

Spørsmålet om hvorvidt den nye EU-traktaten skal legges ut til folkeavstemning splitter Unionens ledere og befolkning.

# Folkeavstemning eller ikke?



**FOLKEAVSTEMNING:** Spørsmålet om folkeavstemning er mest kontroversielt i Frankrike, Nederland og Storbritannia – i de to førstnevnte på grunn av de negative utfallene i 2005. På bildet Frankrikes president Nicolas Sarkozy i Europaparlamentet for 2 dager siden.

ARKIV: REUTERS/VINCENT KESSLER

## KRONIKK

Erik Ryen  
forskningsassistent ved Arena UiO

**REFORMTRAKTATEN.** På toppmøtet i Lisboa 18.-19. oktober ble EUs regjeringssjefer endelig enige om innholdet i den såkalte Reformtraktaten, som etter planen skal erstatte den mislykkede «Grunnlovstraktaten». Det er imidlertid et godt stykke igjen før Unionen kan sies å være ute av den alvorlige krisen som oppsto da sistnevnte havarerte etter negative folkeavstemninger i Frankrike og Nederland for nesten to og et halvt år siden.

Etter at dette årets tyske og portugisiske EU-formannskap har gjort sitt, og loset til tider svært tøffe forhandlinger trygt i havn, rettes søkelyset nå mot ratifiseringsprosessen. Målet er å få ratifisert traktaten så raskt at den kan implementeres før neste valg til Europaparlamentet i juni 2009. Spørsmålet som stilles i flere land er hvorvidt traktaten innebærer en så omfattende overføring av nasjonal suverenitet til Brussel at den bør legges ut til folkeavstemning. De forskjellige EU-landene har både svært ulike tradisjoner for å holde folkeavstemninger og ulike retningslinjer for dette nedfelt i sine nasjonale konstitusjoner.

**FOLKEAVSTEMNINGER.** Foreløpig er det bare den irske regjeringen som har annonsert at den vil la folket si sin mening, sannsynligvis i mai eller juni neste år. I Danmark, hvor det ifølge grunnloven må holdes folkeavstemninger i

alle spørsmål hvor suverenitet overføres til internasjonale organisasjoner, vil regjeringen overlate spørsmålet til ekspertene i Justisdepartementet. I de andre medlemslandene ser myndighetene ut til å være av den oppfatning at en folkeavstemning ikke er påkrevd. Spørsmålet er mest kontroversielt i Frankrike, Nederland og Storbritannia – i de to førstnevnte på grunn av de negative utfallene i 2005, i Storbritannia på grunn av Labour-regjeringens løfte om å holde folkeavstemning om den opprinnelige «Grunnlovstraktaten». Selv om det er tatt spesielle hensyn til disse landene i den nye traktaten, er presset på regjeringene stort, både fra opinionen og opposisjonen. Ifølge en meningsmåling som ble publisert 17. oktober, dagen før toppmøtet, er 70 prosent av befolkningen i EUs fem største land for folkeavstemning, mens bare 20 prosent er mot. I Storbritannia er tallene henholdsvis 75 og 14.

**RATIFISERING.** Selv om beslutningene om hvordan traktaten skal ratifiseres må tas i hvert enkelt medlemsland, antyder de åpenbare ulikhetene i oppfatning mellom den politiske ledelsen og befolkningen i at det er på tide med en debatt om hvordan og i hvilken grad EUs borgere bør ha anledning til å kunne uttrykke sin mening direkte i spørsmål som angår Unionens fremtid.

Europeisk integrasjon blir av mange sett på som et eliteprosjekt. I et historisk perspektiv er det liten tvil om at de har rett. Verken ideologien som legger til grunn for konstruksjonen av dagens EU eller prosessen som

har ført samarbeidet dit det er i dag, har bred folkelig deltakelse som en sentral ingrediens. Dette står i sterk kontrast til EUs egne politiske system som fremstår som stadig mer åpne og demokratiske. Kjernen av problemet ligger i at spørsmål om reform av traktatene Unionen bygger på nesten alltid berører sensitive områder som suverenitet og selvråderett. I slike spørsmål vil de nasjonale lederne aldri akseptere flertallsavgjørelser, men vil isteden falle tilbake til den tradisjonelle diplomatiske metoden med lukkede forhandlinger og konsensusavgjørelser.

**KONVENTET.** Det bredt sammensatte «Konventet om Europas fremtid», som var involvert i forarbeidet til «Grunnlovstraktaten», representerte et tilsynelatende brudd med denne tradisjonen. I den såkalte «refleksjonsperioden» i 2005-2006 ble det også snakket mye om nødvendigheten av å få i gang en felles europeisk debatt om veien videre. Da denne veien ble staket ut av vårens tyske formannskap, ble det imidlertid fort klart at den involverte en tilbakevending til den diplomatiske metoden. Forbundskansler Angela Merkel viste at hun var en mester i «mulighetenes kunst», og hennes etterfølger i presidentstolen, Portugals statsminister José Sócrates, har ikke gjort det stort dårligere. Fokuset deres har imidlertid hele tiden vært å komme frem til et dokument som bevarer kjernen i «Grunnlovstrak-

taten», men som også inneholder de endringene og unntakene som er nødvendige for at medlemslandenes ledere skal kunne forsvare å ratifisere det uten folkeavstemning. Det er ikke overraskende at dette sees på som en provokasjon blant mange europeere. Burde ikke de nasjonale lederne se på folkeavstemninger som en god måte å skape folkelig legitimitet for sin egen europapolitikk i stedet for å forsøke å unngå dem for enhver pris?

**DEMOKRATISK FEEDBACK.** På dette spørsmålet er det vanskelig å gi et entydig svar. Et blikk på skjebnen til «Grunnlovstraktaten» tydeliggjør både fordelene og ulemper ved bruken av folkeavstemninger. På den ene side opplevde både Frankrike og Nederland en

uovertruffen grad av folkelig mobilisering og debatt omkring EU-spørsmål i tiden før avstemningene. Videre utgjorde de en form for «demokratisk feedback» som er viktig i ethvert politisk system fordi den tvinger lederne til å ta hensyn til folkeviljen.

På den annen side er det klart at det i stemmegivningen var et betydelig innslag av protest, både mot EU og de nasjonale myndighetene, som hadde lite med selve traktaten å gjøre. Frykt for følgene av globalisering, som ulovlig innvandring, uthuling av velferdsstaten og terrorisme, manifesterte seg i en protest mot traktaten. Paradoksalt nok bidro denne protesten til å stoppe et

dokument som ville gitt Unionen betydelig mer handlekraft til å takle nettopp slike utfordringer. Utfallet i Frankrike og Nederland gjorde også at hensynet til borgerne av de 18 EU-landene som har ratifisert traktaten er blitt satt til side, og at prosessen ble utsatt med over tre år.

Teksten som nå foreligger er et resultat av nitide forhandlinger hvor alle parter har måttet være fleksible i forhold til egne interesser. Når den nå skal ratifiseres finnes det ikke lenger rom for fleksibilitet. Enten vedtas den av alle 27 medlemsland eller den forkastes. Dersom den legges ut til folkeavstemning i flere land med utbredt «euroskepsis» blant befolkningen – som for eksempel Storbritannia – er det stor sannsynlighet for at det siste vil skje.

**Hovedfokus.** Fra et prinsipielt demokratisk ståsted kan det fremstå som attraktivt å legge «Reformtraktaten» ut til folkeavstemning i så mange medlemsland som mulig. Spørsmålet er imidlertid om befolkningen i et EU som har hatt hovedfokus på konstitusjonelle spørsmål nesten sammenhengende de siste åtte årene, og som skriker etter de institusjonelle endringene som kan gjøre organisasjonen i stand til å møte de mange utfordringene den står overfor, til syvende og sist er tjent med at dette skjer. For regjeringssjefene som skal ta de endelige avgjørelsene om folkeavstemning, er det snakk om å balansere risikoen for å se sitt land blokkere en sårt tiltrengt reform med risikoen for å møte beskyldninger om å gå bak ryggen på sitt eget folk.

**|| EUs egne politiske system (...) fremstår som stadig mer åpne og demokratiske**