

Opløbet til Lissabon

Peter Nedergaard

Med Lissabon-traktaten forenkles og effektiviseres beslutningsprocessen i EU, men den erstatter ikke det kludetæppe af traktatændringer som det nuværende juridiske grundlag for EU-samarbejdet udgør

Mange europæiske politikere og politiske kommentatorer er fremkommet med argumenter for, at der netop nu bør vedtages et nyt traktatgrundlag for samarbejdet i Den Europæiske Union. Ét argument er, at EU er blevet udvidet med 12 nye medlemsstater til i alt 27 medlemsstater. Det betyder, at der er behov for forenklinger og effektiviseringer af beslutningsprocessen i EU, således at man kan håndtere det kraftigt øgede antal medlemsstater.

Udvidelsen af EU forstærker dermed et problem, som har præget EU i årevis i form af en uklar opgavefordeling mellem de europæiske institutioner indbyrdes og mellem EU og medlemsstaterne. Udvidelsen er med andre ord dråben, som efter manges mening har truet med at få uigennemsigtheden i EU's beslutningsproces til at flyde over. Det skulle først forfatningstraktaten og

siden Lissabon-traktaten hindre.

Et andet argument drejer sig om, at der er et selvstændigt behov for en opstramning af det nuværende juridiske grundlag for EU-samarbejdet, da det mest ligner et kludetæppe med de mange traktatmæssige tilføjelser gennem tiderne. Her tænkes der på den forskellige status af de tre såkaldte søjler i det nuværende EU-samarbejde, som betyder, at fx Det Europæiske Fællesskabs Domstol (tidligere EF-Domstolen) har forskellige muligheder for at dømme alt efter emnet. Dette argument trådte dog i baggrunden med Lissabon-traktaten, da man efter afvisningen af forfatningstraktaten, ønskede at nedtone det forfatningsmæssige præg. Dermed forsvandt også det mere overskuelige sammenskrevne traktatgrundlag, som var forfatningstraktatens kendetegn. Desuden giver det med Lissabon-trakta-

ten heller ikke længere mening at tale om en søjlestruktur, da søjle 3 i praksis afskaffes. I boks 1 er vist en oversigt over de mange traktatændringer gennem tiden.

Ændringer i EU's traktatgrundlag

EU's traktatgrundlag er bl.a. blevet ændret med tiltrædelsestraktaterne, dvs. traktaterne med henholdsvis Storbritannien, Danmark, Norge (landet kom dog ikke med, da EF-medlemskabet afvistes ved en folkeafstemning) og Irland fra 1972, med Grækenland fra 1979, med Spanien og Portugal fra 1986, med Finland, Sverige, Østrig og Norge i 1994 (dog igen uden at Norge kom med), med Estland, Letland, Litauen, Polen, Tjekkiet, Slovakiet, Ungarn, Slovenien, Malta og Cypren i 2003 samt med Rumænien og Bulgarien i 2007. Tiltrædelsestraktaterne indeholder bl.a. regler om institutionernes sammensætning efter de nye medlemsstats optagelse. Hovedprincippet i tiltrædelsestraktaterne er, at nye medlemsstater efter en nærmere specificeret overgangsperiode fuldt ud skal acceptere EU's bestående retsregler og resultater (princippet om 'acquis communautaire'). Senest har ønsket om optagelsen af en række øst- og centraleuropæiske lande i EU givet anledning til Nicetraktaten fra år 2000. I Nicetraktaten blev der imidlertid ikke gennemført den ændring af EU's beslutningssystem, som mange hav-

de ønsket, og som mange anså for at være nødvendig, hvis EU's udvidelse skulle kunne fungere optimalt.

Desuden er budgetbestemmelserne i de tre oprindelige traktater blevet ændret ved to traktater fra henholdsvis 1970 og 1975. Traktatændringerne indebar især en udvidelse af Europa-Parlamentets beføjelser på budgetområdet. Denne proces med løbende at give Europa-Parlamentet mere indflydelse har stået på ved alle traktatændringer siden Maastricht-traktaten og videreføres med Lissabon-traktaten.

Herudover er flere afgørelser truffet af medlemsstaternes regeringer tillagt traktatstatus. Dette gælder fx afgørelserne om det daværende EF's indtægter fra 1970 og 1985 og forskellige afgørelser om placering af institutionerne. Også beslutningen om direkte valg til Europa-Parlamentet fra 1976 er tillagt traktatstatus. Traktatstatus indebærer, at de pågældende retsakter kun kan ændres ved ratifikation i alle medlemsstaternes nationale parlamenter.

Selv om boks 1 viser, at der gennem årene er foretaget mange ændringer af EU's traktatgrundlag, er det imidlertid først med Den Europæiske Fælles Akt (andre betegnelser er Fællesakten og EF-Pakken) fra 1986, at der blev foretaget en virkelig grundlæggende ændring af det daværende EF's traktatgrundlag. Det skete bl.a. i kraft af, at der blev indført et samarbejde med to retlige niveauer.

Boks 1 Ændringerne i EU's traktatgrundlag

Traktatændringer	Undertegnelse	Ikrafttræden
Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab (EKSF)	18. april 1951 i Paris	23. juli 1952
Pleven-planen om fælles europæisk forsvar	27. maj 1952	Ikke trådt i kraft
Det Europæiske Økonomiske Fællesskab (EØF) og Det Europæiske Atomenergifællesskab (Euratom)	25. marts 1957 i Rom	1. januar 1958
Oprettelse af et fælles Ministerråd og en fælles Kommission for De Europæiske Fællesskaber (Fusionstraktaten)	8. april 1965 i Bruxelles	1. juli 1967
Danmark, Irland og Storbritanniens indtræden i EF	22. januar i Bruxelles	1. januar 1973
Grækenlands indtræden i EF	28. maj i 1979 i Athen	1. januar 1981
Spanien og Portugals indtræden i EF	12. juni i Madrid og Lissabon	1. januar 1986
Den Europæiske Fælles Akt	17. februar 1986 i Luxembourg og 28. februar 1986 i Haag	1. juli 1987
Den Europæiske Union (Maastricht-traktaten)	7. februar 1992	1. november 1993
Amsterdam-traktaten	19. juni 1997	1. maj 1999
Nice-traktaten	10. december 2000	1. juni 2002
Udvidelse med ti central- og østeuropæiske lande	16. april 2003 i Athen	1. maj 2004
Traktaten om en forfatning for Europa	29. oktober 2004 i Rom	Ikke trådt i kraft
Udvidelse med Rumænien og Bulgarien	21. juni 2005	1. januar 2007
Lissabon-traktaten	13. december 2007 i Lissabon	1. december 2009

Den fælles udenrigspolitisk blev i den forbindelse traktatfæstet som en del af EF, men det blev samtidig bestemt, at Det Europæiske Fællesskabs Domstol ikke skulle have kompetence i forhold til denne del af traktatgrundlaget, der betegnes som den perifere fællesskabsret. Samarbejdet i EU under den perifere fællesskabsret lignede i det hele taget i højere grad et 'normalt' mellemstatsligt internationalt samarbejde, som det findes i fx FN og NATO.

Den Europæiske Fælles Akt betød samtidig en retligt opstrammet reintroduktion af det fælles marked under betegnelsen 'Det indre marked', der nu blev planlagt gennemført inden 1993. Gennemførelsen heraf skulle hovedsagelig ske med kvalificeret flertal.

Amsterdam-traktaten og Nice-traktaten, som trådte i kraft henholdsvis den 1. maj 1999 og den 1. juni 2002, var i teknisk henseende revisioner af Maastricht-traktaten. Målet med traktatændringerne var at løse uløste spørgsmål i Maastricht-traktaten, at tage hensyn til folkelig kritik af Maastricht-traktaten efter danskerne 'nej' og franskmændenes 'næsten-nej' i 1992, at give Unionen større beslutningsevne og at sætte EU i stand til at optage et større antal nye medlemsstater fra Øst- og Centraleuropa. I forbindelse med Amsterdam-traktaten blev artiklerne i EU's traktatgrundlag delvis omstruktureret og fik til dels en ny nummerering, hvilket skulle gøre

traktaten mere overskuelig end de forrige.

Med traktaten om en forfatning for Europa fra 2004 samledes de tre søjler i EU-samarbejdet til ét retligt samarbejdsgrundlag. Desuden blev Charteret om Grundlæggende Rettigheder fra Det Europæiske Råds møde i Nice i december 2000 indarbejdet som en slags 'Bill of Rights' i den såkaldte forfatningstraktat. Endelig blev der oprettet en række poster, som skulle give EU en mere enhedspræget karakter via en EU-præsident og en EU-udenrigsminister. Forfatningstraktaten forliste imidlertid i forsommeren 2005 på grund af et 'nej' hertil ved folkeafstemninger i både Holland og Frankrig. På den baggrund besluttede man på Det Europæiske Råds møde i juni 2005 at iværksætte en tænkepause, hvor fremtidens EU skulle debatteres.

Efter to års tænkepause blev EU's stats- og regeringschefer i juni 2007 enige om at nedsætte en regeringskonference, der skulle udarbejde et nyt traktatudkast. I første omgang blev udkastet benævnt 'reformtraktaten', men da udkastet blev færdigforhandlet og endelig vedtaget under det portugisiske formandskab i december 2007, blev det anvendte navn 'Lissabon-traktaten'.

Nice og Laeken

På mødet i Det Europæiske Råd i Nice i december 2000 vedtog man i

tilknytning til Nice-traktaten en erklæring (nr. 23) om Unionens fremtid. I erklæringen konstateres det, at Nice-traktaten baner vejen for udviklingen, og at den indeholder de institutionelle forudsætninger, der er nødvendige for, at nye medlemsstater kan komme med i EU.

Desuden fremgår det af erklæringen, at der er behov for at lancere en bredere og mere dybtgående debat om EU's fremtid. Der opfordres derfor til, at man gør noget ved dette spørgsmål. Udgangspunktet bør ifølge erklæringen være, at alle dele af samfundet inddrages i debatten om udformningen af den fremtidige europæiske integration. Det vil sige, at repræsentanter for de nationale parlamenter, politiske og økonomiske eksperter, repræsentanter for folkelige organisationer, de enkelte borgere og kommende medlemsstater også skal inddrages i debatten om EU's fremtid.

Af erklæringen fremgår det endvidere, at man for at fortsætte diskussionen om EU's fremtid har besluttet, at der skal indkaldes til en ny regeringskonference i 2004. Ud over de spørgsmål, som den brede debat giver anledning til, opregner erklæringen følgende fire spørgsmål, som under alle omstændigheder bør tages op på regeringskonferencen i 2004: 1) kompetencefordelingen mellem EU og medlemsstaterne, 2) status for EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder, 3) en forenkling af traktaterne med henblik på

at gøre dem mere forståelige og 4) de nationale parlamenters rolle i den nye europæiske struktur.

Ifølge slutdokumentet fra topmødet i Nice skulle der efterfølgende på Det Europæiske Råds møde i Laeken i Belgien i december 2002 vedtages en erklæring om emner og initiativer til diskussion af EU's fremtid. Det Europæiske Råd i Laeken vedtog derfor den 14.-15. december 2001 en erklæring om Unionens fremtid. Heri opregnes en lang række spørgsmål, som bør diskuteres frem til regeringskonferencen i 2004.

For at få en bred og gennemsigtig forberedelse af den næste regeringskonference skal der ifølge Laeken-erklæringen oprettes et europæisk Konvent bestående af de mest fremtrædende deltagere i debatten om EU's fremtid. Det var Tyskland med udenrigsminister Joschka Fischer i spidsen, der først foreslog Konventet for Den Europæiske Union oprettet. Det skete efter hans tale på Humboldt Universitetet i Berlin i maj 2000. Fischer krævede her en ny debat om EU's endemål og institutionelle opbygning, bl.a. på baggrund af den kommende udvidelse af EU.

Han fik hurtigt støtte af Frankrig, Belgien, Holland og Luxembourg. Konventets opgave skulle være at drøfte de væsentligste problemer, som EU kommer til at stå overfor i fremtiden, og desuden undersøge, hvilke forskellige mulige løsninger, der eventuelt kunne være herpå

(Laeken-erklæringen er bl.a. analyseret af Morten Kelstrup i artiklen 'Forfatningstraktaten., Konventet og EU's demokratisering' i Økonomi & Politik nr. 1, 2004).

Med Laeken-erklæringen havde Konventet om Europas fremtid – eller blot 'Konventet' (Konventet besluttede selv at kalde sig 'Det Europæiske Konvent') – således fået en slags kommissorium for arbejdet. Man kunne argumentere for, at selve anvendelsen af konventmodellen er et føderalistisk træk med hensyn til at finde frem til EU's fremtidige traktatgrundlag.

Konventet om Europas fremtid

Konventet blev med andre ord oprettet som det forum på europæisk plan, hvor man skulle samle debatten om EU's fremtid. Samtidig fik man den konkrete arbejdsopgave at lade debatten nedfælde i en besvarelse af de spørgsmål, som Laeken-erklæringen havde rejst. Det kunne eventuelt ske i form af et udkast til en ny traktat eller forfatningstraktat.

I Laeken-erklæringen fastlagde man ud over Konventets kommissorium også Konventets organisatoriske struktur i form af et præsidium bestående af en formand, to næstformænd og ni repræsentanter fra Konventet. Den tidligere franske præsident Valéry Giscard d'Éstaing blev af Det Europæiske Råd udpeget som Konventets formand. Næstformændene blev den tidligere italien-

ske ministerpræsident Giuliano Amato og den forhenværende belgiske statsminister Jean-Luc Dehaene. Konventets deltagere skulle være omkring 100 politikere fra EU's nye og gamle medlemsstater. Konventet holdt sit første møde i februar 2002. I det næste halvandet års tid arbejdede Konventet dels i plenum og dels i en række særligt nedsatte udvalg.

I åbningstalen den 28. februar 2002 gjorde Konventets formand, Valéry Giscard d'Éstaing, rede for, hvordan han forestillede sig, at arbejdet skulle tilrettelægges. Han nævnte, at arbejdet skulle foregå i tre faser: Først skulle der være en såkaldt lyttefase, hvor man skulle høre på – ikke mindst ved hjælp af interaktive midler – hvad borgerne mente om, hvem der skulle tage sig af hvad i Europa. Derefter skulle der komme en analysefase, hvor man konkret skulle se på de spørgsmål, som blev rejst i Laeken-erklæringen. Endelig kom forslagsfasen, hvor man kunne vælge at fremlægge valgmuligheder eller enstemmige (enighed eller konsensus i Konventet er af Giscard d'Éstaing blevet defineret som, at 80-85 pct. af medlemmerne er enige) anbefalinger af de enkelte forslag. Var man langt hen ad vejen enige, kunne der også ifølge Giscard d'Éstaing blive tale om at fremlægge et konkret forslag til en ny europæisk forfatningstraktat.

Efter halvandets års arbejde var man i juni 2003 nået så langt, at

Boks 2 Spørgsmål i Laeken-erklæringen

Laeken-erklæringen består bl.a. af en lang række spørgsmål, som både er rettet bredt til de europæiske borgere, politikere, beslutningstagere osv. og snævert til det kommende europæiske konvent.

Det konstateres i erklæringen, at samarbejdet i EU skal være mere demokratisk, mere gennemsigtigt og mere effektivt. Man skal i den forbindelse finde svar på tre grundlæggende udfordringer:

- Hvordan bringes borgerne – og navnlig de unge – nærmere på det europæiske projekt og de europæiske institutioner?
- Hvordan kan man strukturere det politiske liv og det europæiske politiske område i et udvidet EU?
- Hvordan kan man gøre EU til en stabiliserende faktor og et forbillede i en ny verden med flere poler?

I Laeken-erklæringen konstateres det også, at besvarelsen af disse spørgsmål både kan føre til, at opgaver føres tilbage til medlemsstaterne, og til, at der tillægges EU nye opgaver, eller til at den eksisterende kompetence udvides, idet der hele tiden tages hensyn til ligheden og solidariteten mellem medlemsstaterne. I den forbindelse stilles en række spørgsmål:

- Kan der foretages en klarere sondring mellem tre slags kompetencer: EU's enekompetence, medlemsstaternes kompetence og delt kompetence mellem EU og medlemsstaterne?
- På hvilket niveau udøves en kompetence på den mest effektive måde?
- Hvordan kan man anvende subsidiaritetsprincippet i denne forbindelse?
- Skal artikel 308 i Nicetraktaten¹ ændres på baggrund af svarene på ovenstående spørgsmål?

Der var også i Laeken-erklæringen en række konkrete spørgsmål om bestemte politikområder:

- Hvordan kan man udvikle en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik?
- Skal man i højere grad integrere politisamarbejdet og det strafferetlige samarbejde blandt EU's medlemsstater?

Endelig var der en række spørgsmål om den fremtidige rolle for EU's institutioner (Kommissionen, Ministerrådet, Europa-Parlamentet), de nationale parlamenter og organer som formandskabet og EU's repræsentation udadtil.

man faktisk kunne fremlægge et udkast til en ny forfatningstraktat til behandling på mødet i Det Europæiske Råd i Thessaloniki. På dette møde godkendte stats- og regeringscheferne derefter udkastet som grundlag for den efterfølgende regeringskonference. Konventet afholdt herefter sine sidste møder i juli 2003 med henblik på den sidste afpudsning af forslaget.

Med indledningen på regeringskonferencen (ofte forkortet IGC, som står for InterGovernmental Conference) i oktober 2003 begyndte de egentlige forhandlinger om forfatningstraktaten. Grundlaget herfor var det udkast, som Konventet efter mange drøftelser allerede havde fremlagt.

Forhandlingerne om forfatningstraktaten nåede den afgørende fase på Det Europæiske Råds møde i Bruxelles den 12.-13. december 2003, hvor det italienske formandskab fremlagde en række kompromisforslag med henblik på at nå et forlig.

De afgørende problemer på Det Europæiske Råds møde drejede sig om antallet af pladser i Europa-Parlamentet, spørgsmålet om antallet af kommissærer, spørgsmålet om stemmevægte, om der skulle være en henvisning til den kristne kulturelle baggrund i præambelen, og om der skulle være enstemmighed eller kvalificeret flertal på nogle af social- og skattepolitikens områder.

Irland overtog i januar 2004 for-

mandskabet efter Italien og afholdt i første del af 2004 en lang række møder med repræsentanter for medlemsstaterne. På denne baggrund udarbejdede formandskabet en statusrapport til Det Europæiske Råds forårstopmøde i marts 2004.

Statusrapporten dannede grundlaget for debatten på topmødet, som fandt sted lige efter, at formodede al-Qaeda-terrorbomber i Madrid dræbte knap 200 mennesker. Både det efterfølgende spanske valg med sejr til en mere proeuropæisk regering og et stigende ønske om at gøre en fælleseuropæisk indsats for terrorbekæmpelsen havde ændret det politiske klima betydeligt. Resultatet blev, at stats- og regeringscheferne besluttede at genoptage de egentlige forhandlinger om forfatningstraktaten.

Af konklusionerne fra forårstopmødet fremgik, at det irske formandskab i første omgang skulle fortsætte konsultationerne med medlemsstaterne. Næste skridt blev at genoptage de formelle forhandlinger under regeringskonferencen. Det fremgik også, at stats- og regeringscheferne ønskede, at der skulle opnås enighed på Det Europæiske Råds møde i juni 2004.

På Det Europæiske Råds møde i Bruxelles den 17.-18. juni 2004 nåede medlemsstaterne herefter til enighed om forfatningstraktaten. Et af de få udestående spørgsmål på selve topmødet drejede sig om definitionen af det dobbelte flertal.

Boks 3 Hvad er en regeringskonference?

En regeringskonference er en konference eller et møde mellem repræsentanter for medlemsstaternes regeringer, der kan have til formål at ændre traktatgrundlaget eller løse andre spørgsmål i EU. En regeringskonference strækker sig ofte over flere måneder og består af gentagne møder, som afsluttes med et topmøde mellem stats- og regeringscheferne.

Der indkaldes altid til en regeringskonference, når Europas ledere har besluttet, at EU's traktatgrundlag skal ændres. Fx indledtes forhandlingerne om Nice-traktaten med indkaldelse til regeringskonference den 14. februar 2000. Konferencen blev afsluttet den 7.-10. December 2000, da Det Europæiske Råd mødtes i Nice og kom til enighed om Nice-traktaten.

Bliver resultatet af en regeringskonference en politisk aftale om at ændre traktatgrundlaget, skal denne aftale efterfølgende ratificeres af alle medlemsstaternes nationale parlamenter for at kunne træde i kraft.

Proceduren for indkaldelse af en regeringskonference er beskrevet i Lissabon-traktatens artikel 33

Forlis og tænkepause

Den 1. maj 2004 trådte ti nye lande ind i Den Europæiske Union. Det skete imidlertid på de vilkår, som allerede var ridset op i Nice-traktaten. Efter enigheden om forfatningstraktatens indhold skulle traktaten ratificeres i medlemsstaternes parlamenter og ved folkeafstemninger i en række lande i løbet af 2005 og 2006.

Allerede i forsommeren 2005 opstod der imidlertid alvorlige problemer i ratifikationsprocessen, da befolkningerne først i Frankrig og siden Holland afviste forfatningstraktaten ved folkeafstemninger. I Frankrig handlede debatten især om de økonomiske og sociale forhold i Frankrig, ligesom også utilfredshed

med præsident Jacques Chirac og proteststemmer mod potentielt tyrkisk EU-medlemskab blev nævnt blandt argumenterne for at stemme nej (For en diskussion af forskellige nej-motiver se fx Erling Bjøls artikel 'Brug og misbrug af folkeafstemninger' i *Udenrigs*, nr. 4, 2004).

Det førte til den såkaldte tænkepause, der varede indtil juni 2007, hvor en revideret traktat blev fremlagt under navnet 'reformtraktaten.' Væk var hermed alle henvisninger til symboler, der kunne associeres med en fælles stat som fx hymne og flag, og selve navneændringen betød også en fjernelse af det samlenede og grundlovsagtige præg, som forfatningstraktaten havde haft. Reformtraktaten eller Lissabon-trakta-

Boks 4 Sammenligning af Lissabon-traktaten og forfatningstraktaten

	<i>Forfatningstraktaten</i>	<i>Lissabon-traktaten</i>
Opbygning	Enhedstraktat med stringent opbygning, hvor alle artikler vedrørende et emne blev samlet på ét sted.	Ændringstraktat, der tilføjer ændringer til henholdsvis Traktat om Den Europæiske Union og Traktat om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (tidligere EF-traktaten).
Symboler	Motto, hymne, flag osv. var nævnt i selve traktatteksten.	Disse symboler er fjernet, ligesom selve ordet 'forfatning' også bortfalder i Lissabon-traktaten.
Betegnelsen for EU's retsakter	Europæiske love og rammelove.	Direktiver og forordninger som hidtil.
Charteret om Grundlæggende Rettigheder	Indgik som et selvstændigt kapitel i traktaten.	Indgår ikke i traktaten, men der henvises til Charteret i en central artikel. Charteret har dog stadig samme juridiske gyldighed.
Nye stemmeregler i Ministerrådet	Skulle træde i kraft sammen med traktaten (senest 2009).	Indføres først i 2014 og desuden også med overgangsperiode indtil 2017, hvor det kan kræves at de gamle regler anvendes.
Nationale parlamenters rolle	Mulighed for at påpege overtrædelse af subsidiaritetsprincippet.	Styrkelse af nationale parlamenter i forhold til forfatnings traktaten, idet de får længere tidsfrist og nu ikke kun kan give 'gule', men også 'orange' kort til EU-institutionerne.
Helt nye aspekter		Det drejer sig bl.a. om understre- gelse af solidaritet på energi- området og fokus på klimasamarbej- de i EU.

ten, som den senere blev døbt, erstatter derfor heller ikke det tidligere omtalte kludetæppe af traktatændringer, men følger blot endnu en ændring til det eksisterende traktatmæssige kludetæppe i EU.

Boks 4 viser de afgørende forskelle mellem forfatningstraktaten og Lissabon-traktaten i oversigtsform. Der er flere forskelle, men denne boks angiver de mest omtalte og oftest fremførte forskelle.

Lissabon-traktaten og Irlands 'nej'

Reformtraktaten blev færdigforhandlet under det portugisiske formandskab i efteråret og vinteren 2007. Den blev officielt undertegnet af EU's stats- og regeringschefer den 13. december i Lissabon, og den blev derefter kendt under navnet Lissabon-traktaten.

Forhandlingsprocessen var en helt anden end under forfatningstraktaten. Det tyske formandskab med forbundskansler Angela Merkel i spidsen ville meget gerne undgå endnu et traktatmæssigt nederlag ved en folkeafstemning. Derfor konsulterede Merkel alle medlemsstaternes stats- og regeringschefer og bad dem om at gøre rede for, hvilke paragraffer der ville udløse folkeafstemning i det pågældende land, således at man kun ændrede EU's traktatgrundlag på en sådan måde, at der ikke krævedes folkeafstemning som forudsætning for en ratifikation. Derfor blev også de ni punk-

ter, som danske jurister i forbindelse med forfatningstraktaten havde udpeget som værende ensbetydende med suverænitetsafgivelse fjernet i det nye traktatforslag (Se fx Svenning Dalgaard's artikel 'Den portugisiske morgengave' i *Ugebladet Europa*, 20. september 2007).

Efter disse ændringer blev endnu en ratifikationsproces sat i gang, og denne gang skulle traktaten i størstedelen af medlemsstaterne alene ratificeres af de nationale parlamenter. I flere medlemsstater (deriblandt i Danmark) førte det til stor debat om, hvorvidt man var blevet 'snydt' for en folkeafstemning (se fx Erling Bjøls artikel 'Brug og misbrug af folkeafstemninger' i *Udenrigs*, nr. 4, 2004 for en historisk diskussion af folkeafstemninger). Argumentet var imidlertid, at der med Lissabon-traktaten ikke var tale om suverænitetsafgivelse (jf. Grundlovens § 20). Derfor skulle der heller ikke afholdes folkeafstemning. Diskussionen gik i stedet på, om man alligevel skulle have en 'vejledende' folkeafstemning på grund af traktatens politiske betydning i stil med, hvad man havde gjort i 1986 i forbindelse med EF-pakken (se Morten Broberg [2007]: EU's Reformtraktat. I *Advokaten*, 6/2007).

Der var således også en væsentlig forskel på Lissabon-traktaten og forfatningstraktatens tilblivelse. Hvor forarbejdet med hensyn til forfatningstraktaten var præget af stor grundighed og et ønske om at ind-

drage så mange parter som muligt (fx i form af Konventet), var situationen ganske anderledes med hensyn til Lissabon-traktaten. Her spekulerede de politiske ledere efter alt at dømme snarere over, hvordan traktaten fx kunne komme igennem ratifikationsprocessen uden at forlise via en folkeafstemning.

Irland stod tilbage som den eneste medlemsstat, hvis forfatning efter den irske regerings bedømmelse forudsatte en folkeafstemning om Lissabon-traktaten, før den kunne ratificeres. Efter en valgkamp med mange emner uden særlig forbindelse til EU (fx om de irske abortregler og Irlands neutralitet) afviste irerne i juni 2008 Lissabon-traktaten, hvilket betød, at EU igen blev kastet ud i en traktatkrise.

Denne gang var der imidlertid ingen tvivl om, at det var Irland, der måtte rette ind. På Det Europæiske Råds møde i Bruxelles umiddelbart efter det irske 'nej', blev det besluttet at fortsætte ratifikationsprocessen. I december 2008 nåede EU's stats- og regeringschefer frem til at imødekomme en række ønsker fra den irske regering. Stats- og regeringscheferne støttede således, at Kommissionen fortsat skal omfatte en kommissær fra hver medlemsstat. I forlængelse heraf fik den irske regering en række retlige garantier i forhold til skatteområdet, sikkerheds- og forsvarspolitikken, retten til liv, dvs. retten til at opretholde den forholdsvis strenge irske abortlovgiv-

ning, samt vedrørende uddannelse og familiepolitikken. Irland forpligtigede sig til gengæld til at afklare ratifikationen af Lissabon-traktaten inden Barroso-kommissionens periode udløb, dvs. inden den 31. oktober 2009.

Irsk afstemning og tjekkisk drama

Under det tjekkiske EU-formandskab blev der i juni 2009 indgået en aftale om formuleringen af de irske garantier. Aftalen vil blive indført i en kommende tiltrædelsestraktat som en egentlig protokol, og den har dermed visse ligheder med de danske EU-forbehold. En ny irsk folkeafstemning afholdtes den 2. oktober 2009, hvor den irske befolkning sagde 'ja' til Lissabon-traktaten.

Dermed var der meget, der tydede på, at Lissabon-traktaten kunne træde i kraft den 1. december 2009. Efter den overbevisende irske godkendelse af traktaten, skrev også den polske præsident under og ratificerede dermed som det næstsidste land Lissabon-traktaten. Tilbage var nu alene Tjekkiet, hvor den EU-skeptiske præsident Vaclav Klaus længe havde vægret sig ved at skrive under, således at Tjekkiet som den sidste medlemsstat kunne ratificere Lissabon-traktaten. Samtidig stod Vaclav Klaus nu også i en situation, hvor han mente at kunne tillade sig at kræve indrømmelser til gengæld for sin underskrift. Det betød, at Klaus bl.a. sikrede Tjekkiet et forbe-

hold i forhold til Lissabon-traktaten vedrørende Charteret om Grundlæggende Rettigheder. Målet var angiveligt at sikre, at sudetertyskerne, der efter Anden Verdenskrig blev fordrevet fra Tjekkiet, ikke via traktaten kunne gøre krav på at få deres ejendom tilbage (dette forbehold ligner det britiske forbehold vedrørende Charteret om Grundlæggende Rettigheder, som indebærer, at charteret ikke kan bruges af britiske domstole til at give borgerne flere rettigheder).

Samtidig havde en gruppe af tjekkiske senatorer desuden valgt at gå til den tjekkiske forfatningsdomstol (for anden gang) for at få afklaret, hvorvidt Lissabon-traktaten var i strid med den tjekkiske forfatning. Forfatningsdomstolen godkendte imidlertid i november 2009 endeligt Lissabon-traktaten, hvorefter også den tjekkiske præsident underskrev

denne. Dermed kunne Lissabon-traktaten officielt træde i kraft den 1. december 2009.

Peter Nedergaard er professor på Institut for Statskundskab. Denne artikel er et lettere revideret uddrag af hans bog 'Lissabon-traktaten – en politologisk analyse', som er udsendt på Jurist- og Økonomforbundets forlag, 1. udgave 2010.

ⁱ I artikel 308 i Nicetraktaten står følgende: 'Såfremt en handling fra Fællesskabets side viser sig påkrævet for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål inden for fællesmarkedets rammer, og denne traktat ikke indeholder fornøden hjemmel hertil, udfærdiger Rådet på forslag af Kommissionen og efter at have indhentet udtalelse fra Europa-Parlamentet med enstemmighed passende forskrifter.'