

Til

Folketingets Europaudvalg

JUNIBEVÆGELSENS MOD-REDEGØRELSE

Af Jens-Peter Bonde, Keld Albrechtsen og Hanne Dahl

Notat om mangler i regeringens Redegørelse for visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af Lissabon-traktaten

1. Indledning

JuniBevægelsen finder, at der bør afsættes ordentlig tid til grundigt at analysere argumenterne for og imod en folkeafstemning om Lissabon-traktaten. Den seriøse behandling af selve indholdet kan først starte, når der foreligger konsoliderede traktater på hovedsprogene, og når alle åbne spørgsmål om indhold og fortolkning er besvaret. Grundloven tilhører alle borgere, og ikke kun trænede jurister og eksperter, som kan læse og forstå rækkevidden af løsgående ændringsforslag.

Efter vores opfattelse lider regeringens redegørelse af en lang række mangler. Regeringens analyse af forholdet mellem Lissabon-traktaten og Grundloven er så mangelfuld, at Folketinget og befolkningen har brug for en eller flere mere grundige og uvildige analyser, dvs. analyser udført af fagfolk, som ikke kan være instruerede til at komme med et bestemt resultat.

Justitsministeriets hovedmetode er at fastslå, at den såkaldte gummiparagraf, § 235, nu 308, er en generel hjemmelsbestemmelse, som kan bruges til hvad som helst inden for de angivne meget brede formål. Når der så kommer et konkret hjemmelsgrundlag om sport eller turisme, foreligger der ikke noget nyt emne, for det er allerede nævnt, selv om det aldrig har været nævnt i noget dokument, der overlod kompetence til EU.

Grundlovens § 20 kræver, at der kun overlades beføjelser i nærmere bestemt omfang og ved lov. Her skal emnerne nævnes. Justitsministeriet siger nu god for en lang række emner for lovgivning i EU, som de aldrig har nævnt i bilag til folkettinget før vedtagelsen af en traktat.

Tilsvarende bruger Justitsministeriet EU's bestemmelser om Det Indre Marked til at åbne for fælles love for ethvert emne, der kan siges at tilhøre Det Indre Marked, som f.eks. intellektuelle ejendomsrettigheder. Man glemmer helt at forholde sig til, at bestemmelsen om Det Indre Marked i 1986 blev gennemført uden overladelse af nye beføjelser. Alle bestemmelser vedr. Det Indre Marked tilhører fortsat de danske myndigheder, med mindre der på enkeltområder skulle være gennemført overladelser af kompetencer ved

Maastricht-traktaten og Amsterdam-traktaten.

Justitsministeriets redegørelse er uhistorisk og præget af, at politikerne har ønsket et ganske bestemt facit. Metoden med at bruge brud på hidtidige forudsætninger som hjemmelsgrundlag for nye brud, svarer - uden sammenligning i øvrigt - til at en indbrudstyv hævder sin ret til at stjæle med, at det er gået godt de første gange.

Først sagde Justitsministeriet i klartekst, at § 235 kun kunne bruges til at udfylde små huller. Så bruges den en gros til udvidelse af EU-kompetencer til en lang række nye områder. Så hævder man så nu at have erhvervet ret til at bruge § 235 på denne måde fremover, selv på områder, som aldrig er overført til EU.

Først siger man, at straffebestemmelser er uden for traktatens anvendelsesområde. Så indfører Domstolen denne nye kompetence. Så siger Justitsministeriet, at Unionen nu har den ret på alle områder.

Justitsministeriet har også en række steder, hvor man "antager", at en bestemmelse ikke vil blive brugt til at vedtage bindende regler. Hvad nu, hvis denne antagelse ikke holder stik? Skal der så gennemføres en overladelse af beføjelser efter § 20?

Næppe, for i alle andre tilfælde, hvor Justitsministeriets antagelser har vist sig at være forkerte, bruger man blot fejlene som begrundelse for, at man nu kan lave nye antagelser.

Justitsministeriet har tidligere fastslået, at forskellige bestemmelser var uden direkte virkning. Det har de så fået af Domstolen, uden at der opstår et problem, som ministeriet tager stilling til.

Justitsministeriets redegørelse udelader ethvert tænkeligt problem ved at antage, at det ikke sker, eller at det ikke kan ske. Når det sker, er det ikke et problem, fordi det principielt ikke kunne ske. Det er ikke en bæredygtig logik.

I Europa-Parlamentet står Kommissionens formand og en lang række talere og roser traktatens nye bestemmelser om statsborgerskab og indførelse af fælles grundrettigheder og opstiller visioner for, hvordan de skal bruges.

En time efter offentliggør Justitsministeriet en redegørelse, som antager, at bestemmelserne ikke tilføjer noget nyt. Det er ganske vist, Grundlovens favorisering af folkekirken kan slet ikke berøres af bestemmelser, der med rimelig sikkerhed vil ulovliggøre Grundlovens folkekirke-bestemmelse på samme måde, som grundlovens bestemmelse om dansk indfødsret til tjenestemænd er afskaffet af EU-domstolen.

Justitsministeriet har ikke med et ord forholdt sig til, at en lang række lande ændrer deres forfatninger for at kunne give plads til Lissabon-traktatens virkninger. Hvorfor vil de højeste sagkyndige i Sverige gennemføre en grundlovsændring, mens vi i Danmark blot kan bruge en bestemmelse indført til indgåelse af almindelige internationale aftaler om post og trafik?

Der er ingen steder en vurdering af, om grundlovens § 19 kan tømme andre grundlovsbestemmelser for indhold. Redegørelsen er grundig på meget snævre områder, men ikke-eksisterende på de afgørende områder.

Den besvarer ikke spørgsmålet om folkeafstemning ud fra et demokrati-princip, for det afgørende spørgsmål er: Kan folketing og regering eksportere hovedparten af det danske folkestyre til embedsmænd og ministre bag lukkede døre i Bruxelles? Uden at vælgerne sikres tilsvarende demokratiske udtryksmuligheder i EU.

Justitsministeriet har lavet det arbejde, som statsministeren har bestilt. Det illustrerer blot,

at der er brug for andre *uvildige* undersøgelser af forholdet mellem Lissabon-traktaten og den danske grundlov, og at Justitsministeriets indlæg ikke er en uafhængig konklusion, men et partsindlæg i en debat, som nu må starte.

FORSLAG

De juridiske fakulteter i Danmark anmodes hver om at komme med en eller eventuelt flere redegørelser for forholdet mellem Grundloven og Lissabon-traktaten.

Udenlandske specialister med forskellige holdninger og specialer anmodes tilsvarende om at fremlægge deres vurderinger, så vi får en grundig og pluralistisk belysning af måske den vigtigste beslutning i Danmarkshistorien.

Hovedkonklusionen i regeringens analyse om, der ikke er tale om suverænitetsoverdragelse, er efter vores opfattelse forkert.

* Dels fordi regeringens jurister anvender et snævert suverænitetsbegreb, som der ikke er holdepunkter for i Grundlovens formuleringer.

* Dels fordi man anvender § 19 til at tømme Grundloven for materielle bestemmelser.

* Dels fordi man undgår at tage stilling til allerede foretagne åbenlyse brud på betingelserne for at overlade suverænitet efter § 20.

* Dels og mest alvorligt, fordi Justitsministeriet slet ikke bedømmer det samlede beslutningssystem og den samlede rækkevidde af de revolutionære nydannelser:

* De hidtidige europæiske fællesskaber afskaffes i art. 1. I stedet etableres en ny enhed med navnet "Unionen".

* Den nye enhed sikres international handleevne som andre stater i art. 32, som gør Unionen til en såkaldt "juridisk person".

* Den nye enhed, Unionen, får fælles overnationale myndigheder med mulighed for at træffe direkte virkende beslutninger over for borgerne på områder, som kun Unionens egne myndigheder selv kan afgrænse.

* Den nye Union får fælles grundrettigheder og fælles statsborgerskab som andre stater.

* Den nye Union kan selv udbygge sine kompetencer uden at spørge vælgerne i medlemslandene eller i EU selv.

* Borgerne bliver Unionsborgere med direkte forpligtelser og rettigheder i forhold til Unionen.

* Søjler mellem overstatsligt og mellemstatsligt samarbejde forsvinder.

* Unionens ret går forud for medlemslandenes ret og grundlove. Det anerkendes explicit i Erklæring nr. 27, selv om Grundloven ikke tillader det. Her tilstår regeringen i redegørelsen

a) at man nu vil give EU forrang frem for Grundloven

b) at det må man ikke for Grundloven

c) at det gør man bare alligevel.

* Unionen er med Lissabon-traktaten ikke længere fortrinsvis et samarbejde mellem stater, men i stedet i hovedsagen en ny stat.

Denne udvikling vurderes slet ikke i Justitsministeriets redegørelse, ligesom der ikke er en gennemgang af, hvilke materielle grundlovsbestemmelser som reelt reduceres eller afskaffes gennem Lissabon-traktaten.

Vi opfordrer derfor Folketingets Europaudvalg til at sikre, at der foreligger uvildige analyser, som kommer til at indgå i beslutningsgrundlaget - inden førstebehandlingen.

Der er også en politisk og moralsk diskussion. Hvis den ny traktat tiltrædes uden folkeafstemning, er det sandsynligt, at der ikke kommer flere folkeafstemninger om EU-traktater i Danmark. Så kan udviklingen frem mod en europæisk bureaukratisk enhedsstat fortsætte, uden at man senere behøver at spørge befolkningen. Dette vil også betyde, at debatten om ændringer af den danske grundlov kan betragtes som afsluttet.

Selvom man i EU har opgivet at kalde traktaten for en forfatning, så er der tale om, at Danmark med den ny traktat får en ny forfatning, der ifølge EU-domstolen har forrang frem for Grundloven og som kan ændres i fremtiden, uden at den danske befolkning vil blive spurgt.

Lissabon-traktaten vil være den danske forfatning, så længe vi er medlem af EU - og JuniBevægelsen har ingen ønsker om udtræden af EU.

At man vil sende spørgsmålet om de danske undtagelser til en folkeafstemning er en anden sag. Ved at stemme nej til en undtagelse kan borgerne ikke hindre overladelsen af suverænitet gennem Lissabon-traktaten eller tiltvinge sig en ny folkeafstemning om Lissabon-traktaten.

Lissabon-traktaten ændrer den danske retsundtagelse drastisk. Allerede derfor bør der af moralske grunde holdes folkeafstemning. Politikerne bryder en indgået kontrakt med vælgerne om kun at ville ændre undtagelserne ved en folkeafstemning.

Hvis vi stemmer om retsforbeholdet før Lissabon-traktaten, bryder politikerne et klart løfte til vælgerne.

Det skal understreges, at denne modredgørelse er et indlæg i debatten om ja eller nej til folkeafstemning. Vi har derfor ikke i denne sammenhæng redegjort for vores holdning i debatten om ja eller nej til traktaten. Det følger, når vi forhåbentlig skal til folkeafstemning. I denne omgang skal blot herom siges, at i den såkaldte tænkepause efter forkastelsen af Forfatningstraktaten ved folkeafstemningerne i Frankrig og Holland, blev der ikke åbnet for de alternative traktatforslag, som kom fra forskellig side.

Vi foreslog f.eks., at den omfattende brug af totalharmoniseringer i EU-lovene skal erstattes af mindsteregler, der giver landene ret til at gå foran med forbedringer. Vi mener derfor, at befolkningerne i Europa har krav på at tage stilling til, om de ønsker den foreslåede Lissabon-traktat - eller om de som Junibevægelsen gerne vil se alternative forslag til en mere demokratisk traktat.

2. Foreløbig samlet vurdering af Nice-traktat plus Lissabon-traktat

Det er en alvorlig mangel ved regeringens redegørelse om de forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med ratifikation af Lissabon-traktaten (fremefter betegnet Redegørelsen) at den ukritisk bygger på den antagelse, at traktaten om det Indre Marked fra 1986 og Nice-traktaten fra 2000 er gennemført under iagttagelse af grundlovens § 20. Samtidig lader regeringen som om man ikke har ændret de forudsætninger og løfter, som vælgerne lagde til grund ved folkeafstemningen i 1998. Begge disse antagelser er dybt problematiske.

Hertil kommer, at set fra vælgernes synspunkt, vil det afgørende jo være den **samlede** ændring siden vi sidst stemte. Dels fordi vi som vælgere må fastholde, at vi kun har godkendt det, der lå i § 20 folkeafstemningerne i 1972, 1993 og 1998 og ikke de yderligere beføjelser, som EU fik med Nice-traktaten. Dels fordi der kan tænkes en række tilfælde, hvor summen af ændringerne (altså summen af Amsterdam-Nice-ændringen og Nice-Lissabon-ændringen) er så omfattende, at folkeafstemning er nødvendig – både moralsk og juridisk.

Derfor bør en analyse også bygge på en sammenligning mellem den ny traktat og Amsterdam-traktaten og med fællesmarkedstraktaten, hvor der ikke er overladt beføjelser ved senere traktater.

Hertil bør det holdes i erindring, at vi ikke kender Højesterets holdning til summen af de traktatændringer, der er gennemført efter ratifikationen af Maastricht-traktaten i 1993. Ved en dom d. 6. april 1998 frikendte Højesteret den danske regering for overtrædelse af grundloven i forbindelse med tiltrædelsen af Maastricht-traktaten, men samtidig kom Højesteret også med en række principielle tilkendegivelser, som må lægges til grund ved bedømmelsen af de senere traktatændringer.

Endelig skal det noteres, at Lissabon-traktaten ændrer vilkårene for to af de danske undtagelser på en sådan måde, at det kræver folkeafstemning om traktaten, se herom nedenfor.

3. Løftebrud

Den ny traktat ligger så tæt op ad den forkastede Forfatningstraktat, at det vil være et klokkeklart løftebrud, hvis et flertal i Folketinget beslutter at undgå folkeafstemning om traktaten. Statsministeren lovede befolkningen en folkeafstemning om Forfatningen – og den ny traktat er med hensyn til de juridisk forpligtende bestemmelser identisk med Forfatningstraktaten.

Forfatningen og Lissabon-traktaten indeholder begge 105 nye kompetencer til EU. De indeholder begge 68 nye områder med flertalsbeslutning. De to sæt tekster fylder hver 63.000 ord.

Forfatningens fader, Giscard d'Estaing, har udtalt, at forfatningen ord for ord kan findes i Lissabon-traktaten, den er blot blevet sværere at læse.

Folkeafstemningen var udskrevet til 27. september 2005. Statsministerens parti har allerede brugt alle offentlige oplysningsmidler til folkeafstemningen. Man kan ikke aflyse en bebudet folkeafstemning efter § 20 og i stedet vælge at sende traktaten til afstemning efter § 19, særligt ikke, når det ikke blev oplyst for vælgerne før folketingsvalget i 2007.

§ 19 kan bruges til indgåelse af almindelige internationale aftaler, hvor retsvirkningen i Danmark først opnås efter danske myndigheders transformation af den folkeretligt indgåede forpligtelse. Den kan ikke bruges til at give internationale organisationer direkte myndighed i Danmark uden folketingets medvirken. Et folketingsflertal kan heller ikke ved at anvende § 19 afskære nye flertal i folketinget fra at ændre på de indgåede forpligtelser eller begrænse eller tømme andre grundlovsparagraffer for indhold.

§ 20 blev indsat i Grundloven i 1953 for at muliggøre deltagelse i internationalt direkte bindende samarbejde uden grundlovsændring. Den blev indsat, fordi § 19 ikke kunne bruges. Dengang ændrede man selve Grundloven for at afskaffe et landsting, som ikke havde væsentlig indflydelse. Nu begrænser man folketingets og vælgernes indflydelse drastisk og gør folkestyre til undtagelse uden grundlovsændring, og selv uden

folkeafstemning.

Justitsministeriet har en meget speciel og formalistisk opfattelse af suverænitet, som ikke os bekendt findes i andre lande. I Sverige har det højeste juridiske organ, Lovrådet, anbefalet grundlovsændring om forfatningen.

I hovedparten af alle EU-lande har man ændret landets forfatning for at muliggøre den direkte virkning af EU-beslutninger.

Baggrunden for beslutningen i dag er, at Justitsministeriet i 1972 valgte en tvivlsom fremgangsmåde, som kun var mulig gennem meget snævre fortolkninger af, hvad EU kunne gøre. *Samtlige* begrænsninger fra Justitsministeriets notat i 1972 er sprængt.

* Domstolen har udvidet den overladte kompetence på måder, som ikke er mulige efter Justitsministeriets daværende opfattelse.

* Gummiparagraffen har været anvendt på måder, som man anså for umulige og i givet fald ulovlige.

* EU har vedtaget bindende retningslinjer på en række områder, hvor der ikke er overladt suverænitet efter Grundlovens § 20

* En betydelig del af EU's nuværende beføjelser har *ikke* været overladt ved at anvende Grundlovens § 20. De er enten overladt ved udvidede fortolkninger eller ved anvendelse af § 19, som ikke kan anvendes til at overlade myndighed.

Vi befinder os i et juridisk morads, hvor adskillige EU-regler kan anses for at være ulovlige i Danmark, fordi deres vedtagelse ikke har respekteret Grundlovens system.

Og endnu værre: Grundlovens kerne om folkestyre er forandret til et beslutningssystem, som ikke er demokratisk på samme måde som medlemslandene er det hver for sig.

Europa-Parlamentet har fået voksende indflydelse, men har ikke den lovgivende magt, som Grundloven tildeler de folkevalgte.

Kunne man i Danmark uden at ændre Grundloven fjerne folketingsmedlemmernes ret til at stille lovforslag for hovedparten af lovene og i stedet give departementscheferne eneret på at stille lovforslag?

Kunne man i Danmark ændre folketingets rolle som lovgiver til at være rådgivende for hovedparten af alle love, som skal gælde i Danmark?

Den tidligere tyske præsident og tidligere chef for forfatningsdomstolen i Tyskland og formand for det konvent, der udarbejdede Chartret for fælles grundrettigheder, Roman Herzog, har skrevet, at det allerede i dag er tvivlsomt, om man kan kalde Tyskland for at parlamentarisk demokrati, efter at han har konstateret, at 84 % af alle tyske love nu kommer fra EU.

Kan det danske parlamentariske demokrati gøres til en undtagelse uden at ændre selve hovedreglen?

JuniBevægelsens svar er, at man kan meget ved at spørge vælgerne, men man kan ikke ændre styrets demokratiske karakter uden at spørge vælgerne om lov ved en folkeafstemning.

EU's udvikling fra fælles marked til fælles lovgivningsområde

I 1972 sagde Danmark ja til at deltage i et fælles marked, som lovgav på stærkt

begrænsede områder. Harmonisering af love kunne kun ske med enstemmighed efter den daværende art. 100. Art. 235 kunne kun bruges til at udfylde "huller", hvis man havde overset et eller andet praktisk, og det skulle lige inden for det fælles marked. Og der var i øvrigt vetoret på samtlige områder.

I 1986 fik EU ret til at lovgive på alle områder i tilknytning til det fælles Indre Marked, men beslutningen blev i Danmark taget efter Grundlovens § 19, så der ikke blev overladt ny kompetence.

I 1993 blev der overladt ny kompetence, men kun på få områder.

I 1998 blev der suppleret, men ligeledes kun på ganske få områder.

Nice-traktaten blev vedtaget uden folkeafstemning og overladelse af ny suverænitet i 2000. Afgørelsen var juridisk tvivlsom, men de fleste anså traktaten for at være nødvendig af hensyn til optagelsen af Østeuropa, og kun få ønskede at risikere en udsættelse af de planlagte udvidelser.

FORSLAG

JuniBevægelsen foreslår, at partier og bevægelser sammen udarbejder et forslag til ændring af Grundlovens § 19 og 20, så det tydeliggøres, hvad der kan vedtages efter de to paragraffer uden grundlovsændring.

Der bør samtidig opstilles krav om folketingets, herunder Europaudvalgets og fagudvalgenes samt vælgeres medvirken ved indgåelse af alle langtrækkende forpligtelser i EU, som ellers kun kan ændres af vælgerne ved en udtræden af EU, som de færreste ønsker.

4. Vetoretten er en grundforudsætning for EU-medlemskabet

Det er beklageligt, at regeringen i Redegørelsen behændigt undgår at gøre opmærksom på, at vetoretten i vitale spørgsmål (Luxembourg-forligets vetoret) er en grundforudsætning for det danske medlemskab af Unionen. Denne forsømmelse er særlig beklagelig, fordi det mest markante træk ved Lissabon-traktaten er den formelle afskaffelse af Luxembourg-forliget og gennemførelse af flertalsafgørelser på 68 nye områder, hvortil kommer, at statsministrene fremover selv kan indføre flertalsafgørelser ad libitum (bortset fra militær) uden at spørge vælgerne.

Danmarks tiltrædelse af EF-traktaten i 1972 skete på den klare forudsætning, at Danmark har vetoret i EU's Ministerråd og kan blokere beslutninger, der truer vitale danske interesser.

Folketinget valgte i klar tekst i 1986 "i forbindelse med ratifikationen af EF-pakken at præcisere, at vetoretten i henhold til Luxembourg forliget er en forudsætning for det danske medlemskab, som det har været tilfældet siden Danmarks indtræden i EF d. 1. januar 1973" (Tillægsbetænkningen til lovforslag nr. 200 om Danmarks tiltrædelse af EF-pakken, Folketinget Forhandlinger B, spalte 1791, 1985-86).

Der har ikke siden fra nogen dansk regering i forbindelse med en folkeafstemning været rejst tvivl om vetorettens gyldighed.

Vetoretten er således en basal forudsætning for gyldigheden af den suverænitetsafgivelse,

som har fundet sted ved tiltrædelse af traktaterne om EF og EU.

Luxembourg-forligets vetoet tilhører med andre ord – ligesom undtagelserne, den danske kommissær, miljøgarantien m.v. - befolkningen og bør ikke kunne fjernes uden befolkningens godkendelse. Vetoretten er såvel en juridisk som en politisk gyldighedsbetingelse for EU-medlemskabet. Men med den ny traktat forvinder vetoretten – både når det gælder vetoretten i vitale spørgsmål og den traktatfæstede vetoet på en lang række områder – og dette sker samtidig med, at den traktatfæstede vetoet, som vi på en række områder har i den nuværende traktat, vil blive afskaffet og erstattet med flertalsafgørelser.

Vetoretten var nationalstaternes garanti, som sikrede, at et flertal i Folketinget i en sag af vital dansk interesse kunne trække i nødbremsen og hindre en EU-beslutning. Dermed kunne Folketinget bl.a. opfylde det krav, som stilles i Højesterets dom af 6. april 1998 om, at den danske regering skal hindre vedtagelser i EU, som overskrider grænserne i grundlovens § 20. Det kan f.eks. være beslutninger i EU, der strider mod Grundloven, reelt ændrer traktatens anvendelsesområde, misbruger en af gummiparagrafferne el.lign.

Hertil kommer, at vetoretten kunne garantere mod indgreb i f.eks. det kommunale selvstyre eller det danske skatte – og velfærdssystem (se nedenfor om direkte skatter).

Da Folketinget i maj 1986 skulle godkende tiltrædelsen af EF-pakken bad Keld Albrechtsen ved 2. behandlingen om at få sagen tilbage i udvalget (som dengang hed Markedsudvalget). Resultatet af udvalgmødet omtalte han således under 3. behandlingen (Folketingets Forhandlinger spalte 11227-11228, 1985-86):

”Udvalgmødet førte så i stedet til, at hele udvalget nu i en tillægsbetænkning har erklæret, at Luxembourg-forligets vetoet er en forudsætning for EF-medlemskabet, og det indebærer jo, at de andre lande, hvis de i en situation, hvor Danmark ønsker at nedlægge veto, alligevel nedstemmer Danmark og nægter at respektere vetoet, da har fjernet grundlaget for det danske medlemskab. Det vil sige, at det selvfølgelig i den situation vil være en klar forpligtelse for Folketingets partier enten at bringe medlemskabet til ophør eller i hvert fald gennem en ny folkeafstemning at få afgjort, om der skal ændres på forudsætningerne og ske en voldsom yderligere suverænitetsafgivelse. Derfor er markedsudvalgets tillægsbetænkning af meget stor betydning”.

Ingen tog ordet for at modsige dette. Den eneste, der udover Keld Albrechtsen tog ordet, var Leif Hermann fra SF, der bl.a. sagde:

”Vi er i Socialistisk Folkeparti glade for, at Folketingets markedsudvalg har præciseret, at Luxembourg-forliget og den vetoet, der ligger i det, er en grundforudsætning for dansk medlemskab af EF”.

5. Ændringen af kontrakten med befolkningen.

Et flertal i Folketinget indgik i 1998 i forbindelse med folkeafstemningen om Amsterdam-traktaten en kontrakt med befolkningen. Men gav forud for afstemningen en række garantier til befolkningen.

Hvis et flertal i Folketinget med deltagelse af de samme partier nu vil have denne kontrakt ændret, så kan det anstændigvis kun ske ved en ny folkeafstemning. Det er i Danmark en grundfæstet tradition, at en aftale er en aftale.

Lissabon-traktaten krænker på vigtige punkter den aftale, folketingsflertallet i 1998 indgik med befolkningen. Ud over bortfaldet af vetoretten, som nævnt overfor, handler det bl.a.

om den danske kommissærpost, den danske retlige undtagelse, der ændres til ukendelighed i den ny traktat, samt bl.a. om retten til at regulere de direkte skatter. Se om disse løftebrud nedenfor.

6. De administrative suverænitetsoverdragelser

Meget store mængder af dansk suverænitet er overført til EU rent administrativt, dvs. uden at den krævede procedure i Grundlovens § 20 har været fulgt.

Et markant eksempel i forbindelse med Lissabon-traktaten er de direkte skatter. Før folkeafstemningen i 1998 havde ingen drømt om, at EU kunne få beføjelse til at gribe ind i lovgivningen om de direkte skatter i Danmark. Det har vælgerne aldrig godkendt og ingen gjorde forud for folkeafstemningen opmærksom på, at dette kunne ske.

Under forhandlingerne om Nice-traktaten skete en udvidende traktatfortolkning, som i realiteten var en traktatændring og endda et dybt indgreb i et kerneområde i den nationale suverænitet, nemlig nationalstaternes kontrol med de direkte skatter. En stat, som ikke længere fuldt ud selv kan fastsætte, hvilke direkte skatter borgerne skal betale, kan næppe kaldes en suveræn stat. Det er ikke tilfældigt, at spørgsmålet om fastsættelse og opkrævning af skatter er et overordentlig omhyggeligt reguleret spørgsmål i Grundloven (se §§ 43, 46 og 42 stk. 6). En stats mulighed for at opkræve skatter er jo afgørende for dens handlekraft. Derfor kræver overladelse af denne beføjelse til EU naturligvis anvendelse af grundlovens § 20 og derfor skal der være folkeafstemning.

Da den franske regering inden Nice-topmødet foreslog, at direkte skatter skulle skrives ind i traktaten, udarbejdede den danske regering et notat (Europaudvalget – alm. del – bilag 2 – 2000-2001), hvoraf det fremgik, at direkte skatter er omfattet af Amsterdam-traktatens artikel 94. På den måde ville regeringen sikre sig, at hvis det franske forslag om indskrivning af direkte skatter kom ind i traktaten, så ville det ikke udløse folkeafstemning efter grundlovens § 20 for det havde jo helt mirakuløst vist sig, at vi allerede – selvom ingen havde vidst det – i forvejen havde overdraget EU beføjelsen til at regulere de direkte skatter! Ved hjælp af et udvalgsbilag var traktaten altså nu ændret. Når Kommissionen gennemførte denne administrative traktatændring, var det bl.a. for at bane vejen for et indgreb overfor landenes regler om pensionsbeskatning, herunder ikke mindst de danske regler om fradrag for pensionsindbetalinger. Og det er desværre i et vist omfang lykkedes med EF-domstolens kendelse af 30. januar 2007 (se Folketingets Europaudvalg EU-note E34 af 30/1-2007).

Regeringen vil formentlig i dag bekræfte, at den ny traktat giver EU ret til at gribe ind i regler om direkte danske skatter og så må regeringen også give befolkningen ret til at afgøre, om vi vil godkende denne suverænitetsafgivelse – som vi altså aldrig har sagt ja til.

Den ny traktat vil også indebære en blåstempling af en anden grov krænkelse af Grundlovens § 20, nemlig spørgsmålet om EU's ret til at fastsætte straffebestemmelser med gyldighed for Danmark. Den danske retlige undtagelse sikrer, at EU ikke som en del af almindelig EU-lovgivning kan fastsætte straffebestemmelser, som gælder i Danmark. Det har EU alligevel gjort. I en dom af 13. september 2005 (C-176/03) slog EU-dommerne fast at EU-samarbejdet også omfatter beslutninger om fælles strafferet – overtrædelser af EU-love skal straffes på den samme måde i alle medlemslande. Konkret handlede dommen om miljø-kriminalitet, men EU Kommissionen var ikke sen til at fastslå, at princippet fra dommen kunne overføres til andre politikområder. Kommissionens chefjurist, Michel Petite angav eksempler på andre områder, hvor dommen kunne få betydning. Disse områder var det indre marked, databeskyttelse, ophavsret, falskmøntnerier og forbrugerbeskyttelse.

Og den danske regering har afmægtigt affundet sig med dette.

De nye regler om tjenesteydelser i Lissabon-traktatens artikel 14 udvider i realiteten traktatens emneområde. Tilføjelserne i artikel 14 gør det muligt for EU at indføre totalharmoniserede regler om tjenesteydelser, som kan få meget alvorlige konsekvenser for hele den offentlige service. Den ny traktatbestemmelse er i sin virkning helt uoverskuelig og lægger op til en omfattende glidende administrativ overladelse af suveræniteten. Det samme gør sig i øvrigt gældende m.h.t. Lissabon-traktatens bestemmelser om Unionen handelspolitiske beføjelser. Spørgsmålene om tjenesteydelser og handelspolitiske beføjelser er i sagens natur overordentligt komplicerede og det kræver derfor omfattende og uvildige analyser at beskrive konsekvenserne af disse bestemmelser. Regeringens redegørelse er på disse punkter overfladisk.

7. Kommissæren der forsvandt

Siden 1972 har det været en forudsætning for det danske EF/EU-medlemskab, at Danmark har ret til at udpege en EU-kommissær. Det fremgik til og med Amsterdam-traktaten klart og utvetydigt, at Danmark havde denne ret. Med Lissabon-traktaten vil Danmark – efter en overgangsperiode – kun have sikkerhed for at have en dansk statsborger i Kommissionen i to tredjedele af embedsperioderne og den danske regering vil ikke have fuld sikkerhed for at få udnævnt den kandidat, som den selv ønsker.

Skiftende danske regeringer har altid indtaget det synspunkt, at Danmark har ret til en Kommissær og det blev også fastslået forud for folkeafstemningen i 1998 om Amsterdam-traktaten. Den daværende udenrigsminister fastslog meget klart den danske position i et svar på spørgsmål nr. S 670 af 27. november 1996 af Keld Albrechtsen:

”Det fremgår af forhandlingsgrundlaget af 11. december 1995 at den danske regering finder, at

- alle medlemslande bør være repræsenteret i Kommissionen. Kun derved kan befolkningerne have tillid til, at Kommissionen tager tilstrækkelig hensyn til medlemslandenes forskellige interesser.”

Dette svar blev optaget i bilag til betænkningen til lovforslag nr. L 1 om Danmarks tiltrædelse af Amsterdam-traktaten og lå således til grund for folkeafstemningen d. 28. maj 1998 og Folketingets efterfølgende godkendelse af Danmarks ratifikation. Først og fremmest var der altså tale om et klart løfte til vælgerne.

I sit svar understregede udenrigsministeren dengang, at forudsætningen om at hvert land skal være repræsenteret i Kommissionen, er nødvendig af hensyn til befolkningen.

Man kan sige det på den måde, at kommissærposten ligesom de fire undtagelser, løfterne om miljøgarantien og veto retten tilhører befolkningen og har udgjort de grundforudsætninger, som vi som vælgere har fået garanteret, når vi har stemt ved folkeafstemningerne.

De udgjorde grundelementer i den kontrakt, som ved folkeafstemningen d. 28. maj 1998 blev indgået mellem Folketinget og befolkningen, en kontrakt, som selvsagt ikke burde kunne ændres uden befolkningens samtykke.

Det gør ikke sagen bedre, at man i Nice-traktaten samtidig gav Kommissionen væsentligt forøgede beføjelser – som bl.a. nævnt overfor i forbindelse med handelspolitikken. Denne tendens er fortsat med forfatningstraktaten.

Det forhold, at Kommissionen har næsten monopol på initiativretten og samtidig har tilkæmpet sig en række "prærogativer" - altså enebeføjelser, må i endnu højere grad i dag end da udenrigsministeren i 1996 skrev sit svar, tale for, at hvert land skal have en Kommissær. Det er i al almindelighed uholdbart at overlade beføjelser til et internationalt organ, som Danmark ikke selv er repræsenteret i, men det er i ganske særlig grad uholdbart, når vi ser på så mægtigt et magtorgan som netop Europakommissionen, et organ som de fleste vel vil skønne står til yderligere at ville udvide sin magt i det kommende årti.

Reelt er der jo tale om, at der oprettes en europæisk regering. Ved at fjerne landenes ubetingede ret til at få valgt den ønskede Kommissær i samtlige embedsperioder og ved at oprette en udenrigskommissær, der vælges udenom de enkelte lande, understreges det afgørende skifte til en regeringsmagt.

En tilslutning til noget sådant bør som minimum kun kunne ske ved anvendelse af Grundlovens § 20.

I Justitsministeriets redegørelse om Nice-traktaten anerkendte regeringen, at en nærmere vurdering af om rotationsordninger indebærer suverænitetsoverdragelse blandt andet må bero på en bedømmelse af den hidtidige traktat og tiltrædelseslov og disses **forudsætninger**. Det var derfor beklageligt, at ministeriet slet ikke nævnte, at udenrigsministeren – som overfor dokumenteret – havde gjort opretholdelsen af en dansk kommissærpost til en forudsætning ved folkeafstemningen i 1998.

Lissabon-traktaten indeholder også et nyt afstemningssystem i Ministerrådet, hvor den danske indflydelse ændres drastisk. Sidst vi stemte, havde Tyskland 3 1/3 gang den danske indflydelse i Ministerrådet. Nu får de 15 gange vor indflydelse. En sådan "prisforhøjelse" vil i alle andre sammenhænge være en bristende forudsætning for en aftale, som gør, at aftaleparterne igen skal tale sammen og vurdere prisen på ny.

Justitsministeriet anser det ikke for et problem, de skal tage stilling til.

8. Lissabon-traktaten ændrer den retlige undtagelse og unionsstatsborgerskabet

Med Lissabon-traktaten ændres den danske retlige undtagelse til ukendelighed. Alene af den grund er det nødvendigt med en folkeafstemning om traktaten, for undtagelsen tilhører befolkningen og kan kun ændres af befolkningen. Hvis traktaten tiltrædes, så tømmes undtagelsen for sit nuværende indhold. Undtagelsen ændres til at være en valgmulighed: Enten står Danmark helt udenfor det retlige samarbejde, eller Danmark ophæver undtagelsen og deltager i det hele – eller som tredje mulighed: Danmark kan vælge en ordning, hvor et flertal i Folketinget kan trække Danmark ind på de områder, som dette folketingsflertal gerne vil være med i (f.eks. en straffelovs – og retsplejeharmonisering). Men undtagelsen i sin nuværende udformning, der tillader Danmark at deltage på egne betingelser, f.eks. i politisamarbejdet, vil ikke være en valgmulighed.

Det er derfor ikke godt nok, når regeringen lægger op til, at dette kan afgøres senere med en folkeafstemning om ophævelse eller ændring af de danske undtagelser. For hvis Lissabon-traktaten tiltrædes, så er der ikke længere tale om den samme retlige undtagelse, som tilhører befolkningen og som lå til grund for folketingsflertallets kontrakt med befolkningen i maj 1993.

I Lissabon-traktaten sker der en drastisk ændring af unionsstatsborgerskabet. Dette er ikke gjort synligt i den danske tekst, hvor den hidtidige formulering opretholdes: Unionsborgerskabet er et supplement til det nationale statsborgerskab og træder ikke i

stedet for dette. I den engelske tekst ændres det afgørende ord fra "complementary" til "additional". De tilsvarende ændringer findes i den tyske og franske tekst, Denne ændring er væsentlig og giver unionsstatsborgerskabet en ny juridisk status. Det er ikke længere bare et supplement, men et selvstændigt statsborgerskab, som kan udvikles af Unionens myndigheder og Domstol med nye direkte virkende rettigheder og pligter. Alle andre traktater anvender udtrykket "statsborgerskab". Det er kun den danske, som har oversat til det mindre forpligtende udtryk: borgerskab.

Lissabon-traktaten etablerer nu formelt et såkaldt dobbelt statsborgerskab som i Forbundsrepublikken Tyskland, hvor man både kan være statsborgere i Bayern og Forbundsrepublikken. Grænsen mellem de to statsborgerskaber fastlægges af Unionens myndigheder. Hvis der er konflikt mellem det danske statsborgerskab og Unionens, gælder Unionens regler og fortolkninger også i Danmark efter EU-retten, mens Højesteret i grundlovsdommen fra 1998 giver danske myndigheder mulighed for at løse konflikten i strid med EU-retten.

Dette spørgsmål er slet ikke belyst i regeringens redegørelse, herunder spørgsmålet om, hvorledes det aktiverer den danske undtagelse fra de fælles regler om unionsstatsborgerskabet.

9. Måske den sidste folkeafstemning om EU

Med Lissabon-traktaten udvides EU's beføjelser til så stort et område, at der kan komme til at gå mange år, før der kan tænkes nye traktat-ændringer, som efter danske regeringers traktatjura vil indebære suverænitetsoverdragelse. Når man samtidig tager i betragtning, at EU og skiftende danske regeringer altid har tolket EU's beføjelser særdeles dynamisk – som f. eks i sagen om de direkte skatter - så er det yderst tvivlsomt, om der efter en eventuel vedtagelse af Lissabon-traktaten igen vil opstå en situation, hvor den danske befolkningen ved en folkeafstemning vil blive spurgt om traktatændringer. For EU kan med den ny traktat, gummiparagrafferne, de udvidede handelspolitiske beføjelser og de mange udvidende fortolkninger af traktatens virkefelt reelt tiltage sig beføjelser på de resterende danske områder uden at gennemføre traktatændringer.

Samtidig er der i Lissabon-traktaten åbnet for, at en række traktatbestemmelser om enstemmighed kan ændres til procedurer med kvalificerede flertalsafgørelser. Disse såkaldte "passareller" – indebærer, at den traktatfæstede vetoret på disse områder kan fjernes uden at der skal gennemføres en ratifikation, eventuelt med folkeafstemning.

Overgang fra enstemmighed til kvalificeret flertal indebærer efter skiftende danske regeringers opfattelse ikke suverænitetsafgivelse. Her ser vi et klart eksempel på, at regeringsjuraen til tider hæver sig op over den almindelige sunde fornuft. Efter almindelig folkelig fornuft sker den virkelige suverænitetsafgivelse naturligvis i det øjeblik vetoretten går tabt, for så kan et flertal i Folketinget – eller Folketingets Europaudvalg – ikke længere blokere en EU-beslutning. Så kan Danmark stemmes ned. Men i dansk regeringsjura er bortfaldet af vetoretten et uvæsentligt spørgsmål.

Her "glemmer" regeringen imidlertid behændigt, at den afgørende forudsætning for hele denne konstruktion er det løfte om vetoretten i vitale spørgsmål (Luxembourg-forligets vetoret), som befolkningen blev lovet i 1986. Vi fik dengang at vide, at vi kunne sige nej til hvad som helst.

Denne grundlæggende forudsætning, som befolkningen kunne lægge til grund i 1986 og ved de efterfølgende folkeafstemninger, nemlig at der nok var tale om overgang til flertalsafgørelser på en række områder, men at der alligevel eksisterede en nødbremse, vi

kunne trække i, hvis det blev for vidtgående.

10. Justitsministeriets fortolkning af de ni pinde

Justitsministeriet skrev en redegørelse til folketinget om forfatningen og nævnte i den forbindelse 9 områder med problemer i forhold til Grundloven. På disse områder er reglerne nu flyttet over i den danske retsundtagelse eller sminket.

De skal her gennemgås systematisk:

De ni områder, som Justitsministeriet har bedømt til at være formel suverænitetsafgivelse, og som nu er omredigeret

1. Chartret om grundlæggende rettigheder (artikel 6 TEU i Lissabon-traktaten, artikel I-9 i forfatningen)

Chartret for grundrettigheder har i den første version af Forfatningen været en del af selve teksten, optaget som Del II. I 2000 blev de alene vedtaget som en ikke-bindende *politisk erklæring*. Nu tages Chartret ud af Lissabon-traktaten af fordøren, men sættes ind igen gennem en henvisning til bestemmelserne. Det er ikke den ikke-bindende erklæring fra Nice-topmødet, som anvendes. Men den let redigerede udgave fra forslaget til forfatning. Hele Del II optrykkes i EU-Tidende. Den underskrives af formændene for de tre institutioner og offentliggøres samme sted som Lissabon-traktaten, blot ikke som en del af traktaten. Forskellen er juridisk set ens.

EU får også ret til at tilslutte sig Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – EMRK på Danmarks vegne. Dermed overlades suverænitet. Med Lissabon-traktaten sker der blot en samtidig ratifikation fra de enkelte medlemslande. Det var først et rent udsættende trylleri for at fikle med grundloven. Men Justitsministeriet er nu nået frem til, at Unionens fremtidige ratifikation heller ikke kræver anvendelse af § 20. Danmark *har* ratificeret menneskerettighederne og endda gjort dem til bindende lov i Danmark.

Med den nye artikel 6 TEU bliver EU-domstolen øverste fortolker af menneskerettighederne. Suveræniteten overlades også ved at give EU-domstolen ret til at fortolke vore grundrettigheder med *forrang* over for Højesterets og Folketingets fortolkninger. Det anfægter Justitsministeriet principielt, men de skriver ikke, hvad de vil gøre, når vi har den første dom på området, hvor deres antagelse viste sig at være forkert. Glæden over Chartret i Europa-Parlamentet og Kommissionen er et klart varsel om, hvad Chartret skal bruges til. Det er ikke skjulte oplysninger, som kan overraske siden hen. Det siges åbent af tilhængerne af en fælles forbundsstat med fælles grundrettigheder. Forfatningskonventet afviste helt udtrykkeligt JuniBevægelsens forslag for at sikre den virkning, som Justitsministeriet finder sikret.

”I artiklen om proceduren for indgåelse af internationale aftaler skal det tilføjes, at aftalen om Unionens tiltrædelse af ERMK skal indgås af Rådet med enstemmighed og med medlemsstaternes ratifikation af aftalen”, hed det i forhandlingsmandatets punkt t) på side 22. Se nu artikel 188 N 8 TFU, som erstatter Nice-traktatens artikel 300. TEF. Se Justitsministeriets redegørelse side 38.

2. Gummiparagraffen (artikel 308 TEF i Lissabon-traktaten og Nice-traktaten, artikel I-18 i forfatningen)

EU har siden starten haft en såkaldt gummiparagraf. Det er Rom-traktatens artikel 235, som nu

er artikel 308 TEF i både Lissabon-traktaten og i Nice-traktaten. Med den langt mere omfattende Forfatning samt den nye reviderede Forfatning, udvides gummiparagraffens anvendelsesområde voldsomt i rækkevidde.

Der er i artikel 308.1 en bestemmelse om, at gummi-paragraffen kan anvendes "inden for rammerne af de politikker, der er fastlagt i traktaterne. *Men* den begrænsning har været der siden Rom-traktaten. Det har ikke hindret hundredvis af de vedtagelser, som netop ikke burde kunne vedtages, hvis denne sætning skulle have været taget for pålydende. Justitsministeriet kan ikke skrive sig ud af det reelle problem, som er, at EU i praksis selv sætter grænserne for, hvad EU kan beskæftige sig med.

Artikel 308.4 udelukker, at gummiparagraffen kan anvendes til udenrigs- og sikkerhedspolitik. Når den anvendes i retspolitikken, er Danmark uden for på grund af undtagelsen. Så er denne suverænitetsoverførelse formelt udsat til ophævelsen af den retspolitiske undtagelse. Men Lissabon-traktaten ophæver sondringen mellem søjlerne. Internationale aftaler fra EU vil også omfatte emner, hvor Danmark er undtaget. Danmark vil blive bundet, selv om vi har undtagelser. Der kan ikke gives grundlovssikre garantier, når Unionen bliver en samlet *juridisk person*. Det vil være et kvalificeret flertal i Ministerrådet, som sætter grænsen. Her kan den danske minister ikke forvente, at Grundlovens meget specielle regler for overladelse af suverænitet vil blive respekteret. Se Justitsministeriets redegørelse side 106.

3. Rumfart (artikel 172a TEF i Lissabon-traktaten, artikel III-254, stk. 2 i forfatningen)

Forfatningen har rumfart som et nyt samarbejdsområde, og dermed overladelse af ny suverænitet, ifølge Justitsministeriet. I den nye tekst bibeholdes artiklen om rumfart. Rumfartspolitikken kan omfatte "foranstaltninger". De kan efter vanlig praksis også omfatte juridisk direkte bindende beslutninger. Det hindres ikke med tilføjelsen i stk. 2: "uden at der er tale om nogen form for harmonisering af medlemsstaternes love og administrative beslutninger". Det står der allerede i forvejen, med lidt andre ord i artikel I-14.3. Her er der heller ikke noget nyt. Harmoniserende love er ikke den eneste slags myndighed, som kan overlades. Ved at nævne rumfart, "foranstaltninger" og flertalsbeslutninger er der f.eks. også åbnet for vidtgående internationale aftaler på området og domstolens udvidende fortolkninger på rumfartsområdet. Justitsministeriet "antager" blot at bestemmelsen ikke vil blive brugt efter formålet 'at indføre en fælles rumfartspolitik' ligesom vi i dag f.eks. har en fælles landbrugspolitik. Se Justitsministeriets redegørelse side 58.

4. Personoplysninger (artikel 24 TEU og 15 a TFU (evt. 16 b i ny udgave) i Lissabon-traktaten, artikel 286 TEF i Nice-traktaten og artikel I-51 i forfatningen)

Forfatningen giver mulighed for at vedtage overstatslige regler om beskyttelse af personlige oplysninger. Bestemmelsen bevares, men nævnes nu også specifikt under det udenrigspolitiske afsnit som en mere mellemstatslig organisering af beskyttelse af persondata. Afgrænsningen er ikke klar. For persondata i det retspolitiske samarbejde kan EU-reglerne blive omfattet af Danmarks retspolitiske undtagelse. Vi kan altså selv bestemme, om vi vil ophæve undtagelsen. *Men* reglerne – og vedtagelsen heraf – er lige så overstatslige som i førsteudgaven af Forfatningen.

Vi kan selv fastlægge omfanget af vores undtagelse. Man kan udarbejde "specifikke formuleringer i de relevante protokoller om individuelle medlemsstats stilling", hedder det i punkt f) på side 20 i forhandlingsmandatet. Men selv en ny skarpere protokol kan ikke hindre Kommissionen og et kvalificeret flertal i Rådet i at vedtage regler om personoplysninger, hvortil EU ikke har fået overladt kompetence af danske vælgere. Se Justitsministeriets redegørelse side 46.

5. Pas, identitetspapirer, opholdstilladelser for vandrende arbejdskraft (artikel 69 stk. 3 TEF i Lissabon-traktaten, artikel III-125 stk. 2 i forfatningen, tidl. artikel 18 stk. 3 TEF i Nice-traktaten)

Forfatningen udstyrer EU med en særlig 'gummiparagraf', som giver udvidet mulighed for at vedtage regler om pas, identitetspapirer og opholdstilladelser samt social sikring og beskyttelse af vandrende arbejdskraft.

Beslutninger skal tages efter en særlig lovgivningsprocedure med enstemmighed. Denne bestemmelse flyttes til den del, der er omfattet af Danmarks retspolitiske undtagelse. Vi kan altså selv bestemme, om vi vil ophæve undtagelsen. Men reglerne – og vedtagelsen heraf – er lige så overstatslige som i førsteudgaven af Forfatningen. Kravet om enstemmighed er et af de områder, som forudses ændret til kvalificeret flertal med en enstemmig afgørelse.

Danmark afskriver sig med den danske protokol vetoret mod netop denne ændring, som i givet fald vil være den danske ministers eneste redskab til at holde Grundloven. Her er det ikke et fortænkt tilfælde, men på et område, hvor der med stor sandsynlighed vil blive vedtaget fælles regler omkring det grænseløse samarbejde. Vi er med i Schengen-reglerne, som også blev vedtaget uden beslutning efter § 20 og nu gradvist gøres overstatslige. Se Justitsministeriets redegørelse side 41.

6. Brug af medlemslandes ambassader (artikel 20 TEF i Nice-traktaten og art. 20 TFEU i Lissabon-traktaten, artikel III-127, litra 3 i forfatningen)

Forfatningen vil give Unionen mulighed for at tage overstatslige beslutninger, blandt andet om hvordan EU-borgere skal have hjælp på de enkelte landes ambassader. Bestemmelsen omformuleres, så der nu kan gennemføres "direktiver om de koordinations- og samarbejdsforanstaltninger, der er nødvendige for at lette denne beskyttelse".

I forfatningen tales i stedet om "foranstaltninger".

I den nye formulering er der ingen garanti for, at der ikke kan vedtages nøjagtigt de samme retsligt bindende forskrifter, som efter forfatningen. Der foreligger netop nu et forslag fra Kommissionen til nye bindende regler.

Samarbejdsforanstaltninger er et ord, der skal få folk til at tro, at der så ikke kan vedtages fælles regler. Men udtrykket *foranstaltninger* er tidligere anvendt også til at vedtage direkte virkende, bindende forordninger. Den tvivlsomme nyformulering skal blot klare frisag i Justitsministeriets grundlovsgennemgang, som antager at den nye formulering kun vedrører myndighederne, ikke borgerne direkte. Et direktiv er en lov, som virker direkte, hvis den er tilstrækkelig præcis, ifølge Domstolens kendelser. Se Justitsministeriets redegørelse side 44.

7. Stoppe bank-konti ved mistanker (artikel 67a i Lissabon-traktaten, artikel 60 TEF i Nice-traktaten, artikel III-160 i forfatningen)

Nice-traktaten giver i artikel 60 TEF hjemmel til at indefryse midler ved terror-mistanke for ikke EU-borgere. Det skal med artikel III-160 i forfatningen udstrækkes til også at gælde EU-borgere.

Denne hjemmel fra den forkastede forfatning flyttes nu til den del, der er omfattet af Danmarks retspolitiske undtagelse. Vi kan så selv bestemme, om det skal gælde for os ved at bevare eller ophæve undtagelsen. Reglerne – og vedtagelsen heraf – er lige så overstatslige som i førsteudgaven af Forfatningen. Se Justitsministeriets redegørelse side 51.

8. EU-Domstol som ophavsretsdomstol (artikel 229 a TEF i Lissabon-traktaten og Nice-traktaten, III-364 i forfatningen)

Nice-traktatens artikel 229 a TEF giver EU hjemmel til at etablere en patentdomstol med en enstemmig beslutning, men kun for industrielle intellektuelle ejendomsrettigheder. De såkaldt intellektuelle ejendomsrettigheder er uden for. Forfatningen giver i artikel III-364 EU lov til – blot med en flertalsafgørelse i Ministerrådet – at overføre medlemslandenes kompetence i forbindelse med ophavsret til EU og dermed til EU-domstolen. Lissabon-traktaten går tilbage fra flertalsafgørelser til enstemmighed, og til formuleringen om industrielle ejendomsrettigheder.

Det hedder nu i punkt t) side 22 i forhandlingsmandatet: ”Artikel 229 A (udvidelse af EF-domstolens kompetence til at afgøre tvister vedrørende europæiske intellektuelle ejendomsrettigheder) forbliver uændret”.

Det kunne være en reel ændring i forhold til forfatningen. Men når der ikke er en speciel bestemmelse, kan man formentlig blot bruge hovedreglen i artikel 225 A om oprettelse af specialdomstole i tilknytning til bestemmelserne om Det Indre Marked. De kan tilmed besluttes som flertalsafgørelser. Man kan måske også bruge gummiparagraffen i kombination med en ny protokol om fri og fair konkurrence på Det Indre Marked.

Der er ingen garanti mod EU-kompetence og en særlig domstol for generelle intellektuelle ejendomsrettigheder. Kommissionen *har* i øvrigt fremsat forslag til en sådan særlig patentdomstol, som i Danmark også af Justitsministeriet anses for at kræve beslutning efter § 20. Med Lissabon-traktaten kan et kvalificeret flertal gennemtrumfe denne domstol, imod den danske ministers stemme, hvor eneste mulighed for at holde Grundloven så igen vil være udtræden af EU.

Justitsministeriet fastslår i øvrigt nu, at intellektuelle rettigheder kan reguleres efter gummiparagraffen i artikel 308. Se Justitsministeriets redegørelse side 53, og om Domstolen side 74.

9. Folkesundhed og trusler herimod (artikel 152 i Lissabon-traktaten og Nice-traktaten, artikel III- 278 stk. 4, litra c og d i forfatningen).

Forfatningen giver Unionen mulighed for at vedtage overstatslige regler om standarder for kvaliteten og sikkerheden af lægemidler og medicinsk udstyr (litra c) samt overvågning af alvorlige grænseoverskridende sundhedstrusler, varsling i tilfælde af sådanne trusler og bekæmpelse heraf. (litra d). Den første bestemmelse står i forfatningens artikel III-278 litra c og flyttes til artikel 152 TFU stk. 4 litra c. Der er ingen forskel i rækkevidden.

Litra d flyttes nu til artikel 152 stk. 5 TFU om vedtagelse af *tilskyndelsesforanstaltninger*. Det er Kommissionen og et kvalificeret flertal i Ministerrådet, som bestemmer, hvad der er en sådan foranstaltning. Hvem skulle i øvrigt være imod fælles indsats mod grænseoverskridende sundhedstrusler? Justitsministeriet har næsten altid sagt god for udvidende fortolkninger.

Kommissionen er netop ved at fremsætte forslag til bindende regler på sundhedsområdet, som vil binde danske hospitaler til at bruge en stor del af deres kapacitet på andre EU-borgere. Dermed kan danske myndigheder tvinges til at betale for sundhedsydelse i andre lande. Kompetencen hertil er ikke overladt endnu og illustrerer vanskeligheden med at få EU til at respektere den specielle danske regel om, at kompetence i hvert enkelt tilfælde kun kan overlades ved lov og kun i nærmere bestemt omfang. En del af denne kompetence er i øvrigt allerede overladt ved forskellige domme, hvad slet ikke er muligt efter Grundlovens system. Se Justitsministeriets redegørelse side 56.

Konklusion

Sammenfattende er det JuniBevægelsens vurdering, at de små sproglige ændringer eller flytningen til det danske retspolitiske forbehold ikke ændrer suverænitetens indhold i Lissabon-traktaten. Der er ikke og kan ikke gives garanti for, at der ikke vil kunne vedtages regler med direkte virkning på de mange nye områder.

Der er ingen pligt for Unionens myndigheder til at respektere Grundlovens bestemmelser om overladelse af suverænitet "ved lov" og "i nærmere bestemt omfang".

Lissabon-traktaten forpligter tværtimod Unionens myndigheder til at udbygge integrationen permanent ("stadig snævrere union" i den nu genopstandne art.) og til at skaffe sig de fornødne midler til at finansiere den stadig voksende Union. (art.)

Ekspansionen beslutes ved, at kun Kommissionen kan stille forslag, som vedtages ved flertalsbeslutning i Ministerrådet. Her kan danske grundlovsmæssige betænkeligheder stemmes ned.

Vetoretten efter Luxembourg-forliget forsvinder formelt med afskaffelsen af de hidtidige fællesskaber og deres spilleregler. Ingen dansk minister er således i stand til at kunne respektere Grundlovens regler om fremtidige overladelser af suverænitet, med mindre ministeren foreslår udtræden af Unionen.

At gennemføre Lissabon-traktaten, så Grundloven i bittesmå, måske og formentlig ligefrem ønskværdige detaljer, kun kan respekteres med en drastisk udmeldelse af Unionen, er ikke en hensigtsmæssig beslutningsform.

Danmark er et demokrati efter Grundloven.

Grundlovens folkestyre bør kun kunne beskæres og ændres ved at spørge vælgerne. Det er os vælgere, der ejer grundloven.

Grundloven er borgernes værn mod, hvad politikere kan gøre mellem valgene og grundlovsændringer.

Lissabon-traktaten er først og fremmest en forfatning, som sætter grænser for, hvad vælgerne kan gøre i medlemslandene, og den giver heller ikke vælgerne og de folkevalgte den lovgivende magt på Unionsniveau.

Grundlovens § 3 om adskillelse af lovgivende, udøvende og dømmende myndighed respekteres ikke af Unionens myndigheder. Lissabon-traktaten sammenblender de forskellige slags statsmagt på de fleste af samfundslivets områder. Mindretalsrettigheder som ret til at få vedtagelsen af lovforslag udsat eller sendt til folkeafstemning udhules, fordi retten ikke kan praktiseres på de områder, hvor Unionen beslutter lovene. Vælgernes ret til at ændre love efter nyvalg til Folketinget kan heller ikke praktiseres for hovedparten af alle love.

Grundlovens materielle regler for beskyttelse af borgerne og mindretal i folketinget udhules. Det kan man slet ikke gøre efter § 19. Det kan man kun gøre korrekt ved at ændre Grundloven efter § 88, eller i det mindste demokratisk, hvis der udskrives folkeafstemning efter § 20.