægges op på tegnebrættet, fordi den nuværende bygning er blevet alt for uoverskuelig for den almene borger, og ikke mindst fordi der skal gøres klar til ti nye beboere, primært fra Central- og Østeuropa. Uden opførelsen af en helt ny bygning vil der ganske enkelt være lagt i kakkelloven til voldsomme husspektakler.

Netop fordi forfatningstraktaten er en ombygning af det eksisterende samarbejde, har EU ikke pludselig fået en hel stribe nye kompetencer. Hvis forfatningstraktaten træder i kraft om nogle år, vil Europas borgere derfor ikke opleve, at EU med ét tager fat på en række nye områder. Ej heller vil der ske det, at EU pludselig vil kæmpe væsentligt hårdere for f.eks. forbrugerne frem for

industrien. Sat på spidsen er der derimod tale om, at EU har taget det gamle samarbejde og bygget det sammen på en mere letforståelig måde.

De eneste steder stats- og regeringscheferne trods alt har valgt at bygge til, er på områder, hvor Danmark står udenfor, nemlig EU's forsvarsdimension og det retlige samarbejde. Her har de andre lande valgt at give EU flere beføjelser, så landene bedre kan bekæmpe den internationale terrorisme og kriminalitet.

KALD, DET HVAD DU VIL... EU'S FORFATNINGSTRAKTAT

Alene det forhold, at forfatningstraktaten ikke overfører nye store politikområder til EU understreger, at man fortsat må kigge forgæves efter en europæisk forbundsstat. Lige så klart er det, at forfatningstraktaten ikke grundlæggende ændrer forholdet til den danske grundlov. Men hvorfor så overhovedet bringe ordet forfatning i spil? For er forfatninger ikke noget, som stater er udstyret med?

Svaret er, at stats- og regeringscheferne faktisk heller ikke har valgt denne betegnelse til det nye EU. De har valgt betegnelsen forfatningstraktat. Slår man op i nudansk ordbog, er der ikke megen hjælp at hente, hvis man vil blive klogere på det begreb. Ordbogen kan hjælpe én med, hvad en traktat og en forfatning er; men ikke en forfatningstraktat. Og det er netop pointen: EU er en unik politisk størrelse, som bedst

kan sammenlignes med en krydsning mellem en stat og en international organisation. Eller som den tidligere Kommissionsformand, Jacques Delors engang udtrykte det: EU er en UPO – Et uidentificerbart politisk objekt. Præcis fordi EU er unik, skal EU også udstyres med en betegnelse, som ingen andre har.

Jurister, EU-debattører osv. vil uden tvivl i den kommende tid være travlt beskæftiget med ordgymnastik på højt plan. Nogle er sågar allerede gået så vidt som til at vende sig imod forfatningstraktaten, blot fordi ordet starter med forfatning. Sat på spidsen svarer det til, at man nægter at tage imod en gave, blot fordi man ikke kan lide indpakningspapiret.

KLAR TIL RUNDVISNING

I stedet for at diskutere ord bør vi derfor hellere se på, hvad der rent faktisk ligger i forfatningstraktaten. Hvis vi nu antager, at stats- og regeringschefernes byggeplaner kan blive omsat til praksis, hvad er det så for et EU, der tegner sig? Svaret på vores tre rundture i det planlagte byggeri er, at EU med forfatningstraktaten vil blive mere åbent og letforståeligt samtidig med, at EU's slagkraft – både indadtil og udadtil – vil blive styrket betydeligt.

Rundvisning I

Mere åbenhed og rene linjer – Farvel til arkitektens mareridt

De fleste har nok på ét eller andet tidspunkt prøvet at "ramme muren", når EU var på dagsordenen – hvad enten det var foran tv-skærmen, over hækken med naboen eller lige inden EU-valgdagen nærmede sig. For hvorfor skal det hele være så komplekst, og hvorfor skal der konstant vedtages en ny traktat? Som vælger har man dårligt sat sig ind i én, før stats- og regeringscheferne er i fuld sving med den næste. Ikke overraskende har det skabt en betydelig usikkerhed: For hører det aldrig op, og hvad ligger der i den nye traktat, som venter forude? Og hvordan kan man for øvrigt have tillid til et politisk system, der kun træffer beslutninger bag lukkede døre?

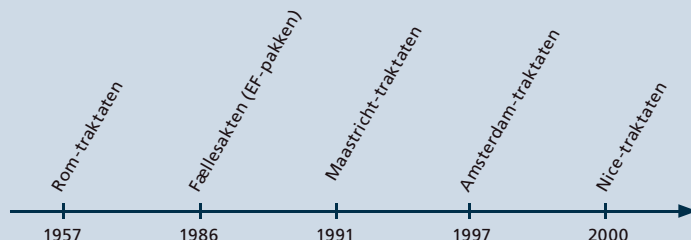
Med forfatningstraktaten har EU taget konsekvensen af det uholdbare i den situation. Naturligvis er det ikke sikkert,

at forfatningstraktaten holder i adskillige årtier, men det er faktisk målsætningen. Formålet med forfatningstraktaten er simpelthen at give et langtidsholdbart svar på, hvor meget magt EU skal have, og ikke mindst gøre det lettere for borgerne at følge slagets gang i Bruxelles. Kort sagt: arkitektens mareridt skal rives ned og erstattes af nyt, moderne byggeri!

TRAKTATEN FORENKLES

Lad det være sagt med det samme: EU-samarbejdet vil fortsat være komplekst, og forfatningstraktaten egner sig næppe til godnatlæsning eller til folkeskoleelever i de små klasser. Men i forhold til tidligere har EU-landene foretaget intet mindre end et kvantespring. For det første har forfatningstraktaten sat en stopper for den groteske situa-

EU'S TILBYGNINGER – FRA ROM- TIL NICE-TRAKTATEN



CHARTERET FOR GRUNDLÆGGENDE RETTIGHEDER – EN KLARGØRING AF BORGERNES RETTIGHEDER

”EU ingen adgang”. Med forfatningstraktaten er det for første gang blevet slået fast med syvtommersøm, at EU ikke må lovgive og administrere på en sådan måde, at f.eks. borgernes ytrings- eller forsamlingsfrihed påvirkes negativt. Hermed indeholder forfatningstraktaten også en betydelig styrkelse af borgernes rettigheder. Konkret er dette sket ved at traktatfæste det såkaldte charter for grundlæggende rettigheder. Her defineres rettigheder som ligestilling, ytringsfrihed, ejendomsret og lignende. Charteret er rettet mod EU’s institutioner som f.eks. Kommissionen.

Derimod kan det ikke anvendes over for medlemsstaternes nationale myndigheder – med undtagelse af, når de gennemfører EU’s lovgivning. Det fremgår direkte af charteret, at det ikke udvider EU’s nuværende kompetencer og dermed heller ikke ændrer forholdet til den danske grundlov.



tion, at man som EU-interesseret skal låne en hel hyldemeter af traktater, hvis man vil sætte sig ind i EU’s traktatgrundlag. For første gang har stats- og regeringscheferne gjort sig den ulejlighed at skrive hele striben af EU-traktater – lige fra Rom- til Nice-traktaten – sammen til én bog. Vil man danne sig et overblik over samarbejdet, vil det fremover være tilstrækkeligt at kaste et blik i forfatningstraktaten. Tilsvarende behøver man ikke længere at kæmpe med et stort antal finurlige måder, hvorpå EU kan træffe beslutninger. Med forfatningstraktaten er der nemlig blevet luget godt og grundigt ud i antallet af beslutningsprocedurer.

For det andet har EU-landene med forfatningstraktaten også slået dørene op til EU’s forhandlingslokaler. Når EU

i dag vedtager stribevis af lovgivning, der påvirker borgernes hverdag, kan det ikke være rigtigt, at forhandlingerne foregår som i det klassiske diplomati. Diskussioner om fødevarerkrav, beskæftigelsesinitiativer og arbejdsmarkedspolitik bør ikke vedtages, som om der var tale om statshemmeligheder. Med forfatningstraktaten har EU derfor besluttet, at ministrenes forhandlinger om lovforslag vil foregå i åbenhed.

Præcis fordi EU i dag beskæftiger sig med indenrigspolitik, har medlemsstaterne også forsøgt at styrke de nationale parlamenters rolle. Fremover vil det således være sådan, at de nationale parlamenter får retten til at vurdere, om et konkret forslag nu også ligger inden for rammerne af de emner, EU må beskæftige sig med (”nærhedsprincippet”).

Hvis en større gruppe af parlamenter mener, at et forslag rammer uden for skiven, skal Kommissionen genoverveje det.

Endelig er det med forfatningstraktaten også lykkedes at skabe klarhed over, hvad EU overhovedet skal beskæftige sig med. Hidtil er det faktisk ikke noget, der fremgår af traktaterne. Vil man skabe sig et overblik over EU's kompetencer, er man i dag derfor tvunget til at rekvirere samtlige domme fra EF-domstolen i Luxembourg. Med forfatning-

straktaten er situationen blevet langt lettere. I starten af forfatningstraktaten står der nemlig, hvilke emner der ligger inden for EU's arbejdsområde. Mindst lige så afgørende er det, at traktaten nu entydigt slår fast, at EU kun har de kompetencer, medlemsstaterne har tildelt i forfatningen. Kompetencer, der ikke er tildelt Unionen i forfatningen, bliver hos medlemsstaterne.

HVOR HAR EU MAGT? EKSEMPLER PÅ EU'S KOMPETENCER		
EU har enekompetence	EU og medlemsstaterne deles om kompetencen. Medlemsstaterne kan kun handle, hvis EU ikke gør det	EU har supplerende kompetence og kan bidrage til at koordinere de 25 nationale politikker
• Toldunionen	• Det indre marked	• Sundhed
• Den fælles handelspolitik	• Landbrug og fiskeri	• Kultur
• Euroen	• Miljø	• Uddannelse

DI OG CO-INDUSTRI MENER

■ Forfatningstraktaten har med ét gjort EU-samarbejdet mere tilgængeligt. En sådan klargøring og simplificering af samarbejdet er hårdt tiltrængt og en af forudsætningerne for, at den folkelige opbakning til EU kan blive styrket. Uden en sådan styrkelse vil EU på sigt ikke kunne blive den organisation, der for alvor løser europæernes problemer – lige fra øget beskæftigelse til terrorbekæmpelse.

■ Traktatgymnastik og medlemsstaternes næsten konstante ændring i traktaterne har været med til at skabe usikkerhed om, hvor langt og hvor hurtigt samarbejdet ville udvikle sig. Det er derfor glædeligt, at der med forfatningstraktaten nu er blevet sat punktum i den permanente regeringskonference og dermed skabt klarhed over EU's kompetencer.

■ EU træffer i dag beslutninger, som påvirker den almene borger. Det er derfor uacceptabelt, at europæiske vælgere hidtil ikke har haft en jordisk chance for at følge med i lovgivningen. DI og CO-industri støtter, at EU-forhandlinger om lovgivning fremover vil foregå i åbenhed og hilser i øvrigt velkommen, at vi i forbindelse med forfatningstraktaten får en debat om EU's fremtid.



Rundvisning II

Mere slagkraft indadtil

– Forfatningstraktaten og EU's institutioner

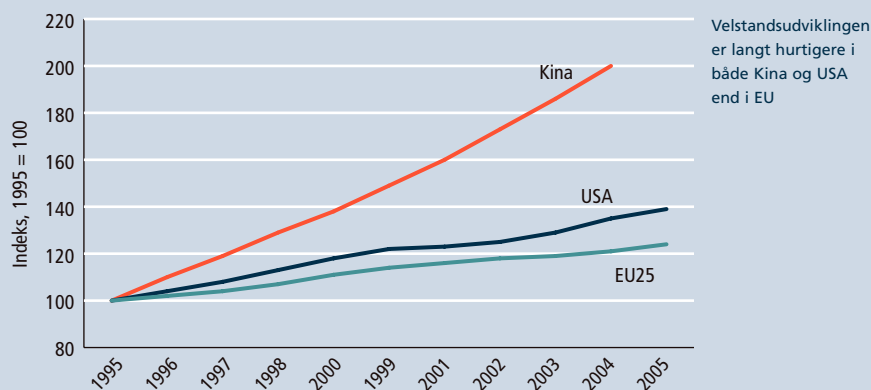
Stort set hver dag kan man i europæiske aviser læse, at flere arbejdspladser og mere produktion er rykket til Asien eller USA. Ganske vist har EU's stats- og regeringschefer i juni 2000 besluttet, at EU skal være den mest konkurrencedygtige region i verden i 2010 ("Lissabonstrategien"). I øjeblikket rykker EU imidlertid ikke nærmere mod førerfeltet, men sakker tværtimod yderligere bagud. Skal EU være i stand til at klare sig i den skærpede internationale konkurrence, er der derfor behov for en helt anderledes beslutsomhed. F.eks. bør EU-landene tage nye initiativer inden for det indre marked og én gang for alle reformere EU's landbrugspolitik. Europa har sim-

pelthen ikke råd til at bruge pengene på fortidens erhverv frem for fremtidens. Og Europa har ikke råd til, at de enkelte medlemsstater kaster sig ud i national enegang. EU har kun en chance for at indhente f.eks. amerikanernes forspring inden for forskningsverdenen, hvis vi "pooler" vore ressourcer. Hvert enkelt lands forskningsmiljø er for lille til at kunne konkurrere med USA.

Skal EU kunne løfte opgaven som problemknuser, er der imidlertid brug for slagkraft. Allerede i dag er EU's beslutningsproces en særdeles langsomme- lig affære. Ofte tager det flere år, før medlemsstaterne har fundet hinanden

EU I STAMPE

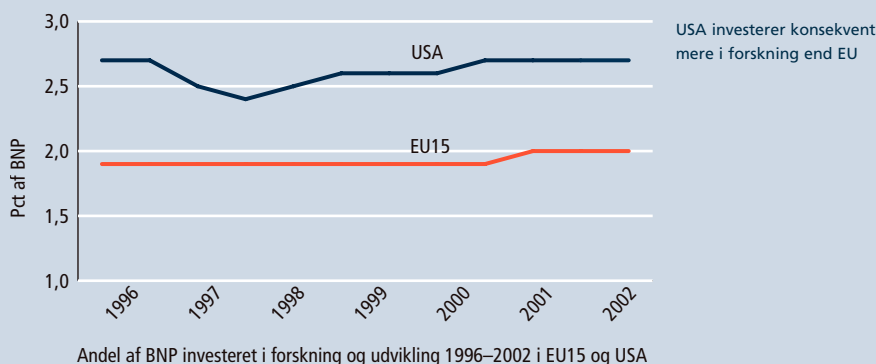
– BNP-UDVIKLING I EU, USA OG KINA



Note: 2004 og 2005 er prognoser

Kilde: Eurostat og IMF, 2004

EU INVESTERER FOR LIDT I FREMTIDEN – USA'S OG EU'S FORSKNINGSBEVILLINGER



Kilde: Eurostat

ved forhandlingsbordet. Hermed mister Europa kostbar tid. Dette "tidstab" vil blot blive endnu større, når kompromiserne fremover skal indgås mellem 27 lande. Ja, EU-samarbejdet vil ganske enkelt sande til, hvis man blot lukker 12 lande ind, uden at se beslutningsmekanismen efter i sømmene. Helt overordnet er det derfor den anden målsætning med EU's forfatningstraktat, at EU's institutioner skal bygges om, så de kan fungere med de mange nye medlemsstater. Konkret har medlemsstaterne taget initiativ til tre afgørende ombygninger.

MERE STRØM PÅ EU'S MINISTERRÅD

Enhver, der har prøvet at deltage i forsamlinger, hvor alle skal være enige, kan givetvis fortælle lange historier om, hvor frustrerende det kan være. Netop fordi alle har "vetoret", er det så som så med

kompromisviljen, da man jo bare kan bide sig fast i bordkanten. Resultatet er alenlange forhandlinger og stærkt udvandede kompromiser. Det er præcist for at undgå dette, at EU med forfatningstraktaten for det første har taget fat på Ministerrådet. Hvis EU skal kunne levere resultater, er det nødvendigt, at flere beslutninger kan træffes med flertalsafgørelser. Ellers vil EU – med 27 lande – ikke kunne rykke sig ud af stedet. Risikoen vil bl.a. være, at de store lande mister tålmodigheden og i stedet forsøger at klappe tingene af på to- eller tremandshånd uden for EU-regi.

Konkret har EU-landene med forfatningstraktaten rykket en hel stribe nye områder over i bunken af flertalsafgørelser. Størstedelen af de nye områder knytter sig til det retlige samarbejde. På samtlige områder, hvor der nu kan stemmes, har Europa-Parlamentet fået medindflydelse. Hermed har Parlamentet på ny

FLERTALSAFGØRELSE

– VEJEN FREM FOR DET UDVIDEDE EU

Eksempler på områder, hvor der fortsat er enstemmighed:	Eksempler på nye områder med flertalsafgørelser:
• Skatteharmonisering • Udenrigs- og sikkerhedspolitik • EU's budget • Store dele af det arbejdsmarkeds-politiske område	• Asyl- og indvandringspolitik • Politisamarbejde • Energilpolitik • Industriel ejendomsret / patent-området

trukket sig ud af en regeringskonference som en af de store vindere.

Som det fremgår af boksen, vil der fortsat være en række følsomme områder, som kun kan afgøres, hvis alle lande er enige. Det drejer sig bl.a. om udenrigs-politikken og skatteområdet. Med til

billedet hører dog, at de mere integrati-onsvrige lande har sikret sig muligheder for at gå videre på egen hånd.

Udover at lægge flere områder over i bunken af flertalsafgørelser har stats- og regeringscheferne også ændret reglerne for, hvad der skal til for at samle et

MERE FLEKSIBILITET TIL DEN UDVIDEDE UNION

Én for alle, alle for én. Dette princip kan være en sikker vej til handlingslammelse med 25 eller flere beboere. Præcis derfor var det afgørende for f.eks. Tyskland, at forfatningstraktaten også indeholder nogle metoder til at bryde dødvandet. Den første udgør kernen af den nationale politiske aftale, som regeringen indgik med bl.a. SF om forfatningstraktaten i november 2004. På "eurospeak" går metoden under den spidsfindige betegnelse, passerellen. Med den paragraf i hånden kan EU-landene på et senere tidspunkt, vel at mærke uden at indkalde til en regeringskonference, beslutte at rykke et eller flere politi-ko mråder fra enstemmighed over i bunken af flertalsafgørelser. Det kræver imidlertid, at alle lande kan acceptere det. Hermed kan Storbritannien, Danmark eller hvem, der måtte ønske det, til hver en tid blokere for en sådan beslutning. I den politiske aftale er regeringen blevet enige med socialdemokraterne, SF og Det Radikale Venstre om, at hvert af partierne har vetoet, når Danmark skal tage stilling til passerellen på følsomme områder.

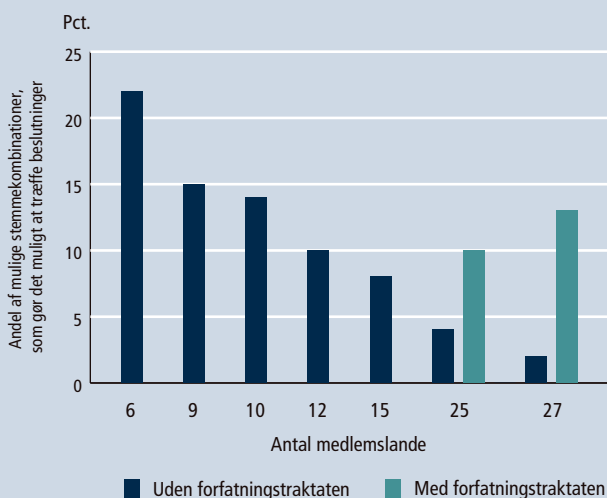
Set i det perspektiv er det nok en helt anden paragraf, der i højere grad vil kunne bringe EU ud af dødvandet, nemlig den såkaldte fleksibilitetsparagraf. Forfatningstraktaten styrker nemlig en gruppe EU-landes muligheder for at gå videre på egen hånd (forstærket samarbejde). F.eks. kan en gruppe på ni lande nu gå videre på selskabsskatteområdet, og oven i købet vedtage initiativer med flertalsafgørelser, som naturligvis kun er bindende for gruppen.

flertal. Dette er én af de vigtigste ændringer i forfatningstraktaten. Hvis EU-landene blot valgte at køre videre med Nice-traktatens definition af et flertal, ville EU bringe sig selv i en situation, hvor stort set intet kunne gå igennem. Faktisk skal der i dag hele tre flertal til for, at en beslutning kan vedtages. Dertil kommer, at systemet er så komplekst, at man næsten skal have en phd.grad i matematik for at kunne regne ud, hvornår flertallet er i hus.

Med forfatningstraktaten er EU-landene blevet enige om et helt nyt flertalssystem. De har så at sige besluttet, at der skal lægges en ny og stærkere strømfor- syning ind i det nye europæiske hus, der vil være i stand til at trække de væsent- ligt tungere beslutningsprocesser efter

udvidelsen. Talknuserøkonomer med speciale i Ministerrådets forhandlinger har allerede regnet ud, at det med det nye flertalssystem vil blive væsentligt let- tere for EU at træffe beslutninger. Med Nice-traktatens regler vil det derimod blive dobbelt så vanskeligt for EU-27 som for EU-15 at blive enige om noget. Hermed vil EU få vanskeligt ved at træf- fe de mange beslutninger, der skal sikre væksten og beskæftigelsen i Europa i de næste mange år.

DET BLIVER LETTERE AT TRÆFFE BESLUTNINGER – BESLUTNINGSDYGTIGHED I MINISTERRÅDET



Når et forslag skal vedtages i Ministerrådet, skal en række lande med stemmer gå ind for det. Stemmereglerne er indviklede, og der er blevet færre og færre af de mulige kombinationsmuligheder, som gør det muligt at nå i mål. Helt galt er det blevet efter udvidelsen, hvor det med den nuværende traktat kun er et par procent af de mulige kombinationer, der vil føre til en beslutning. Med forfatningstraktaten bliver det igen lettere.

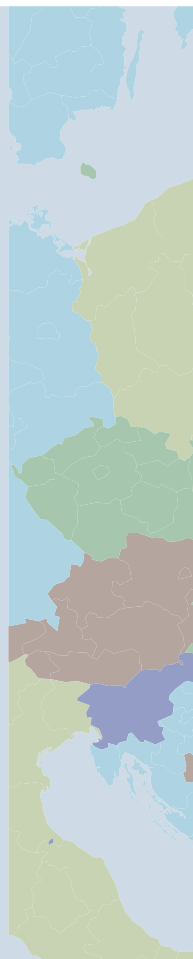
Kilde: "Winners and losers", Baldwin & Widgren, CEPS, 2004

EN NY STRØMFORSYNING – MINISTERRÅDETS NYE FLERTALSSYSTEM

Den nye strømforsyning vil sætte mere strøm på EU's beslutningsprocesser. Talknuserøkonomerne har allerede peget på, at EU-27 rent matematisk bliver mindst lige så beslutningsdygtigt, som da der kun var 12 medlemsstater om bordet.

Kort fortalt går det nye system ud på, at EU-landene forkaster det gamle stemmesystem, hvor hvert land er udstyret med et bestemt antal stemmer og erstatter det med det dobbelte flertal. I stedet for at tælle stemmer skal man i fremtiden tælle lande og hoveder. Fremover skal mindst 55 pct. af EU-landene med mindst 65 pct. af EU's samlede befolkning kunne gå ind for et forslag, før det kan vedtages.

Som et tegn på, at forfatningstraktaten ikke er en mirakelkur, men et politisk kompromis, vil det nye system først blive installeret i 2009. Det er så at sige bestilt og betalt, men det bliver først leveret om fem år. Indtil da gælder Nice-traktatens regler, der leverer væsentlig svagere strøm til beslutningsprocesserne. Hermed står det allerede klart, at EU-samarbejdet frem til 2009 vil gå betydeligt ned i tempo. At der er tale om et politisk kompromis understreges desuden af, at stats- og regeringscheferne også blev enige om nogle "sikkerhedsrelæer", som medlemsstaterne kan aktivere, hvis de frygter at blive stemt ned på følsomme politiske områder. F.eks. kan lande, som er lige ved at kunne samle et blokerende mindretal, insistere på, at sagen udskydes og tages op på et EU-topmøde.



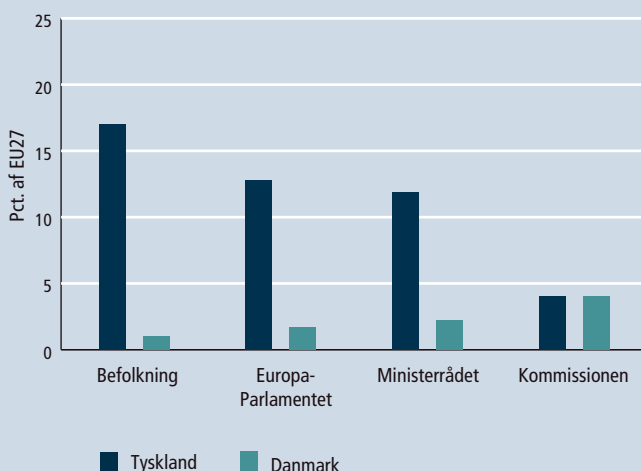
SKIFTEHOLDSARBEJDE I KOMMISSIONEN

For det andet har forfatningstraktaten også forsøgt at tilpasse Kommissionen til udvidelsen. Helt overordnet er der ikke blevet pillet ved Kommissionens opgaver. Også efter forfatningstraktaten er det kun Kommissionen, der f.eks. kan udarbejde lovforslag. Den største ændring i Kommissionens arbejde er derfor, at der nu indføres skifteholdsarbejde. Kommissærposterne vil ganske enkelt

gå på tur. I perioder vil Danmark derfor ikke have en kommissær. Da kommissæren vælges fem år ad gangen, vil det dog kun være tilfældet i hver tredje Kommission. I 10 ud af 15 år vil der derfor være en dansker på kommissærholdet. Med 27 lande vil holdet bestå af 18 kommissærer.

Selvom skifteholdskommissionen allerede har skabt betydelig debat herhjemme, er ideen ikke ny. Den blev allerede

DANSK DEMOKRATISK OVERSKUD – EN DANSKER HAR MERE INDFLYDELSE END EN TYSKER



Forskellen på Tysklands og Danmarks befolkningsandele og indflydelse i EU's institutioner med forfatningstraktaten.

Kilde: Baldwin og Widgren, 2004 og egne beregninger

vedtaget med Nice-traktaten. Her blev EU-landene enige om at indføre den, når antallet af medlemsstater oversteg 27. Med forfatningstraktaten er der derfor kun sket det, at datoen har rykket sig. Det bliver nemlig først fra 2014, at medlemsstaterne skal rotere. Indtil da vil alle lande have en kommissær.

Selvom princippet om "én kommissær pr. land" af mange opfattes som afgørende for Kommissionens legitimitet, er der tale om et passende kompromis mellem legitimitet og effektivitet. For det første vil rotationen foregå på lige vilkår. Danmark og Malta vil således være lige så ofte repræsenteret i Kommissionen som Tyskland og Frankrig. Indtil Nice-traktaten var situationen en ganske anden. Her var de store

lande sikret to pladser, hvorimod de små måtte nøjes med én hver.

For det andet er det vanskeligt at komme uden om, at der i en stor Kommission med over 25 medlemmer sandsynligvis ville være blevet skabt et uformelt A- og B-hold. Jo større Kommissionen er, jo større er sandsynligheden for, at der opstår en indercirkel af de egentlige beslutningstagere. Fastholder man princippet om en kommissær pr. land, ville fordelingen af disse poster foregå efter jungleloven. Set med danske øjne ville der således ikke være meget vundet ved at sikre sig en fast plads ved bordet, hvis det viste sig at være børnebordet. Så er det bedre i perioder at være placeret ved højbordet!

Endelig hører det med, at en mindre Kommission alt andet lige vil være mere funktionsdygtig. Hvis hver kommissær i et EU-27 skal have sit eget ressortområde, vil politikområderne blive skåret op i så smalle stykker, at der på forhånd vil være lagt op til betydelige ressortkrige.

MERE KONTINUITET PÅ TOPPLAN

Sidst men ikke mindst er der med forfatningstraktaten sat en stopper for, at ledelsen af EU's topmøder går på rundtur hver sjette måned. Som bekendt holdes der fire topmøder om året. Med 25 og snart flere lande om bordet vil kontinuiteten gå fløjten, hvis der konstant skiftes ud i formandskabsstolen. Ikke overraskende er der også behov for en stærkere hånd, når der skal holdes styr på 25. Resultatet er, at samtlige topmøder fremover vil blive styret af en

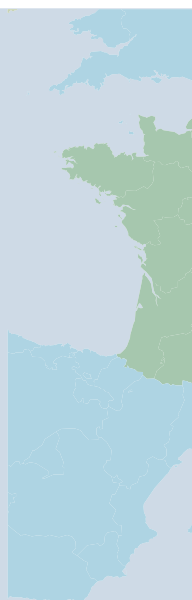
ny person, nemlig en fast formand for Det Europæiske Råd. Formanden skal kun lede topmøderne – og altså ikke også stå i spidsen for f.eks. miljøministtermøderne.

På tysk, fransk og engelsk kommer den nye formand for Det Europæiske Råd til at gå under betegnelsen "Præsident". Det har allerede givet anledning til betydelig debat herhjemme. Også her er der imidlertid god grund til at holde tungen lige i munden. Når det kommer til stykket, har størstedelen af medlemsstaterne nemlig allerede anvendt præsidentbetegnelsen, når det gjaldt den gamle formandskabsordning. På engelsk blev Anders Fogh Rasmussen derfor under det danske formandskab i 2002 kaldt "President Rasmussen", hvorimod vi i Danmark nøjedes med det mere jordnære "Formand Rasmussen".

"PÅ DET DANSKE FORMANDSKABS VEGNE" – DE NATIONALE FORMANDSKABER FORTSÆTTER

Selvom formanden for Det Europæiske Råd overtager styringen af topmøderne, er det ikke sket med de nationale formandskaber. Også fremover vil danske politikere derfor kunne sætte sig i formandskabsstolen. Den eneste forskel i forhold til tidligere er, at Danmark ikke vil skulle lede topmøderne og udenrigsministermøderne. Da opgaven med at holde styr på hele lovgivningsmaskineriet kan være noget tung for nogle af de nye medlemsstater, har forfatningstraktaten også indført en ordning, hvor lande kan indhente hjælp fra de foregående og efterfølgende formandskaber. Groft sagt: Vi har fået en formandskabsmodel med støttepædagog!

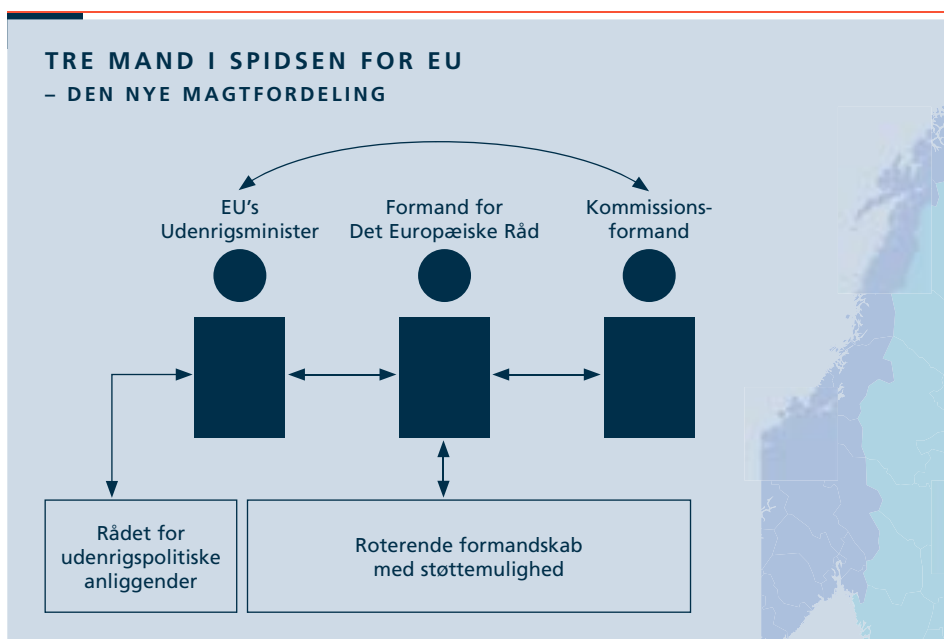
Den nye formand for Det Europæiske Råd udpeges af stats- og regeringscheferne for en periode på to og et halvt år, med mulighed for genudpegelse i yderligere en periode.



I stedet for at lade sig forskrække af terminologien er det derfor også på dette punkt langt mere frugtbart at stille skarpt på det faktiske indhold. Formandens hovedopgave bliver at fungere som en effektiv mødeleder og sammen med Kommissionsformanden give medlemsstaterne gode råd om vejen frem i EU-samarbejdet. Desuden skal formanden ved forskellige ceremonier være en slags kransekagefigur, der repræsenterer EU's farver. Formanden er med andre ord stats- og regeringschefernes "hjælper" og altså ikke deres

overordnede. Eller som det også er blevet udtrykt: Den nye formand er tættere på Dronningemoderen end på George W. Bush!

Da EU med forfatningstraktaten også har oprettet en udenrigsministerpost (se nedenfor), er der imidlertid lagt op til et betydeligt koordineringsarbejde i toppen af EU-systemet. Uden tvivl vil EU's kommende slagkraft i høj grad afhænge af, om det lykkes for de tre at finde fælles fodslag.

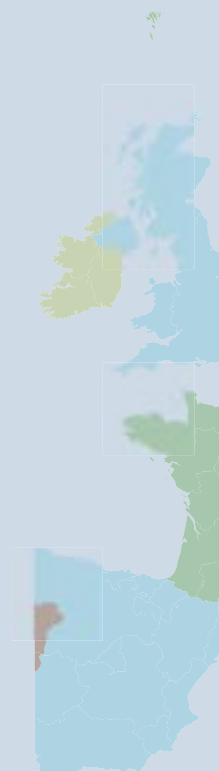


DI OG CO-INDUSTRI MENER

■ Et EU med snart 27 medlemsstater kan ikke fungere med de samme beslutningsregler, som et EU med 15. På mange måder er forfatningstraktaten derfor anden halvleg på de udvidelsesforhandlinger, der blev afsluttet i København.

■ En styrkelse af EU's institutionelle slagkraft er en vigtig brik i kampen for mere vækst og beskæftigelse i EU. Ganske vist skaber den nye traktat ikke i sig selv flere jobs, men traktaten muliggør, at EU kan vedtage initiativer, som netop vil styrke EU's chancer for at klare sig i den skærpede globale konkurrence.

■ Det institutionelle kompromis om stemmевægte, flertalsafgørelser og antallet af kommissærer sikrer en passende balance mellem de store og de små lande. Desværre vil flere af kompromiserne først træde i kraft på et senere tidspunkt. I en verden med skærpet international konkurrence er det en dyr og unødvendig omvej. På den anden side er det udtryk for EU-samarbejdets karakter: EU er et samarbejde, hvor lande ikke blot tromles ned, når der skal træffes vigtige beslutninger.



Mere slagkraft udadtil

– Forfatningstraktaten og sikkerhedspolitikken

Terrorangreb på tvillingetårnene i New York, gidseldrama i Moskva og Sydrusland og bombeangreb på togpassagerer i Madrid. Blot dette lille udsnit af de sidste års terrorbegivenheder viser, at den internationale sikkerhedspolitiske situation er stærkt forandret. Tidligere tiders terrorbalance mellem Sovjetunionen og USA er erstattet af en situation, hvor terrorangreb er blevet en fast bestanddel af international politik. Pludselig kan konflikter bryde ud i lys lue; og pludselig kommer trusler ikke kun fra stater, men i høj grad også fra terrornetværk som Al Queda.

Som de tragiske begivenheder i Madrid understreger, er terror bestemt ikke kun noget, der rammer USA. Europas sikkerhed er i høj grad også i fare. Med til billedet hører også, at terror påvirker Europas økonomi. Alene truslen om terror er således med til at påvirke investeringslysten og dermed også beskæftigelsen.

Skal Europa forsvare sin sikkerhed, er der derfor behov for et kursskifte. Europa kan ikke fortsætte med at køre på sikkerhedspolitisk frihjul. Transnationale problemer som terrorisme kan ikke delegeres til verdens eneste

supermagt, men må løses i fællesskab. Og skal Europa for alvor få ørenlyd i Washington, er chancerne uden tvivl bedre, hvis EU-landene kan tale med én stemme. Det kræver imidlertid, at EU får en helt anden slagkraft på den internationale scene – både i form af en stærkere repræsentation, men også i form af krudt og kugler. Det er trods alt vanskeligt at bekæmpe terrornetværk ved hjælp af militære midler, når Europa ikke er udstyret med transportfly til at fragte soldater frem.

ÉN UDENRIGSMINISTER

– MED TO HATTE

Med forfatningstraktaten har EU-landene for det første styrket mulighederne for, at EU kan føre en samlet udenrigspolitik, der trækker på samtlige instrumenter i EU's værktøjskasse – lige fra økonomisk hjælp over politiske aftaler til militær indgriben. Tidligere var det sådan, at udenrigspolitikken var splittet op på to aktører. Groft sagt havde Ministerrådets høje repræsentant, Javier Solana, ansvaret for politikken, hvori- mod udenrigskommissæren stod for pengekasen. Med forfatningstraktaten er disse to roller blevet lagt sammen til ét job, nemlig EU's nye udenrigsminister.

Udenrigsministeren har så at sige to hatte på, både en Kommissions- og en Ministerråds-hat.

Selvom de to hatte netop er styrken i konstruktionen, er den samtidig også lidt af et eksperiment. For hvad sker der, hvis udenrigsministerens to "arbejdsgivere" ikke er enige? Vil han så være loyal over for Ministerrådet eller Kommissionen? Som enhver ved, der har prøvet at være tilknyttet to chefer på en arbejdsplads, er det ikke altid lige let. Opgaven lettes heller ikke af, at udenrigsministeren skal koordinere med to andre stærke EU-aktører, formanden for Kommissionen og den nye faste formand for Det Europæiske Råd.

Uden tvivl vil alene betegnelsen udenrigsminister på ny give anledning til debat. For er det ikke kun stater, der har en udenrigsminister, og er EU dermed ikke på vej til at blive en stat og lægge de nationale udenrigspolitikker i graven? Som det sikkert er fremgået, er svaret på ny nej. Med udenrigsministerposten har EU-landene fået en stærk hjælpende hånd, der bl.a. skal repræsentere EU på den internationale scene og fungere som mødeleder, når udenrigsministrene mødes. Er medlemsstaterne uenige, kan udenrigsministeren ikke handle på egen hånd. Sat på spidsen, er der derfor ikke tale om, at EU har fået sin egen Condoleezza Rice. EU er fortsat 100 pct. afhængig af medlemsstaternes udenrigspolitik.

FORSVARSPOLITISK "FITNESSCENTER"

EU har traditionelt satset på den "bløde" sikkerhedspolitik i form af udviklingsbistand, politisk dialog m.v. Den hårde sikkerhedspolitik – lige fra militær indgriben til territorielt forsvar – var for de fleste EU-landes vedkommende delegeret til NATO.

Med forfatningstraktaten ændres der ikke radikalt på den situation. NATO vil fortsat udgøre krumtappen for Europas sikkerhed. Med forfatningstraktaten har europæerne imidlertid ønsket at signalere, at landene står sammen i kampen mod terror. Derfor er de blevet enige om en såkaldt solidaritetsklausul, der fastslår, at et terrorangreb på ét EU-land fremover vil være et angreb på alle. Dertil kommer, at EU-landene med forfatningstraktaten har oprettet et slags forsvarspolitisk "fitness center", der skal styrke medlemsstaternes muligheder for at opnå en større militær slagstyrke. Som situationen er i dag, har EU-landene ikke alene vanskeligt ved at gennemføre avancerede militære aktioner på egen hånd; de har også vanskeligt ved at bidrage aktivt til NATO-aktioner. F.eks. gennemførte amerikanske fly 85 pct. af præcisionsbombetogterne under Kosovo-krigen.

Med det nye forsvarsagentur – eller fitness-center – vil europæerne for første gang forsøge at koordinere deres militære investeringer og forskning. Pointen er nemlig, at EU-landene, trods betydelige forsvarsbudgetter, ikke får

FORSVARSPOLITISK UDBRUD

"Solidaritetsklausulen" i EU gælder kun indenfor terrorangreb samtidig med, at forfatningstraktaten faktisk lægger op til, at der oprettes en forsvarspolitisk udbrydergruppe. Der er ganske enkelt så stor forskel på medlemsstaternes mulighed og villighed til at gennemføre avancerede militære aktioner, at et "én for alle, alle for én-princip" næppe er vejen frem. Langt mere sandsynligt er det, at en mindre gruppe EU-lande (med Storbritannien og Frankrig i spidsen) vil påtage sig at gennemføre krævende forsvarspolitiske aktioner, evt. på vegne af EU.



synderligt meget forsvar for pengene. Det skyldes bl.a., at landene køber ind uden at skele til, hvilket militært udstyr naboen allerede er i besiddelse af. Hvis medlemsstaterne nu kan slå ind på et kursskifte, er der i hvert fald en chance for, at Europa på sigt kan yde et mere effektivt militært bidrag til den internationale stabilitet.

TILBYGNING PÅ DET RETLIGE OMRÅDE

Endelig styrker forfatningstraktaten også medlemsstaternes chancer for at bekæmpe terror og for den sags skyld også organiseret kriminalitet ved hjælp af det politimæssige og strafferetlige samarbejde. Da terroristceller går i "dvale" i mange forskellige lande – og hurtigt krydser grænserne – må myndighederne have bedre muligheder for at følge trop. Det gælder især efter, at de fleste EU-lande har ophævet den interne grænsekontrol. Med forfatningstraktaten har medlemsstaterne for det første styrket samarbej-

det ved at gøre flertalsafgørelser til den nye tommelfingerregel. Hermed vil der komme betydelig mere strøm på det retlige samarbejde. Ydermere står der nu sort på hvidt i traktaten, at landene på sigt skal indføre et fælles grænsekontrollsystem af de ydre grænser, og at landene i tilfælde af flygtningestrømme skal udvise solidaritet over for hinanden. Derudover åbner traktaten også for, at politisamarbejdet (EUROPOL) styrkes. Selvom arrestationer fortsat kun må foretages af nationale myndigheder, får EUROPOL nu lov til at deltage i efterforskning og operative aktioner sammen med nationalstaternes myndigheder.

DANMARK MÅ BLIVE UDENFOR!

Med forfatningstraktaten har Danmark fået lov til at tage forbeholdene med over i den nye bygning. Da medlemsstaterne netop har valgt at bygge til på de områder, hvor Danmark står udenfor, har forbeholdene imidlertid fået vokseværk. Eller udtrykt på en anden måde:

Med forfatningstraktaten vil Danmark stå uden for endnu flere områder.

På det retlige område vil Danmark fremover også være afskåret fra at deltage i det strafferetlige og politimæssige samarbejde. I dag gælder det retlige forbehold "kun" udlændingepolitikken og det civilretlige samarbejde. Da netop det strafferetlige og politimæssige samarbejde er afgørende for EU's terrorbekæmpelse, kan det få stor betydning for Danmark³. Det samme gælder det udvidede forsvarspolitiske forbehold. Her vil Danmark både stå uden for det nye forsvarsagentur og solidaritetsklau-

sulen i forbindelse med et terrorangreb. Hermed kan forsvarsforbeholdet, der oprindeligt var tænkt som et forbehold over for en mulig europahær, pludselig få konsekvenser for Danmarks indre sikkerhed. ØMU-forbeholdet er derimod stort set uændret. Dog er den såkaldte euro-gruppe, hvor euro-landenes finansministre mødes, for første gang blevet formaliseret, samtidig med at landene har udnævnt en såkaldt "Mr. Euro" til at repræsentere dem på den internationale scene. Da unionsborgerskabsforbeholdet i forvejen er fuldstændigt blottet for indhold, er der ingen ændringer på dette område.

VOKSEVÆRK

– DE DANSKE FORBEHOLD EFTER FORFATNINGSTRAKTATEN

EURO

Eurogruppen og "Mr. Euro"
Fælles mønt

FORSVAR

"Solidaritetsklausul" overfor terror Forsvarsagentur
Militær krisestyring

RETLIGT SAMARBEJDE

Strafferet Politisamarbejde
Udlændingepolitik Civilretligt samarbejde

☒ Med forfatningstraktaten

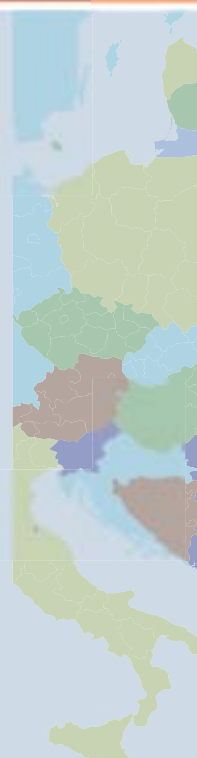
☐ I dag

DI OG CO-INDUSTRI MENER

En af verdens stærkeste økonomier kan ikke køre på frihjul, når det gælder om at bekæmpe f.eks. terrorisme. Det skyldes ikke mindst, at både Europas sikkerhed og velfærd i høj grad påvirkes negativt af terrortruslen. DI og CO-industri støtter derfor de initiativer i forfatningstraktaten, der vil styrke EU's slagkraft og troværdighed på den internationale scene.

Allerede i dag har det forsvarspolitiske og retlige forbehold betydelige konsekvenser for Danmark. På det retlige område kan Danmark f.eks. ikke deltage i familieretlige spørgsmål og EU's fælles regler om konkurser. Især sidstnævnte rammer danske virksomheder.

Med forfatningstraktaten får disse to forbehold yderligere vokseværk. Hermed er Danmark reelt på sidelinien, når det gælder EU's samlede svar på situationen efter 11. september og terrorangrebet i Madrid. For DI og CO-industri er det afgørende, at Danmark hurtigst muligt kan forlade sidelinien og blive fuldt og helt medlem af EU.



Skrivebordsprojekt eller Europas fremtid?

– Fra vedtagelse til virkelighed

Siden juni 2004 har tegningerne til det nye europæiske hus ligget klar i skufferne. Spørgsmålet er imidlertid, om de er dømt til at blive i skrivebordsskuffen. Som allerede nævnt vil forfatningstraktaten sætte ny europarekord i folkeafstemninger. Den hidtidige rekord var Maastricht-traktaten, hvor tre lande holdt afstemninger. Denne gang vil antallet af afstemninger komme op på ti. Dermed er der lagt op til et nervepirrende drama om forfatningstraktatens videre skæbne. Blot et kort kig over Nordsøen vidner i hvert fald om, at briterne meget vel kan forkaste traktaten.

Det brændende spørgsmål i Europa er derfor, hvad der sker, hvis ét eller flere lande stemmer nej. Som bekendt er det

altid vanskeligt at spå – ikke mindst om fremtiden. Reelt er der da heller ikke nogen, som helt håndfast kan svare på spørgsmålet. Der findes ganske enkelt ingen drejebøger for en sådan situation. Det juridiske svar er ellers ligetil: Hvis blot ét land stemmer nej, må forfatningstraktaten blive i skrivebordsskuffen. I praksis er det imidlertid de færreste, der tror på det. Da forfatningstraktaten er medlemsstaternes nødvendige svar på situationen efter udvidelsen og 11. september, vil de forsøge at kaste sig ud i en redningsaktion. EU-eksperter har peget på, at der grundlæggende er tre muligheder⁴.

Den første er en gammel kending fra historiebogen, nærmere bestemt da

REKORD I FOLKEAFSTEMNINGER – TI LANDE STEMME

SPANIEN 22. februar 2005

FRANKRIG 29. maj 2005

HOLLAND 1. juni 2005

LUXEMBOURG 10. juli 2005

DANMARK 27. september 2005

POLEN efteråret 2005

IRLAND efteråret 2005

PORTUGAL december 2005

STORBRITANNIEN forår/sommer 2006

TJEKKIET forår/sommer 2006

Danmark og Irland stemte nej til henholdsvis Maastricht- og Nice-traktaten. I begge tilfælde blev situationen løst ved, at landene (efter en politisk aftale med EU) stemte ja til traktaten ved en ny folkeafstemning. Danmark fik de fire forbehold; Irland en politisk erklæring om forsvarssamarbejdet.

Den anden mulighed har aldrig været i funktion før. Her løses situationen efter et nej ved, at landet anmoder om at få en løser tilknytning til EU, f.eks. en ordning som den norske. Det siger næsten sig selv, at denne løsning ikke vil være medlemsstaternes førstevalg, og at den næppe vil kunne bruges, hvis et stort land stemmer nej. Hvem kan f.eks. forestille sig, at Frankrig skulle bede om en løser tilknytning til EU?

Endelig er der den mulighed, at medlemsstaterne må erkende, at forfatningstraktaten ikke kan træde i kraft her og nu. Det kan blive tilfældet, hvis Frankrig eller et andet stort land stemmer nej. I en sådan situation vil medlemsstaterne sandsynligvis, i en begrænset genforhandling, forsøge at blive enige om en ny traktat. Da medlemsstaterne imidlertid kan have stemt nej af vidt forskellige årsager, vil det være uhyre vanskeligt at få genforhandlingen til at "gå op".

Derfor kan det ikke afvises, at medlemsstaterne må opgive forfatningstraktaten i dens nuværende form. Det vil dog ikke betyde, at al arbejdet i konventet og på regeringskonferencen vil være spildt. Med al sandsynlighed vil de mere inte-

grationsivrige lande forsøge at redde, hvad reddes kan ved at slå ind på et »Europa i flere hastigheder«. Det kan både ske inden for Nice-traktatens rammer og udenfor. Resultatet vil være et EU, der langtsomt men sikkert »flækker« over i forskellige grupper.

Skærer man ind til benet, er pointen derfor, at forfatningstraktaten på den ene eller anden måde udgør fundamentet for det nye, udvidede EU. Hvis ét eller to mindre lande stemmer nej, vil forfatningstraktaten kunne træde i kraft, efter at de enten har holdt en ny folkeafstemning eller valgt en Norge-løsning. Selv hvis nogle af de større lande stemmer nej, vil de integrationsivrige lande forsøge at redde så meget af traktaten som muligt.

Netop fordi forfatningstraktaten, uanset afstemningerne i de andre lande, ikke forsvinder op i den blå luft, er der lagt op til den mest principielle afstemning i Danmark siden 1972: Skal Danmark bevare den nuværende tilknytning til EU med de ændringer, forfatningstraktaten medfører, eller risikere en mere marginal placering?

For DI og CO-industri er der ingen tvivl om svaret. Danmark skal være fuldt og helt med i det europæiske samarbejde. I en verden med skærpet international konkurrence og terror skal Danmark ikke være solist, men en del af et større fællesskab. Kun i fællesskab vil Europa – og dermed Danmark – have en chance for at mestre globaliseringens udfordringer.

NOTER

- 1 Bulgarien og Rumænien kan bringe antallet af medlemsstater op på 27. Efter planen skal de optages i 2007.
- 2 Af grundlovens §20 fremgår det, at regeringen skal samle 5/6 flertal i Folketinget eller afholde en folkeafstemning for at kunne sige god for traktater, hvor Danmark overfører suverænitæt i "nærmere bestemt omfang". Om en EU-traktat udløser en §20-afgørelse eller ej, afhænger af, om der overføres nye politikområder til EU-arenaen. Rene institutionelle spørgsmål, såsom en rotations-Kommission eller ændring af stemmевægtene, hører derimod ikke hjemme under §20. Selvom forfatningstraktaten hovedsagelig er en ombygning, er der ni specifikke områder, hvor Danmark afgiver suverænitæt, eksempelvis indenfor rumpolitik, beskyttelse af personoplysninger og diplomatisk beskyttelse af unionsborgere i lande, hvor deres hjemland ikke er repræsenteret. De ni emner, hvor der teknisk set er tale om suverænitætsafgivelse, vil næppe dominere debatten op til folkeafstemningen. Da der ikke er 5/6 flertal i Folketinget for forfatningstraktaten, er de ikke desto mindre den juridiske forklaring på, at danskerne bliver kaldt til stemmeurnerne.
- 3 Det er årsagen til, at Danmark i forfatningstraktaten har sikret sig en fremtidsoption. Hvis den danske befolkning stemmer ja i en folkeafstemning, vil Danmark kunne få en "fritvalgsordning", hvor Danmark kan tilslutte sig de dele af det retlige samarbejde, som Danmark ønsker. F.eks. vil Danmark kunne deltage i det strafferetlige samarbejde, men vælge at stå uden for de fælles familiesammenføringsregler. I foråret 2005 er der ikke noget, som tyder på, at regeringen vil lægge moderniseringen af det retlige forbehold ud til folkeafstemning foreløbig.
- 4 Jo Shaw, "What Happens if the Constitutional Treaty is not Ratified?", i I. Pernice og Jiri Zemanek (red.): "The Treaty on a Constitution for Europe: Perspectives after the IGC", Baden Baden, 2005; Charles Grant, "What Happens if Britain Votes No? Ten Ways out of the European Constitutional Crisis", Centre for European Reform, 2005.