

Velkommen til Lissabon

Jens Hartig Danielsen

Forfatningstraktaten led skibbrud, men nu er Lissabon-traktaten omsider trådt i stedet. Så hvad går den ud på? Her følger en gennemgang af det, der er nyt – og det, der ikke blev ændret

Den 1. december 2009 trådte Lissabon-traktaten i kraft. Hvis det virker som en gammel nyhed, skyldes det måske, at det nu er to år siden, at traktaten blev undertegnet af EU's stats- og regeringschefer.

I forlængelse af undertegnelsen i december 2007 blev ratifikationsprocessen sat i gang rundt om i medlemsstaterne, og traktaten blev præsenteret og analyseret i den politiske og juridiske litteratur (se fx *Udenrigs* 2007, 4). Forventningen var, at samtlige medlemsstater havde ratificeret traktaten inden udgangen af 2008, og at traktaten kunne træde i kraft umiddelbart herefter. Sådan kom det imidlertid ikke til at gå. Den irske vælgerbefolkning stemte nej til Irlands ratifikation af traktaten, og dermed gik processen i stå.

Efter at Irland har fået opfyldt særlige krav og de irske vælgere i oktober måned 2009 stemte ja til en irsk ratifikation af traktaten, er der nu

igen anledning til at kaste et blik på Lissabon. Ganske vist er Lissabon-traktaten 'blot' endnu en traktat – som så mange før – der sætter nye rammer for EU, men den er også noget særligt, fordi den formentlig vil blive den sidste af de 'store' EU-traktater i meget lang tid.

Dermed afslutter den en lang og vanskelig proces for udviklingen af samarbejdet i Den Europæiske Union.

Processen begyndte tilbage i 1952, da traktaten om oprettelse af Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab trådte i kraft. Siden fulgte bl.a. traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab i 1958, Den Europæiske Fælles Akt i 1987, Maastricht-traktaten i 1993, Amsterdam-traktaten i 1999, og Nice-traktaten i 2003.

Forfatningstraktaten skulle have kronet denne udvikling, men ratifikationen af traktaten stødte på

grund, da vælgerflertal i Holland og Frankrig i 2005 stemte nej. Forfatningstraktatens skibbrud ledte til introduktionen af Lissabon-traktaten som den redningsplanke, der giver mulighed for opfyldelse af ambitionen om, at “videreføre processen imod en stadig snævrere sammenslutning mellem de europæiske folk” (se præambelen til Traktaten om Den Europæiske Union, 13. betragtning).

En forfatning i forklædning?

Der findes forskellige meninger om, hvad der var ambitionsniveauet med forfatningstraktaten. Nogle har fremstillet det således, at der var tale om et ombygningsprojekt, der – med en enkelt undtagelse – skulle gennemføres ved hjælp af de gamle materialer (Se Lykke Friis og Peter Biering: *Forfatningstraktaten – Europas Philadelphia?*, 2005, s. 23-24). Ambitionerne var dog nok større. Sammenligner man forfatningstraktaten med Lissabon-traktaten ses en række væsentlige forskelle, der også spillede en vigtig rolle i forbindelse med den danske stillingtagen til ratifikation af Lissabon-traktaten.

Set fra EU-rettens vinkel var det introduktionen af et skrevet forfatningskoncept – en kodificeret forfatningsideologi – der gjorde forfatningstraktaten til noget særligt og helt nyt.

Ganske vist har EU-domstolen i sin tid karakteriseret EØF-traktaten

(senere EF-traktaten) som ‘Fællesskabets forfatning’ i den betydning, at der i EU-retten gælder et legalitetsprincip og et princip om domstolskontrol af lovgiver og forvaltning.

Men forfatningstraktatens forfatningsidé havde formentlig langt videre implikationer, og dette forfatningskoncept findes ikke i Lissabon-traktaten.

Set fra dansk forfatningsrets synsvinkel, så var det de bestemmelser i forfatningstraktaten, der indebar suverænitetsafgivelse, der gjorde denne traktat – sammenlignet med fx Nice-traktaten – til noget særligt. Disse bestemmelser genfindes enten ikke i Lissabon-traktaten, eller også er de uden betydning for spørgsmålet om suverænitetsafgivelse i kraft af de danske forbehold.

Men hvis Lissabon-traktaten ikke repræsenterer de samme ambitiøse mål som forfatningstraktaten, hvad gør den så? Tilbage – ved en sammenligning af forfatningstraktaten og Lissabon-traktaten – er ‘de operative bestemmelser’, bestemmelser, der teknisk set og i det store hele, er set før. Lissabon-traktaten er juridisk-teknisk – og dermed vel også i sin politiske ambition – meget lig Nice-traktaten. Der er tale en ændringstraktat, der bibeholder den eksisterende traktatstruktur, og som kun indebærer ændringer i de allerede gældende traktater. Man er, så at sige, med Lissabon-traktaten tilbage i den gamle gænge.

Den helstøbte nye konstruktion, som man tilstræbte med forfatnings-traktaten, endte med en rekonstruktion i form af Lissabon-traktaten.

Hvad opnås?

Hovedformålet med Lissabon-traktaten er at skabe en organisatorisk ramme, der kan rumme 27 medlemsstater samtidig med, at organisationen, dvs. Den Europæiske Union, er i stand til løbende at træffe de nødvendige beslutninger, først og fremmest i form af lovgivning.

Man havde allerede i 2001 i forbindelse med Nice-traktaten forudsat, at det med den forestående omfattende udvidelse af EU's medlemskreds ville blive nødvendigt med ændringer i EU's institutionelle regler. Disse regler var løbende blevet justeret gennem tiden i forbindelse med traktatændringer, men forudsatte grundlæggende en langt mindre union med langt færre medlemmer. Det stod klart, at hvis man ikke ændrede reglerne for, hvorledes institutionerne træffer beslutninger, ville Unionen med 27 medlemmer blive både juridisk og politisk handlingslammet; man måtte nødvendigvis justere spillereglerne. De fleste af de væsentlige regler i Lissabon-traktaten er derfor institutionelle og processuelle, idet de drejer sig om institutionernes sammensætning og funktion i EU's beslutningsprocesser.

Undervejs inddrog staterne også

en udvikling af samarbejdet om retlige og indre anliggender samt en strukturering af samarbejdet om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Fællesskabet samles i Unionen

Lissabon-traktatens karakter af ændringstraktat betyder, at den på samme måde som en ændringslov begrænser sig til at ændre de bestående regelsæt. Den Europæiske Union er fortsat baseret på to hovedtraktater: Traktaten om Den Europæiske Union og Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab. Den sidstnævnte traktat har med Lissabon-traktaten ændret navn til Traktaten om den Europæiske Unions funktionsmåde (EUF-traktaten). Navneændringen er en følge af, at Det Europæiske Fællesskab og Unionen fusioneres sammen til én juridisk enhed.

Hvilken kompetence har Unionen så?

Princippet om kompetencetildeling fastslås i EU-traktatens artikel 5 som et grundlæggende princip i EU-retten.

Princippet indebærer, at Unionen kun kan lovgive på et område, hvis der er hjemmel i traktaten. I Danmark kan lovgivningsmagten (næsten) lovgive om hvad som helst med hjemmel i grundlovens § 3, men i Unionen findes lovgivnings-hjemlen ikke på samme måde i en enkelt bestemmelse. Hjemlen findes

i stedet spredt rundt om i traktaternes forskellige bestemmelser. Hvis der ikke findes hjemmel i traktaterne, så har Unionen ikke kompetence til at regulere området, og kompetencen ligger følgelig hos de nationale lovgivere. For at understrege og klargøre dette princip indeholder EUF-traktaten et kompetencekatalog, som bl.a. angiver, hvornår Unionen har enekompetence til at lovgive og hvornår kompetencen deles med medlemsstaterne.

Fremhævelsen af opdelingen af lovgivningskompetencen vil kunne spille en rolle i forbindelse med nærheds- (subsidiaritets-) princippet. Princippet siger, at uden for de områder, hvor Unionen har enekompetence, kan Unionen kun lovgive, hvis det vil være bedre at gennemføre lovgivningen på unions-plan i stedet for nationalt. Understregningen af kompetenceopdelingen og nærhedsprincippet skal ses i sammenhæng med, at de nationale parlamenter i EUF-traktatens artikel 69 har fået en formel rolle i forbindelse med kontrollen af nærhedsprincippets overholdelse. Det enkelte parlament, herunder Folketinget, kan klage over et Unions-lovforslags manglende overholdelse af nærhedsprincippet. Klagen kan ikke standse forslaget, men dets gennemførelse udsættes, og der kan skabes politisk opmærksomhed om forslaget.

Hvis man tager i betragtning, hvor meget Unionens lovgivning allerede fylder i national ret – og den deraf

følgende begrænsning af de nationale lovgiveres kompetence – rummer reglerne om de nationale parlamenters rolle i europapolitik nye muligheder for nationale parlamentarikere.

Vedtægtelse af Unionens lovgivning

Den i praksis nok væsentligste ændring, som følger af Lissabon-traktaten, er ændringerne i Unionens lovgivningsprocedurer. I dansk forfatningsret kendes kun én almindelig lovgivningsprocedure, medens man i EU-retten har flere forskellige. Med Lissabon-traktaten reduceres antallet af procedurer, og antallet af områder, hvor 'den almindelige lovgivningsprocedure', der svarer til, hvad der før Lissabon-traktaten kaldtes 'fælles beslutningstagen', øges betragteligt.

I den almindelige lovgivningsprocedure er Rådet og Parlamentet ligestillet. Lovforslag kan forhandles mellem Rådet og Parlamentet i op til tre omgange eventuelt efter en særlig forligsprocedure med henblik på opnåelse af enighed. Hvis de to institutioner ikke kan blive enige, er lovforslaget ikke vedtaget.

Rådets stillingtagen i forbindelse med den almindelige lovgivningsprocedure afsluttes med kvalificeret flertal. Ud over at øge antallet af tilfælde, hvor kvalificeret flertal finder anvendelse med godt og vel 50 områder, ændrer Lissabon-traktaten også på, hvorledes kvalificeret flertal

i Rådet opgøres. Disse regler er tekniske og indeholder flere overgangsregler. Deres konsekvens er imidlertid en sænkning af tærsklen for, hvornår der eksisterer et kvalificeret flertal. Det betyder, at der er 'plads' til et større mindretal, hvis man ønsker at gennemføre et forslag.

Diskussionen af Lissabon-traktatens betydning har for en del drejet sig om, hvorvidt ændringerne af afstemningsreglerne i Rådet er til fordel for de små eller store medlemsstater. Det er for så vidt naturligt nok, eftersom netop forholdet mellem de store og små stater fik stor betydning for udformningen af reglerne. Men inden for de enkelte politikområder er det ikke nødvendigvis sådan, at de store stater repræsenterer én blok over for de små stater. Med det reducerede flertalskrav må den enkelte medlemsstat vænne sig til at skulle orientere sig endnu tidligere og hurtigere i lovgivningsprocessen, hvis man vil undgå at ende som en del af mindretallet.

Politik om ret, udlændinge og politi

Lissabon-traktatens væsentligste betydning, når det drejer sig om ændring af Unionens konkrete kompetencer, findes inden for rets- og udlændingepolitikken samt politisamarbejdet.

Før Lissabon-traktaten havde den Europæiske Union tre såkaldte søjler, der hver rummede forskellige politikområder. Søjle 3 drejede sig

om retlige og indre anliggender, dvs. medlemsstaternes politiske samarbejde om rets- og udlændingepolitikken samt politispørgsmål, og var et såkaldt mellemstatsligt samarbejde.

Det betød generelt, at medlemsstaterne traf afgørelser ved enstemmighed, og at afgørelserne ikke gjaldt direkte for borgerne, men kun forpligtede medlemsstaterne som stater. Med Lissabon-traktaten overgår de nævnte områder for en betydelig del til den almindelige lovgivningsprocedure. Det betyder, at når Unionen lovgiver, så finder reglerne direkte anvendelse i national ret. Det betyder også, Parlamentet lovgiver sammen med Rådet, og at Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal. Som en del af Unionens lovgivning vil love inden for de nævnte områder også være undergivet EU-domstolens kompetence.

Rets- og udlændingepolitikken samt politisamarbejdet, er områder, der har stor politisk bevågenhed, og der vil formentlig ske en betydelig lovgivning inden for områderne. Denne udvikling kan Danmark ikke deltage i pga. det retlige forbehold.

Hvad angår udenrigs- og sikkerhedspolitikken, begræns Lissabon-traktaten sig til at søge at forbedre medlemsstaternes muligheder for at samordne deres udenrigs- og sikkerhedspolitiske positioner. Den enkelte stats suveræne beføjelser på området berøres grundlæggende ikke.

Det er alene medlemsstaterne,

der træffer beslutninger i Rådet og Det Europæiske Råd, og der står nu udtrykkeligt i EU-traktaten, at der ikke kan vedtages lovgivning på området, samt at området falder uden for EU-domstolens kompetence.

Inden for dette område er det fortsat den politiske evne og vilje, der skal bære resultaterne og ikke juraen. "Quand on n'a pas ce que l'on aime, il faut aimer ce que l'on a".

Forløbet af ratifikationen af Lissabon-traktaten (og ikke mindst ratifikationen af den skibbrudne forfatningstraktat) understreger, at politik i Europa stadigvæk har flere dimensioner. Dels europapolitik om det europæiske samarbejdes udformning og indhold, dels ren indenrigspolitik hvor den enkelte traktats skæbne afgøres af indenrigspolitiske spørgsmål i den enkelte medlemsstat.

EU-domstolen har i en række principielle domme understreget, at EU-retten er et nyt selvstændigt retssystem. Denne retspraksis har dog ikke kunnet ændre på, at Unionen er et barn af den almindelige folkeret, forstået som de retsregler der regulerer suveræne staters retsforhold. I praksis har det betydet, at den juridiske kobling mellem europapolitik og national politik i det væsentligste har været ratifikationsbestemmelserne i de enkelte traktater.

I den juridiske verden forstod

man fra begyndelsen, at den særlige konstruktion i form af EU-retlige regler, der direkte regulerer forhold i den enkelte stat, var et nybrud. Det er gået noget langsommere i den politiske verden. Her skelnes der stadigvæk skarpt mellem europapolitik og national politik.

Med Lissabon-traktaten som den sidste traktat, der med et ratifikationskrav kunne påkalde sig politisk opmærksomhed i den enkelte medlemsstat, vil europapolitikken, der har direkte virkning i medlemsstaterne, formentlig komme til at leve en stille tilværelse nationalt. Det var ikke, hvad man havde tænkt sig skulle være resultatet af den proces, som i sin tid blev sat i gang med Konventet om Den Europæiske Unions fremtid.

Franskmanden Valéry Giscard d'Estaing havde som formand for konventet forestillet sig en traktat, der som Europas nye forfatning, som noget nyt kunne inddrage Europa i national politik. Denne idé havde medlemsstaternes stats- og regeringschefer i det store og hele accepteret. Det, man havde ønsket sig med forfatningstraktaten, fik man imidlertid ikke. Men når man ikke kunne få forfatningstraktaten, må man elske den, man kunne få.

*Jens Hartig Danielsen, Max Sørensen-
professor, dr.jur. ved Aarhus Universitet.*