

7.06.2023

Danmark kan komme under pres i dilemmafyldt debat om EU's udenrigspolitik

Krigen har understreget, at EU skal kunne agere resolut i udenrigspolitiske spørgsmål. Men kan en reform af beslutningsprocedurerne gøre EU til en mere effektiv geopolitisk spiller?

Skrevet af

Jacob Kaarsbo

📞 +4525123486

✉️ jacob@thinkeuropa.dk

Ditte Brasso Sørensen

📞 +4561101115

✉️ ditte@thinkeuropa.dk

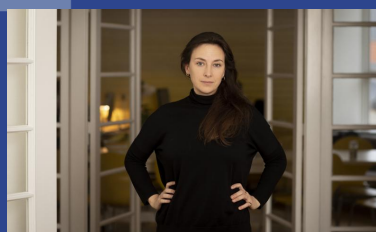
Kontakt



Jacob Kaarsbo

📞 +4525123486

✉️ jacob@thinkeuropa.dk



Ditte Brasso Sørensen

📞 +4561101115

✉ ditte@thinkeuropa.dk

I forbindelse med 60-året for Élysée-traktaten understregede Tysklands kansler Olaf Scholz og Frankrigs præsident Emmanuel Macron den 22. januar 2023 behovet for at indføre afgørelser med kvalificeret flertal på EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik, et område hvor beslutninger i dag kræver enstemmighed. Også kommissionsformand Ursula von der Leyen fremhævede i sin 'State of the European Union-tale' behovet for at styrke EU's handlekraft ved at revidere beslutningsprocedurer i Rådet. Allerede tilbage i 2017 mente tidligere kommissionsformand Jean Claude Juncker, at dele af udenrigs- og sikkerhedspolitikken burde overgå til beslutninger ved kvalificeret flertal.

I Danmark har debatten i adskillige år været tabubelagt, men de seneste måneder har udenrigsminister Lars Løkke Rasmussen løftet låget og i en række interviews argumenteret for, at et opgør med enstemmigheden på EU's udenrigspolitik kan vise sig nødvendigt. Umiddelbart ligger det lige for at konkludere, at det at forlade enstemmighed vil gøre EU-landene mere handlekraftige på udenrigspolitikken, og at fortsat enstemmighed i et fremtidigt større EU medfører en stor risiko for paralyse. Helt så enkelt er det dog ikke. Der er flere nuancer og dilemmaer, der skal afvejes.

Enstemmighed står i vejen for effektivitet

Da Kommissionen i 2017 fremsatte deres vision for at overgå fra enstemmighed til kvalificerede flertalsafgørelser på dele af EU's udenrigspolitik, var argumentet, at EU i en usikker verden med grænseoverskridende sikkerhedstrusler har brug for at sikre agilitet, effektivitet og fleksibilitet i EU's beslutningsstruktur for at kunne blive en stærk global aktør.

Langsommelighed er det primære argument hos dem, der ønsker at afskaffe enstemmighed på EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik. Lars Løkke har understreget, at det mindsker EU's gennemslagskraft, hvis "det langsomste skib i konvojen sætter tempoet" for EU's udenrigspolitiske beslutninger.

Argumentet er, at enstemmighed forsinket beslutninger, hvilket både underminerer EU's udenrigspolitiske effekt og troværdighed. I nogle udenrigspolitiske beslutninger kan hastighed og effekt ikke skilles ad. Når forhandlinger trækkes i langdrag, som vi f.eks. så, da Ungarn modsatte sig EU's sanktioner mod russiske olie, giver det landet, der sanktioneres, mulighed på at indrette sig på de kommende sanktioner. Derved mindskes effekten. Det er ikke kun effekten der rammes, men også EU's troværdighed. De, der mener, at enstemmigheden bør afskaffes, understreger, at langsommelighed også underminerer EU's troværdighed internationalt og dermed er en hindring for en mere central geopolitisk rolle. Ifølge dette argument kan EU ikke

blive en troværdig international partner, hvis et enkelt land kan tage Unionens udenrigspolitik som gidsel.

Denne bekymring forstærkes af muligheden for en forestående EU-udvidelse. Går EU fra f.eks. 27 til 32 medlemslande, vil det med al sandsynlighed blive sværere at nå til enighed. Flere lande øger risikoen for veto mod vigtige beslutninger.

EU kan kun tale med én stemme, hvis alle er ombord

Kigger man tilbage på EU-landenes ageren det sidste år, tyder meget dog på, at EU med de nuværende regler formår at føre en forholdsvis resolut udenrigspolitik. EU-landene har på trods af enstemmighed vedtaget vidtgående sanktioner mod Rusland. Det er vigtigt at understrege, at de aktører, der taler imod at ændre EU's beslutningsprocedurer, ikke kun er imod at afgive varetøret, men også fremfører en række argumenter for, at enstemmighed er et bedre og mere effektivt system end afgørelser ved kvalificeret flertal. Det første argument er, at det nuværende system har vist sig at levere. Krigen i Ukraine har netop vist, at EU er i stand til at vedtage selv omfattende sanktioner ret hurtigt.

Derudover sikrer enstemmigheden EU's troværdighed på det udenrigspolitiske område. Det kan være langsommeligt at sikre enighed, men med de nuværende regler taler EU med én stemme i udenrigspolitikken. Hvis EU overgår til beslutninger med kvalificeret flertal på udenrigspolitikken, kan det blive en kattelem for flere lande til ikke at stille sig bag beslutninger. Her er udenrigspolitikken anderledes end andre områder, hvor EU er lovgiver. Så længe EU består af suveræne stater, der fører egen udenrigspolitik, kan overgang til kvalificeret flertal give sprækker og en mere ujævn udenrigspolitik. Enigheden er i sidste ende det, der sikrer troværdighed og gennemslagskraft internationalt. Enstemmighed tilfører EU's udenrigspolitik værdi, da tredjelande ikke efterfølgende kan skyde EU i skoene, at det kun er en delmængde af EU-landene, der bakker op.

Endelig vil kvalificerede flertalsafgørelser give lande, der ønsker at signalere, at de er imod EU's linje en platform for at fremme deres position. F.eks. ville det give Ungarn en mulighed for at lave en slags mindretalsudtalelse på EU's udenrigspolitik og derved understrege deres alliance med Rusland, uden det kunne kritiseres for at stikke en kæp i hjulet på EU's udenrigspolitik.

Hastighed afhænger af politisk vilje

Aktører, der ønsker at bibeholde de nuværende beslutningsprocedurer, understreger også, at hastigheden i EU's udenrigspolitik er betinget af politisk vilje ikke af beslutningsprocedurer.

Argumentet er her, at man ikke kan kortslutte klassiske politiske logikker – som f.eks. at nogle lande tager udenrigspolitiske beslutninger som gidsel i et forsøg på at opnå indrømmelser på andre områder – ved at ændre beslutningsprocedurerne. Sådanne studehandler er en del af politik og vil bestå også under kvalificerede flertalsafgørelser.

Bekymringen er her, at man ved at overgå til kvalificerede flertalsafgørelser vil mindske den politiske vilje i EU-landene til at blive enige, fordi det sænker prisen på at være uenig. Under enstemmighed kan intet EU-land melde "hus forbi" uden derved samtidig at holde alle andre tilbage, det gør uenighed politisk dyrt. Fjernes kravet om enstemmighed bliver det nemmere for lande ikke at stemple ind på konkrete forslag, og det kan underminere muligheden for at opnå flertal. Det vil også sætte EU's udenrigschef i en svær forhandlingsposition, da denne så ikke kan bruge den fælles EU-enighed til at overtale lande på vippen.

Traktatændring ikke en forudsætning

På trods af Lars Løkkes prøveballoner har regeringen endnu ikke officielt lagt sig fast på sin position i forhold til at fremtidssikre EU's udenrigspolitik. Drøftelserne om, hvordan Danmark skal stille sig i spørgsmålet, bliver en vigtig del af den europapolitiske aftale, der skal forhandles på plads i Folketinget efter sommerferien. For regeringen er det vigtigt, at beslutningsprocesserne på EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik kan ændres inden for Lissabon-traktaten via den såkaldte "passerelle-bestemmelse" (dog ikke på forsvar). Dermed kan overgangen til beslutninger med kvalificeret flertal gennemføres uden en traktatændring, som regeringen har lovet at kæmpe for at undgå.

De største EU-lande er gået sammen om arbejdet for at fremtidssikre beslutningsprocedurerne på EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik ved at overgå til kvalificerede flertalsafgørelser. Det gælder bl.a. Tyskland, Frankrig, Italien og Spanien. Uanset hvordan de danske partier vil forholde sig til dilemmaerne om

beslutningsprocedurerne ved forhandlingerne om den europapolitiske aftale, står det allerede nu klart, at stærke vinde blæser i retning af at afskaffe enstemmighed.