

Justitsministeriet

Dato: 5. december 2007

Dok.: KKN40488

Sagnr.: 2007-792-0437

Udkast til tale

Til ministerens brug ved samråd i Folketingets Europa-udvalg den 6. december 2007

Samrådsspørgsmål A:

”Ministeren bedes redegøre for indholdet af den kommende redegørelse om Lissabon-Traktaten og forholdet til grundlovens § 20.”

Svar:

1. Udvalget har bedt mig om under et samråd her i dag at redegøre for indholdet af Justitsministeriets redegørelse for visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af Lissabon-Traktaten.

Redegørelsen blev som bekendt offentliggjort tirsdag i denne uge. Det har ikke været muligt at færdiggøre redegørelsen hurtigere, idet den endelige danske tekst først forelå i fredags hen på aftenen. Udvalget bedes have forståelse herfor.

Der er – som udvalget kan se – tale om en lang redegørelse på i alt 143 sider (med bilag). Og det er tungt, juridisk stof.

Min gennemgang af de forfatningsretlige spørgsmål, som Danmarks ratifikation af Lissabon-Traktaten kan give anledning til, vil derfor nok også forekomme noget tør.

2. Efter disse indledende bemærkninger vil jeg herefter vende mig mod det stillede spørgsmål om Lissabon-Traktaten og forholdet til grundlovens § 20.

Jeg vil gerne understrege, at det ikke er min hensigt ved besvarelsen af spørgsmålet at komme ind på alle de be-

stemmelser i Lissabon-Traktaten, som er omtalt i redegørelsen.

Jeg vil således fokusere på nogle centrale hovedspørgsmål og konklusioner, og så vil jeg i øvrigt komme nærmere ind på nogle emner, som navnlig synes at være blevet drøftet i relation til Lissabon-traktaten.

Jeg tænker her dels på overgangen fra krav om enstemmighed til kvalificeret flertal ved stemmeafgivning i Rådet (hvilket der med Lissabon-Traktaten bliver tale om på en række områder), dels på princippet om EU-rettens forrang.

Endelig vil jeg til sidst under besvarelsen af samrådspørgsmålet komme ind på de i alt 9 områder, hvor Justitsministeriet i sin redegørelse om en forfatning for Europa fandt, at dansk tilslutning til forfatningstraktaten forudsatte anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

Jeg skal understrege, at jeg i overensstemmelse med det stillede samrådsspørgsmål alene vil komme ind på de forfatningsretlige spørgsmål – og ikke de andre, mere holdningsprægede spørgsmål, som Lissabon-Traktaten kan give anledning til. Jeg har forstået, at der i morgen bl.a. vil blive lejlighed til at drøfte forskelle mellem Lissabon-Traktaten og forfatningstraktaten under et samråd her i udvalget med udenrigsministeren.

3. Som det fremgår af redegørelsen, er det Justitsministeriets opfattelse, at Danmark kan ratificere Lissabon-Traktaten efter den almindelige bestemmelse i grundlovens § 19 om indgåelse af traktater, og at Danmarks tilslutning til Lissabon-Traktaten ikke forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

Om baggrunden herfor kan jeg (i lighed med, hvad der er anført i redegørelsens sammenfatning) oplyse følgende:

a. Lissabon-Traktaten medfører bl.a. en række ændringer i institutionernes organisation, sammensætning og afstemningsregler.

Disse ændringer indebærer ikke nogen enmæssig udvidelse af traktaternes anvendelsesområde, og det er Justitsministeriets opfattelse, at der ikke med ændringerne sker overladelse af nye beføjelser efter grundlovens § 20 til Unionen.

b. Med Lissabon-Traktaten sker der også en række ændringer af EU's politikområder.

Det drejer sig bl.a. om ændringer inden for områderne social sikring, intellektuelle rettigheder, energipolitik, civilbeskyttelse og internationale aftaler.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at der på de nævnte politikområder ikke overlades nye beføjelser til Unionen. Det skyldes, at der i forhold til de pågældende områder

alene etableres et udtrykkeligt (det vil sige specifikt) hjemmelsgrundlag for Unionen til at regulere et område, som Unionen allerede i medfør af det nuværende traktatgrundlag kan regulere.

Lissabon-traktaten indebærer også, at der – som noget nyt – fastsættes bestemmelser om bl.a. sport, rumpolitik, turisme og administrativt samarbejde, ligesom der i traktaten indføres en såkaldt solidaritetsbestemmelse (i forbindelse med bl.a. naturkatastrofer).

Heller ikke inden for disse områder er det Justitsministeriets opfattelse, at de ændringer, som sker med Lissabon-Traktaten, forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20. Det skyldes, at det på disse områder ikke kan antages, at Unionen får overladt beføjelser til at fastsætte bestemmelser med direkte virkning i forhold til borgere mv. i medlemsstaterne.

Herudover vil de ændringer, der foretages med Lissabon-Traktaten, på enkelte punkter som følge af protokollen om Danmarks stilling ikke være bindende for Danmark.

Det drejer sig om indefrysning af tilgodehavender tilhørende terrorismetænkte personer eller enheder, som ikke har forbindelse til tredjelande, om fastlæggelse af bestemmelser om pas, identitetspapirer mv. for at sikre udøvelsen af unionsborgeres ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område samt om beskyttelse af personoplysninger inden for det politi- og strafferetlige område.

c. Med Lissabon-Traktaten flyttes det politimæssige og strafferetlige samarbejde over i den overstatslige del af EU.

Bestemmelserne om retligt samarbejde i straffesager og politisamarbejde indsættes således med Lissabon-Traktaten i et samlet afsnit om et område med frihed,

sikkerhed og retfærdighed (i EUF-Traktatens tredje del, afsnit IV).

Det er imidlertid fastsat i protokollen om Danmarks stilling, at Danmark ikke deltager i eller bindes af retsakter mv. inden for området for frihed, sikkerhed og retfærdighed. Det er derfor Justitsministeriets opfattelse, at dansk tilslutning til Lissabon-Traktatens bestemmelser på dette område ikke forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

Danmark kan efter protokollen om Danmarks stilling til enhver tid i overensstemmelse med sine forfatningsmæssige bestemmelser meddele de andre medlemsstater, at det nuværende retlige forbehold opgives eller erstattes af en tilvalgsordning (på engelsk kaldet ”opt in”).

Først på det tidspunkt, hvor det bliver aktuelt at benytte sig af en af disse muligheder, vil det være nødvendigt at anvende proceduren i grundlovens § 20.

d. For så vidt angår EU's samarbejde om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, vil dette samarbejde også efter Lissabon-Traktaten have en grundlæggende mellemstatslig karakter.

Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik's særlige karakter kommer bl.a. til udtryk ved, at der - ligesom inden for det hidtidige 2. søjle-samarbejde - ikke vil være hjemmel til at udstede forordninger og direktiver, men alene adgang til at træffe afgørelser og indgå aftaler med tredjelande mv.

De pågældende typer af retsakter, der således kan anvendes inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, kan ikke antages at give EU adgang til at regulere med direkte virkning i forhold til borgere mv. i medlemsstatte.

Det er bl.a. på denne baggrund Justitsministeriets opfattelse, at dansk tilslutning til Lissabon-Traktatens bestemmelser om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik ikke forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

e. Lissabon-Traktaten indeholder endvidere visse tværgående bestemmelser.

Det drejer sig bl.a. om princippet om EU-rettens forrang, om Unionens tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, om Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder samt om den generelle, subsidiære hjemmelsbestemmelse i artikel 308.

Princippet om EU-rettens forrang vil jeg komme nærmere ind på senere.

For så vidt angår Den Europæiske Menneskerettighedskonvention indebærer Lissabon-Traktaten – som noget

nyt i forhold til det nuværende traktatgrundlag – at Den Europæiske Union kan tiltræde denne konvention og tilknyttede protokoller. Rådet træffer afgørelse herom med enstemmighed, og rådsafgørelsen skal godkendes af de enkelte medlemsstater i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser.

Det vil sige, at en beslutning i Rådet om, at Unionen skal tiltræde Den Europæiske Menneskerettighedskonvention mv., først vil træde i kraft, når hver enkelt medlemsstat i overensstemmelse med sine forfatningsmæssige bestemmelser har godkendt den.

Efter Justitsministeriets opfattelse vil det derfor ikke være nødvendigt at anvende grundlovens § 20 for, at Danmark kan tilslutte sig den pågældende ordning i Lissabon-Traktaten. Det vil heller ikke være nødvendigt at anvende proceduren i grundlovens § 20, når Danmark på et senere tidspunkt måtte godkende Unionens afgørelse om at tiltræde Den Europæiske Menneskerettighedskonven-

tion. Det skyldes, at der på det pågældende tidspunkt vil være tale om at godkende allerede foreliggende regler og altså ikke tale om, at det nu overlades til EU på egen hånd at tilslutte sig f.eks. protokoller til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, som først er blevet til efter Lissabon-Traktatens gennemførelse.

I relation til Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder, der blev vedtaget som en politisk erklæring på Det Europæiske Råds møde i Nice i december 2000, indebærer Lissabon-Traktaten, at chartret får samme juridiske værdi som traktaterne. Chartret ventes genproklameret den 12. december 2007 i den udgave, der var knyttet til forfatningstraktaten.

Samtidig fremgår det imidlertid af Lissabon-Traktaten og selve charteret, at der ikke hermed overlades nye beføjelser til Unionen, og heller ikke på dette punkt kræver Danmarks tilslutning til Lissabon-Traktaten derfor anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

f. Endelig kan det nævnes, at der med Lissabon-Traktaten sker visse ændringer i den generelle, subsidiære hjemmelsbestemmelse i EF-Traktatens artikel 308.

Den nyaffattede bestemmelse i artikel 308 vil ligesom den gældende bestemmelse i EF-Traktatens artikel 308 kunne anvendes til med enstemmighed at vedtage passende bestemmelser, såfremt det forekommer påkrævet inden for rammerne af Unionens politikker for at nå et af Unionens mål.

De mål for Unionens samarbejde, som vil kunne forfølges efter henholdsvis den nugældende artikel 308 og den nye artikel 308, er i meget vidt omfang sammenfaldende.

Der er dog visse forskelle mellem formålsangivelserne.

Disse forskelle kan imidlertid efter Justitsministeriets opfattelse ikke antages at indebære, at der med Lissabon-

Traktaten sker en udvidelse af Unionens beføjelser efter EUF-Traktatens artikel 308 i forhold til de beføjelser, der i dag falder inden for EF-Traktatens artikel 308.

Det skyldes, at det i Lissabon-Traktaten udtrykkeligt er fastsat i artikel 308, stk. 4, at artikel 308 ikke kan tjene som grundlag for at nå mål hørende under den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Hertil kommer bl.a., at det af en erklæring (nr. 41) knyttet til Lissabon-Traktaten fremgår, at de meget bredt angivne mål i EU-Traktatens artikel 2, stk. 1 (om fremme af freden, Unionens værdier og befolkningernes velfærd) ikke i sig selv vil kunne danne grundlag for en handling baseret på artikel 308.

4. Dette var mine mere generelle bemærkninger vedrørende redegørelsen, som jeg i øvrigt vil tillade mig at henvise til for en nærmere beskrivelse af, hvorfor det på de enkelte punkter er Justitsministeriets opfattelse, at dansk tilslutning til Lissabon-Traktaten ikke forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

5. Jeg vil herefter vende mig mod de spørgsmål, der som tidligere nævnt navnlig synes at være blevet drøftet i relation til Lissabon-Traktaten.

Og jeg vil begynde med spørgsmålet om betydningen af, at der på en række områder med Lissabon-Traktaten sker en overgang fra krav om enstemmighed til kvalificeret flertal ved stemmeafgivning i Rådet.

Som anført i Justitsministeriets redegørelse anses en beføjelse til f.eks. at udstede regler med direkte virkning i forhold til borgere mv. i medlemsstaterne allerede for overladt til EU i tilfælde, hvor der kræves enstemmighed i Rådet for at vedtage de pågældende regler. En efterfølgende traktatændring, der indebærer overgang fra krav om enstemmighed til kvalificeret flertal, betyder derfor ikke, at der hermed sker en (ny) overladelse af beføjelser til Unionen.

Sagt med andre ord; når en beføjelse til at regulere et bestemt område med direkte virkning for borgere mv. i medlemsstaterne først er blevet overladt til Unionen, så kan beføjelsen ikke overlades en gang til. Denne retsopfattelse er lagt til grund i lovgivningspraksis i forbindelse med tidligere traktatændringer, som har medført overgang fra enstemmighed til kvalificeret flertal.

6. Med hensyn til princippet om EU-rettens forrang knyttes der til Lissabon-Traktaten en erklæring, som fastslår dette princip.

Forrangsprincippet blev fastslået af EF-domstolen tilbage i 1964.

Forrangsprincippet indebærer, at umiddelbart anvendelige EU-regler skal anvendes i enhver medlemsstat, selv om der findes nationale regler, der strider mod EU-reglerne. Dette princip er udtryk for det forhold, at medlemsstaterne naturligvis skal overholde deres EU-retlige

forpligtelser og ikke kan have nationale regler i strid med disse forpligtelser.

Med den erklæring, som knyttes til Lissabon-Traktaten, sker der ikke ændringer i forrangsprincippet.

Efter Justitsministeriets opfattelse rejser erklæringen om forrangsprincippet på den baggrund ikke spørgsmål i forhold til grundloven.

Herudover kan det nævnes, at danske myndigheder efter grundloven ville være forpligtet til at lade grundloven gå forud for EU-regler, hvis den ekstraordinære situation skulle opstå, at der blev gennemført en EU-retsakt, der var uforenelig med grundloven. Forrangsprincippet kan altså ikke føre til, at grundloven tilsidesættes.

7. Til sidst vil jeg – som tidligere nævnt – også komme ind på de i alt 9 områder, hvor Justitsministeriet i sin redegørelse om en forfatning for Europa fandt, at dansk

tilslutning til forfatningstraktaten forudsatte anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

I overensstemmelse med det, jeg allerede har nævnt, er det Justitsministeriets opfattelse, at ændringerne i Lissabon-Traktaten – i forhold til forfatningstraktaten - medfører, at der ikke på nogen af disse 9 områder overlades beføjelser til Unionen, som forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

Når jeg nærmere skal forklare, hvorfor dette er tilfældet, finder jeg det hensigtsmæssigt at inddele de 9 områder i 3 grupper:

a. Den første gruppe omfatter 4 områder, hvor der med Lissabon-Traktaten ikke overlades nye beføjelser til Unionen, eller hvor de beføjelser, der overlades, ikke giver Unionen adgang til at fastsætte bestemmelser med direkte virkning i forhold til borgere mv. i medlemsstaterne.

Når det gælder Lissabon-Traktatens bestemmelse om fastsættelse af høje standarder for kvaliteten og sikkerheden af lægemidler og medicinsk udstyr, fremgår det således af redegørelsen, at der til Lissabon-Traktaten i modsætning til forfatningstraktaten er tilknyttet en erklæring, som klargør, at der på dette område alene etableres et udtrykkeligt hjemmelsgrundlag for Unionen til at regulere et område, som Unionen allerede i medfør af det nuværende traktatgrundlag kan regulere.

For så vidt angår bestemmelserne i Lissabon-traktaten om diplomatisk beskyttelse, varsling og bekæmpelse af alvorlige grænseoverskridende trusler mod sundheden samt indførelse af en europæisk rumpolitik, fremgår det af redegørelsen, at Lissabon-Traktaten i modsætning til forfatningstraktaten indebærer, at der på de nævnte områder ikke kan antages at være overladt beføjelse til Unionen til at fastsætte bestemmelser med direkte virkning i forhold til borgere mv. i medlemsstaterne. Det skyldes, at der på disse områder vil være tale om, at Unionen alene

kan vedtage bl.a. såkaldte tilskyndelsesforanstaltninger, som retter sig mod medlemsstaterne.

Hvad angår den generelle, subsidiære hjemmelsbestemelse i artikel 308, vil jeg nøjes med at henvise til det, som jeg allerede har sagt om, hvorfor der på dette punkt ikke overlades nye beføjelser til Unionen.

b. Den anden gruppe omfatter to områder, nemlig kompetence for EU-domstolen i sager om EU-retlige tvister om intellektuelle ejendomsrettigheder og Unionens tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

For så vidt angår EU-domstolens kompetence i sager om EU-retlige tvister om intellektuelle ejendomsrettigheder sker der med Lissabon-Traktaten alene visse sproglige tilpasninger i EUF-Traktatens artikel 229 A. Efter bestemmelsen vil en eventuel rådsafgørelse om at tillægge EU-domstolen kompetence på området således – ligesom

hidtil – skulle godkendes af medlemsstaterne i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser. Lissabon-Traktaten rejser derfor ikke på dette punkt spørgsmål i forhold til grundloven.

Hvad angår Unionens tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og tilknyttede protokoller indebærer Lissabon-Traktaten – som jeg tidligere har været inde på – at en rådsafgørelse herom vil skulle godkendes af medlemsstaterne i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser.

Når dansk tilslutning til Lissabon-Traktaten på de nævnte to områder – i modsætning til EU-forfatningstraktaten – ikke forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20, skyldes det således, at Unionens beslutninger på disse områder nu med Lissabon-Traktaten kræver efterfølgende godkendelse i medlemsstaterne i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser.

c. Endelig er der en tredje gruppe bestående af 3 områder, hvor de ændringer, der foretages med Lissabon-Traktaten, som følge af protokollen om Danmarks stilling ikke vil være bindende for Danmark.

Det drejer sig, som jeg tidligere har været inde på om infrysning af tilgodehavender tilhørende terrormistænkte personer eller enheder, som ikke har forbindelse til tredjelande, om fastlæggelse af bestemmelser om pas, identitetspapirer mv. for at sikre udøvelsen af unionsborgernes ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område samt om beskyttelse af personoplysninger inden for det politi- og strafferetlige område.

I modsætning til efter forfatningstraktaten er de pågældende områder efter Lissabon-Traktaten omfattet af protokollen om Danmarks stilling og vil derfor for Danmarks vedkommende ikke indebære overladelse af beføjelser efter grundlovens § 20.

8. Det var ordene.

Jeg er naturligvis indstillet på at besvare de spørgsmål,
som udvalget kan have.