

NOTAT

1. december 2016

MAYS BREXIT UNDER PRES AF BRITISK PARLAMENT

Kontakt:

Seniorforsker, ph.d., Maja Kluger Rasmussen
+45 30 59 55 87
mkr@thinkeuropa.dk

RESUME Theresa Mays regering er af den britiske landsret blevet pålagt at søge godkendelse fra det britiske parlament for at kunne starte udmeldelsesforhandlingerne med EU. Afgørelsen er anket til højesteret, som ventes at afsige endelig dom i begyndelsen af januar 2017. Dommen vil få stor betydning for, hvem der kommer til at bestemme rammerne for Storbritanniens exit fra EU.

Stadfæster højesteretten afgørelsen, skal Parlamentet godkende aktiveringen af artikel 50 og kan derigennem være med til at bestemme konturerne af den britiske forhandlingsposition. Det kan få betydning for, om den britiske regering kommer til at gå efter et "hårdt" eller "blødt" Brexit i forhandlingerne med EU. Går højesteret derimod imod landsretten, vil det være op til den britiske regering at bestemme, hvornår artikel 50 aktiveres og hvilket Brexit, man vil gå efter. Til gengæld kan regeringen være nødt til at spørge Parlamentet på et senere tidspunkt, når en aftale mellem EU og Storbritannien foreligger. Et afgørende forhold er, hvorvidt retten ser aktiveringen artikel 50 som irreversibel – uden mulighed for at fortryde.

Paradoksalt nok argumenterede flere fremtrædende personer i den britiske regering for Brexit med henvisning til større parlamentarisk kontrol i Storbritannien, men nu kæmper regeringen med næb og klør for at forhindre Parlamentets godkendelse. En stadfæstelse af landsrettens afgørelse vil selvsagt være en sejr for Parlamentet. Skulle dette blive tilfældet, afhænger Parlamentets indflydelse dog af, om det skal give sin godkendelse ved lov eller ved et beslutningsforslag. Samtidig kan en række andre faktorer spille ind og presse Theresa Mays tidsplan for Brexit.

HOVEDKONKLUSIONER:

- Hvis den britiske højesteret stadfæster landsrettens dom om, at aktiveringen af artikel 50 kræver parlamentsgodkendelse, kan det have betydning for, hvilken forhandlingsposition regeringen ender med.
- Parlamentsgodkendelse kan ske ad flere veje: Enten ved lov eller ved et beslutningsforslag, der giver det britiske parlament indflydelse på regeringens kurs.
- Parlamentet har størst indflydelse, hvis godkendelse søges gennem lov. Det er det værst tænkelige scenarie for den britiske regering, da det kan forsinke aktiveringen af artikel 50 i op mod et år og i yderste konsekvens føre til udskrivningen af parlamentsvalg.
- Parlamentet får mindst indflydelse, hvis godkendelsen sker gennem et beslutningsforslag. Det kan i princippet vedtages efter få timers debat i Parlamentet og en enkelt afstemning.
- Foruden det britiske parlament kan også EU-domstolen forsinke processen mod Brexit. Den britiske højesteret er principielt forpligtet til at forelægge fortolkningen af artikel 50 for EU-domstolen, med mindre fortolkningen er åbenbar. Det gælder særligt spørgsmålet om, hvorvidt aktiveringen af artikel 50 er irreversibel.
- Den britiske premierminister, Theresa May, kan derfor være nødt til at skubbe hendes tidsplan, selv om hun har lovet at aktivere artikel 50 inden udgangen af marts 2017. Der kan meget vel gå længere tid.

Kan den britiske regering egenrådigt starte udmeldelsesforhandlingerne med EU, eller kræver det parlamentarisk godkendelse? Spørgsmålet er helt centralt i debatten om Brexit. I øjeblikket udspiller denne juridiske kontrovers sig mellem den britiske regering og en række britiske borgere, der har rejst sag mod regeringen. Foreløbig er sagen faldet ud til borgernes fordel, da regeringen tabte sagen ved landsretten den 3. november 2016. Landsretten dømte nemlig, at aktiveringen af artikel 50 ikke er et "royalt prærogativ" (dvs. regerings prærogativ: at regeringen kan træffe beslutningen uden at spørge parlamentet), men kræver parlamentsgodkendelse.

I Storbritannien kan regeringen egenhændigt forhandle internationale traktater på plads, så længe traktaterne ikke fjerner eller begrænser de juridiske rettigheder, som individer har erhvervet gennem national lovgivning. Denne fortolkning går helt tilbage til den britiske lov om rettigheder fra 1689, der foreskriver, at kongen (i dag regeringen) ikke kan suspendere love uden at bede om parlamentets godkendelse.¹ Brexit fjerner og begrænser de rettigheder, der er afledt af EU-retten, og som er inkorporeret i Storbritanniens tiltrædelseslov til det europæiske fællesskab fra 1972.² Da rettighederne er indført ved lov, kan kun det britiske parlament (ifølge landsrettens dom) fjerne dem. Den britiske tiltrædelseslov giver britiske borgere en lang række rettigheder afledt af EU-retten. Når Storbritannien træder ud af EU, bortfalder disse rettigheder, med mindre de genindføres eller opretholdes i ny britisk lovgivning. Det er dog ikke alle de rettigheder, som britiske borgere i dag nyder godt af, der kan opretholdes i Storbritannien, når briterne forlader EU. Overordnet set kan man skelne mellem tre kategorier af rettigheder, der i dag tilfalder britiske borgere qua EU-medlemsskabet:

1. Rettigheder, der kan repliceres i national lovgivning efter Brexit, f.eks. arbejdstidsdirektivet.
2. Rettigheder, de britiske borgere nyder godt af i andre EU-lande.
3. Rettigheder, der ikke kan repliceres i national lovgivning og går tabt ved Brexit, såsom retten til at stille op til europaparlamentsvalg og retten til at kunne stemme til europaparlaments- og kommunalvalg i det EU-land, de er bosiddende i.³

¹ Bill of rights 1689, United Kingdom's Parliament, <https://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/parliamentaryauthority/revolution/collections1/collections-glorious-revolution/billofrights/>.

² The European Community Act 1972, United Kingdom's Parliament: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1972/68/pdfs/ukpga_19720068_en.pdf.

³ The High Court ruling explained: An embarrassing lesson for Theresa May's government, Jo Murkens, EU-Law blog, 15. november 2016, <http://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2016/11/03/high-court-article-50-ruling-explained>.

Afgørelsen fra landsretten er klokkeklar: De to sidstnævnte rettigheder ikke kan garanteres ved et Brexit. Da der således er tale om at fjerne britiske borgeres rettigheder, som i dag er reflekteret i britisk lov qua Storbritanniens EU-medlemskab, kræver det parlamentets godkendelse at aktivere artikel 50.

Fortrydelsesret eller ej?

Den britiske regering kunne formentlig have undgået at tabe sagen, hvis den ikke havde holdt på, at aktiveringen af artikel 50 er irreversibel (dvs. ikke kan trækkes tilbage, når først den er aktiveret). Da både sagsøger og sagsøgte antog, at processen er irreversibel, lagde landsretten dette til grund. For sagsøgers vedkommende ville deres sag stå svagere, hvis de argumenterede for, at aktiveringen af artikel 50 kan trækkes tilbage. Fra regeringens side var det politisk hensigtsmæssigt at argumentere for, at udmeldelsen af EU var irreversibel, når først artikel 50-proceduren var indledt. Hermed er risikoen for at parlamentet senere omgør beslutningen, eller beslutter sig for en ny folkeafstemning, nemlig udelukket. Landsrettens afgørelse baserer sig således på, at aktiveringen af artikel 50 ikke kan omgøres. Det almindelige udgangspunkt i folkeretten er imidlertid, at opsigelser af traktater kan tilbagekaldes, indtil de er trådt i kraft. Artikel 50 foreskriver ikke, om det også gælder ved udtræden af EU. Det er derfor i sidste ende et spørgsmål, der skal afgøres ved EU-domstolen, da det drejer sig om tolkningen af EU-retten.

Spørgsmålet om irreversibilitet rammer ind i hjertet af retssagen. Hvis man kunne være sikker på, at Storbritanniens udmeldelse ville resultere i en aftale mellem EU og Storbritannien om vilkårene for udtrædelsen, kunne landsretten have lagt til grund, at det vil være tilstrækkeligt, at parlamentet medvirker ved indgåelsen af denne aftale.⁴ Men da udtrædelsen sker automatisk senest to år efter aktiveringen af artikel 50, uanset om en aftale er indgået, kan det føre til, at rettigheder, der er indskrevet i national lovgivning og vedtaget af det britiske parlament, forsvinder. Siden den britiske tiltrædelseslov er vedtaget af det britiske parlament og giver borgere en lang række rettigheder, betyder det, at aktiveringen af artikel 50 kræver det britiske parlaments godkendelse. Det er denne logik, landsretten ligger til grund for sin afgørelse.

Antages det derimod, at aktiveringen af artikel 50 er reversibel, dvs. kan fortrydes, vil beslutningen om at aktivere den i sig selv ikke betyde, at britiske borgere risikerer at miste nogle af de rettigheder, der er indskrevet i britisk lov

⁴ Bemærk, at her alene er tale om en aftale mellem EU og Storbritannien om vilkårene for selve "separationen" – ikke for den fremtidige relation efter Brexit.

og vedtaget af det britiske parlament. Rettighederne forsvinder først, hvis den færdige aftale mellem EU og Storbritannien om udtrædelsen forskriver det, og hvis Storbritannien på den baggrund fastholder at gennemføre Brexit. Og her vil regeringen så skulle tage det britiske parlament med på råd.

Set fra den britiske regerings synspunkt kan dilemmaet altså opsummeres: Hvis beslutningen er irreversibel, skal Parlamentet ind over beslutningen om at aktivere artikel 50 – til gengæld er kursen mod Brexit ufravigelig, når først processen er sat i gang. Hvis beslutningen derimod er reversibel, kan regeringen selv bestemme tempoet og linjen i forhandlingerne – til gengæld skal den muligvis senere, når en konkret aftale foreligger, spørge Parlamentet. Regeringen risikerer i begge scenarier, at Parlamentet forkaster aftalen eller ønsker en ny folkeafstemning, der ultimativt kan aflyse Storbritanniens EU-exit. Her er det værd at have for øje, at et flertal af de britiske parlamentarikere var imod Brexit – på den anden side vil de næppe modsætte sig et folkeafstemningsresultat.

Det centrale spørgsmål i den britiske retssag er afgrænsningen mellem parlamentets lovgivende magt over for den britiske regerings kompetence (prærogativ) til at handle på Storbritanniens vegne i internationale anliggender. I andre europæiske lande – herunder Danmark – er dette spørgsmål reguleret i den skrevne grundlov. I Danmark følger det således af grundlovens § 19, at det er regeringen, der skal afgive en meddelelse om udtræden til EU, men at en sådan ikke kan afgives uden Folketingets forudgående godkendelse enten ved beslutning eller ved lov. Storbritannien har som bekendt ikke en skrevet grundlov, men landsretten kom ud fra gennemgang af britiske forfatningsmæssige principper og især parlamentets eneret til at lovgive med retsvirkning for borgerne frem til et resultat, der i principielt svarer til retsstillingen i andre europæiske lande. I modsætning til, hvad der ville gælde i Danmark og andre europæiske lande, baserede den engelske landsret dog i høj grad sin afgørelse på parternes enighed om, at en udtrædelsesesaftale efter artikel 50 ikke kan trækkes tilbage, når den først er afgivet.

Parlamentets rolle

Hvis den britiske højesteret stadfæster landsrettens, skal Parlamentet forholde sig til to aspekter. For det første: Skal artikel 50 aktiveres? Landsretten fastslog, at folkeafstemningen juridisk set kun var vejledende. Det er derfor principielt et politisk spørgsmål, som det britiske parlament i princippet kan vælge at imødegå eller afslå. For det andet: Hvordan skal Parlamentet have indflydelse på den

britiske regerings forhandlingsposition, hvis de (som det forventes) respekterer afstemningsresultatet?

På trods af at to tredjedele af de britiske parlamentarikere var imod Brexit, er det yderst usandsynligt, at et flertal vil gå imod folkets vilje. For mange parlamentsmedlemmers vedkommende, særligt for Labour, hælder deres vælgere mere mod Brexit, end de selv gør. 401 ud af 632 parlamentsmedlemmer repræsenterer valgkredse, hvor et flertal stemte for Brexit. Det svarer til 63 pct. af alle britiske valgkredse, hvilket siger noget om det pres, britiske politikere er under for ikke at trodse deres vælgere.⁵ "Brexit means Brexit", som Theresa Mays mantra lyder.

Der hvor det britiske parlament kan tænkes at spille en rolle, er i spørgsmålet om, hvilket udescenarie regeringen skal gå efter i forhandlingerne med EU. Mens Theresa May i sine sparsomme offentlige udtalelser har lagt op til et hårdt Brexit, hvor hun ikke ønsker at underlægge sig EU-domstolen og gerne vil kontrollere den fri bevægelighed af personer, så hælder Parlamentet mere mod et blødt Brexit, der kan give fortsat adgang til EU's indre marked. Parlamentets mulighed for at påvirke den britiske regerings forhandlingsposition afhænger dog af, hvordan parlamentet skal godkende aktiveringen af artikel 50.

Det kan ske ad to veje: Enten via en lov med mulighed for at stille ændringsforslag i både Under- og Overhuset. Her kan Overhuset forsinke processen op til et år. Dette vil give Parlamentet maksimal indflydelse på processen. Den anden mulighed er via et beslutningsforslag, hvor aktiveringen af artikel 50 skal diskuteres i salen og herefter til afstemning. Dette vil give Parlamentet væsentlig mindre indflydelse.

Det bedste scenarie for det britiske parlament er, at det får mulighed for at stille ændringsforslag til et lovforslag, som regeringen forelægger Parlamentet, for at søge om dets godkendelse af aktiveringen af artikel 50. Det er dog det værste tænkelige scenarie for regeringen, da den dermed risikerer et stort antal ændringsforslag og en forsinkelse af processen. Overhuset kan forsinke processen i op mod et år. Hvis det sker, er det ikke realistisk, at Theresa May som lovet kan aktivere artikel 50 inden udgangen af marts 2017.

⁵ REVEALED: The CRUCIAL statistic showing why MPs MUST NOT vote against Article 50, Express, 4. november 2016, <http://www.express.co.uk/news/uk/728805/If-MPs-voted-on-Brexit-the-same-as-their-constituents-Article-50-WOULD-be-triggered>.

Det er op til den britiske regering at bestemme, hvordan den søger parlamentsgodkendelse. Såfremt Overhuset forsøger at forsinke processen, og/eller der stilles et stort antal ændringsforslag til loven, er det ikke utænkeligt, at Theresa May udskriver parlamentsvalg. Dermed kan hun nemlig undgå, at Overhuset forsinke loven. Ifølge den såkaldte Salisbury Konvention kan det britiske overhus nemlig ikke forsinke en lov, der har været beskrevet i regeringens valgmanifest forud for et parlamentsvalg. Det betyder dog ikke, at regeringen kan undgå ændringsforslag fra Underhuset.

Loven om faste parlamentsvalg introduceret af koalitionsregeringen i 2011 har skabt en obligatorisk parlamentsperiode på fem år.⁶ Det betyder, at det næste britiske parlamentsvalg som udgangspunkt først finder sted den første torsdag i maj i 2020. For at udskrive et parlamentsvalg før, kræver det, at to-tredjedele af det britiske underhus stemmer for at udskrive valg. Det betyder, at 434 ud af 650 parlamentsmedlemmer i Underhuset skal stemme for at udskrive et tidligt valg. Det er en meget høj tærskel, og vil i princippet kræve, at parlamentsmedlemmer fra både Labour og Konservative stemmer for et tidligt valg. For Labours parlamentsmedlemmer kan et parlamentsvalg måske være attraktivt, da de dermed har mulighed for at komme af med deres – blandt Labours parlamentsmedlemmer – upopulære leder, Jeremy Corbyn. Alternativt kan der udskrives valg, hvis regeringen får et mistillidsvotum eller trækker loven tilbage. Det kræver et simpelt flertal i Underhuset.

Den britiske lov om faste parlamentsvalg foreskriver også, at parlamentet skal opløses minimum 25 hverdage før parlamentsvalget for at give tiltrækkelig tid til at føre valgkamp. Hvis der udskrives valg umiddelbart efter højesterets afgørelse til januar, kan den britiske regering derfor formentlig nå at få parlamentets godkendelse til at aktivere artikel 50 inden udgangen af marts 2017, hvis det nyvalgte parlament stiller sig tilfreds med en godkendelse ved en beslutning og ikke kræver en lov. Det er dog tvivlsomt, om regeringen vil have den nødvendige tid til at forberede sig på indledningen af udmeldelsesforhandlingerne med EU, hvis de samtidig skal føre valgkamp.

Det skotske og walisiske parlament har endvidere fået lov til at intervenere i sagen for den britiske højesteret, hvilket betyder, at sagen også kan blive en juridisk kamp om, hvilken rolle og status de regionale parlamenter har. Skotlands førsteminister, Nicola Sturgeon, har klart meldt ud, at Brexit vil fratage skotske, nordirske og walisiske borgere og virksomheder en række rettigheder

⁶ Fixed-term Parliament Act 2011, United Kingdom's Parliament,
<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/14/contents/enacted/data.htm>.

og friheder, de i dag nyder godt af qua EU-medlemskabet. I Storbritannien er der en konstitutionel konvention – dvs. en politisk forståelse af – at Westminster ikke lovgiver på områder, der berører de regionale parlamenter (Skotland, Wales og Nordirland) uden deres samtykke. Det rejser spørgsmålet om, hvorvidt de regionale parlamenter også skal give deres samtykke til aktiveringen af artikel 50.

EU-domstolen kan komme på banen

Den britiske højesteret er forpligtet til at rette forespørgsler til EU-domstolen, når der hersker tvivl om fortolkningen af traktaterne. Det er EU-domstolen, der har kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af traktaterne.⁷ Hvis den britiske højesteret er i tvivl om fortolkningen af artikel 50 i forhold til spørgsmålet om irreversibilitet, har retten pligt til at indbringe sagen for EU-domstolen. Domstolen bruger normalt 16 måneder på at tage stilling til en sag, selvom der er mulighed for at hastebehandle en særlig presserende sag.

Hvis den engelske højesteret ikke forelægger EU-domstolen spørgsmålet om, hvorvidt aktiveringen af artikel 50 er irreversibel, bryder højesteret i princippet EU-retten. Man kan dog meget vel tænke sig, at den britiske højesteret vil finde det politisk mærkværdigt, at overlade det til EU-domstolen at give den afgørende fortolkning af spørgsmålet om magtforholdet mellem regeringen og parlamentet i London. Måske vil man fra EU's side også være ganske tilfreds, hvis forelæggelse af Brexit for EU-domstolen kan undgås, da det risikerer at forsinke processen betydeligt. Principielt kan en manglende forelæggelse for EU-domstolen betyde, at den britiske stat bliver erstatningsansvarlig over for de berørte borgere, der kan gå til britiske domstole og anlægge sag.⁸

Det er ikke kun spørgsmålet om irreversibilitet, der kan tænkes at blive forelagt EU-domstolen. Også andre forespørgsler kan komme på tale. Det gælder særligt spørgsmålet, om artikel 50 kun lægger op til at nå til enighed om en "skilsmisseaftale" mellem Storbritannien og EU inden for to år, eller om den også skal tage højde for Storbritanniens fremtidige tilknytning til EU.

Artikel 218 i TEUF handler om indgåelsen af internationale aftaler mellem EU og tredjelande. Det er usikkert, om artiklen gælder for Storbritannien, mens landet stadig er EU-medlem. Artikel 50 henviser kun til at udtrædelsesaftalen mellem

⁷ Artikel 267 i traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde, TEUF.

⁸ Supreme irony: why the Supreme Court could ask the European Court of Justice for a ruling, Steve Peers, EU-Law blog, 15. november 2016, <http://blogs.lse.ac.uk/brexit/2016/11/15/supreme-irony-why-the-supreme-court-could-ask-the-european-court-of-justice-for-a-ruling/>.

EU og det udtrædende land, kan tage hensyn til artikel 218 stk. 3 om udenrigs- og sikkerhedspolitik, og dermed ikke hele artikel 218.

Andre spørgsmål kan også opstå, som nationale domstole kan have brug for at få forelagt EU-domstolen. Det gælder f.eks., om den europæiske arrestordre også gælder i Storbritannien efter Brexit, eller om briter, der bor i et andet EU-land, mister deres EU-unionsborgerskab. En irsk domstol har allerede fastslået, at europæiske arrestordrer udstedt af Storbritannien stadig gælder efter Brexit. Men det er en afgørelse, der kan blive forelagt EU-domstolen og dermed trække både aktiveringen af artikel 50 og forhandlingerne mellem EU og Storbritannien i langdrag. Dermed er en mulig parlamentsgodkendelse af aktiveringen af artikel 50 langt fra den eneste udfordring for den britiske regering på vejen mod Brexit.