

15.05.2023

Passerelle – EU-integration uden traktatændringer

Ruslands invasion af Ukraine understreger EU's behov for at kunne agere resolut i udenrigs- og sikkerhedspolitik. Men kan EU navigere disse dagsordener uden en reform af beslutningsprocedurer?

Skrevet af

Kaia Fallinge

Ditte Brasso Sørensen

📞 +4561101115

✉️ ditte@thinkeuropa.dk

Kontakt



Ditte Brasso Sørensen

📞 +4561101115

✉️ ditte@thinkeuropa.dk



Kaia Fallinge

I forbindelse med 60-året for Élysée-traktaten understregede Tysklands kansler Olaf Scholz og Frankrigs præsident Emmanuel Macron d. 22. januar 2023 behovet for en mere handlekraftig Union. Også kommissionsformand Ursula von der Leyen fremhævede i sin 'State of the European Union'-tale behovet for at styrke EU's handlekraft ved at revidere beslutningsprocedurer i Rådet. Allerede tilbage i 2017 mente tidligere kommissionsformand Jean Claude Juncker, at dele af udenrigs- og sikkerhedspolitikken samt skatteområdet burde overgå til beslutninger ved kvalificeret flertal.

Der er begrænset opbakning blandt EU's regeringer til at foretage egentlige traktatændringer - men det er heller ikke nødvendigt for at kunne overgå til kvalificeret flertal, hverken på udenrigs- og sikkerhedspolitikken eller på skatteområdet. Flertalsafgørelser på sikkerheds- og forsvarspolitikken er dog en anden historie. Med EU-traktatens passerellebestemmelser (fransk for 'gangbro') kan man nemlig gå fra én beslutningsform til en anden uden at skulle ændre EU-traktaten. Processen kompliceres dog af, at en ændring ville kræve enstemmighed for at blive gennemført.

Fra enstemmighed til kvalificeret flertal: Passerellebestemmelsernes rolle

EU har historisk bevæget sig fra et samarbejde, hvor beslutninger blev taget af medlemsstater ved enstemmighed, til et samarbejde hvor EU-landene tager beslutninger ved kvalificeret flertal, og hvor Europa-Parlamentet (EP) er blevet medlovgiver på de fleste politikområder. I dag vedtages størstedelen af EU-lovgivning således ved **den almindelige lovgivningsprocedure**, hvor både Rådet, med kvalificeret flertal (55% af landene repræsenterende 65% af befolkningerne), og EP skal stemme for forslaget, før det kan vedtages.

Flere politikområder er dog undtaget den almindelige lovgivningsprocedere, heriblandt udenrigs-, sikkerheds- & skattepolitik.¹ Her gælder **den særlige lovgivningsprocedure**, hvor beslutninger skal vedtages med enstemmighed, og hvor EP høres, men ikke er medlovgiver.

Afstemningsprocedurer i Rådet

Simpelt flertal	Et simpelt flertal er 14 ud af 27 medlemsstater
Kvalificeret flertal	Det kvalificerede flertal er nået, hvis 55% af medlemsstater stemmer for, hvilket i praksis betyder 15 ud af 27, og hvis medlemsstaterne repræsenterer mindst 65% af EU's samlede befolkning.
Enstemmighed	Alle medlemsstater skal være enige, inden en afgørelse vedtages. Undladelse af at stemme er ikke til hinder for, at Rådet kan træffe afgørelse med enstemmighed.

Hvad er passerellebestemmelserne?

Med passerellebestemmelserne kan man ændre lovgivningsproceduren uden at ændre EU-traktaten. De kan have to formål. Man kan bruge passerellebestemmelserne til enten at ændre **stemmeproceduren** ved at gå fra enstemmighed til kvalificeret flertal i Rådet, eller man kan ændre **lovgivningsproceduren** og gøre EP til medlovgiver på områder, hvor de i dag kun er høringsberettiget:[2](#)

Emneområde	Stemme-procedure	Lovgivningsprocedure	Vedtagelse	Artikel
Generelle passerelle	X	X	Enstemmighed i DER efter godkendelse i EP med et flertal af medlemmerne. Nationale parlamenter har vetoet.	TEU art. 48, stk. 7
Særlig passerelle for fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik med undtagelse af afgørelser, der har indvirkninger på militær- eller forsvarsområdet	X		Enstemmighed i DER.	TEU art. 31, stk. 3

Det hører til sjældenhederne, at beslutningsprocedurerne ændres i EU. Passerellebestemmelserne har kun været anvendt én gang, da man i 2004 gik fra enstemmighed til kvalificeret flertal i Rådet og gjorde EP til medlovgiver på visum, asyl og indvandring.³ Dette var under Amsterdamtraktaten, der tillod Rådet at flytte visse områder fra enstemmighed til kvalificeret flertal efter en overgangsperiode.

I et forsøg på at gøre Lissabontraktaten både fremtids- og udvidelsessikret indførte man den generelle passerelle og en række særlige passerellebestemmelser på bl.a. udenrigs-, sikkerheds- og skatteområdet. Dette gjorde man for at indsætte en øget fleksibilitet indenfor traktaten, således at man kunne undgå fremtidige traktatændringer.⁴

Kommissionen presser på for at ændre reglerne

I sin State of the European Union tale i september 2022 udtrykte Kommissionsformand Ursula von der Leyen: *"We also need to improve the way we do things and the way we decide things. Some might say this is not the right time. But if we are serious about preparing for the world of tomorrow we must be able to act on the things that matter the most to people. And as we are serious about a larger Union, we also have to be serious about reform. So as this Parliament has called for, I believe the moment has arrived for a European Convention."*⁵ Von der Leyens opbakning til at ændre beslutningsprocedurerne er således både på linje med den fransk-tyske udmelding og en videreførelse af Juncker-Kommissionens arbejde.

Udenrigs- og Sikkerhedspolitik

Allerede i 2018 opfordrede Kommissionen Det Europæiske Råd (DER) til at ændre beslutningsprocedurerne på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område. Argumentet var dengang, at EU i en usikker verden med grænseoverskridende problemer har brug for at sikre agilitet, effektivitet og fleksibilitet i EU's beslutningsstruktur for at kunne blive en stærkere global aktør. Ifølge Kommissionen kræver en sådan styrkelse, at EU *"råder over de nødvendige instrumenter,"* hvor *"enstemmighed forsinker fremskridtet og i visse tilfælde forhindrer EU i at tilpasse sig de skiftende vilkår."*⁶

Enstemmighed i Rådet svækker ikke kun EU's hastighed og evne til at handle på den globale scene, hvilket skader EU's legitimitet og troværdighed – EU's udenrigs- og

sikkerhedspolitik risikerer endvidere at blive taget som gidsel i forhandlinger om andre sager.

Hvornår har medlemslande blokeret for en udenrigs- og sikkerhedspolitisk beslutning?

Cypern blokerede i efteråret 2020 for vedtagelsen af EU-sanktioner mod Belarus efter Alexander Lukasjenkos tvivlsomme genvalg. Cypern løftede til sidst sit veto mod, at EU også advarede Tyrkiet om at udbygge sit energinet mellem Tyrkiet og Cypern.

I 2021 afviste Ungarn at støtte en fælles EU-erklæring, som anklagede Beijing for at undertrykke demokratiet i Hongkong.⁷ Ungarn er et af EU's medlemslande med flest kinesiske investeringer.⁸

Ungarns premierminister Viktor Órban har erklæret, at han vil nedlægge veto mod forslag om at vedtage sanktioner mod Rusland, der påvirker Ungarns atomenergisektor.⁹

Forslaget om at overgå til kvalificeret flertal har vakt bekymring blandt EU-ledere for, hvorvidt beslutninger, der strider imod nationale sikkerhedsinteresser, ville kunne vedtages hen over hovedet på medlemslande. Denne bekymring manes dog i nogen grad i jorden med EU-Traktatens 'nødbremse', som stadig er gældende, selv hvis EU skulle overgå til kvalificeret flertal på udenrigs- og sikkerhedsområdet. Det betyder, at et medlemsland kan blokere for en afgørelse grundet landets "*vitale, nærmere anførte årsager, der vedrører den nationale politik*".¹⁰

Skattepolitik

Historisk set har skattepolitik været et nationalt anliggende, da det er tæt knyttet til landes budgetter, velfærd, og omfordeling, og ses derfor forbundet med national suverænitæt. EU's opgaver på skatteområdet har således ikke været omfangsrige og har primært handlet om at fjerne forhindringer og forebygge konkurrenceforvridninger på det indre marked.¹¹

I januar 2019 anbefalede Kommissionen Det Europæiske Råd at overgå til kvalificeret flertal og gøre EP til medlovgiver på skatteområdet af hensyn både til Unionens effektivitet og demokratiske legitimitet. Ifølge Kommissionen betyder den øgede mobilitet for virksomheder og borgere, at nationale interesser i stigende grad forbindes med fælleseuropæiske hensyn. En mere effektiv harmonisering af skattereglerne kan derfor både gavne EU's konkurrenceevne og styrke Unionens demokrati.¹²

Demokratisk legitimitet udbygges yderligere ved at inddrage EP som medlovgiver. Dels er parlamentarikere fra EP direkte valgt, hvilket styrker EU's demokratiske mandat, og dels repræsenterer EP grænseoverskridende interesser – f.eks. i bekæmpelsen af skattely – der under den nuværende lovgivningsprocedure ikke høres. F.eks. har Den Europæiske Faglige Samarbejdsorganisation (ETUC) støttet Kommissionens forslag med argumentet om, at det vil styrke EU's demokratiske fundament,¹³ og EP har så sent som i sommeren 2022 selv kritiseret den nuværende beslutningsproces på skatteområdet.¹⁴

Hvornår har medlemslande blokeret for en skattepolitisk beslutning?

Flere lande nedlagde i 2011 veto mod Kommissionens forslag om at ensrette de regler, der beregner virksomheders skattepligtige overskud i EU for at imødegå skattely i visse medlemslande (CCCTB).¹⁵

I 2013 foreslog Kommissionen, at den finansielle sektor skulle bidrage mere til nationale skatteindtægter (FTT), men dette blev blokeret i Rådet.¹⁶

I 2022 nedlagde først Polen og derefter Ungarn veto mod at vedtage en global minimumsskat på 15% på multinationale selskaber. Det endte i et kompromis, hvor EU gav indrømmelser til de to lande ifm. den nyindførte konditionalitetsmekanisme

Europæiske positioner på flertalsafgørelser (QMV)

Udenrigsminister Lars Løkke Rasmussen har tilsluttet sig koret af stemmer, der ser fornuften i at ændre beslutningsprocedurerne på det udenrigspolitiske område således, at EU hurtigere kan tage beslutninger, og enkelte medlemsstater ikke kan holde Unionen tilbage – dog uden at starte en traktatændringsproces. Formanden for Dansk Folkeparti, Morten Messerschmidt, spurgte Udenrigsministeren d. 27. januar om regeringens holdning til Frankrig og Tysklands forslag om at bruge passerellebestemmelserne på udenrigs-, sikkerheds- og skatteområdet: Her bekræfter Løkke de samme synspunkter og udtrykker samtidig et ønske om fremmelse af den europapolitiske diskussion i Danmark.

Den fransk-tyske motor: Frankrig og Tyskland har i flere år i fællesskab fremført, at EU's lovgivningsprocedurer bør ændres. I 2003 opfordrede de daværende regeringsledere, Jacques Chirac & Gerhard Schröder, til, at man overgik fra enstemmighed til kvalificeret flertal som generel stemmeprocedure i Rådet.¹⁷ I 2018

foreslog Frankrigs præsident Emmanuel Macron og den tidligere tyske kansler Angela Merkel i 'Mesebergerklæringen' at overgå til kvalificerede flertalsafgørelser på udenrigs- og sikkerhedsområdet.[18](#) Og senest ifm. 60-året for Élysée-traktaten opfordrede de to lande som sagt til, at man gennem passerellebestemmelser ændrer EU's beslutningsprocedurer på udenrigs-, sikkerheds- og skatteområdet.

Spansk-hollandsk non-paper: I foråret 2021 udsendte Spanien og Holland sammen et 'Non-paper on strategic autonomy while preserving an open economy.' Heri foreslår de to lande, at man i EU bør undersøge muligheden for at overgå til kvalificeret flertal i de tilfælde, hvor den nuværende enstemmighed forhindrer EU's handlekraft. De to lande understreger: *"Strengthening the ability of the EU to defend its public interests and increasing its open strategic autonomy calls for effective decision-making mechanisms. It could therefore be useful to explore in which areas the extension of qualified majority voting is possible, limiting – where possible and desirable- the instances where unanimity hampers the EU's capability to act."*[19](#)

Estisk bekymring: I sommeren 2022 udgav en forskergruppe fordele og ulemper for Estland ved at overgå til kvalificeret flertal på udenrigsområdet og anbefalede estiske politikere at afskaffe enstemmigheden i Rådet.[20](#) Imidlertid udtalte det estiske udenrigsministerium to måneder efter rapportens udgivelse, at den estiske regering var imod forslaget om at overgå til kvalificeret flertal på udenrigsområdet.[21](#) Også under den sikkerhedspolitiske konference i München i februar 2023 udtalte Estlands premierminister, Kaja Kallas, at Estland som småstat ville miste den indflydelse og blive overset, hvis EU overgik til kvalificeret flertal på udenrigspolitikken. Generelt er det en bekymring for EU's mindre stater, at de bliver kørt over af de store medlemslande, hvis man afskaffer enstemmighed.

Ungarn: Ungarn har været fodslæbende når det kommer til sanktioner mod Rusland, og har stillet sig kritisk overfor sanktioner rettet mod den nukleare sektor, der vurderes at gå imod Ungarns interesser. Det er derfor sandsynligt, at Ungarn vil være kritisk overfor forslag om at ændre beslutningsproceduren på EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik.[22](#)

Svensk formandskab: Det svenske formandskab har udtalt, at de gennem konsensus vil følge op på konklusionerne fra Konferencen om Europas Fremtid sidste år og søge at fremme debatten om kvalificeret flertal på udenrigs- og sikkerhedsområdet.[23](#) Konklusionerne fra Konferencen om Europas Fremtid kommenterede på ønsket om at overgå til kvalificeret flertal på både udenrigs- og skatteområdet og foreslår, at EU skal forbedre sin kapacitet til at træffe hurtige og

effektive beslutninger. Rådet har sidenhen understreget, at det vil undersøge mulighederne for at overgå fra enstemmighed til kvalificeret flertal, der kan implementeres inden for det nuværende traktatgrundlag; altså gøre brug af passerellebestemmelserne. Med det kommende spanske formandskab er der derfor lagt op til videreførelsen af disse diskussioner.

Flertalsafgørelser i Rådet?

En klassisk forståelse af suverænitet understreger staters myndighed og autoritet til selv at regere over deres territorium og til at træffe afgørelser uafhængigt af andre. Man kan dog stille spørgsmål ved denne forståelse af suverænitet; for hvis 26 andre landes vilje til at gennemføre en politik stoppes af ét lands veto, hvor suveræne er de 26 øvrige lande så? Er handlingslammelse og politisk dødvande ikke også en forringelse af staters autoritet til at regere over sig selv? Kan man – lidt groft sagt – være suveræn uden at have handlekraft? En overgang til kvalificerede flertalsafgørelser på udenrigs- og sikkerhedspolitikken, samt på skatteområdet, vil altså på en og samme gang fratage EU-landene deres mulighed for at stoppe EU-beslutninger og styrke deres mulighed for at gennemføre de beslutninger eller den lovgivning, de ønsker.

1Særlige lovgivningsprocedurer gælder også for dele af miljø- & energipolitik og social- & arbejdsmarkedspolitikken

2www.eu.dk/samling/20181/almdel/EUU/eu-note/14/2013462/index.htm

3eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/ALL/

4[www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659420/EPRS_STU\(2020\)659420_E](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659420/EPRS_STU(2020)659420_E)

5[state-of-the-union.ec.europa.eu/system/files/2022-](http://state-of-the-union.ec.europa.eu/system/files/2022-09/SOTEU_2022_Address_EN.pdf)

09/SOTEU_2022_Address_EN.pdf

6eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/, s. 2

7news.err.ee/1608648526/study-estonia-could-withdraw-from-unanimity-voting-in-eu-foreign-policy

8www.aei.org/china-global-investment-tracker/

9www.reuters.com/world/europe/hungary-will-veto-eu-sanctions-russian-nuclear-energy-pm-orban-2023-01-27/

10www.eu.dk/da/dokumenter/traktater/traktaten-eu/afsnit-v/kapitel-2/afdeling-1/artikel-31

11www.eu.dk/samling/20181/almdel/EUU/eu-note/14/2013462/index.htm

12www.eu.dk/samling/20181/almdel/EUU/eu-note/14/2013462/index.htm

13[www.etuc.org/sites/default/files/document/file/2021-03/EN%20-](http://www.etuc.org/sites/default/files/document/file/2021-03/EN%20-%20Adopted%20ETUCPositionCOM%20initiative%20enhanced%20used%20QMV%20social)

%20Adopted%20ETUCPositionCOM%20initiative%20enhanced%20used%20QMV%20social

14www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2022-0341_EN.html

15www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-deeper-and-fairer-internal-market-with-a-strengthened-industrial-base-taxation/file-common-consolidated-corporate-tax-base-2011-proposal

16www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-deeper-and-fairer-internal-market-with-a-strengthened-industrial-base-taxation/file-financial-transaction-tax

17www.cvce.eu/en/obj/franco_german_contribution_to_the_european_convention_paris_1951-en-1a525f3e-3143-476c-9bea-1722f8250da9.html

18www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/declarationconjointe_cle0c657a.pdf

19www.euractiv.com/section/all/news/joint-spanish-dutch-non-paper-on-eu-strategic-autonomy/

20news.err.ee/1608648526/study-estonia-could-withdraw-from-unanimity-voting-in-eu-foreign-policy

21news.err.ee/1608722248/foreign-ministry-estonia-against-abolishing-eu-unanimity-rule

22www.theparliamentmagazine.eu/news/article/is-there-any-hope-for-implementing-qualified-majority-voting-in-eu-sanctions-decisions

23grayling.com/de/news-and-views/political-priorities-for-the-swedish-presidency-of-the-european-union/