



## STORBRITANNIA UT AV EU?

Av Kristin Haugevik

Seniorforsker ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI)

**S**torbritannias fremtid i EU er usikker. Det ble klart etter det britiske parlamentsvalget tidligere i år. Noe overraskende fikk David Cameron og det konservative partiet ikke bare fornyet, men også forsterket tillit i regjering. Dermed aktiveres valgløftet om å reforhandle Storbritannias EU-vilkår og holde en «in/out»-folkeavstemning innen utgangen av 2017. Hvorfor valgte Cameron å åpne «Pandoras eske»? Og hvordan ser veien frem mot folkeavstemning ut?

Storbritannias særegne tilnærming til EU har vært et vesentlig og tilbakevendende tema i faglitteraturen om både europeisk integrasjon og britisk utenrikspolitikk. I begge henseende fremstilles gjerne landet som en «bremsekloss», «ubekvem partner» og «nølende europeer» i møte med den europeiske integrasjonsprosessen. På den ene siden har britiske regjeringer ofte uttrykt en ambisjon om å være aktivt tilstede og ha en ledende rolle i Europa. På den annen side har landet vært blant de fremste skeptikerne til for omfattende politisk integrasjon. Sitater av Winston Churchill brukes gjerne for å illustrere denne ambivalensen. Selv om Churchill talte varmt om et «Europas forente stater» etter andre verdenskrig, var det nemlig ikke gitt at Storbritannia skulle være en integrert del av det. «We have our own dream and our own task», skrev han i amerikanske Saturday Evening Post i 1930, og fortsatte: «We are with Europe, but not of it. We are linked but not combined. We are interested and associated but not absorbed». For Churchill var Europa utvilsomt en viktig arena for britisk utenrikspolitikk, men det var verken den eneste eller den viktigste. I en tale i 1948 påpekte han tvert i mot at Storbritannia var det eneste landet med en nøkkelposisjon i samtlige av datidens tre viktigste internasjonale «sirkler»: Det britiske imperiet og samveldet, «den engelsktalende verden» og det forente Europa. Uttalelsen synes illustrerende for et selvbilde som tradisjonelt har stått sterkt i det hjemlige ordskiftet om britisk utenrikspolitikk: av Storbritannia som annerledes fra andre europeiske land, og som en viktig aktør ikke bare i Europa, men også internasjonalt.

Ideen om britisk eksepsjonalisme skulle vise seg vanskelig forenlig med visjonen om en europeisk

føderasjon, som vokste frem i Europa på 1940- og 1950-tallet, og med Frankrikes utenriksminister Robert Schuman og diplomaten Jean Monnet som sentrale pådrivere. Clement Attlees Labour-regjering hadde til sammenligning en uttalt preferanse for en pragmatisk og fleksibel mellomstatlig løsning. Til slutt ble Storbritannia værende utenfor da Det europeiske kull- og stålfellesskapet ble opprettet i 1951. Tilværelsen som utenforland ble videreført da Romatraktaten, som etablerte De europeiske fellesskapene, ble undertegnet i 1957. Løsningen ble det mellomstatlige – og mindre politisk ambisiøse – europeiske frihandelsforbundet (EFTA), opprettet sammen med blant andre Norge i 1960.

### Den britiske vendingen

Bare kort tid etter EFTAs dannelse endret imidlertid Storbritannia standpunkt, og Harold Macmillans konservative regjering søkte om EF-medlemskap. I faglitteraturen vektlegges både økonomiske interesser og identitetshensyn som forklaringer på den britiske vendingen. EF hadde ikke bare overlevd, men kunne også vise til lovende økonomiske resultater. Den økonomiske risikoen ved å stå utenfor fremsto dermed større. På samme måte var det ikke lenger åpenbart at Storbritannias identitet som internasjonal stormakt og USAs fremste partner i Europa, best kunne ivaretas utenfor det europeiske fellesskapet.

Storbritannia ble likevel ikke ønsket velkommen med åpne armer. Frankrikes president Charles de Gaulle la to ganger ned veto for å hindre Storbritannias inntreden, fordi han skal ha fryktet at Storbritannia ville hindre integrasjonsprosessen og fungere som en «trojansk hest» for amerikanske



interesser. Først i 1973, etter de Gaulles avgang, ble Storbritannia medlem. Begivenheten fant sted under Edward Heaths konservative regjering, og uten at det først ble avholdt folkeavstemning – slik man hadde gjort i Norge året før. Før parlamentsvalget i 1974 lovet derfor Labour og partileder Harold Wilson at dersom de vant valget skulle folket få si sin mening om denne «største enkeltbeslutningen i fredstid i dette århundret». Labour vant og i 1975 ble det avholdt folkeavstemning om Storbritannias fremtid i EF. Et solid flertall – 62,2 prosent – gikk inn for fortsatt medlemskap. Statsminister Wilson omtalte resultatet som «historisk», og slo fast at en ny fase i Storbritannias forhold til EF hadde begynt.

### Europaspørsmålet som politisk verkebyll

Men selv om det britiske folk valgte fortsatt EF-medlemskap i 1975, så har debatten om Storbritannias plass i Europa vedvart. I de førti årene som er gått siden folkeavstemningen har samtlige britiske statsministre fått erfare europaspørsmålets politiske sprengkraft og mange fallgruver. Den britiske befolkningen har alltid vært de mest skeptiske til institusjonene i Brussel, og britiske tabloidaviser er kjente for sin kritiske dekning av integrasjonsspørsmål. Når britiske regjeringer utformer og utfører sin europapolitikk, må disse to hensynene balanseres mot behovet for et fungerende dag-til-dag-samarbeid med europeiske partnerland. En annen tilbakevendende utfordring er faren for interne partisplittelser. I den britiske partifloraen er Liberaldemokratene i dag det mest EU-vennlige partiet, mens det britiske uavhengighetspartiet, UKIP, har britisk uttreden fra EU som sin hovedsak. Både Labour og det konservative partiet har ført en mer bevegelig europapolitikk. Historisk var faren for intern splittelse mest overhengende i Labour, hvor særlig venstrefløyen i partiet var kritiske til integrasjonsprosjektet. Det konservative partiet hadde opprinnelig en mer positiv innfallsvinkel, og det er ikke tilfeldig at både beslutningen om å søke EF-medlemskap første gang og Storbritannias faktiske inntreden, fant sted under konservative regjeringer. I nyere tid har dette bildet endret seg, og europaspørsmålet har først og fremst blitt en verkebyll i det konservative partiet. I 1990 ble Margaret Thatcher felt som statsminister av en mer EF-vennlig fraksjon i eget parti. Siden da har konservative partiledere tatt til orde for en pragmatisk europapolitikk, men vært under jevnt press fra EU-kritiske parlamentsmedlemmer i partiets høyrefløy.

### “It is time for the British people to have their say”

Da den liberal-konservative koalisjonsregjeringen flyttet inn i regjeringskontorene i Whitehall i 2010, var det med løfte om en pragmatisk og konstruktiv EU-politikk, men med klare reserver mot ytterligere integrasjon. I regjeringsplattformen lovet koalisjonen at det ikke ville bli noen videre overføring av suverenitet til Brussel uten en folkeavstemning. Denne lovnaden ble fulgt opp med to konkrete «produkter»: The EU Act (2011) og The Balance of Competences Review (2012-2014). Førstnevnte lovfester at Storbritannia ikke kan avgi suverenitet til EU uten at det først avholdes folkeavstemning (for eksempel ved en ny traktatsinngåelse). Det andre produktet, The Balance of Competences Review, er en utredning av hvordan EU har påvirket Storbritannia på ulike politikkområder. Det uttalte formålet var å styrke faktagrunnlaget for den videre EU-debatten i Storbritannia. Utredningen ble initiert av regjeringen, og gjennomført av embetsverket over en toårsperiode. (Det siste skiller den fra den norske Europautredningen (2012), som ble utført av et forskerbasert utvalg). Resultatet er 32 individuelle rapporter, en for hvert politikkområde. I mars 2015 opplyste Europaminister David Lidington at funnene var for omfattende og sammensatte til at de ville bli samlet i en felles sluttrapport, slik regjeringen opprinnelig hadde forespeilet. Denne beslutningen ble kritisert av flere, deriblant et utvalg i det britiske Overhuset som også påpekte at utredningens funn i liten grad har nådd offentligheten. Grunnen er antakelig at splittelsen i det konservative partiet, kombinert med den britiske befolkningen og pressens generelle skepsis til EU, gjør det vanskelig for regjeringen å trekke vekslers på utredningens (hovedsakelig positive) funn.

Det offisielle taktskiftet i den britiske EU-debatten kom i januar 2013. I en oppsiktsvekkende tale i hovedkvarteret til nyhetsbyrået Bloomberg, varslet David Cameron at dersom det konservative partiet beholdt regjeringsmakten i 2015, ville han reforhandle Storbritannias avtaler med EU, og deretter avholde folkeavstemning om medlemskapet. «It is time for the British people to have their say. It is time to settle this European question in British politics,» sa han. Hvorfor valgte Cameron å åpne «Pandoras eske? Mye tyder på at ønsket om å dempe EU-skeptikerne i eget parti var en viktig drivkraft. I koalisjonsregjeringen foregikk, paradoksalt nok, de største debattene om EU innad i det konservative partiet, heller enn mellom koalisjonspartiene. En annen sannsynlig forklaring er behovet for å demme opp for UKIP. UKIP, som har EU-



Statsminister David Cameron, som ønsker å holde Storbritannia i EU, er antakeligvis avhengig av å få gjennomslag i forhandlingene med EU for å demme opp for fremgangen til Nigel Farage og hans UKIP. EU-kommisjonens president, Jean-Claude Juncker, har imidlertid signalisert at omfattende endringer som berører de fire friheter og EUs traktatgrunnlag er uaktuelt. (Gage Skidmore/CC BY-SA 2.0; guillaumepaumier.com, CC-BY; European People's Party/CC BY 2.0)

motstand som viktigste sak, har hatt en eventyrlig fremgang de siste årene. Partiet ble tredje størst i lokalvalgene i England i 2013, og størst av samtlige britiske partier i europaparlamentsvalget i 2014. Ved parlamentsvalget tidligere i år fikk partiet tredje størst oppslutning (men vant, på grunn av valgordningen, bare ett sete i Underhuset). I dette lyset kan Camerons beslutning om en folkeavstemning forstås som et nødvendig forsøk på å ta en voksende nasjonal «EU-tyr» ved hornene. I tillegg er EU inne i en kritisk fase av sin utvikling. I Bloomberg-talen problematiserte Cameron blant annet eurosamarbeidet, EUs konkurransevne internasjonalt og det generelle «demokratiske underskuddet». Både representanter for EU-institusjonene og for andre medlemsland har da også erkjent behovet for institusjonell reform, og for å finne bedre løsninger på for eksempel utfordringene i eurosonen, krisen i Ukraina og i migrasjonsspørsmål. Slik sett kan man argumentere for at dette er et tidspunkt så godt som noe for å stoppe opp og revurdere den britiske tilknytningen.

### Veien frem mot folkeavstemning

Storbritannias fremtid i EU avhenger dermed av to helt konkrete utfall. For det første hvilke gjennomslag Storbritannia får i forhandlingene med EU. For det andre hva den britiske befolkningen beslutter i folkeavstemningen. Cameron var lenge tilbakeholden med å spesifisere hva slags unntak og endringer Storbritannia ønsker i sine avtaler med EU.

I en kronikk i 2014 oppsummerte han det slik: «No to ever-closer union. No to a constant flow of power to Brussels. No to unnecessary interference. And no, it goes without saying, to the euro, to participation in eurozone bailouts or notions such as a European Army».

Flere av disse kravene fremstår som nokså generelle, og det er ikke usannsynlig at EU vil kunne komme Storbritannia i møte uten at det krever omfattende formelle krumspring. Andre krav handler om politikkområder hvor Storbritannia allerede har særuntak (f.eks. eurosamarbeidet) eller hvor integrasjonen ennå ikke har funnet sted (f.eks. spørsmålet om en EU-hær). Om Cameron kan vise til «gjennomslag» på disse områdene vil det kunne ha stor symbolverdi, men liten praktisk betydning for andre EU-land. Men den britiske regjeringen har også lansert mer konkrete og vanskeligere krav, blant annet til innskrenkning av arbeids- og velferdsrettigheter for EU-borgere i Storbritannia. Et forslag er at EU-borgere ikke skal ha adgang til britiske velferdsgoder mens de søker jobb, og at arbeidstakere fra EU-land ikke skal ha rett til barnetrygd og sosialboliger før etter fire år. Disse spørsmålene er mer kompliserte. Ikke bare berører de retten til fri bevegelse – som er en av EU-samarbeidets grunnleggende «fire friheter» - men de reiser også spørsmål om diskriminering av EU-borgere. Signalene fra blant andre EU-kommisjonens president Jean-Claude Juncker har da også vært at

**Sender:**  
Den Norske Atlanterhavskomiteé  
Fr. Nansens pl. 8  
N- 0160 Oslo  
Norway



**B** ØKONOMI  
ÉCONOMIQUE

selv om EU ønsker å beholde Storbritannia i unionen, så er omfattende endringer i EUs traktatgrunnlag eller fire friheter lite aktuelt. Lignende signaler har kommet fra toneangivende EU-land som Tyskland, Frankrike og Polen.

Et dilemma for Cameron er at uansett forhandlingsresultat, så vil han neppe lykkes med å tilfredsstille de mest radikale EU-kritikerne i egne rekker, langt mindre EU-motstanderne i UKIP og deres velgere. For mange av disse vil kun Storbritannias utmeldelse være godt nok. Cameron gjorde det tidlig klart at han personlig ønsker at Storbritannia skal bli værende i EU. Det betyr at mye står på spill, både for Cameron selv og for Storbritannias fremtid i Europa. På den annen side har Cameron allerede varslet at dette blir hans siste periode som statsminister. Det gir ham noe større spillerom, enn dersom han også skulle tenke på å bli gjenvalgt.

Til slutt blir det uansett opp til den britiske befolkningen. På den ene siden viser Eurobarometerundersøkelser at britiske velgere er mer EU-skeptiske enn for eksempel franskmenn, tyskere og polakker. På den annen side er det verdt å merke seg at EU-skepsisen i den britiske befolkningen faktisk ser ut til å være svakt avtakende. En fersk måling fra Survation viser dessuten at et klart flertall av de spurte heller mot å stemme for fortsatt medlemskap, hadde folkeavstemningen vært i dag. For EU – som vil beholde Storbritannia – og for Cameron – som ønsker å bli værende i EU – må dette sies å være et godt utgangspunkt. Samtidig betyr det også at Cameron-regjeringen har mye å tape og lite å vinne i den omfattende og krevende prosessen de nå er i gang med. Et paradoksalt utfall vil jo være at Storbritannia får gjennomslag for nye unntak og særordninger i EU, men at EU-motstanden i befolkningen likevel øker på veien mot folkeavstemningen. Dermed vil Storbritannia kunne sitte igjen med en presumptivt «bedre» EU-avtale enn før, men likevel ende opp med å forlate unionen.

## Om Kortinfo fra DNAK:

I denne publikasjonsserien utgir DNAK tekster for å fange opp aktuelle temaer i kortfattet form. Hovedvekten av temaene vil ligge på forsvars- og utenrikspolitikk i det atlantiske området.

Redaktør: Audun Reiby  
ISSN: 1502-6361