

**NOTAT**

30. juni 2015

# **HVAD KAN BRITERNE LÆRE AF MAASTRICHT, NICE OG LISSABON?**

**Kontakt:**

**Senioranalytiker, ph.d., Maja Kluger Rasmussen**

**+45 30 59 55 87**

**[mkr@thinkeuropa.dk](mailto:mkr@thinkeuropa.dk)**

*RESUME Den britiske premierminister David Cameron kræver ændringer i betingelserne for Storbritanniens medlemskab af EU. Herefter skal den britiske befolkning tage stilling til, om de fortsat ønsker at være med i EU. Kernepunktet er restriktioner af ikke-britiske EU-borgeres adgang til sociale velfærdsydelser i Storbritannien. Men hvilke værktøjer har Det Europæiske Råd til at imødekomme de britiske krav? Og kan de danske og irske erfaringer fra Maastricht og Nice og Lissabon signalere en farbar vej for Storbritannien?*

*Indrømmelser til Storbritannien kan ske af flere veje: revideringer af eksisterende lovgivning (EU-reformer), politiske erklæringer fra Det Europæiske Råd og genforhandlinger. En eventuel genforhandling kan gennemføres gennem en løsning á la Edinburgh-afgørelsen, hvor Storbritannien kan få en juridisk bindende international aftale, der inkorporeres i EU-traktaten, næste gang traktaten åbnes.*

*Danske og irske erfaringer viser, at Det Europæiske Råd er villig til at give en håndsrækning til lande, der kæmper med at få deres EU-kritiske befolkninger om bord. Camerons forhandlingsposition adskiller sig dog markant fra Danmarks situation i 1992 og Irlands situation i 2001 og 2008. Modsat Danmark og Irland søger Cameron at ændre det britiske medlemskab, inden vælgerne har talt og uden at en åbning af traktaterne er på tapetet. Dertil kommer, at Camerons reformkrav kan åbne Pandoras æske og føre til, at andre lande ønsker at ændre deres vilkår.*

## HOVEDKONKLUSIONER:

- David Camerons krav til genforhandling af det britiske medlemskab af EU er ikke første gang et medlemsland søger at ændre sine betingelser. Både Danmark og Irland formåede at ændre på deres medlemskabsbetingelser som følge af henholdsvis danskernes afvisning af Maastricht-traktaten og irernes nej til Nice- og Lissabontraktaterne.
- Der er dog væsentlige forskelle mellem den nuværende britiske problematik og situationen i Danmark i 1992 og Irland i 2001 og 2008.
- Mens Danmark og Irland fik indrømmelser efter, at folkeafstemninger var afholdt, kræver Cameron indrømmelser inden en folkeafstemning. Dertil kommer at regeringerne i Danmark og Irland aldrig krævede grundlæggende ændringer i landenes medlemskab af EU.
- Der er ingen tvivl om, at Det Europæiske Råd vil gå langt for at holde Storbritannien inden for EU, men der er grænser for, hvor meget Storbritannien kan få.
- Ændringer af medlemskabsbetingelser kan komme i mange afskygninger, herunder revideringer af sekundær lovgivning (reformer), politiske erklæringer og genforhandlinger (f.eks. juridiske bindende erklæringer).
- Danmark fik i 1992 Edinburgh-afgørelsen med de fire danske forbehold, der startede ud som en juridisk bindende aftale under international lov og senere blev EU-traktatfæstet. Irland fik en lignende model efter de irske vælgere nedstemte Lissabon-traktaten i 2008.
- Der forelægger endnu ingen formelle krav fra den britiske regering, men bekymringerne går primært på ikke-britiske EU-borgeres adgang til sociale velfærdsydelser i Storbritannien, som Cameron ønsker strammet. Derudover ønsker Cameron at undtage Storbritannien fra processen hen imod en stadig snævrere union og give nationale parlamenter magt til at blokere lovgivningsforslag fra Europa-Kommissionen.

Selv om premierminister David Camerons under Det Europæiske Rådsmøde den 25-26. juni 2015 redegjorde for sine planer om en folkeafstemning om britisk EU-medlemskab, blev det ikke konkretiseret, præcis hvordan de britiske krav vil lyde. Emnet vil nu blive taget op igen på Det Europæiske Rådsmøde i december.

Selvom Cameron ikke formelt har fremsat sine krav til et ændret britisk EU-medlemskab, har han ved flere lejligheder nævnt, at kravene relaterer sig til følgende:

- Restriktioner af ikke-britiske EU-borgeres adgang til britiske velfærdsydelser (kræver ikke nødvendigvis traktatændring)<sup>1</sup>
- Restriktioner af den fri bevægelighed af personer for kommende medlemslande indtil deres land har nået et vist økonomisk niveau (kræver indskrivning i en fremtidig tiltrædelsestraktat)
- Muligheden for at nationale parlamenter kan blokere lovforslag fra Europa-Kommissionen (kræver traktatændring)
- Undtage Storbritannien fra processen hen imod en stadig snævrere union (kræver traktatændring).

Flere af kravene om restriktioner af ikke-britiske borgeres adgang til britiske velfærdsydelser kan adresseres gennem ændringer af sekundær lovgivning, mens andre krav vil kræve ændringer af traktaterne.<sup>2</sup>

Det er ikke første gang, at et medlemsland har ønsket at ændre betingelserne for dets EU-medlemskab med indrømmelser fra Det Europæiske Råd til følge. Det fik Danmark i 1992 efter danskernes nej til Maastricht-traktaten og Irland i 2001 og 2008 efter de irske vælgeres afvisning af henholdsvis Nice- og Lissabon-traktaterne. Der er dog væsentlige forskelle mellem den nuværende britiske problematik og situationen i Danmark i 1992 og Irland i 2001 og 2008.

For det første adskiller baggrunden for forhandlingerne sig markant. Danmark og Irland fik *ex-post* indrømmelser (dvs. efter folkeafstemninger var afholdt), mens Storbritannien ønsker *ex-ante* indrømmelser (dvs. før en folkeafstemning).

---

<sup>1</sup> Dette relaterer sig til særligt tre krav: (1) Udvis EU-jobsøgende, som ikke har fundet arbejde inden for seks måneder, (2) fire års optjeningspligt for adgang til visse sociale ydelser såsom boligstøtte og skattefradrag, og (3) forhindr at arbejdere kan få adgang til børnepenge, hvis deres børn bor i et andet EU-land.

<sup>2</sup> Tænketank: Camerons krav kræver ikke traktatændringer, Maja Kluger Rasmussen, Altinget.dk, 22. januar 2015 (<http://www.altinget.dk/artikel/taenketank-camerons-eu-krav-kræver-ikke-traktatændringer>); Storbritannien har ingen plan for Brexit, Tænketanken EUROPA, 2015 (<http://thinkeuropa.dk/politik/storbritannien-har-ingen-plan-brexit>).

Nej'erne i Danmark og Irland blev opfattet som sort uheld for regeringer, der havde kæmpet for at få vælgerne til at bakke op om traktaterne. I Storbritanniens tilfælde har Cameron selv sat sig i en knibe ved at love en folkeafstemning og ved at søge indrømmelser, før vælgerne har talt.

For det andet er formålet for den britiske afstemning anderledes end tilfældet var for Danmark og Irland. Dansk deltagelse i Maastricht-traktaten og irsk deltagelse i Nice- og Lissabon-traktaterne var nødvendig for at traktaterne kunne blive en realitet. Formålet for regeringerne var at sikre sig, at Danmark og Irland kunne underskrive traktaterne. De fire danske forbehold var en del af et nationalt kompromis i Danmark med opbakning fra syv partier. På intet tidspunkt argumenterede regeringen for, at forbeholdene grundlæggende skulle ændre det danske medlemskab eller begrænse andre medlemslande. Danmark ville ikke stille sig i vejen, hvis de andre lande ville gå videre på områder, forbeholdene dækker. Ligeledes adresserede indrømmelserne til Irland den irske befolknings betænkeligheder ved Nice- og Lissabon-traktaterne.

For Storbritanniens vedkomne er det usikkert, om eventuelle indrømmelser givet til Cameron vil være tilstrækkelige til at overbevise den britiske befolkning om at blive i EU. Dertil kommer, at Cameron har meldt ud, at han vil føre kampagne for at trække Storbritannien ud af EU, hvis han ikke kan sikre en – i hans øjne – tilstrækkelig god aftale for Storbritannien. Den britiske situation er derfor usikker.

For det tredje er der forskelle på indholdet af den danske og de irske aftaler sammenlignet med det, Cameron lægger op til. I Edinburgh fik Danmark sine forbehold, som udelukkende handlede om Danmark. Ingen andre lande havde på det tidspunkt nogen interesse i at følge Danmark ud af en fælles mønt (der endnu ikke var skabt), de overnationale dele af samarbejdet på retlige- og indre anliggender (der på daværende tidspunkt udelukkende foregik på mellemstatsligt plan), forsvarspolitik og unionsborgerskabet. De danske forbehold påvirkede ikke andre lande direkte. I dag synes en række af de britiske ønsker imidlertid at åbne ballet for lignende ønsker hos en række andre medlemslande, navnlig i forhold til restriktioner af EU-borgeres adgang til sociale velfærdsydelser i andre EU-lande end deres eget. Dermed åbner den britiske forhandling Pandoras æske.

Der er ingen tvivl om, at Det Europæiske Råd vil gå langt for at holde Storbritannien inden for EU, men der er grænser for, hvor meget Storbritannien kan få. Storbritannien kan få indrømmelser på tre niveauer:

- **Reformer:** Lovning om at Kommissionen vil forslå revideringer af eksisterende sekundær lovgivning. Det er dog ingen garanti for at Europa-Parlamentet og Rådet vil træffe beslutninger, der er i overensstemmelse med Camerons ønsker.
- **Uformelle håndsrækninger:** Det Europæiske Råd kan i dets rådskonklusioner give Storbritannien en række løfter. Det var for eksempel tilfældet på mødet i 26.-27. juni 2014, hvor det Europæiske Råd noterede sig, at begrebet "en stadig snævrere Union" åbner mulighed for forskellige veje til integration for forskellige lande, således at de, der ønsker at uddybe integrationen, kan fortsætte fremad, samtidig med at ønsket hos dem, der ikke ønsker en yderligere uddybning, respekteres.<sup>3</sup>
- **Genforhandling:** En traktatfæstet britisk national protokol, der giver Storbritannien en række indrømmelser, der kun vedkommer Storbritannien.

I det følgende ses nærmere på, hvordan tidligere genforhandlinger og uformelle håndsrækninger har taget sig ud i forhold til danske og irske erfaringer.

### "Uformelle håndsrækninger" – en løsning à la Nice-traktaten

Det Europæiske Råd har tidligere brugt politiske erklæringer som uformelle håndsrækninger til medlemslande, der har stået over for EU-kritiske befolkninger. Det gælder både Irland og Storbritannien. I juni 2001 stemte irerne nej til Nice-traktaten. Ikerne var bekymrede for, at traktaten ville røre ved Irlands militære neutralitet samt marginalisere mindre medlemslande. Siden Irlands adskillelse fra England har neutraliteten været vigtig, og det er EU's planer om et fælles forsvar, der bekymrer irerne.

På topmødet i Sevilla i juni 2002 fik Irland en garanti for, at landet ikke skulle opgive sin militære neutralitet. Erklæringen præciserede en såkaldt "tredobbelt lås" for irsk deltagelse i EU-aktiviteter af en militær natur, der både kræver et FN-mandat, godkendelse i kabinettet og Dáil Éireanns (det irske underhus) godkendelse. Den tredobbelte lås var dog ikke noget nyt, og erklæringen have ingen retlig status. Derfor skulle den irske løsning på irernes nej til Nice-traktaten primært ses som et politisk signal til de irske vælgere, der viste, at den irske regering og EU tog de irske vælgeres bekymringer seriøst.

Spørgsmålet er, om en uformel håndsrækning til Storbritannien vil være nok til overbevise briterne om at blive i EU. En erklæring som den Irland fik i kølvandet

---

<sup>3</sup> Det Europæiske Råd, Konklusioner, 26.-27. juni 2014 ([http://ec.europa.eu/danmark/eu-politik/alle\\_emner/institutionelle/2014/140626\\_der\\_da.htm](http://ec.europa.eu/danmark/eu-politik/alle_emner/institutionelle/2014/140626_der_da.htm)).

på de irske vælgeres afvisning af Nice-traktaten er ikke af juridisk bindende karakter og kan derfor af kritikerne betegnes som et betydningsløst stykke papir.

Storbritannien fik allerede en uformel håndsrækning på Det Europæiske Rådsmøde i juni 2014, hvor det blev indskrevet, at processen hen imod en endnu snævrere union åbner mulighed for forskellige veje til integration for forskellige medlemslande. Cameron er meget optaget af at undtage Storbritannien fra denne proces. Ambitionen om "en stadig snævrere union", som det hedder i traktaten, har adskillige britiske premierministre har forholdt sig kritisk til. Tony Blair formåede at få den famøse sætning fjernet fra forfatningstraktaten, inden den strandede på grund af de franske og hollandske vælgeres forkastning af traktaten. Læser man sætningen i sin helhed i Lissabon-traktaten, står der, at "processen hen imod en stadig snævrere union mellem det europæiske folk, i hvilken beslutningerne træffes så nært på borgerne som muligt".

Sætningen hylder således nærhedsprincippet, der tilsiger, at beslutningerne skal træffes så tæt på borgerne som muligt. Netop nærhedsprincippet er et princip, Storbritannien kærer sig meget om. Derfor kan det forekomme noget absurd, at de britiske konservative er stærkt optaget af, at undtage sig selv fra selv samme sætning. Uformelle håndsrækninger er politisk mulige for Storbritannien at få, men næppe en løsning, Cameron kan tage med tilbage til sine partifæller og vælgere for at overbevise dem om at blive i EU.

### **Genforhandling à la Edinburgh og Lissabon**

En række af de britiske konservatives bekymringer ved britisk EU-medlemskab vil kræve traktatændringer for at kunne blive imødekommet. Det gælder for eksempel ønsket om at blive undtaget fra processen hen imod en endnu snævrere union. Dette kan imødekommes ved at lave en model som Edinburgh-afgørelsen, hvor Storbritannien får en aftale, der er juridisk bindende under international lov. Denne aftale kan senere blive indskrevet som en national protokol til EU-traktaterne, næste gang traktaterne åbnes. En sådan model var løsningen for Danmark og Irland, da danskerne afviste Maastricht-traktaten i 1992 og irerne stemte nej til Lissabon-traktaten i 2008. Protokoller bruges typisk i forbindelse med bestemmelser, der kun vedrører et enkelt land. De har dog samme juridiske status som traktaten og skal ratificeres.

I Danmark indgik syv af Folketingets partier et nationalt kompromis under navnet "Danmark i Europa" efter danskernes nej til Maastricht-traktaten den 2.

juni 1992.<sup>4</sup> Her blev de fire danske forbehold introduceret, nemlig forbeholdet mod den fælles mønt, forsvarspolitik, retlige og indre anliggender og unionsborgerskabet. Euro-forbeholdet var dog allerede inkluderet i Maastricht-traktaten.

”Danmark i Europa” dannede baggrund for den danske regerings forhandlinger med de andre 11 medlemslande forud for Det Europæiske Råd i Edinburgh i december 1992. Det nationale kompromis var målrettet mod at finde en løsning, der kunne accepteres af såvel den danske offentlighed som de andre EU-medlemslande, så en ratifikation af Maastricht-traktaten kunne finde sted. Ved hjælp af Edinburgh-afgørelsen blev dette mål nået den 18. maj 1993, hvor et flertal af danskerne tilsluttede sig dansk tiltrædelse af Edinburgh-afgørelsen og Maastricht-traktaten.

Med Amsterdam-traktaten fra 1999 blev forbeholdene EU-traktatfæstet og præciseret i en ”Protokol om Danmarks stilling”. Derudover blev betydningen af nogle af forbeholdene ændret. Nye bestemmelser betød nemlig, at forbeholdet omkring unionsborgerskabet blev overflødiggjort, og at retsforbeholdet blev aktiveret. Danmark kan til enhver tid underrette de øvrige EU-lande om, at Danmark ikke længere ønsker at benytte sig af et eller flere af forbeholdene. Det er dog politisk besluttet af Folketingets ja-partier, at forbeholdene kun kan fjernes eller ændres efter en folkeafstemning i Danmark.

Ligesom Danmark fik Edinburgh-afgørelsen, forhandlede Irland en juridisk bindende erklæring på plads for at få de irske vælgere til at bakke op om Lissabon-traktaten. De irske vælgere afviste Lissabon-traktaten den 12. juni 2008. 16 måneder senere vendte de irske vælgere tomten opad, da Lissabon-traktaten for anden gang var til folkeafstemning efter at Irland havde fået en række juridisk bindende garantier vedrørende skat, militær neutralitet og abort. I forbindelse med Irlands anden folkeafstemning blev der desuden afgivet et løfte om, at hvert land skal blive ved med at have en kommissær. Det var nogle af de bekymringer, der menes at være grunden til det irske nej ved folkeafstemningen i juni 2008.

Garantierne var Irlands betingelse for at holde en ny folkeafstemning den 2. oktober 2009. Irlands erklæring var fuldt foreneligt med Lissabon-traktaten og krævede derfor ikke, at traktaten skulle ratificeres på ny i de andre medlemslande. De irske garantier er nedskrevet i en erklæring fra det Europæiske Rådsmøde

---

<sup>4</sup> Det Konservative Folkeparti, Venstre, Kristeligt Folkeparti, Centrum-Demokraterne, Det Radikale Venstre, Social Demokratiet og Socialistisk Folkeparti. Fremskridtspartiet var det eneste folketingsparti, der ikke bakkede op om ”Danmark i Europa”. Uden for Folketinget var Folkebevægelsen mod EU og kampagnebevægelsen ”Danmark ’92” (forløberen til JuniBevægelsen) mod aftalen.



den 19. Juni 2009, der senere blev hæftet på Kroatiens udvidelsestraktat (der trådte i kraft den 1. juli 2013) som en national protokol. Erklæringen følger formularen anvendt i Edinburgh-aftalen i 1992.

Inden Edinburgh-afgørelsen og den irske erklæring blev EU-traktatfæstet i henholdsvis Amsterdam-traktaten og Kroatiens udvidelsestraktat udgjorde en folkeretlige bindende aftale, der har karakter af en international traktat indgået mellem suveræne stater i overensstemmelse med FN-pagtens art. 102, stk.1. Disse aftaler er på ingen måde overlegne eller ringere i forhold til EU-traktaterne, som også er internationale traktater, der er underlagt de samme regler i international ret. Det er en forudsætning, at beslutningen bliver registreret i FN's sekretariat, når den træder i kraft for at traktatdeltagerne kan påråbe sig traktaten over for noget FN-organ, herunder Den Internationale Domstol.

Indskrivningen af Edinburgh-afgørelsen i Amsterdam-traktaten og den irske erklæring som en protokol til Kroatiens udvidelsestraktat giver en ekstra sikkerhedsforanstaltning, selvom beslutningerne allerede var juridisk bindende under folkeretten og dermed ville være tilstrækkelig for at binde regeringer i medlemsstaterne. Denne hensigt fremgår udtrykkeligt i formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råd i Bruxelles den 18.-19. juni 2009, at afgørelsen af retlig bindende.<sup>5</sup>

1. januar 2018 kan være Storbritanniens mulighed for at få en eventuel britisk erklæring hæftet på en EU-traktat. "Traktaten for stabilitet, koordinering og styring i den økonomiske og monetære union" (Finanspagten) fastslår, at underskriverne skal forsøge at indarbejde Finanspagten i EU 's retlige ramme senest den 1. januar 2018. Det åbner døren for også at inkludere britiske krav i EU-traktaterne. En juridisk bindende aftale under international lov vil dog stadig kræve enstemmighed i det Europæiske Råd. Det springende punkt bliver, hvad de andre lande vil have igen for at gå med til at lave en international aftale med Storbritannien, der senere hen kan blive en del af en fremtidig traktat.

---

<sup>5</sup> Formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råd i Bruxelles den 18.-19. juni 2009, ([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/da/ec/108644.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/da/ec/108644.pdf)).