

## NOTAT

6. oktober 2016

# TRE PARADOKSER I MAYS UDMELDINGER OM BREXIT

### Kontakt:

**Ph.d., senioranalytiker, Maja Kluger**

**Rasmussen**

**+45 30595587**

*RESUME Theresa May affyrede på det britiske konservative partis årsmøde startskuddet til de forestående Brexit-forhandlinger. Hun gjorde det klart, at den britiske regering ønsker at aktivere Lissabontraktatens artikel 50 inden udgangen af marts 2017. Hendes to taler på årsmødet lægger op til et "hårdt" Brexit, hvor Storbritannien ikke er en del af den fri bevægelighed for personer og ikke er underlagt EU-domstolen og EU's fælles standarder.*

*Selv om det efter Mays udmeldinger synes klarere, hvilken EU-tilknytningsmodel briterne går efter i forhandlingen med EU, kan der dog udledes tre væsentlige paradokser i den britiske regerings håndtering af Brexit.*

*For det første går regeringen efter et hårdt Brexit, men de kan blive nødt til at sluge et blødt Brexit på den korte bane. For det andet vil regeringen for at undgå et juridisk tomrum opretholde al EU-lovgivning, men gøre den til britisk lov efter Brexit. Dette rejser en række juridiske og praktiske spørgsmål. Og for det tredje ser det britiske parlament ud til at blive kørt ud på et sidespor i de forestående Brexit-forhandlinger – på trods af at et væsentligt element i afstemningsdebatten var ønsket om at øge parlamentets selvbestemmelse og suverænitet.*

## HOVEDKONKLUSIONER:

- Theresa May lægger med sine seneste udmeldinger op til et hårdt farvel til EU med begrænset adgang til EU's indre marked. Hun ønsker ikke, at være underlagt EU-domstolen, harmoniserede standarder på f.eks. fødevarer eller at accepterer den fri bevægelighed for personer.
- Umiddelbart synes hendes taler at tydeliggøre, hvilken EU-tilknytningsmodel briterne ønsker efter Brexit nemlig en opgraderet version af Canadas handelsaftale med EU. Ved et nærmere eftersyn indeholder hendes taler dog også (mindst) tre store paradokser.
- Det første paradoks er, at den britiske regering kan blive nødt til at sluge et blødt Brexit (fortsat medlemskab af Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde) i årene umiddelbart efter Brexit, mens en mere permanent tilknytningsaftale bliver forhandlet på plads med EU. Meget tyder på, at Storbritannien først udfases fra EU og dernæst afklarer sin fremtidige tilknytning til EU.
- Det andet paradoks er, at den planlagte "ophævelseslov" (*The Great Repeal Bill*), som skal gøre EU-lovgivning til britisk lovgivning for at undgå et juridisk tomrum efter Brexit, rejser en række svære spørgsmål, såsom: Kan Storbritannien nå at erstatte EU's tilsynsmyndigheder, når de træder ud? Ændrer magtfordelingen sig mellem de decentrale forsamlinger og Westminster? Kan arbejdstagers rettigheder og miljøstandarder garanteres efter Brexit?
- Det tredje paradoks er, at det britiske parlament vil blive kørt ud på et sidespor i de forestående Brexit-forhandlinger, selvom flere af de konservative hårde EU-skeptikere plæderede for mere parlamentarisk suverænitæt forud for den britiske afstemning.

Theresa Mays offentlige udmeldinger har ændret karakter. Tidligere forholdte hun sig udelukkende kritisk til den fri bevægelighed for personer, men nu tager hun også afstand fra indbegrebet af det indre marked: fælles standarder. Der er ingen tvivl om, at Theresa May både forsøger at positionere sig i forhold til hendes eget parti (der er dybt splittet) og i forhold til EU. Og det er ikke usædvanligt, at parterne i en forhandlingssituation spiller ud med hårdere krav, end dem de reelt kan gå med til, for at have noget at give af.

Umiddelbart synes hendes tale på de britiske konservatives årsmøde at kaste mere lys over, hvilken tilknytningsmodel til EU briterne ønsker efter Brexit. Mange har således tolket hendes udmelding, at briterne er på vej mod et såkaldt "hårdt" Brexit, dvs. med begrænset adgang til EU's indre marked. Ved et nærmere eftersyn rejser talen dog muligvis flere spørgsmål end den giver svar. I den sammenhæng er det værd at fremhæve tre paradokser:

- Theresa May går efter et "hårdt" Brexit, men kan blive nødt til at sluge et "blødt" Brexit på den korte bane
- Ophævelsen af den britiske lov om Storbritanniens tiltrædelse til de europæiske fællesskaber fra 1972 (the European Community Act) er forudsigtelig, men skaber juridisk usikkerhed
- Det britiske parlamentet er kørt ud på et sidespor i de forestående Brexit-forhandlinger, men et af hovedargumenterne for Brexit var at få mere parlamentarisk suverænitet.

Nedenfor gennemgås disse punkter i detaljer.

### **Blødt før hårdt Brexit**

Selvom Theresa May tager afstand fra distinktionen mellem et "blødt" (fuld adgang til det indre marked og EU's toldunion) versus "hårdt" (begrænset adgang til det indre marked uden adgang til EU's toldunion) Brexit, lægger hendes tale op til et hårdt farvel til EU. Det gør den, fordi Theresa May ønsker at begrænse den fri bevægelighed for personer, tage afstand fra EU-domstolen og kunne fastsætte egne standarder, f.eks. i forhold fødevareremærkning. Dermed rokker Theresa May ved grundpillerne af deltagelsen i det indre marked. Meget tyder på, at Theresa May går efter en opgraderet version af EU's handelsaftale med Canada.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> For mere om den canadiske handelsaftale med EU, se her: [Ceta-aftalen med EU vil give briterne færre fordele](#), Tænketanken Europa, 22. juni 2016.

Selvom Theresa May går efter et hårdt Brexit, hvor Storbritannien har adgang til det indre marked, men ikke deltager i det, kan hun blive nødt til at acceptere et blødt Brexit på kort- og mellemlangt sigt. Det er yderst usandsynligt, at det britiske ude-scenarie, Theresa May tegner konturerne af, kan forhandles på plads inden for to år som angivet i Lissabontraktatens artikel 50.<sup>2</sup> Det kan tage op til et årti at forhandle en langsigtet handelsaftale på plads.

Deltagelse i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS)<sup>3</sup> er blevet foreslået som en midlertidig kompromisløsning, fra det britiske exit til en ny langsigtet handelsaftale med EU er faldet på plads. Det vil sikre adgangen til det indre marked, mens Storbritannien og EU forhandler en omfattende langsigtet handelsaftale på plads.

Desuden indeholder EØS-aftalen en sikkerhedsforanstaltning vedrørende det indre markeds fire friheder. Artikel 12 i aftalen giver mulighed for at begrænse store migrationsstrømme med sociale, økonomiske eller miljømæssige konsekvenser. Måske kan Storbritannien få lov til at anvende denne sikkerhedsforanstaltning, f.eks. ved at kræve, at ikke-briter skal have et job inden for særlige sektorer, før de kan komme til Storbritannien for at arbejde efter Brexit. Det vil være en måde at imødekomme den bekymring flere britiske vælgere har i forhold til den fri bevægelighed for personer.<sup>4</sup> Det er dog yderst tvivlsomt, om den britiske situation lever op til kravene i artikel 12, og ikke mindst hvordan andre EØS-lande vil reagere, hvis Storbritannien gør brug af artikel 12.

Det er ikke usandsynligt at Det Europæiske Råds politiske konstellation ved udgangen af 2017 vil adskille sig markant fra i dag. 2017 byder på parlamentsvalg i Frankrig, Tyskland, Tjekkiet, Ungarn, Nederlandene og måske Italien. Udfaldet af disse valg kan måske gøre nye regeringer mere lydhøre over for ideen om at forsøge at kontrollere migration og den fri bevægelighed af personer, hvilket er et kardinalpunktet for briterne.<sup>5</sup>

## **EU-lov bliver britisk lov**

Theresa Mays meddelelse om, at hun vil ophæve Storbritanniens tiltrædelseslov til det europæiske fællesskab (EF) og erstatte den med en britisk ophævelseslov

---

<sup>2</sup> [Hvordan kan Storbritannien i praksis forlade EU?](#), Tænketanken Europa, juli 2016

<sup>3</sup> For mere om EØS-modellen se her: En uattraktiv norsk model, Tænketanken Europa, 4. juni 2016

<sup>4</sup> [What is next after the UK vote to leave the EU](#), Steve Peers, EU law analysis, 24. juni 2016; [The case for the \(interim\) EEA option](#), Briefing paper, Adam Smith Institute – the free market thinktank, 22. juli 2016.

<sup>5</sup> [Not being smart about Article 50: the strategic considerations of an early 2017 notification](#), Kim Kavivanto, LSE Brexit blog, 3. oktober 2016.

(*The Great Repeal Bill*), er ikke overraskende. I en britisk EU-debat, der plages af uenighed, er det ét af de eneste tiltag, hårde og bløde EU-skeptikere er enige om.

På trods af den nye lovs titel, ophæver den ikke EU-lovgivning i Storbritannien. Den gør faktisk det modsatte: Den nye lov sørger for, at al gældende EU-lovgivning før Brexit, bliver opretholdt efter Brexit, blot med et britisk retsgrundlag. Det betyder dog ikke, at loven er meningsløs, da den:

- Begrænser EU-rettens retsvirkninger i Storbritannien, det vil sige at EU-retten i princippet ikke længere har forrang for britisk national lovgivning, når den træder i kraft
- Fjerner EU-domstolens ret til at fortolke lovene i Storbritannien.<sup>6</sup>

For at EU-forordninger fortsat skal gælde for Storbritannien efter udmeldelse fra EU, kræver det, at regeringen giver denne lovgivning et nyt juridisk grundlag. Hvis det ikke sker, vil sekundær lovgivning, der stammer fra EU, ikke længere være juridisk gældende i Storbritannien. Det er for at undgå dette juridiske vakuum, at Theresa May ønsker, at Storbritanniens retsstilling på dagen før udtrædelsen bliver opretholdt, indtil den bliver ændret ved lov eller bekendtgørelse i det britiske parlamentet. Det giver briterne mulighed for efter Brexit at ændre lovene i deres eget tempo.

Tilpasning af lovgivningen i Storbritannien bliver en gigantisk opgave, som næppe kan gennemføres inden for to års fra beslutningen om udtræden. Opgaven er yderligere vanskeliggjort af, at man formentlig først efter en længere periode er klar over, hvilken fremtidige ordning Storbritannien får med EU. Det kan tage adskillige år. Ophævelsesloven vil ikke træde i kraft før Brexit finder sted. Storbritannien vil derfor stadig skulle overholde EU's regler, indtil Storbritannien formelt er udtrådt af EU.

Den planlagte ophævelseslov giver virksomheder og britiske borgere øget retssikkerhed – i hvert fald på kort sigt. Den sørger nemlig for, at der ikke opstår et pludseligt lovgivningsmæssigt tomrum umiddelbart efter Brexit. Men den rejser også en række uafklarede spørgsmål.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> [Who exactly will 'take back control'? Parliament vs executive after Brexit and the 'Great Repeal Bill'](#), Steve Peers, EU Law Analysis, 2. oktober 2016.

<sup>7</sup> [Don't be fooled: May's big EU law announcement is just admin](#), Ian Dunt, LSE Brexit blog, 3. oktober 2016.

For det første kan loven givet stødet til yderligere magtoverdragelse eller fornyet decentralisering til Skotland og Wales. Det er fordi områder som landbrugspolitik falder ind under decentrale beføjelser. Store dele af landbrugspolitikken er i dag omfattet af EU-retten, men når Storbritannien træder ud af EU, vil det tilfalde de decentrale forsamlinger (så som det skotske parlament), med mindre den nye lov stadfæster at disse beføjelser går tilbage til Westminster. På trods af at Skotland mod deres vilje bliver trukket ud af EU, vinder skotterne også på det, i hvert fald når det gælder de politikområder, der falder ind under decentrale beføjelser og i dag er delvist eller helt reguleret af EU.

For det andet løser den planlagte opløsningslov ikke fuldt ud det problem, den har til hensigt at løse. Storbritanniens tiltrædelseslov til EF dækker langt fra al lovgivning. Det kommer til at tage flere år at udrede britisk lov fra EU-lov. Det er langt mere kompliceret end blot at ophæve Storbritanniens tiltrædelseslov til EF og give EU lov et britisk retsgrundlag.

For det tredje vil Storbritannien ikke længere være omfattet af EU's tilsynsmyndigheder, når de træder ud. Det er svært at forestille sig, at Storbritannien har tid og ressourcer til at erstatte EU's tilsynsmyndigheder med egne tilsynsmyndigheder, inden for den toårige forhandlingsperiode forud for Brexit, som Lissabontraktatens artikel 50 lægger op til.

Den britiske tænketank Centre for Social Justice har foreslået, at de britiske domstole midlertidigt skal påtage sig rollen som tilsynsmyndighed efter Brexit, indtil Storbritannien har haft mulighed for etablere sine egne tilsynsmyndigheder.<sup>8</sup> Domstolene kan dog næppe varetage den rolle, de europæiske tilsynsmyndigheder varetager i dag. Det gælder f.eks. Det Europæiske Lægemiddelagentur, hvis hovedformål er at beskytte og fremme folkesundheden gennem vurdering og overvågning af human- og veterinærmedicinske lægemidler. Agenturet er ansvarlig for den faglige vurdering af farmaceut- og medicinalindustriens ansøgninger om europæisk markedsføringstilladelse for lægemidler og godkendelse af human- og veterinærmedicinske lægemidler. Virksomheder skal indsende deres resultater til Det Europæiske Lægemiddelagentur, inden de kan gå videre med deres forsøg og produktion. Det er svært at forestille sig, hvad britiske domstole skal stille op med disse resultater, da de ikke har kompetencer til at vurdere deres kvalitet.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> [Road to Brexit](#), Centre for Social Justice, oktober 2016.

<sup>9</sup> [Don't be fooled: May's big EU law announcement is just admin](#), Ian Dunt, LSE Brexit blog, 3. oktober 2016.

Sidst men ikke mindst er det usikkert, om Storbritannien kan opretholde de samme rettigheder og standarder, der pt. er en del af qua deres EU-medlemsskab.

Brexit-ministeren David Davis har meddelt, at den britiske regering ikke vil udhule arbejdstageres rettigheder eller miljøstandarder osv., når Storbritannien forlader EU.<sup>10</sup> Der er dog ingen garanti for, at han kan holde sit løfte. Så snart Storbritannien skal forhandle handelsaftaler med andre lande, vil de sandsynligvis komme under pres for at acceptere lavere standarder end dem, de har nu. Den britiske regering vil samtidig være ivrig efter at få forhandlet handelsaftaler på plads så hurtigt som muligt for at få økonomisk (og politisk) stabilitet. Det kan i værste fald resultere i et lovgivningsmæssigt kapløb, hvor den britiske regering er tilskyndet til at sænke deres standarder for hurtigt at få nye handelsaftaler og for at høste en konkurrencemæssig fordel.<sup>11</sup>

### **Parlamentet køres ud på et sidespor**

Opløsningsloven bliver italesat som en lov, der skal sikre parlamentarisk suverænitet, men samtidig ser det ud til, at det britiske parlament kommer til at spille en minimal rolle i Brexit-forhandlingerne. Parlamentarisk suverænitet var et centralt emne i kampagnen forud for den britiske afstemning i juni. Den nyliberale euroskeptiske fløj inden for det konservative parti argumenterede for, at EU-medlemsskabet havde eroderet national parlamentarisk suverænitet og at regler for Storbritannien burde vedtages i Storbritannien.

Nu, hvor afstemningsresultatet faldt ud til de hårde EU-kritikeres side, synes de fleste at have glemt, hvad de lovede i kampagnen. Det er påfaldende, at flere af dem, der plæderede for mere parlamentarisk suverænitet, nu er tilbageholdende med at give det britiske parlament en rolle i de forestående Brexit-forhandlinger. Det gælder både spørgsmålene om, hvem der har magten til at aktivere artikel 50, hvem der skal bestemme det britiske forhandlingsmandat og den parlamentariske kontrol med regeringen under forhandlingerne. Disse spørgsmål bliver i øjeblikket testet ved de britiske domstole, hvor en række borgere udfordrer regeringens fortolkning af Parlamentets rolle i Brexit-forhandlingerne.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> [UK's Brexit minister says workers' rights will be protected](#), Reuters, 1. oktober 2016.

<sup>11</sup> [Don't be fooled: May's big EU law announcement is just admin](#), Ian Dunt, LSE Brexit blog, 3. oktober 2016.

<sup>12</sup> Se mere her: [Article 50 Challenge: the Government's defence](#); [People's Challenge to the Government on Art. 50: A Parliamentary Prerogative](#)

Theresa May meldte klart ud i sine to taler på det konservative partis årsmøde den 2. og 5. oktober 2016, at det britiske under- og overhus ikke har noget at skulle have sagt i forhold til at aktivere artikel 50. Hun ser det som et regeringsprærogativ. Hun ønsker heller ikke at give medierne eller parlamentet løbende kommentarer om, hvordan forhandlingerne med EU kommer til at forløbe eller de interne forhandlinger i den britiske regering.

I forhold til spørgsmålet om, hvem der kan aktivere artikel 50, går den juridiske kontrovers på, om udtrækningen af Storbritannien fra EU er underlagt et "royalt privilegium" (der giver regeringen magten til at forhandle nye traktater og udenlandske relationer), eller kræver "parlamentarisk godkendelse". Spørgsmålet er dog politisk set mindre interessant, da det er svært at forestille sig, at et flertal i det britiske parlament vil blokere en lov om at trække Storbritannien ud af EU taget afstemningsresultatet i betragtning.

Der er snarere brug for, at de parlamentsmedlemmer, der førte kampagne for at blive i EU, engagerer sig i en konstruktiv debat, om den mindst dårlige form for Brexit fremfor at fornægte afstemningsresultatet.<sup>13</sup> Hvis ikke det sker, er der risiko for, at de hårde EU-skeptikere får lov til bestemme slagets gang, hvilket Theresa Mays taler allerede peger i retning af.

Brexit-afstemningen gav et politisk mandat til at forlade EU, men det gav ikke et mandat til at definere, hvordan Storbritanniens fremtidige tilknytning til EU skal tage sig ud. De britiske vælgere stemte ikke om, hvorvidt de ønsker et hårdt eller blødt farvel til EU – de stemte kun om, hvorvidt de ønsker at blive eller forlade EU. Det er derfor en falsk præmis, når de hårde EU-skeptiske britiske politikere argumenterer for, at briternes stemmeafgivning reflekterer et ønske om at stå uden for det indre marked.

Spørgsmålet er, hvem der skal bestemme, hvad den britiske regering skal gå efter i forhandlingerne med EU. Theresa May gjorde det klart i hendes tale, at det er den britiske regerings ansvar at definere regeringens forhandlingsposition. Beslutningen om, hvorvidt Storbritannien fortsat skal deltage i det indre marked eller kun have adgang til dele af det, har store konsekvenser for britisk økonomi og lovgivning. Det har ført til en diskussion af, om det britiske parlament burde

---

<sup>13</sup> [No more denial: let's accept the inevitable and fight for the best Brexit we can](#), Simon Hix, LSE Brexit blog, 14. juli 2016.



være med til at bestemme hovedlinjerne i den britiske regerings forhandlingsposition for ikke at undergrave det britiske parlament<sup>14</sup>.

Normalt er det den britiske regering, der forhandler internationale traktater på plads, mens det britiske parlament bliver involveret, når traktaten skal ratificeres. Siden 2010 har det britiske underhus dog haft mulighed for i praksis at kunne blokere ratifikationen af internationale traktater ved at forsinke processen på ubestemt tid.<sup>15</sup> Det betyder, at det britiske parlament vil kunne blokere de internationale traktater, Storbritannien får forhandlet på plads med EU. Hvorvidt det er en reel risiko vides ikke, da det britiske parlament sandsynligvis ønsker så hurtigt som muligt at skabe klarhed om deres fremtidige situation for at begrænse den økonomiske usikkerhed.

Hvad der virkelig er på spil, er det demokratiske mandat til at kunne definere, hvad Brexit betyder – og fra britisk side, hvad regeringens forhandlingsposition skal være. Det er et punkt, der splitter de britiske partier ad og ikke mindst det konservative regeringsparti. Selvom det konservative regeringsparti har et flertal i det britiske parlament, er det langt fra sikkert, at et flertal af de britiske parlamentsmedlemmer, vil bakke op om Theresa Mays linje, hvis hun skulle sikre sig et mandat fra Underhuset.

En måde at sikre det parlamentariske mandat på kunne f.eks. være, at den britiske regering fremsætter et beslutningsforslag om deres forhandlingsposition til det britiske parlament, som et flertal i det britiske parlament har mulighed for at ændre. Det betyder ikke nødvendigvis, at den britiske regering vil blive bundet på hænder og fødder i forhandlingen med EU, da regeringen kan komme tilbage og bede om et nyt mandat eller være forpligtede til at forklare sig. Det er dog ikke det, Theresa May lægger op til, men det kan ændre sig afhængigt af, hvordan den verserede retssag mod regeringen falder ud.

Theresa May har i sine to taler på det konservative partis årlige konference gjort klart, at hun ikke ønsker løbende at kommentere på forhandlingerne til det britiske parlament. Dermed går hun imod den praksis, der allerede er i det britiske parlament, når det gælder koordineringen af den daglige EU-politik, hvor regeringen løbende kommenterer på EU-sager. Det britiske parlament har dermed mindre demokratisk kontrol med den britiske regering i Brexit-forhandlingerne, end Europa-Parlamentet har med Rådet. Ifølge artikel 218 i

---

<sup>14</sup> [Who exactly will 'take back control'? Parliament vs executive after Brexit and the 'Great Repeal Bill'](#), Steve Peers, EU Law Analysis, 2. oktober 2016.

<sup>15</sup> [Parliament's new statutory role in ratifying treaties](#), Arabella Thorp, House of Common's library, SN/IA/5855, 8. februar 2011

Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde skal Europa-Parlamentet godkende den forhandlede aftale mellem EU og Storbritannien og holdes ajour undervejs i forhandlingerne.

Det ser således ud til, at princippet om parlamentarisk suverænitet i Storbritannien har fået en lidt anden klang, end det der blev fremført under kampagnen forud for afstemningen.