
FOLKETINGET



Europaudvalget og Retsudvalget

EU-konsulentten

EU-note

Til: Udvalgenes medlemmer

Dato: 6. september 2016

En stadig snævrere union mellem befolkningerne i Europa

Formuleringen 'stadig snævrere union' er blevet en prygelknabe for EU-skeptikere – ikke mindst i UK. Mens de fleste er enige om dets begrænsede direkte juridiske betydning, er dets indirekte og politiske betydning omstridt. Briterne har historisk både kæmpet for at fastholde udtrykket og for at få det fjernet. Nu får UK en undtagelse, hvis befolkningen vil, men hvilken betydning vil det få?

Briterne er ikke begejstrede for målet om en stadig snævrere union. Nu har Cameron sikret dem en undtagelse herfra, hvis de stemmer for fortsat britisk medlemskab af EU den 23. juni 2016. I stats- og regeringschefernes aftale fra 19. februar 2016 står der nemlig, at næste gang traktaterne revideres, skal det fremgå, at henvisningerne til en stadig snævrere union ikke finder anvendelse for Storbritannien.

Der er også røster i Danmark, der er utilfredse med formuleringen. Og i 2013 erklærede den hollandske koalitionsregering, at tiden for en stadig snævrere union inden for alle tænkelige politikområder er bag os.¹

Men hvad betyder stadig snævrere union? Hvordan er det blevet brugt og fortolket? Hvilken betydning vil en britisk undtagelse få? Og hvad er historien bag? Disse spørgsmål ser denne note nærmere på.

¹ Se [EU note 42](#) af 26. juni 2013 om hollandsk nærhedsundersøgelse.

Hvad står der i traktaterne?

I Lissabontraktatens præambel står der:

... videreføre processen hen imod en stadig snævrere sammenslutning mellem de europæiske folk, i hvilken beslutningerne træffes så nært på borgerne som muligt i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet.

I Traktaten om Den Europæiske Unions artikel 1 hedder det:

Denne traktat udgør en ny fase i processen hen imod en stadig snævrere union mellem de europæiske folk, hvor beslutningerne træffes så åbent som muligt og så tæt på borgerne som muligt.

I hvilket omfang har EU-Domstolen brugt udtrykket?

Udtrykket er aldrig blevet defineret eller fortolket af EU-domstolen. Domstolen har citeret målsætningen om en stadig snævrere union 57 gange i forskellige afgørelser, hvoraf nogle kun var midlertidige afgørelser fra generaladvokaten. Domstolen har behandlet 29.969 sager i perioden november 1954 – november 2015, hvilket betyder, at kun 0,19 pct. af alle sager henviser til målsætningen. Størsteparten af disse 57 sager omhandler åbenhed og offentlig adgang til officielle dokumenter.²

Nogle eksperter mener imidlertid, at den direkte henvisning til stadig snævrere union som en målsætning ikke giver det fulde billede, fordi målet ofte er implicit i Domstolens ræsonnementer og derfor ikke kan måles og vejes.

Hvilken betydning har stadig snævrere union?

Ekspert er ikke enige om betydningen og den retlige værdi af den omstridte formulering.³ På den ene side står dem, der mener, at det er en ren symbolsk formulering om fredelig sameksistens mellem de europæiske befolkninger, der skal forstås i sammenhæng med tidsånden umiddelbart efter anden verdenskrig. Udtrykket er for vagt til at indebære nogen juridisk forpligtelse, og netop fordi der ikke står

² Se: *Ever closer union in the EU Treaties and Court of Justice case law*. Af Vaughne Miller. House of Commons Library briefing paper. 16. november 2015.

³ For positioner i denne debat, se f.eks. *UK Government's renegotiation of EU membership*. House of Commons European Scrutiny Committee, 14. Report of Session 2015–16, s. 27-28

snævrere union mellem stater, indebærer det ifølge denne tolkning ingen forpligtelse til yderligere politisk integration for medlemsstaterne.

Omvendt mener andre, at udtrykket stadig snævrere union som en overordnet målsætning har haft betydning for EU-Domstolens tænkning i forbindelse med fortolkning af EU-retten, og at det dermed har været styrende for en udvikling i retning af mere politisk integration i EU. Ekspertter henviser til sagen Van Gend et Loos fra 1962, der fastslog, at EU-retten kan have direkte virkning for EU-borgerne.

Andre vil hertil indvende, at traktaterne er fyldt med tilsvarende sprogbrug, der efterlader et klart billede af, at de europæiske stats- og regeringschefer gennem tiderne har ønsket en stadig tættere integration i Europa med henblik på at sikre fred, stabilitet, økonomisk fremgang og løsninger på grænseoverskridende problemer. Når Domstolen tolker EU-ret integrationistisk, sker det ikke alene på baggrund af udtrykket stadig snævrere union. Derfor kan man ikke isolere den politiske integration til denne formulering.

Hvad vil den nye britiske undtagelse betyde?

Ligesom eksperter er uenige i betydningen af målsætningen om stadig snævrere union, er de også uenige om betydningen af en britisk undtagelse fra den.⁴ Flere vurderer, at det ikke vil betyde nogen grundlæggende ændring i Storbritanniens forhold til EU. En påpeger, at eftersom sætningen ikke pålægger EU's medlemsstater nogen retlige forpligtelser, kan en undtagelse fra den heller ikke fjerne nogen

Andre finder, at undtagelsen på længere sigt vil kunne bruges af britiske regeringer ved større forhandlinger, f.eks. om traktatændringer, til at undgå nye forpligtelser for Storbritannien. De ser også undtagelsen som et nyttigt argument for briterne, når UK's øvrige undtagelser (f.eks. Euro'en og retsområdet) skal fortolkes.

I forhold til EU-Domstolen påpeger nogle det problem, at EU-lovgivningen gælder for alle medlemslande, det samme gør Domstolens fortolkning heraf. Derfor er en undtagelse fra en stadig snævrere union svært håndterbart for EU-Domstolen.

Den præcise betydning af en eventuel britisk undtagelse kender vi først, når den formuleres ved en kommende traktatrevision. Indtil traktaterne ændres, er Domstolen forpligtet til at følge de nuværende formuleringer i de gældende traktater. Domstolen er uafhængig og modtager ikke instruktion fra stats- og regeringscheferne.

⁴ Ibid. Samt *Never closer union*. The Economist. 24. oktober 2015. Og *Britain's special status in Europe: A comprehensive assessment of the UK-EU deal and its consequences*. Andrew Duff, March 2016

Hvornår kom formuleringen ind i traktaterne?

I det traktatgrundlag, som var gældende, da Storbritannien (og Danmark) blev medlemmer af EF, tales der både om en snævrere sammenslutning mellem befolkningerne og snævrere forbindelser mellem staterne. I **Romtraktaten fra 1957** står der nemlig i præamblen:

.. at skabe grundlag for en stadig snævrere sammenslutning mellem de europæiske folk.⁵

I Romtraktatens artikel 2 står der:

Fællesskabet har til opgave gennem oprettelse af et fællesmarked ... at fremme en harmonisk udvikling af den økonomiske virksomhed ... og snævrere forbindelser mellem de stater, som det forener.

I **Fællespakken fra 1986** erklærer de europæiske stats- og regeringschefer:

Er fast besluttet på ... at omskabe alle de indbyrdes forbindelser mellem deres stater til en europæisk sammenslutning.

Da de europæiske regeringer i 1991-92 forhandlede om **Maastrichttraktaten**, var formuleringen i første traktatudkast erstattet med ord om en proces, der fører til et føderalt mål. Det kæmpede John Major og den britiske regering for at undgå, og det lykkedes at få ordet føderal ud og dermed få stadig snævrere union tilbage – nu med en tilføjelse om nærhedsprincippet.⁶ Maastrichttraktatens præambel kobler nemlig den tættere forbindelse mellem befolkningerne til den måde beslutningerne træffes på – nemlig tættest muligt på befolkningen:

... at videreføre processen hen i mod en stadig snævrere sammenslutning mellem de europæiske folk, i hvilken beslutningerne træffes så nært på borgerne som muligt i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet.

I Maastrichttraktatens artikel 1 optræder ordet union for første gang i den danske sprogudgave (hidtil har ordet sammenslutning været brugt om det samme):

⁵ I den engelske version hedder 'stadig snævrere sammenslutning': 'ever closer union' og i den franske tekst 'une union sans cesse plus étroite'.

⁶ *Traktaten om Den Europæiske Union. Baggrund, forhandling, resultat.* Poul Skytte Christoffersen, 1992, og *Ever closer union. An introduction to European Integration.* Desmond Dinan, 1999.

Denne traktat udgør en ny fase i processen hen imod en stadig snævrere union mellem de europæiske folk, i hvilken beslutningerne træffes så nært på borgerne som muligt.

I artikel 2 ændres Romtraktatens formulering omkring snævrere forbindelser mellem staterne til solidaritet i mellem staterne.

I **Amsterdamtraktaten** fra 1997 tilføjes åbenhed:

... imod en stadig snævrere union mellem de europæiske folk, i hvilken beslutningerne træffes så åbent som muligt og så nært på borgerne som muligt.

Nicetraktaten i 2001 ændrede ikke på formuleringen. I **forfatningstraktaten** udgik udtrykket stadig snævrere union efter pres fra de britiske forhandlere, til gengæld ville forfatningstraktaten have inkorporeret Charteret for grundlæggende rettigheder, der indledes med ordene:

De europæiske folk har med skabelsen af en stadig snævrere sammenslutning besluttet at dele en fredelig fremtid, der bygger på fælles værdier.

Da forfatningstraktaten blev forkastet i 2005, og Lissabontraktaten i stedet vedtaget i 2007, var den omdiskuterede formulering tilbage, som citeret ovenfor.

Efter britisk pres præciserede de europæiske stats- og regeringschefer på **topmødet i juni 2014**, 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.

Det gentages i aftalen om en ny ordning for UK i EU fra februar 2016.

Venlig Hilsen

Lotte Rickers Olesen (3330)