

---

FOLKETINGET



**Europaudvalget  
EU-konsulenten**

**Til:** Udvalgets medlemmer og stedfortrædere

**Dato:** 1. juli 2009

**Tysklands forfatningsdomstol godkender Lissabontraktaten og præciserer grænserne for Tysklands deltagelse i EU-samarbejdet**

Den tyske forfatningsdomstol, *Bundesverfassungsgericht*, i Karlsruhe har den 30. juni 2009 fastslået, at Tysklands lov om ratifikation af Lissabontraktaten ikke strider mod den tyske forfatning, *Grundgesetz*. Afgørelsen er truffet med enstemmighed for så vidt angår resultatet, og med syv stemmer mod én for så vidt angår begrundelsen.

Forfatningsdomstolen annullerer dog samtidig en tysk lov, som ledsager ratifikationsloven, fordi den ikke sikrer det tyske parlaments to kamre, Forbundsdagen og Forbundsrådet tilstrækkelig deltagelse i beslutningsprocessen efter Lissabontraktatens ikrafttræden. Det betyder, at Tysklands præsident må afvente vedtagelsen af en ny – forfatningsmæssigt korrekt – lov, før han kan afslutte ratifikationsprocessen, som kun mangler oversendelsen af ratifikationsdokumentet.

Dommen bringer samtidig en række interessante præciseringer, som udstikker grænserne for Tysklands fremtidige deltagelse i EU-samarbejdet efter en evt. ikrafttræden af Lissabontraktaten.

Det bemærkes, at denne note navnlig er udarbejdet på grundlag af den omfattende pressemeddelelse fra *Bundesverfassungsgericht*, som vedlægges (på engelsk), samt sporadiske opslag i den godt 100 sider lange dom.

**Sagens baggrund**

Sagen var anlagt af en broget gruppe af borgere samt af politikere fra bl.a. det bayerske kristne parti CSU, som er søsterparti til CDU, og venstrefløjspartiet "Die Linke", som er efterfølger for det østtyske kommunistparti. Sagsøgerne

havde nedlagt påstand om, at den tyske lov om ratifikation af Lissabontraktaten var i strid med den tyske *Grundgesetz*, da den påtænkte suverænitetsoverdragelse fratager det tyske Parlament dets grundlovshjelmede prærogativer og navnlig ikke overholder de demokratiske værdier, der er forankret i den tyske grundlov.

I den forbindelse havde sagsøgerne bl.a. gjort gældende, at Lissabontraktaten udvandede det demokratiprincip, som gælder i den tyske forfatning, og at den tyske forfatning derfor blev sat ud af kraft, hvilket ifølge artikel 146 i *Grundgesetz* kun kan ske ved folkeafstemning.

### **Den tyske suverænitetsdebat sammenholdt med den danske**

De suverænitets- og forfatningsspørgsmål, sagen drejede sig om, adskiller sig en del fra den danske debat om overdragelse af suverænitet til EU, som tager afsæt i den særlige formulering af den danske Grundlovs § 20.

Hvor den danske grundlov kræver, at overdragelse af suverænitet skal vedtages ved en særlig lov med 5/6-dels flertal i Folketinget eller ved folkeafstemning, indeholder den tyske *Grundgesetz* ikke noget krav om folkeafstemning eller om et særligt, kvalificeret flertal i parlamentet. Formelt set kræver overdragelsen alene, at der vedtages en lov, som godkendes af Forbundsrådet.

Til gengæld følger det af den danske grundlov, at suverænitet kun kan overdrages "i nærmere bestemt omfang", hvorimod der af den tyske *Grundgesetz* kan udledes en række indholdsmæssige forudsætninger for, at Tyskland – ved lov – kan overdrage suverænitet til EU.

Disse væsentlige forskelle på overdragelse af suverænitet efter de to landes forfatninger indebærer således, at der ikke kan sættes lighedstegn mellem den danske og den tyske suverænitetsdiskussion. Eller med andre ord mens den danske grundlov primært fokuserer på, om og i hvilket omfang der overdrages suverænitet, handler den tyske problemstilling overvejende om, hvorvidt de nærmere forudsætninger for overdragelsen af suveræniteten til stadighed er opfyldt.

Det er disse forudsætninger for Tysklands deltagelse i EU-samarbejdet, dommen handler om, og som har rod i artikel 23, stk. 1, i *Grundgesetz*, som er den tyske pendant til grundlovens § 20.

Artikel 23, stk. 1, i Grundgesetz lyder:

*” (1) Zur Verwirklichung eines Vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet. Der Bund kann hierzu durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte übertragen. [...]”.*

På dansk (egen oversættelse)

*”Med henblik på virkeliggørelsen af et forenet Europa deltager Forbundsrepublikken Tyskland i udviklingen af Den Europæiske Union, som er underlagt demokratiske, retsstatslige, sociale og føderative principper, samt nærhedsprincippet, og som sikrer en beskyttelse af de grundlæggende rettigheder, der i det væsentlige svarer til den, der sikres med denne Grundlov. **Til dette formål kan Forbundet ved lov overdrage suveræniteten med Forbundsrådets samtykke [...].***

### **Dommens hovedkonklusion**

Dommens hovedkonklusion er, at Lissabontraktaten ikke er i strid med den tyske forfatning, da den ikke fratager Tysklands institutioner deres beføjelser til selv at regere over landet.

Denne konklusion når forfatningsdomstolen frem til på baggrund af en generel argumentation om EU's opbygning og en analyse af grænserne for de beføjelser, der overlades til EU, som underbygges af en række væsentlige forudsætninger.

- EU's manglende føderale karakter og bevarelsen af Tysklands identitet

Forfatningsdomstolen indleder med at fastslå, at EU inden for visse politikområder har en opbygning, der har lighedspunkter med en forbundsstats, men at dens interne beslutningsprocedurer overvejende følger mønstret i internationale organisationer. Argumentationen understøttes af en evaluering af Europa-Parlamentets demokratiske rolle i EU-beslutningsprocessen. Efter Bundesverfassungsgerichts opfattelse er Parlamentet ikke i dag i stand til at tage repræsentative flertalsafgørelser, da valget af medlemmer af Europa-Parlamentet ikke sker på ligeligt grundlag. Herved hentydes formentlig til den store ubalance mellem de enkelte EU-

landes repræsentation i Europa-Parlamentet, som betyder, at de store lande (som Tyskland) ikke har et antal MEP'ere, som er proportionalt med deres befolkningsandel i EU. Domstolen konkluderer, at så længe et ensartet europæisk folk ikke kan udtrykke sin vilje på en måde, som tager hensyn til ligheden som fundamentet for en forbundsstat, er det befolkningerne i de enkelte EU-lande, som sidder inde med nøglen til den offentlige magt, herunder EU's magt.

Lissabontraktaten vurderes herefter i forhold til stemmeretten, som udgør en grundlæggende og umistelig retting efter den tyske *Grundgesetz*. Befolkningens ret til ved valg at udpege de myndigheder, der skal regere over dem, er det grundlæggende element i demokratiprincippet. Imidlertid er demokratiprincippet ikke til hinder for at integrere Tyskland i et internationalt og europæisk fællesskab. Det forfatningsmæssige mandat herfor er artikel 23, stk. 1, i *Grundgesetz*, som overlader den europæiske integration til de politiske instanser.

Imidlertid gives tilladelsen til suverænitetsoverdragelse i artikel 23, stk. 1, i *Grundgesetz* under den forudsætning, at den suveræne stat i henhold til forfatningen bevarer på grundlag af et ansvarligt integrationsprogram, som respekterer statens forfatningsmæssige identitet, og at Tyskland ikke mister evnen til politisk og socialt at fastsætte levevilkårene for sin befolkning. Artikel 23 i *Grundgesetz* giver tilladelse til at deltage i og udvikle en Europæisk Union, som er et fællesskab af suveræne nationale stater. Det betyder, at EU skal overholde demokratiske principper, hvilket navnlig vil sige, at den europæiske integration ikke må føre til, at Tysklands demokratiske styreform undermineres. Det europæiske samarbejde må ikke gennemføres på en sådan måde, at medlemsstaterne ikke bevarer passende rum til politisk at fastsætte befolkningens økonomiske, kulturelle eller sociale levevilkår.

Domstolen understreger i den forbindelse betydningen af princippet om tildelte kompetencer, som det bærende princip i EU-samarbejdet, og gentager sine tidligere udtalelser om, at den tyske forfatning forhindrer, at EU kan overdrages kompetence til at fastsætte sin egen kompetence (kompetenz-kompetenz).

Således ligger hovedansvaret for EU's integration fortsat i hænderne på de nationale forfatningsmæssige institutioner, som handler på vegne af befolkningen.

Så vidt kan dommen udlægges som en forfatningsmæssig "frifindelse" af Lissabontraktaten. Men af dommens præmisser kan også læses en række forbehold og løftede pegefingre i forhold til Tysklands deltagelse i EU-

samarbejdet og til den fremtidige udvikling heraf og ikke mindst til den konkrete fortolkning af de nye bestemmelser i Lissabontraktaten.

### **Krav om særlig ratifikation efter den tyske grundlovs artikel 23**

Domstolen præciserer således, at en række mekanismer i Lissabontraktaten kræver, at der vedtages en særskilt lov efter artikel 23, stk. 1, i Grundgesetz, dvs. gives et udtrykkeligt samtykke af Forbundsagen og Forbundsrådet.

Det gælder bl.a.:

- anvendelsen af den generelle passerelle i artikel 48, stk. 7, i EU-traktaten (efter Lissabontraktaten), dvs. muligheden for at ændre beslutningsprocedurer fra enstemmighed til kvalificeret flertal eller fra særlig beslutningsprocedure til almindelig beslutningsprocedure
- anvendelse af de såkaldte "nødbremser". Med Lissabontraktaten overgår en del politikområder til at blive vedtaget med kvalificeret flertal. Nogle af disse overgange til kvalificeret flertal bliver ledsaget af en "nødbremse". Nødbremsen gør det muligt for et medlemsland at henvise et uønsket forslag til Det Europæiske Råd, hvor beslutninger tages med enstemmighed. Nødbremsen findes på området om social tryghed for vandrende og på det strafferetlige område..
- ved udsendelse af væbnede styrker
- anvendelse af fleksibilitetsklausulen i artikel 352 (nuværende artikel 308), dvs. den hjemmel der bliver anvendt til at vedtage EU-lovgivning uden specifik hjemmel
- udvidelse af listen over kriminalitetsområder i artikel 83, stk. 1, i traktatens om EU's funktionsmåde .

### **Erklæring nr. 17 om forrangsprincippet**

Bundesverfassungsgericht gentager sin hidtidige argumentation om, at Lissabontraktatens henvisning til forrangsprincippet ikke fratager Forfatningsdomstolens ret til at prøve, om EU-rettens strider mod den tyske Grundgesetz.

## **Særlige politikområder, som forfatningsdomstolen vil holde et vågent øje med**

Hvad der måske kan være mere relevant for andre end tyske myndigheder er imidlertid forfatningsdomstolens forbehold i forhold til den måde, hvorpå nogle af de nye bestemmelser i Lissabontraktaten vil blive fortolket på.

Således anfører forfatningsdomstolen, at de nyligt overførte kompetencer på området for retligt samarbejde og strafferetlig og civilretlige områder, handelspolitik, fælles forsvar og sociale anliggender skal udøves af EU-institutionerne på en måde, at der bevares et tilstrækkeligt omfang af opgaver i medlemsstaterne.

I den forbindelse henviser forfatningsdomstolen særligt til, at EU-landenes demokratiske selvbestemmelse er påvirket på særlig følsom måde inden for områderne strafferet og strafferetspleje. Derfor skal de nye kompetencebestemmelser på disse områder ifølge forfatningsdomstolen fortolkes strengt - og aldrig udvidende – og deres anvendelse kræver særlig begrundelse.

Sidstnævnte kommentar er ikke blot rettet til de lovgivningsmæssige aktive EU-institutioner, men lige så meget til EF-Domstolen, som til syvende og sidst er ansvarlig for fortolkningen af traktaten.

## **Annulation af lov om styrkelse af parlamentets rettigheder i EU-sager**

Forfatningsdomstolen slutter af med at annullere loven om Bundestags og Bundesrat's rettigheder i EU-sager. Begrundelsen er, at den ikke lever op til Grundgesetz, da den ikke sikrer deres deltagelse i de tilfælde, hvor EU-institutionerne – dog med enstemmighed i Rådet – kan gennemføre ændringer af traktaten (EU-traktatens Artikel 48).

./. Pressemeddelelsen vedlægges på engelsk<sup>1</sup>.

Med venlig hilsen

Thomas Fich  
(3611)

---

<sup>1</sup> Den tyske udgave af dommen kan findes på hjemmesiden:  
<http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg09-072.html>  
Dommen kan læses (på engelsk og på tysk) på  
[http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630\\_2bve000208.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html).