

Vad händer med Lissabonfördraget efter irländarnas nej?

Carl Fredrik Bergström

Det toppmöte mellan EU:s stats- och regeringschefer som hålls 19-20 juni kommer utan tvekan att ge ett besked – mer eller mindre tydligt – om vad som händer med Lissabonfördraget efter irländarnas nej. I väntan på detta är det dock svårt att inte fundera över tänkbara reaktioner. Det formella utgångsläget framgår av det befintliga EU-fördragets artikel 48. Här beskrivs förutsättningarna för att medlemsstaternas regeringar ska få genomföra en så kallad regeringskonferens ”i syfte att i samförstånd komma överens om de ändringar” man vill göra i de fördrag som EU bygger på. Av bestämmelsen framgår att de ändringar man lyckats komma överens om ”ska träda i kraft när de har ratificerats av samtliga medlemsstater i överensstämmelse med deras konstitutionella bestämmelser.”

Det nu föreliggande Lissabonfördraget är resultatet av det beskrivna förfarandet. Efter att 27 medlemsstaters regeringar med avsevärd möda lyckats uppnå samförstånd om ett antal ändringar har det skede inletts som kräver att dessa godkänns i den demokratiska ordning som medlemsstaterna själva föreskriver. Endast i en medlemsstat, Irland, innebär detta direkt beslut av folket i en folkomröstning. I övriga medlemsstater används indirekt beslut av folket, genom deras valda representanter i nationella parlament. Ett stort antal nationella parlament (18) har redan tagit sådana beslut. Däribland Frankrike, Tyskland, Finland, Danmark och Storbritannien. Men några återstår: Holland, Belgien, Italien, Spanien, Cypern, Polen, Tjeckien och Sverige. I dessa medlemsstater förväntas beslut tas under de närmaste månaderna.

Av bestämmelsen i EU-fördragets artikel 48 framgår tydligt att de ändringar som regeringarna kommit överens om inte kan bli gällande förrän de godkänts (ratificerats) av ”samtliga” medlemsstater. Det är därför svårt att inte dra slutsatsen att irländarnas nej innebär att de ändringar som samlats i Lissabonfördraget inte kan bli gällande för någon. Åtminstone inte så länge Irland är en medlemsstat och irländarna fortfarande säger nej.

En tänkbar slutsats är därför att irländarnas nej är liktydigt med att Lissabonfördraget skrotas. Men detta är antagligen en förhastad slutsats. Det finns framförallt två skäl till detta. Det ena är att alla EU:s regeringar redan konstaterat att det finns ett stort behov av att ändringar görs och att de ändringar som samlats i Lissabonfördraget har alla regeringars stöd, även den irländska: de problem man försökt hitta lösningar på försvinner inte bara för att irländarna säger nej. Det andra skälet är att 800 000 nejröstande irländare inte kan ses som ett bevis för att de lösningar EU:s regeringar enats om är dåliga eller oönskade. Tvärtom kan de lösningar som samlats i Lissabonfördraget antagligen påräkna stöd från nationella parlament som representerar närmare 500 miljoner medborgare. Vad som då är mest demokratiskt försvarbart att göra är inte helt lätt att svara på. Detta dilemma kommer att utgöra kärnan i den närmaste tidens heta diskussion om hur krisen ska hanteras.

Vad som förefaller rimligt redan nu är att de medlemsstater vars parlament ännu inte lämnat besked om Lissabonfördraget fortsätter med godkännandeprocessen som planerat. Endast när det står klart om irländarna står ensamma eller inte finns förutsättningar att bedöma vad som bör ske. Om någon ytterligare medlemsstat sluter upp bakom irländarnas negativa position blir det givetvis enklare att överge Lissabonfördraget. Men om det inte blir så... vad händer om Irland skulle visa sig vara ensamt om att inte kunna godkänna fördraget? Då omformuleras sannolikt

problemet från att handla om ett misslyckat fördrag till att handla om Irlands roll i EU och förmåga att hålla samma takt som övriga länder. Utan tvekan kommer vissa att kräva att Irland själv måste ta konsekvensen av sitt ställningstagande och begära utträde ur EU. Detta skulle innebära att Lissabonfördraget trots allt kan bli gällande.

Men det är inte troligt att krav på att Irland måste begära utträde ur EU kommer att vinna något bredare stöd: vad är EU värt om det inte klarar av att ena och förena? Trots detta utgör blotta tanken att det kan gå så långt en faktor av reell betydelse. Att en irländsk regering återigen felbedömt det politiska läget – själv nöjt sig med det framförhandlade innehållet i ett fördrag som inte lyckas tillfredsställa väljarnas åsikter och krav – ökar misstanken att Irland inte klarar av att hålla jämna steg med de andra. Om Irland i slutändan skulle visa sig vara ensamt om att inte kunna godkänna fördraget kommer den politiska pressen därför vara stor på irländska politiker att anordna en ny folkomröstning där svaret måste blir ja. Ett sådant demokratiskt akrobatnummer kommer i så fall att underlättas av att EU sockrar det nya budet till irländarna med sådant deras regering inte lyckades åstadkomma under fördragsförhandlingarna (politiska försäkringar och juridiska undantag). Det var just detta som hände förra gången irländarna röstade nej... och sedan ja. Även om detta är en märklig lösning är den väl demokratiskt acceptabel: varför skulle folkets röst vara mindre värd när den ändrar sig? Däremot kan man räkna med att en ny folkomröstning är det sista den irländska regeringen önskar sig.

En annan lösning är att de ändringar som samlats i Lissabonfördraget bryts upp i grupper som genomförs stegvis, vid skilda tidpunkter. Denna lösning framstår som särskilt tänkbar för det fall irländarnas nej fortsätter att gälla och även om det på ett eller annat sätt leder till en ytterligare fördjupning av krisen (man kan mycket väl tänka sig en ”dominoeffekt” där någon annan medlemsstat, t ex Tjeckien, anger irländarnas nej som anledning för att avblåsa den egna godkännandeprocessen):

- En första grupp ändringar som kan genomföras omgående utan ett nytt fördrag: t ex förstärkning av EU:s ordförandeskap och gemensam företrädare för utrikesfrågor, nationella parlaments subsidiaritetskontroll och förstärkning av Europaparlamentets kontrollfunktioner.
- En andra grupp ändringar eller ’anpassningar’ som kan kopplas till nästa utvidgning (jfr EU-fördragets artikel 49.2): flertalet av Lissabonfördragets organisatoriska förändringar, dess förenklade förfaranden för fördragsändring och eventuellt dess omstrukturering av befintliga fördrag. Denna grupp borde kunna genomföras relativt snart men med koppling till medlemskapsförhandlingar och det faktum att EU:s befintliga fördrag är skrivna för maximalt 27 medlemsstater. Även om den förutsätter ett nytt ställningstagande från Irland bör detta vara politiskt möjligt att uppnå då det handlar om en mycket begränsad reform (och ett delvis nytt syfte).
- En tredje grupp ändringar som inte är nödvändiga att genomföra snart eller som redan i Lissabonfördraget är planerade till ett senare datum: t ex namnbyte från EG till EU och ändrade röstregler i rådet. Även denna grupp förutsätter ett nytt ställningstagande från Irland. Ju längre fram i tiden denna grupp placeras desto större behov/anledning finns att överväga nya lösningar på vissa problem (något som i så fall kräver nytt godkännande i samliga medlemsstater).

Oavsett vad som händer och även om man väljer att försöka rädda de ändringar som samlats i Lissabonfördraget i dess nuvarande form är det svårt att inte konstatera att irländarnas nej får den omedelbara konsekvensen att det kommer att dröja längre än väntat innan nya fördragsregler träder i kraft. Under de närmaste månaderna kommer vi att förstå om det bara rör sig om en försening på några månader eller ett fortsatt tröskande i de långa reformfåror som EU redan lagt bakom sig.