



28.05.2022

Konference om Europas fremtid kan udløse ny debat om traktatændringer

EU's svar på et borgerting har afleveret en bunke forslag til politiske tiltag, som unionen i dag ikke har bemyndigelse til at gennemføre. Det skubber til debatten om mulige traktatændringer.

Skrevet af

Iben Tybjærg Schacke-Barfoed

📞 +45 71 99 29 06

✉️ iben@thinkeuropa.dk

Ditte Brasso Sørensen

📞 +4561101115

✉️ ditte@thinkeuropa.dk

Denne kommentar blev bragt i Information d. 28. maj 2022

Konferencen om Europas fremtid er den franske præsident Emmanuel Macrons hjertebarn. Hjemme i Frankrig har hans regering stået bag en række repræsentativt sammensatte borgerhøringer, der er kommet med løsningsforslag til for eksempel bekæmpelse af klimaforandringer. Konferencen er således en slags tværeuropæisk borgerting, og den indgår i en international tendens i vestlige demokratier, hvor direkte inddragelse og høring af borgere skal give dem mere direkte indflydelse på politiske løsninger, og hvor lovudviklingen skal styrkes gennem forslag fra borgerne – uden om de traditionelle politiske organisationer. I Danmark er et klimaborgerting kommet med anbefalinger til, hvordan klimapolitikken skal udmøntes, og i Irland kom et borgerting i 2017 med en række anbefalinger om abortspørgsmålet, der var med til at føre til en legalisering af abort.

Konferencen, der er det hidtil mest ambitiøse forsøg på at skabe borgerinddragelse i EU, gav omkring 800 udvalgte EU-borgere mulighed for, i repræsentative borgerpaneler, at diskutere alt fra unionens rolle i sport over mindretalsbeskyttelse og socialpolitik til EU's rolle på verdensscenen. Der var på forhånd defineret ni temaer – der blandt andet omfattede klima og miljø, økonomi og social retfærdighed, værdier og retsstaten, migration, digital omstilling, sundhed og europæisk demokrati – men inden for disse områder har det været op til borgerne, hvad de ville lægge vægt på.

EU-borgernes input fra de enkelte paneler er blevet behandlet af en fælles forsamling bestående af borgere, Europa-Parlamentet, Kommissionen, Rådet samt nationale, regionale og lokale repræsentanter, som har arbejdet med at omdanne ønskerne til mere konkrete forslag. Processen med at behandle borgernes forslag har fundet sted i bestyrelsen for konferencen, der består af repræsentanter fra Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet, hvilket af nogle, blandt andet DF's gruppe i Europa-Parlamentet, er blevet kritiseret for at være en uigennemsigtig proces.

Ifølge kommissionsformand Ursula von der Leyen skal konferencen ikke være en engangsforestilling. Hun ser gerne, at borgerpaneler bliver en fast del af de høringer, der gennemføres, før Kommissionen fremsætter nye forslag. Det er dog vigtigt at understrege, at der er langt fra borgerforslag til EU-lov, og særligt de emner, der har vist sig at være vigtige i processen – velfærd og demokrati – er betændte for EU at ændre på.

Ønsker om bedre velfærd

Konferencen endte den 30. april med at vedtage i alt 49 forslag, hver med en række underforslag, som handler om alt fra ændringer af EU's beslutningsprocedurer til udvikling af unionens sociale politik. Særligt de forslag, der søger at mindske EU-landenes vetoet, har fået opmærksomhed i medierne. Dem vender vi tilbage til.

Forslagene stikker i mange retninger, men på trods af bredden er det tydeligt, at EU-borgerne efterspørger en styrket velfærd. På tværs af emner er det – måske ikke så overraskende – borgernære tiltag, der bliver foreslået. Det gælder for eksempel minimumsstandarder for sundhedspleje, lovbestemte minimumslønninger, minimumspensioner, en europæisk sundhedsrettighed, der skal garantere alle EU-borgere adgang til billig behandling, sikret adgang til bolig og børnepasning med mere.

Det er værd at bemærke, at de adspurgte borgere ikke er principielle modstandere af, at disse rettigheder og goder sikres gennem en europæisk ramme. Der henvises enkelte steder til, at man skal sørge for en arbejdsdeling mellem EU og det nationale niveau; for eksempel understreges det, at det er de nationale og lokale myndigheder, der skal sørge for at give alle adgang til bolig, og EU opfordres til at etablere støttemekanismer, for at dette arbejde kan løftes.

På de fleste forslag skeles der dog ikke til spørgsmål om, hvilke politiske niveauer der skal tage teten. For eksempel fremhæves det, at en aldrende befolkning er et europæisk problem, og at der derfor på tværs af Europa er behov for garanteret ældrepleje. Det store fokus på velfærdsforslag viser både, at det er her, borgerne ser et behov, men også at borgerne øjensynlig går mindre op i, hvem der løser problemerne og på hvilket niveau, når blot de bliver løst.

Problemet er, at EU har meget dårlige forudsætninger for at gennemføre de forslag, borgerne har fremlagt, da socialpolitiske områder som ældrepleje, sundhed og uddannelse i stor udstrækning ligger uden for, hvad unionen har kompetence til at arbejde med.

Parlamentet presser på for reformer

Blandt de 49 forslag er der også en række forslag, der handler om demokrati og EU's institutioner, og som spænder fra forslag om EU-folkeafstemninger til forslag om facilitering af onlinestemmeafgivning.

Europa-Parlamentet har været en aktiv spiller i processen fra borgerinput til konkrete forslag, og mange af forslagene om reformer af EU's institutioner og processer ligner da også i betragtelig grad forslag, som parlamentet længe har kæmpet for. Det gælder blandt andet forslag om at give Europa-Parlamentet initiativret til at stille lovgivningsforslag og om, at kommissionsformanden enten bør vælges gennem et direkte valg eller via det såkaldte Spitzenkandidat-system, hvor valget til Europa-Parlamentet i sidste ende afgør, hvem der bliver formand.

I tillæg til institutionelle reformer, der vil sikre parlamentet en stærkere rolle, lægges der også op til at udvide brugen af flertalsafgørelser i Det Europæiske Råd, hvor unionens stats- og regeringsledere træffer beslutninger – særligt når det kommer til EU's udenrigs- og skattepolitik. Ideen om at ændre bestemmelserne om enstemmighed på disse områder har længe stået højt på ønskelisten hos både Europa-Parlamentet og store EU-lande, der er trætte af, at mindre lande kan blokere handling fra unionens side. Vi har for nylig set flere eksempler på det: Både da Ungarn og Polen blokerede vedtagelsen af EU's budget, og nu hvor Ungarn blokerer vedtagelsen af EU's sjette sanktionspakke over for Rusland.

Den slags situationer har fået flere lande til at ønske, at flertalsafgørelser bliver udbredt til flere områder. Der er dog en række EU-lande, heriblandt Danmark, som er forsigtige med at forlade princippet om enstemmighed. Uenigheden blev tydelig, da 13 lande, heriblandt Danmark, Sverige og Polen, umiddelbart efter Ursula von der Leyens tale til afslutningsceremonien for Konferencen om Europas fremtid offentliggjorde en udtalelse, som blandt andet understregede, at konferencen ikke må blive gjort til værktøj for institutionelle interesser.

De samme lande havde også før konferencens start udsendt et uformelt brev med et budskab om, at initiativet ikke måtte føre til, at EU skulle ud i nye traktatændringer – et svar på et fransk-tysk udspil, som netop havde åbnet døren for traktatændringer. Denne gruppe af lande ser hellere, at EU bruger sin politiske båndbredde til at fokusere på at håndtere den række af kriser, som krigen i Ukraine medfører; fødevarekrise, energikrise og flygtningekrise.

Ikke desto mindre blev der netop åbnet en dør for traktatændringer, da Europa-Parlamentet den 4. maj stemte for at lade parlamentets forfatningsudvalg se på et forslag om at nedsætte et såkaldt konvent, der vil skulle bestå af repræsentanter for nationale og europæiske institutioner, som i fællesskab skal gøde jorden for traktatændringer. I næste måned ventes parlamentet så at følge op på udspillet fra forfatningsudvalget og stemme for at iværksætte en egentlig

traktatændringsprocedure – derefter vil det være op til EU's statsledere at finde ud af, om de vil støtte sådan et skridt.

📌 Nye kampe venter

Nogle af de forslag, borgerne har stillet i forbindelse med Konferencen om Europas fremtid, er forholdsvis lette at arbejde videre med. Forslag, der handler om for eksempel miljø og udviklingen af det indre marked ligger inden for EU's kompetence, og nogle af forslagene er allerede ved at blive omsat til EU-lovgivning.

En række af de borgernære forslag – særligt dem, der knytter sig til sundhed, socialområdet og uddannelse – samt de forslag, der handler om institutionelle reformer, kan dog kun gennemføres, hvis EU's traktater ændres. Det gælder for eksempel, hvis det skal være en ret for alle EU-borgere uanset køn at kunne gifte sig med hinanden og at kunne adoptere, hvis der skal indføres folkeafstemninger på EU-niveau, og hvis flertalsafgørelser skal være normen for beslutninger i EU.

Parlamentets plan om at stemme for et konvent kan være første skridt mod traktatændringer, selv om det langt fra er givet. Ønsket om et konvent blev støttet af Macron i hans tale til afslutningsceremonien og af den italienske premierminister Mario Draghi en uge forinden, da han talte for Europa-Parlamentet. Den tyske regering er heller ikke afvisende over for traktatændringer. Tidligere har Merkel talt for at give EU flere kompetencer på sundhedsområdet, ligesom den siddende tyske regering har talt for traktatændringer for at komme enstemmighed til livs på udvalgte områder. Macron har sågar sagt, at man bør diskutere nedsættelsen af et konvent ved EU-topmødet til juni, om end det er uklart, om han kan finde flertal for dette.

Ursula von der Leyen forsøgte netop at balancere mellem på den ene side en gruppe EU-lande, der ihærdigt forsøger at undgå traktatændringer, og på den anden side Europa-Parlamentet og de store EU-lande, der ønsker dem, i den tale, hun holdt den 9. maj. Her sagde hun, at EU kan se på traktatændringer, »hvis det skulle vise sig nødvendigt«. Og så brugte hun resten af talen på at forklare alt det, der gennem coronakrisen har kunnet lade sig gøre i EU-regi uden traktatændringer.

Efter knap 13 år uden traktatkampe i EU har Konferencen om Europas Fremtid – sammen med coronakrisen og krigen i Ukraine – skubbet spørgsmålet om unionens kompetencer og organisering tilbage på dagsordenen. Vi ved fra tidligere traktatændringsprocesser i 90'erne og 00'erne, da unionen ændrede sine traktater

for at gøre plads til nye medlemmer, at sættes der først en proces i gang, så er den meget svær at stoppe.

Hvad vi ikke ved er, hvornår det eventuelt vil ske, og hvad sådanne traktatændringer konkret vil indebære. Det vil i givet fald blive en lang og kompleks forhandling både på EU-niveau og nationalt, da traktatændringer skal ratificeres i alle medlemslande, i nogle lande endda gennem en folkeafstemning. Traktatændringer er ressourcekrævende, og spørger man de lande, der stiller sig kritiske over for det rigtige i at igangsætte en ændringsproces nu, vil de også understrege, at en sådan proces kommer til at fjerne fokus fra den aktuelle krisehåndtering.

Om konferencens forslag til et mere socialt og et mere demokratisk EU bliver til virkelighed er derfor stadig meget usikkert. Til gengæld vil diskussionen ved et konvent om traktatændringer være den perfekte affyringsrampe for både stærke tilhængere og modstandere af reformer op til Europa-Parlamentsvalget i foråret 2024.