

# Forenklet traktat – kompliceret løsning

Erik Boel

Med ‘Lissabon-traktaten’ lægger EU grunden til et mere demokratisk, åbent og handlekraftigt samarbejde. Samtidig vil traktaten forhåbentlig muliggøre, at Unionen i stigende grad bliver i stand til at tale med én stemme på verdensarenaen

Danskerne kommer ikke til at stemme om traktaten. De punkter der i det oprindelige oplæg kunne medføre suverænitetsafgivelse i Grundlovens forstand er enten blevet formuleret mindre forpligtende eller flyttet hen under de eksisterende danske forbehold.

Uanset hvilken holdning man har til spørgsmålet om en evt. folkeafstemning, er det oplagt, at en afstemning ville have betydet debat og information (og misinformation!) om den nye traktat. Men der er under alle omstændigheder behov for, at vi lærer traktaten at kende, for den vil snart være grundlaget for det europæiske samarbejde, som Danmark har vitale interesser i, politisk, økonomisk, kulturelt og menneskeligt.

Vigtige dele i EU’s nye ‘Lissabon-traktat’ er taget fra Forfatningstraktaten. For at forstå tankerne bag dem, er det derfor nødvendigt at kaste et blik tilbage på forløbet op til udformningen af Forfatningstraktaten.

Lidt firkantet sagt er der to årsager til, at EU fra tid til anden får en ny traktat. Den ene for at ændre den måde man træffer beslutninger på og den anden for at ændre – eller tilføje – de emner, EU tager beslutninger om.

Hver gang der viser sig et behov for at ændre på institutionernes sammensætning og beslutningsprocedurer, forudsætter det, at man ændrer de kapitler i de eksisterende traktater, som handler herom.

Når EU’s stats- og regeringschefer

## TEMA: EU

bliver enige om, at EU skal have ændret sit traktatgrundlag, indkalder det land, der har formandskabet, til en regeringskonference. Under konferencen udarbejder embedsfolk og ministre fra alle medlemslandene det konkrete indhold i den nye traktat. Når regeringskonferencen er færdig – det kan tage fra få måneder til et par år – skal den nye traktat ratificeres i medlemslandene, enten ved folkeafstemning eller i de nationale parlamenter.

Når det er sket, kan traktaten træde i kraft. Rent praktisk er der dog sjældent tale om en helt ny traktat, men derimod om ændringstraktater til de forrige. Helt konkret ændrer man teksten i de relevante artikler, fx hvis et område skal gå fra enstemmighed til flertal, eller tilføjer nogle helt nye artikler, men stadig med den forrige tekst som udgangspunkt. Således havde man ved Nice-traktaten (der trådte i kraft i 2003), blot lagt et lag på Amsterdam-traktaten (der trådte i kraft i 1999), der igen havde lagt et lag oven på Maastricht-traktaten (der trådte i kraft i 1993), osv.

Forfatningstraktaten – der måtte opgives efter de franske og hollandske afstemninger i 2005 – var på mange måder anderledes end de forrige traktater. Først og fremmest var processen op til den færdige traktattekst mærkbart anderledes end tidligere. Man nedsatte – på baggrund af en idé af den daværende tyske udenrigsminister Joschka

Fischer – et konvent, der bestod af nationale politikere fra både gamle og nye medlemslande, skeptikere såvel som tilhængere af mere europæisk samarbejde, repræsentanter fra Europa-Kommissionen og medlemmer af Europa-Parlamentet.

Den brede sammensætning og de mange åbne møder gjorde det muligt at fremlægge et imponerende kompromis mellem ønskerne om en tæt politisk union og de mere tilbageholdne idéer om et velfungerende økonomisk samarbejde. Konventets forarbejde dannede et solidt grundlag for den efterfølgende regeringskonference, der med en række små ændringer vedtog teksten til Forfatningstraktaten. Dernæst gjorde Forfatningstraktaten op med den hidtidige lag-på-lag metode, og fremstod langt mere overskuelig end de hidtidige traktattekster.

Forfatningstraktaten indeholdt fire dele, hvor den første beskrev rammerne for EU-samarbejdet, herunder ikke mindst institutioner og beslutningsprocedurer, den anden charteret om grundlæggende rettigheder, den tredje alle EU's politikområder (den tunge del) og den fjerde de afsluttende bestemmelser om ikrafttrædelse mv. Hertil kom en lang række protokoller. Af disse fire dele var del I i almindelighed, og de nye afstemningsregler i Ministerrådet i særdeleshed, nok den vigtigste del.

Efter Forfatningstraktaten blev opgivet, indledte EU en såkaldt tænke-

pause. Det betød dog ikke, at behovet for en ny traktat blev mindre. Nice-traktatens stemmeregler, der gælder indtil en ny traktat træder i kraft, gør det stadig sværere for Ministerrådet at træffe beslutninger. Samtidig stiller den europæiske befolkning i stigende grad krav om, at EU handler på en række områder. Det gælder fx i forhold til globalisering, klimabeskyttelse og energiforsyning, kampen mod grænseoverskridende kriminalitet og terror, forbrugerbeskyttelse, det indre marked osv.

Spørgsmålene var nu, hvorledes man skulle gribe det an, og hvor mange af Forfatningstraktatens dele man skulle bevare. Nicolas Sarkozy ville gerne 'nøjes' med del I og II – altså den institutionelle del og chartret om grundlæggende rettigheder – i en slags minitraktat, mens hans modstander ved det franske præsidentvalg, Segolène Royal, ville bevare det hele, og endda tilføje et 'socialt charter'. Briterne ville meget gerne slippe af med alle chartre – inklusive det om grundlæggende rettigheder – og danskerne meldte ikke rigtig noget ud. Samtidig ratificerede 18 medlemslande Forfatningstraktaten som den forelå, herunder Spanien og Luxembourg, ved folkeafstemninger, uanset tænkepause og krise.

### **Institutionelle ændringer**

Alle var dog tilsyneladende enige om en vigtig ting, nemlig at bevare

del I, dvs. først og fremmest bestemmelserne om institutioner og beslutningsprocedurer. Da Tyskland overtog formandskabet i januar 2007 blev det hurtig ganske klart, at tyskerne havde tænkt sig at få et nyt traktatudkast færdigt, inden de gav tøjlerne videre til Portugal. Og især beslutningsprocedurerne i Rådet var tyskerne meget forhåbefulde på at få gennemført. Årsagen er forståelig nok, men kræver lidt udredning.

I det gældende traktatgrundlag forudsætter kvalificeret flertal i Ministerrådet, at tre ting opfyldes: 1) et givet forslag skal vedtages af over halvdelen af medlemsstaterne, 2) disse skal tilsammen repræsentere mindst 62 pct. af EU's samlede befolkning og endelig, 3) der skal være et flertal af de såkaldte stemmevægte på mindst 232 ud af 321 stemmer.

Stemmevægtene er fordelt uden nogen form for matematisk logik, men på baggrund af lange forhandlinger under topmødet i Nice i december 2000. De fire største medlemslande Tyskland, UK, Italien og Frankrig har, trods ret forskelligt antal indbyggere, det samme antal stemmer, nemlig 29. Polen, der har halvt så mange indbyggere som Tyskland, har 27 stemmer, og Danmark har 7, altså en fjerdedel af Tysklands, selvom den danske befolkning er 16 gange mindre. Problematikken er ganske åbenlys: Jo flere lande der kommer med i EU, jo lavere bliver den rent matemati-

ske sandsynlighed for, at et forslag kan vedtages. Beregninger viser, at andelen af mulige stemmekombinationer der kan medføre beslutning med 27 medlemslande med de tre forudsætninger opfyldt ligger på 3-4 pct. (Baldwin og Widgren (2004): *Council voting in the Constitutional Treaty*, gengivet i DI & COI (2007): *Ud af tænkeboksen og hen til forhandlingsbordet*, p. 14).

Samtidig er de gældende stemmevægte kun vedtaget til og med optagelsen af Bulgarien og Rumænien, hvorefter evt. nye medlemslandes stemmevægte enten vil kræve en ny traktat eller en specifik tildeling i en tiltrædelsestraktat for det enkelte land. En sådan tiltrædelsestraktat må nødvendigvis godkendes af alle de nuværende lande i enstemmighed.

Af disse grunde var tyskerne meget opsat på at få vedtaget det såkaldte 'dobbelte flertal', som man allerede havde nedfældet i Forfatningstraktaten, i den nye Lissabon-traktat, hvilket også lykkedes. Det går ud på, at et forslag kan vedtages, såfremt 55 pct. af medlemsstaterne stemmer for, og såfremt disse udgør 65 pct. af unionens befolkning.

Det smarte ved det forslag er for det første, at man øger beslutningsdygtigheden ganske væsentligt – Baldwin/Widgreens beregninger sætter andelen af stemmekombinationer, der muliggør vedtagelse, til hen ved 15 pct., fordi det nu kun er to forudsætninger, der skal være op-

fyldt. For det andet har man afskaffet stemmevægtene, som var det meget ulogiske og besværlige element. Man slipper dermed for at skulle gennem et større diplomatisk cirkus om nye stemmevægte og en regulering af det samlede antal, hver gang EU får et nyt medlemsland. Det eneste, der betyder noget nu, er befolkningernes størrelse og antallet af lande.

Systemet er tillige mere enkelt og forståeligt. Og endelig afspejler det i højere grad end nu befolkningsstørrelsen i de enkelte lande, da det enkelte lands relative stemmevægt, jf. befolkningskriteriet, nu afgøres af antallet af indbyggere. Det betød også, at et land som Polen ville miste indflydelse i forhold til de – ganske urimelige – stemmevægte, landet har i henhold til Nice-traktaten, hvilket den polske regering heller ikke undlod at gøre opmærksom på under topmødet i juni 2007. For at imødekomme den polske modstand – det var inden Polen fik en ny EU-positiv regering – indføjede man en mekanisme, hvorefter et mindretal – efter visse betingelser – kan udskyde vedtagelsen af en beslutning (Ioannina-mekanismen). Det er også efter i første række polsk ønske, at de nye stemmeregler først træder fuldt ud i kraft i 2017.

Da Lissabon-traktaten samtidig medfører kvalificeret flertal på ca. 50 nye områder, er der altså tale om, at Rådet, og dermed EU, bliver langt mere beslutningsdygtigt. Vi

går fra, at groft sagt 50 pct. af beslutningerne blev truffet ved flertalsafgørelse til, at det fremover bliver omkring 80 pct., så det bliver den almindelige procedure. Det er det eneste rigtige i et samarbejde bestående af 27 lande, hvis man vil undgå, at der kommer grus i maskineriet. Samtidig vil afskaffelsen af varetøret på en lang række områder i sig selv være med til at fremme kompromisvilligheden hos medlemslandene og dermed et mere funktionsdueligt samarbejde.

De nye stemmeregler er givetvis det vigtigste i hele traktaten. Men ud over stemmereglerne indeholder Lissabon-traktaten en række andre nødvendige ændringer af EU's institutioner, hvoraf langt de fleste er identiske med artiklerne i Forfatningstraktatens del I. Mest omtalt – nok mest for symbolikken – er oprettelsen af en permanent formand eller præsident for Det Europæiske Råd, der kan vælges for 2 1/2 år med mulighed for genvalg én gang. Han eller hun skal sikre kontinuitet i Det Europæiske Råds arbejde, altså drøftelserne på topniveau mellem stats- og regeringscheferne, i forhold til de nuværende rådsformænd, der blot sidder det halve år hans eller hendes land har formandskabet.

En anden kontroversiel, men vigtig ændring af institutionerne, er reduktionen af Kommissionens størrelse. Det blev besluttet allerede i Nice. Lissabon-traktaten udmønter

denne beslutning og udskyder dens ikrafttræden. Den hidtidige praksis med en kommissær pr. medlemsland erstattes fra 2014 af en ordning, hvor 2/3 af medlemsstaterne på et givet tidspunkt vil være repræsenterede i Kommissionen. Dermed kan de enkelte lande se frem til ikke at være repræsenteret i Kommissionen i én ud af tre kommissærperioder, hver af fem års varighed.

Idéen er simpel, men rummer lidt af et paradoks for især mindre medlemsstater som Danmark. En antalmæssig lille Kommission er i princippet det samme som en stærk Kommission. Eftersom Kommissionen anlægger den europæiske vinkel på den foreliggende problematik og repræsenterer fællesskabets interesser, og ikke de enkelte – evt. dominerende – nationalstaters interesser, har de små lande fordel af en stærk Kommission. Og eftersom de enkelte kommissærer aflægger ed på ikke at varetage nationale interesser, har et land som Danmark i virkeligheden en oplagt interesse i at undvære en kommissær i perioder for at opretholde en handlekraftig og dagsordensættende institution. Det er også relevant, at store og små lande vil være ligestillede, når det gælder repræsentationen i Kommissionen. Ordningen vil nemlig fungere på basis af lige rotation mellem alle medlemslandene.

På den anden side kan den nye sammensætning blive et problem, hvis de store lande eller enkelte af

dem lægger mindre vægt på Kommissionens optræden, når de ikke selv har en kommissær. Resultatet kan blive en svækkelse af Kommissionens autoritet.

### **Demokratiske forbedringer**

Europa-Parlamentet, den sidste af de tre centrale institutioner i beslutningsprocessen, undergår forandringer i to henseender. Den ene er i forhold til antallet af medlemmer, der fastsættes til maksimalt 750 plus formanden, mod de nuværende 786. Altså en reduktion, der for Danmarks vedkommende vil betyde et Europa-Parlamentsmedlem mindre (fra 14 til 13) fra og med Europa-Parlamentsvalget i juni 2009.

Denne reduktion har mødt en vis skepsis fra EU-modstanderne ud fra en – uholdbar – påstand om, at Danmarks indflydelse mindskes. For det første betyder den samlede reduktion, at den rent danske repræsentation procentvis kun falder med 0,05 pct. For det andet giver det ikke (længere) mening at måle national indflydelse i forhold til medlemmer af Europa-Parlamentet, da næppe nogen dansk vælger føler sig repræsenteret af Dansk Folkeparti og SF's Europa-Parlamentsmedlemmer på én gang. I stedet burde man som borger snarere måle sin indflydelse i forhold til størrelsen af den politiske gruppe, man som vælger sympatiserer med.

Den anden, og langt vigtigere, ændring er, at Europa-Parlamentet

bliver medlovgiver på ca. 50 nye politiske områder, hvilket også styrker den enkelte borgers direkte indflydelse på EU's arbejde. Disse områder overgår altså til det, der nu hedder 'den almindelige lovgivningsprocedure' (tidligere 'fælles beslutningsprocedure'). Af disse nye områder, er det værd at bemærke landbrugspolitikken, budgettet og ikke mindst dele af samarbejdet inden for retlige og indre anliggender (RIA), jf. nedenfor.

Ved siden af Europa-Parlamentets øgede indflydelse, styrkes inddragelsen af de nationale parlamenter. Det sker dels ved, at alle udkast til EU-retsakter fremover sendes direkte til de nationale parlamenter, samtidig med at de fortsat fremsendes til medlemsstaternes regeringer, som udgør Ministerrådet. Det vil styrke den europæiske debat i de nationale parlamenter, hvilket dog i Danmark også hidtil har fungeret ganske godt takket være Europa-udvalget; men i flere lande vil den nye ordning være et markant fremskridt.

Derudover skal de nationale parlamenter vurdere, om et udkast til en EU-retsakt er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Hvis en tredjedel af de nationale parlamenter finder, at dette ikke er tilfældet, falder det 'gule kort', og forslaget skal tages op til fornyet overvejelse af Kommissionen. Endelig indføres en regel om, at hvis halvdelen af de nationale parlamenter anfægter et forslag fra Kommissionen under

den almindelige lovgivningsprocedure, skal Kommissionen genoverveje forslaget. Hvis kommissionen opretholder forslaget, skal Rådet og Europa-Parlamentet tage stilling, hvorefter et flertal på 55 pct. i Rådet eller et simpelt flertal i Europa-Parlamentet kan afvise forslaget (det 'orange kort').

Endelig indeholder Lissabon-traktaten en artikel om, at 1 mio. europæiske borgere kan opfordre Europa-Kommissionen til at tage en sag op, der vel at mærke falder inden for Kommissionens beføjelser. Her er der tale om et spændende element af direkte demokrati til supplerung af det repræsentative europæiske demokrati.

### **Enhed og ændringstraktater**

Samtlige demokratiske og institutionelle fremskridt fra Forfatningstraktaten er taget med i Lissabon-traktaten. Det er princippet i opbygningen til gengæld ikke. Selve Lissabon-traktaten er, som de mange foregående, en ændringstraktat af den lidt uoverskuelige slags. Helt overordnet består det nuværende traktat-grundlag af to traktater, der begge bliver ændret i den kommende Lissabon-traktat.

Den ene, Traktaten om Den Europæiske Union (TEU), er en slags ramme for samarbejdet og rummer i sin nuværende form nogle fælles bestemmelser om fællesskabet som helhed, den fælles udenrigs- og sik-

kerhedspolitik (FUSP) og visse dele af samarbejdet om retlige og indre anliggender (RIA). Såvel FUSP som RIA fungerer på rent mellemstatsligt plan og er hidtil blevet betragtet som henholdsvis søjle II og III i EU-samarbejdet.

Den anden traktat, Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (TEF), omhandler institutionernes beslutningsprocedurer og alle de politik-områder, hvor EU kan vedtage lovgivning, altså med andre ord EU-samarbejdets søjle I.

Med Lissabon-traktaten flyttes centrale dele om institutionernes beslutningsprocedurer og sammensætning (dvs. Forfatningstraktatens del I) til TEU. Samtidig skifter TEF navn til 'Traktaten om Unionens Funktionsmåde' (TEUF), hvilket i sig selv rummer den lidt oversete pointe, at det der tidligere på sæt og vis var to forskellige fællesskaber nu bliver forenet til én union. Unionen (TEU) og Fællesskabet (TEF) samles dermed til en juridisk enhed, hvilket helt overordnet vil få EU til at fremstå mere samlet udadtil. I den forstand nedlægges de nuværende søjler, uden det dog betyder, at den tidligere søjle II nu bliver 'almindeligt' fællesskabsområde.

### **Styrkelse af FUSP**

Perspektiverne i en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) er løfterige. Europa har i vidt omfang fælles værdier, idet man kan håbe, at

## TEMA: EU

mange af vore værdier i virkeligheden er universelle, og i et vist omfang fælles interesser. EU har taget førertrøjen, når det gælder indsatsen for et globalt retssamfund. Og EU er den eneste region i verden der er 'dødsstraffri zone'. Også i kampen mod tortur har vi – i hvert fald tidligere – spillet en markant rolle. Når det gælder de fælles interesser er det vel tilstrækkeligt at henviser til behovet for at sikre energiforsyningerne for fremtidige generationer af europæere.

Det hører med i billedet, at hvis vi står sammen i EU, vil det styrke multilateralisterne i USA. Er vi splittede og svage, vil det omvendt give medvind til de kredse i USA, der gerne ser, at USA kører solo, idet de kan henviser til, at Europa jo alligevel ikke kan 'levere varen'. I øjeblikket fører USA i meget vidt omfang kontaktgruppe diplomati (i forhold til Nordkorea, Iran, Rusland) og bruger bilaterale aftaler.

Det er også værd at hæfte sig ved, at når det endelig måtte lykkes EU at finde fælles fodslag i udenrigspolitikken, er det næsten altid en sympatisk linje set med danske briller, uanset ens partipolitiske ståsted.

Endelig skal vi ikke glemme, at der er stordriftsfordele ved at stå sammen. Tag forsvarsområdet: Vi betaler anslået og i meget runde tal hen ved 60 pct. af hvad USA gør – og får rundt regnet kun 10 pct. af den kapacitet, USA råder over. Her er der et oplagt behov for at styrke

samarbejdet. Den tidligere søjle II, altså FUSP'en, vil også med Lissabon-traktaten i det store og hele fungere på rent mellemstatsligt plan, selvom selve samarbejdet bliver knyttet tættere til det øvrige fællesskab.

Den nye post som 'EU's udenrigsrepræsentant' (af hensyn til EU-skeptikerne må den pågældende ikke længere hedde 'udenrigsminister') symboliserer ganske tydeligt denne nye enhed mellem Fællesskabet og Unionen. For mens den nuværende 'hr. FUSP' (Javier Solana) udtrykkeligt fungerer som *Rådets* – altså medlemsstaternes – repræsentant, vil den nye EU-udenrigsminister fungere som *Unionens* repræsentant i eksterne anliggender. Helt konkret sker der med Lissabon-traktaten det, at den nuværende Rådsrepræsentant fusionerer med EU's Kommissær for eksterne relationer, hvilket i forhold til nu forener mandateret fra Rådet med de større ressourcer, herunder ikke mindst økonomiske, og delegationerne fra Kommissionen.

Det skulle give mulighed for bedre koordination og større synlighed. Endvidere indeholder traktaten et 'EU-udenrigsministerium', som med sine analyser vil give mulighed for, at der i højere grad anlægges en 'europæisk' vinkel på den foreliggende internationale problematik – og ikke alene den snævre nationale. Som noget nyt præciseres forsvarsagenturets opgaver, hvilket yderligere



marginaliserer Danmark i det udenrigspolitiske samarbejde som følge af vort forbehold. Sidst, men ikke mindst vil traktaten åbne mulighed for forstærket samarbejde på det militære område, dvs. at en mindre gruppe lande kan gå længere end resten. Det er en forudsætning for at rykke på dette følsomme område.

Der er alt i alt tale om, at udenrigspolitikken får nogle forbedrede vilkår, selv om man i virkeligheden mestendels har rykket rundt på nogle eksisterende poster og beføjelser. I sidste instans er det den politiske vilje, der her vil være afgørende for, om EU vil udvikle sig til en mere seriøs udenrigspolitisk aktør.

### **Den retlige undtagelse vokser**

Mens FUSP'en kun delvist ændres som følge af Lissabon-traktaten, er sagen ganske anderledes for det politi- og strafferetlige samarbejde, hvis grundlag og indhold ændres ganske markant. At EU's medlemsstater op til Maastricht-traktaten i starten af 1990'erne overhovedet fandt det nødvendigt at inddrage retlige og indre anliggender i EU-samarbejdet, skyldtes både interne og eksterne forhold. Indadtil var det indre marked ved at blive en realitet. Det betød en fuldbyrkelse af de velkendte idéer om den fri bevægelighed for varer, personer, kapital og tjenesteydelser. Udadtil var Vesteuropas grænser nu nogle ganske andre end blot 5-7 år tidligere, hvor planerne

om det indre marked tog form.

Indtil omkring 1990 var det ikke nødvendigt for det daværende EF at forholde sig til sin østlige grænse, da den kolde krigs logik determinerede et blokopdelt Europa med et klart skel mellem de vest- og østeuropæiske lande. Denne omstændighed var på ganske kort tid blevet ændret, og EU stod dermed i en situation, hvor varer og personer snart kunne bevæge sig frit rundt indadtil, og hvor forholdet til området på den anden side af Fællesskabets grænser var uafklarede. Hvordan skulle man nu håndtere varer og personer, der gerne ville ind i EU?

Svaret gav sig selv. EU måtte i første omgang etablere en mulighed for en fælles tilgang til en række relevante problematikker for både de interne og eksterne udfordringer. Civilretligt og politimæssigt samarbejde skulle være en naturlig overlægges på den fri bevægelighed indadtil, mens grænsekontrol, visum, asyl- og indvandringspolitik skulle imødegå de fælles udfordringer udadtil. Da hverken medlemslandene eller EU var klar til at afgive suverænitet og føre fælles politik på disse traditionelt set meget nationale områder, placerede man dem i et mellemstatsligt arbejdsforum, altså som en supplerende 'søjle' til de egentlige fællesskabsområder. Her lå de i de næste seks år.

Danmarks undtagelse fra det retlige samarbejde gjaldt – og gælder – kun den rent overstatslige del. Der-

## TEMA: EU

for kunne Danmark godt deltage i det retlige samarbejde, så længe det fandt sted som rent mellemstatslige forhandlinger, hvis udfald resulterede i målsætninger og konventioner, og hvor alle medlemsstaterne havde vetoret. Fra Maastricht-traktaten trådte i kraft i 1993 til Amsterdam-traktaten trådte i kraft i 1999, blev det danske forbehold på det retlige område derfor ikke udfordret.

Dog var det ganske tydeligt, hvor det bar hen. Schengen-aftalen gjorde den fri bevægelighed for personer fuldkommen, og det indre marked buldrede derudaf. Behovet for at retspraksisser kunne 'oversættes' over landegrænser steg, og det samme gjorde behovet for at diskutere problemerne på EU-plan. Skilsmis-sesager mellem forskellige EU-nationaliteter og efterfølgende afgørelser i forældremyndighedssager var ét konkret eksempel på behovet for et mere effektivt civilretligt samarbejde. Konkursbegæring og erstatningssager over landegrænser for at sikre et tillidsfuldt indre marked for erhvervslivet var et andet.

Amsterdam-traktaten kom i et vist omfang de stigende udfordringer i møde. Grænsekontrol, civilretligt samarbejde samt asyl- og indvandringspolitik blev flyttet fra søjle III til søjle I og blev dermed fællesskabsområder på linje med landbrug, miljø og forbrugerbeskyttelse mv.

Dermed blev det danske forbehold aktiveret. Alle nye tiltag inden

for disse områder måtte foregå uden dansk input og deltagelse. Da det samtidig har været vigtigt for Danmark at være med i en række af de fælles tiltag, har Danmark i flere tilfælde efter en retsakt blev vedtaget, forhandlet om at indgå såkaldte parallelaftaler, hvorefter tiltagene også gælder for Danmark. Det sker dog uden, at vi har haft mulighed for at påvirke deres udformning, og om vi kan få sådanne aftaler på plads afhænger helt af velviljen i såvel Ministerrådet som i Kommissionen.

I efteråret 1999, blot et halvt år efter Amsterdam-traktaten havde givet EU styrket handlekraft på dele af det retlige samarbejde, vedtog EU's stats- og regeringschefer det såkaldte Tammerfors-program, der skulle løbe frem til 2004.

Det blev siden afløst af det endnu mere ambitiøse Haag-program for perioden frem til 2009. Formålet er et område med 'frihed, sikkerhed og retfærdighed', og programmet rummer en bred vifte af målsætninger, fra asyl- og indvandringsproblematikker over sikring af rettigheder på tværs af landegrænser til bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet og terror.

Siden Amsterdam-traktaten har det ligget i kortene, at de resterende dele af det retlige samarbejde, det vil sige det politimæssige og det strafferetlige samarbejde, på et eller andet tidspunkt skulle flyttes over til søjle I. Og det er det, der nu er sket

med Lissabon-traktaten. Traktaten nedlægger nemlig, ligesom Forfatningstraktaten gjorde det, søjle III (afsnit VI, TEU) og gør de resterende RIA-områder til almindelige fællesskabspolitikker (afsnit IV, TEUF) – dog med enstemmighed på en række områder.

Konsekvenserne for Danmark er mildt sagt temmelig omfattende, hvis ikke den retlige undtagelse afskaffes, inden Lissabon-traktaten træder i kraft i starten af 2009. Den danske undtagelse vil eksempelvis brede sig til det samarbejde, der i dag finder sted mellem politimynderhederne i EU-landene (Euro-pol), samt det tilsvarende arbejde mellem landenes anklagemyndigheder (Eurojust). Derudover vil Danmark blive isoleret i den proces, der skal sikre anerkendelsen af retlige dokumenter på tværs af landegrænser (bevismateriale, tidligere domme osv.) Endelig er der hele asyl- og indvandringsområdet, hvor Danmark opretholdt en strengere politik end EU, og hvor der ikke er blevet indgået parallelaftaler.

I takt med at EU tager stadig flere fælles initiativer i erkendelse af problemerne bogstaveligt talt grænseoverskridende karakter, udstilles den forskel mellem EU's og de danske standarder stadig tydeligere.

Konsekvenserne for Danmark af Lissabon-traktaten indtræder ikke øjeblikkeligt, når den ny traktat træder i kraft, men hen ad vejen – sandsynligvis over nogle år – efterhånden

som de nuværende mellemstatslige retsakter, som vi deltager i også efter Lissabon-traktatens vedtagelse, bliver afløst af nye overstatslige retsakter, som vi vil stå udenfor. På asyl- og indvandringsområdet er det for tidligt at sige noget om, hvorvidt EU-samarbejdet på dette felt vil udvikle sig væk fra eller i dansk retning.

### **Flytningeforbehold**

Under forhandlingerne om Lissabon-traktaten fik Danmark tilføjet en protokol om et ændret retligt forbehold. Den indebærer, at et flertal i folketinget fra sag til sag kan tilslutte sig EU-tiltag på RIA-området. Den politiske realitet er, at et flertal i folketinget gerne ser, at Danmark deltager i det retlige samarbejde, men samtidig ønsker en fortsat stram udlændingepolitik.

Derfor kalder mange det et flytningeforbehold, og derfor er de Radikale og SF så skarpe modstandere af det, som de er. Det er ikke utænkeligt, at en del Europa-begejstrede vil stemme nej til ophævelsen af et sådant forbehold, hvis det ender med at blive en 'opt-in' (forudgående samtykke).

En sådan 'opt-in' gælder også for Storbritannien og Irland, mens det nuværende danske forbehold er en 'opt-out' (fravælgelse), hvor det er nødvendigt, at Danmark indgår de nævnte parallelaftaler, hvis vi vil være med. Hvis den nuværende undtagelse skal ændres til en 'opt

## TEMA: EU

in-undtagelse' vil det forudsætte en godkendelse ved en folkeafstemning. Højest sandsynligt vil danskerne i den situation kun få valget mellem en absolut undtagelse og 'opt in' modellen, der i realiteten er et tag-selv-bord, som er både usolidarisk og enerådigt.

Det mest demokratiske vil derfor være, at regeringen giver mulighed for tre krydser på stemmesedlen om det retlige indhold: at bevare undtagelsen, en 'opt in' løsning eller en fuldstændig afskaffelse. (I givet fald skal det afklares, hvorledes man vil skulle forholde sig, hvis ingen af de tre modeller får klart flertal ved en afstemning).

### Overflødig forbehold

Den danske undtagelse over for idéen om et europæisk unionsborgerskab er en historie om skræmmende symboler og misforstået indhold. Op til afstemningen om Maastricht-traktaten var der en frygt for, at det danske statsborgerskab ville blive overtruffet af et europæisk unionsborgerskab. I de efterfølgende forhandlinger om det nationale kompromis i efteråret 1992 har unionsborgerskabet givetvis fremstået som et vigtigt symbol i tolkningen af den danske euroskepsis.

Unionsborgerskabet dækker over en række rettigheder, man har som EU-borger, uanset hvor i Unionen man befinder sig. Netop det 'at be-

finde sig' hvor man vil, er en af dem. Derudover er det retten til at stemme til lokal- og Europa-Parlamentsvalg i det EU-land, hvor borgeren har bopæl, konsulær beskyttelse ved andre medlemslandes repræsentationer i lande uden for EU, hvor borgerens eget land ikke er repræsenteret, samt retten til at 'indgive andragender' til Europa-Parlamentet og den europæiske ombudsmand (art. 17, stk. 2, TEUF).

Med Amsterdam-traktaten blev der vedtaget den introducerende artikel, som stadig gælder, nemlig at unionsborgerskabet ikke træder i stedet for det nationale borgerskab. Dermed blev essensen af den danske undtagelse så at sige skrevet ind i EU's traktat, og undtagelsen mistede sin berettigelse, hvorfor den ikke har været påkaldt, siden den trådte i kraft. For formelt at ophæve den er det dog fortsat nødvendigt med en folkeafstemning.

Selv om jeg gerne havde set, at Lissabon-traktaten havde gået længere – og finder det beklageligt at de europæiske symboler er taget ud af oplægget til Forfatningstraktaten – repræsenterer den et vigtigt og sympatisk skridt i retning af et mere demokratisk og beslutningsdygtigt europæisk samarbejde.

*Erik Boel, forstander på Krogerup højskole og landsformand for Europabevægelsen.*