



## Europaudvalget

**Til:** Udvalgets medlemmer og stedfortrædere  
**Dato:** 18. december 2007

### Offentligt referat fra Europaudvalgets møde 6/12-07

Til orientering vedlægges det offentlige referat for Europaudvalgets åbne møde den 6. december 2007.

Der udsendes to referater af Europaudvalgets møder. Det ene referat er offentligt og indeholder referat fra alle åbne punkter på Europaudvalgets møder. Det andet referat er fortroligt, idet det både indeholder referat fra de lukkede og åbne punkter på dagsordenen. Såfremt der ingen lukkede punkter er på dagsordenen er det offentlige og fortrolige referat identiske. Det fortrolige referat udsendes alene til partiernes EU-ordførere.

Det bemærkes, at det offentlige referat er et redigeret referat af Europaudvalgsmøderne og ikke en ordret gengivelse. Det bemærkes endvidere, at referatet udsendes af Europaudvalgets sekretariat uden forudgående godkendelse af Europaudvalget

Med venlig hilsen

Signe Riis Andersen,  
udvalgssekretær



## REFERAT

AF 3. EUROPAUDVALGSMØDE 6/12-07

**Mødedato:** Torsdag den 6. december 2007  
**Tidspunkt:** 5 min. efter afslutningen af behandlingen af B 4 i salen, dog tidligst kl. 10.30  
**Sted:** Vær. 2-133

## Dagsorden

Den 5. december 2007

1. Samråd med justitsministeren vedr. samrådsspørgsmål A (indholdet af den kommende redegørelse om Lissabontraktaten og indholdet af grundlovens § 20)

Besvarelse ved justitsministeren

EUU alm. del (072) – samrådsspørgsmål A (vedlagt)

EUU alm. del (072) – bilag 22 (Justitsministeriets redegørelse for visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af Lissabontraktaten (§ 20-redegørelse))

EUU alm. del (072) – bilag 32 (Henvendelse fra JuniBevægelsen om mangler i Justitsministeriets § 20-redegørelse)

- L            2. Eventuelt

### Andre arrangementer for Europaudvalgets medlemmer i uge 49:

Fredag 7/12 kl. 10-13.00: Ekspert høring om Lissabontraktaten

Fredag 7/12 kl. 13.30: Frokostmøde med MEP'er

Fredag 7/12 kl. 15.00: Europaudvalgsmøde

### Praktiske oplysninger:

Hvor intet andet er angivet, afholdes Europaudvalgets ordinære møder for åbne døre. Tilmelding for tilhørere skal ske *senest kl. 12.00 dagen inden mødet* ved Europaudvalgets sekretariat (europaudvalget@ft.dk; tlf. +45 33 37 36 10). Der vil være pladsbegrænsning.

### Anvendte forkortelser:

L    =Lukket behandling



## REFERAT

### AF 3. EUROPAUDVALGSMØDE

Dato: Torsdag den 6. december 2007  
Tidspunkt: Kl. 10.42  
Sted: Vær. 2-133

Til stede: Svend Auken (S) formand, Kim Andersen (V), Michael Aastrup Jensen (V), Erling Bonnesen (V), Karsten Lauritzen (V), Rikke Hvilshøj (V), Morten Messerschmidt (DF), Helle Sjelle (KF), Lars Barfoed (KF), Kim Mortensen (S), Yildiz Akdogan (S), Orla Hav (S), Anne Grete Holmsgaard (SF), Lone Dybkjær (RV), Per Clausen (EL).

Desuden deltog: Justitsminister Lene Espersen suppleret af lovråd Ole Hasselgaard og kommitteret Nina Holst-Christensen.

**Formanden** redegjorde ved mødets indledning for den procedure, Europaudvalget havde iværksat for at få belyst alle aspekter af traktaten med henblik på at gøre det muligt for Folketingets medlemmer at tage beslutning om, hvorvidt traktaten skulle til folkeafstemning. Det ene spørgsmål, man prøver at belyse inden forespørgselsdebatten i Folketingssalen tirsdag, er, om der juridisk er behov for en folkeafstemning efter grundlovens § 20. Det er det spørgsmål, som dette samråd drejer sig om. Det andet spørgsmål er, hvor store forskelle der er mellem Lisabontraktaten og forfatningstraktaten. Det er det, samrådet med udenrigsministeren fredag drejer sig om. Dette spørgsmål har man fået en redegørelse om fra Udenrigsministeriet i tirsdags, og derudover har Folketingets EU-konsulent lavet et papir herom, som formanden syntes, at EU-konsulenten var sluppet meget fint fra. Derudover foranstalter man fredag en eksperthøring, som transmitteres direkte på TV2 News. Her bliver der lejlighed til at stille spørgsmål. Desuden er der en frokost med MEP-erne fredag.

#### **Punkt 1. Samråd med justitsministeren vedr. samrådsspørgsmål A (indholdet af den kommende redegørelse om Lisabontraktaten og indholdet af grundlovens § 20)**

EUU alm. del (072) – samrådsspørgsmål A (vedlagt)

EUU alm. del (072) – bilag 22 (Justitsministeriets redegørelse for visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af Lisabontraktaten (§ 20-redegørelse))

EUU alm. del (072) – bilag 32 (Henvendelse fra JuniBevægelsen om mangler i Justitsministeriets § 20-redegørelse)

Samrådsspørgsmålet havde følgende ordlyd:

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

### 3. Europaudvalgs-møde 6/12-07

**Formanden** foreslog, at justitsministeren kunne give ordet til nogle af sine embedsmænd, hvis der under samrådet blev stillet meget tekniske juridiske spørgsmål.

**Justitsministeren:** Jeg vil starte med at takke Europaudvalget for den fleksibilitet, det har udvist. Jeg er klar over, at man planlægger en europapolitisk dag i morgen, men da jeg har en ret vigtig sag, som jeg gerne vil fremføre i Bruxelles i morgen, har Europaudvalget indvilget i, at jeg tager mit samråd i dag vedrørende redegørelsen for Lissabontraktatens forhold til grundlovens § 20.

Jeg har tænkt mig at gennemgå redegørelsen. Det drejer sig om over 130 siders tung og meget tør juridisk tekst. Vi har forsøgt at bygge det, jeg siger i dag, op på en måde, så det måske er lidt mere lettilgængeligt. Jeg har altså tænkt mig at gennemgå redegørelsen i nogle få hovedpunkter, som kan danne grundlag for, at vi efterfølgende kan tage den nødvendige politiske diskussion om det juridiske i redegørelsen.

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 Lissabontraktaten.

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. Det håber jeg selvfølgelig, udvalget har forståelse for.

Der er – som udvalget kan se – tale om en lang redegørelse på i alt 143 sider, hvis vi tager bilagene med. Og det er tungt, juridisk stof. Nu kommer jeg så med det engang til.

Min gennemgang af de forfatningsretlige spørgsmål, som Danmarks ratifikation af Lissabontraktaten kan give anledning til, vil måske også forekomme noget tør, men den bliver knap så tørt som selve redegørelsen.

Efter disse indledende bemærkninger vil jeg herefter vende mig mod det stillede spørgsmål om Lissabontraktaten 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 bestemmelser i Lissabontraktaten, som er omtalt i redegørelsen. Jeg vil 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 Lissabontraktaten.

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

Endelig vil jeg til sidst under besvarelsen af samrådsspørgsmålet 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 samrådspørgsmål alene vil komme ind på de forfatningsretlige spørgsmål – og ikke de

### 3. Europaudvalgs møde 6/12-07

andre, mere holdningsprægede spørgsmål, som Lissabontraktaten kan give anledning til. Jeg har forstået, at der i morgen bl.a. vil blive lejlighed til at drøfte forskelle mellem Lissabontraktaten og forfatningstraktaten under et samråd her i udvalget med udenrigsministeren.

Som det fremgår af redegørelsen, er det Justitsministeriets opfattelse, at Danmark kan ratificere Lissabontraktaten efter den almindelige bestemmelse i grundlovens § 19 om indgåelse af traktater, og at Danmarks tilslutning til Lissabontraktaten 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:

Lissabontraktaten medfører bl.a. en række ændringer i institutionernes organisation, sammensætning og afstemningsregler.

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

Med Lissabontraktaten 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.

Lissabontraktaten indebærer også, at der – som noget nyt – fastsættes bestemmelser om bl.a. sport, rumpolitik, turisme og administrativt samarbejde, ligesom der i traktaten indsættes 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 Lissabontraktaten, 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 Lissabontraktaten, på enkelte punkter som følge af protokollen om Danmarks stilling ikke være bindende for Danmark. Det drejer sig om indefrysning af tilgodehavender tilhørende terrorismis-tænkte 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.

Med Lissabontraktaten flyttes det politimæssige og strafferetlige samarbejde over i den overstatslige del af EU. Det er jo i dag et mellemstatsligt anliggende, men nu bliver det et overstatsligt anliggende. Bestemmelserne om retligt samarbejde i straffesager og politisamarbejde indsættes således med Lissabontraktaten i et samlet afsnit om et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed i EUF-

### 3. Europaudvalgsmøde 6/12-07

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 Lissabontraktatens 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. Det er det, vi i folkemunde kalder "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.

For så vidt angår EU's samarbejde om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, vil dette samarbejde også efter Lissabontraktaten have en grundlæggende mellemstatslig karakter. Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik særlige karakter kommer bl.a. til udtryk ved, at der – ligesom inden for det hidtidige samarbejde i 2. søjle – 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 medlemsstaterne.

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

Lissabontraktaten 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 Lissabontraktaten – 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 Lissabontraktaten. 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 Menneskerettighedskonvention. Det skyldes, at der på det pågældende tidspunkt vil være tale om at godkende allerede foreliggende regler og altså ikke

### 3. Europaudvalgsmøde 6/12-07

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 Lissabontraktatens 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 Lissabontraktaten, at charteret får samme juridiske værdi som traktaterne. Charteret ventes genproklameret den 12. december 2007 i den udgave, der var knyttet til forfatningstraktaten. Samtidig fremgår det imidlertid af Lissabontraktaten og selve charteret, at der ikke hermed overlades nye beføjelser til Unionen, og heller ikke på dette punkt kræver Danmarks tilslutning til Lissabontraktaten derfor anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

Endelig kan det nævnes, at der med Lissabontraktaten sker visse ændringer i den generelle, subsidiære hjemmelsbestemmelse i EF-Traktatens artikel 308. Det er den, vi i folkemunde kalder gummiparagraffen. 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 Lissabontraktaten 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 Lissabontraktaten udtrykkeligt er fastsat i artikel 308, stk. 4, at artikel 308 ikke kan tjene som grundlag for at nå mål henhørende under den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Hertil kommer bl.a., at det af en erklæring – det er nr. 41 – knyttet til Lissabontraktaten fremgår, at de meget bredt angivne mål i EU-Traktatens artikel 2, stk. 1, der handler om fremme af freden, Unionens værdier og befolkningernes velfærd, ikke i sig selv vil kunne danne grundlag for en handling baseret på artikel 308.

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 Lissabontraktaten ikke forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

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

Jeg vil begynde med spørgsmålet om betydningen af, at der på en række områder med Lissabontraktaten 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 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 kva-

### 3. Europaudvalgsmøde 6/12-07

lificeret 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 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.

Med hensyn til princippet om EU-rettens forrang knyttes der til Lissabontraktaten 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 Lissabontraktaten, 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. Det er vigtigt at få sagt det her i dag.

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 Lissabontraktaten – 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:

Den første gruppe omfatter 4 områder, hvor der med Lissabontraktaten 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 i medlemsstaterne.

Når det gælder Lissabontraktatens bestemmelse om fastsættelse af høje standarder for kvaliteten og sikkerheden af lægemidler og medicinsk udstyr, fremgår det således af redegørelsen, at der til Lissabontraktaten 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 Lissabontraktaten om diplomatisk beskyttelse, varsling og bekæmpelse af alvorlige grænseoverskridende trusler mod sund-

### 3. Europaudvalgsmøde 6/12-07

heden samt indførelse af en europæisk rumpolitik fremgår det af redegørelsen, at Lissabontraktaten 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 i medlemsstaterne. Det skyldes, at der på disse områder vil være tale om, at Unionen alene kan vedtage såkaldte tilskyndelsesforanstaltninger, som retter sig mod medlemsstaterne.

Hvad angår den mere generelle, subsidiære hjemmelsbestemmelse 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.

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 Lissabontraktaten 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. Lissabontraktaten rejser derfor ikke på dette punkt spørgsmål i forhold til grundloven.

Hvad angår Unionens tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og tilknyttede protokoller indebærer Lissabontraktaten – 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 Lissabontraktaten 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 Lissabontraktaten kræver efterfølgende godkendelse i medlemsstaterne i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser.

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

Det drejer sig, som jeg tidligere har været inde på, om indefrysning af tilgodehavender tilhørende terrorismestænkte 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. I modsætning til efter forfatningstraktaten er de pågældende områder efter Lissabontraktaten omfattet af protokollen om Danmarks stilling og vil derfor for Danmarks vedkommende ikke indebære overladelse af beføjelser efter grundlovens § 20.

Det var ordene. Jeg er klar til at besvare de spørgsmål, som udvalget kan have vedrørende redegørelsen.

### 3. Europaudvalgsmøde 6/12-07

Den lange diskussion, der udspandt sig efter justitsministerens besvarelse af samrådsspørgsmålet, strakte sig over fire runder med spørgsmål til ministeren. I referatet nedenfor er den samlet, således at spørgsmålene fra hver enkelt taler er samlet under ét, og derefter er justitsministerens og embedsmændenes besvarelse så vidt muligt anført i den rækkefølge, hvori spørgsmålene er stillet.

**Morten Messerschmidt** takkede for redegørelsen, både den mundtlige og den skriftlige, som var meget interessant. Han ville gerne indledningsvis høre, om justitsministeren er enig i, at dette gode stykke arbejde, der er udført, må betragtes som et partsindlæg, idet den metode, Justitsministeriet har lagt til grund, alene ved metodevalget indikerer, i hvilken retning man vil have, at konklusionerne skal gå. Det er nok den allermest ja-gunstige definition af suverænitet, man har lagt til grund, idet man alene taler om suverænitet i forhold til lovgivende myndigheder. Efter justitsministerens svar sagde Morten Messerschmidt, at han på intet tidspunkt havde miskrediteret det arbejde, der er udført i Justitsministeriet, men tværtimod sagt, at han syntes, det var grundigt og godt. Men han havde stillet spørgsmålstegn ved metodevalget, herunder fortolkningen af Højesterets Maastrichtdom.

Morten Messerschmidt betegnede det som interessant, hvor mange gange man har anvendt artikel 308. Det bliver særligt interessant, når man sammenkæder det med artikel 3, f.eks. i forbindelse med intellektuel ejendomsret, energipolitik, turismepolitik, internationale aftaler m.v. Han mente, det var et juridisk problem, at man på denne måde overrager suverænitet efter en gummiparagraf, som ikke indebærer suverænitetsafgivelse, i relation til en formålsbestemmelse, som ikke indebærer suverænitetsafgivelse. Han spurgte, om justitsministeren ikke har en lille smule dårlig samvittighed ved, at man på den måde kommer udenom grundlovens § 20. Efter Ole Hasselgaards svar vedrørende artikel 308 spurgte Morten Messerschmidt, om de nye målsætningsbestemmelser, som er kommet til siden Højesterets Maastrichtdom – og udviklingen med hensyn til charteret – ikke gør, at den er forældet.

EF-rettens forrang stammer helt tilbage til en dom fra 1964, men det er noget nyt, at den direkte indskrives i traktaten. Er det ikke justitsministerens vurdering, at det har en retlig betydning, at man nu indskriver den i traktaten? Morten Messerschmidt var helt overbevist om, at det vil få stor betydning for EF-Domstolen. Nu kan integrationen komme op i et højere gear.

Er det ikke justitsministerens forventning, at EF-Domstolen vil acceptere at behandle f.eks. præjudicielle sager om overtrædelse af charteret? Han mente, EF-Domstolen ville tage imod det med kyshånd. Mener justitsministeren ikke på den baggrund, at det er en noget besynderlig definition af subsidiaritetsafgivelse, at når en domstol træffer bindende afgørelser, så er der ikke tale om suverænitetsafgivelse, fordi det ikke er en lovgivende instans. Han mente, det var klart, at charteret ville føre til en ekspansiv udvidelse af det område, hvor EF-Domstolen vil træffe afgørelse.

### 3. Europaudvalgs møde 6/12-07

Morten Messerschmidt betegnede det som meget underholdende, at man siger, der ikke er tale om suverænitetsafgivelse, når man går over fra vetoret til flertalsafgørelser, hvor vi kan stemmes ned.

Skal det, justitsministeren siger om det retlige forbehold, forstås på den måde, at man sådan set ville have kunnet implementere forfatningstraktaten i 2005 ved at lave 9 forbehold?

Under debatten havde Morten Messerschmidt fået fat i Maastrichtdommen, og i tredje omgang stillede han en række spørgsmål med henvisninger til bestemte afsnit af denne dom. På side 146 fremgår det klart, at søjle 2 og 3 ikke er omfattet af dommen, fordi appellants anbringender ikke berører disse søjler. Han spurgte, om dette forhold ikke maner til en vis tilbageholdenhed med fortolkningen af dommen, når man nu smugler søjle 3 ind i søjle 1.

Af side 147 fremgår det af dommen, at der skal foretages en positiv afgrænsning af de overladte beføjelser. Højesteret lægger megen vægt på at analysere, hvordan traktaterne er blevet anvendt frem til 1993, men i 1993 træder Maastrichttraktaten i kraft, og alt det, der ligger efter 1993, er ikke omfattet af Maastrichtdommen. Giver det ikke grund til eftertanke, at Højesteret ikke har taget stilling til den ekspansive anvendelse af artikel 18 om unionsborgerskabet og til den ekspansive anvendelse af menneskerettighedskonventionen? Skal man på denne baggrund ikke passe på med at anvende dommen som en åbenbaring? Har Justitsministeriet ikke overvejet, hvordan retspraksis har udviklet sig siden Maastrichtdommen, som hviler på 14 år gamle forudsætninger?

**Per Clausen** spurgte indledningsvis justitsministeren, om det forhold, at statsministeren allerede den 15. oktober kunne slå fast, at der ikke var tale om suverænitetsafgivelse, ikke burde have givet anledning til, at man havde givet sig tid til at inddrage andre juridiske eksperter i udarbejdelse af redegørelsen. Han ville nørdigt så tvivl om Justitsministeriets absolutte objektivitet og neutralitet, men det kunne jo være, embedsmændene i en vis udstrækning lod sig påvirke af, hvad statsministeren sagde. Per Clausen tilføjede senere under diskussionen, at det havde statsministeren skrevet på sin blog, men den slags læser man måske ikke i Justitsministeriet. Hvis embedsmændene i Justitsministeriet altid siger den objektive sandhed, så forstod Per Clausen ikke, hvorfor et flertal i Folketinget har afsat en frygtelig masse midler til at opruste Folketingssekretariatet til at være i stand til at matche ministeriernes embedsmænd.

Per Clausen forstod lige så lidt som Morten Messerschmidt den logik, der siger, at når vi går fra, at vi i Danmark bare kan sige, at det vil vi ikke acceptere, til, at vi kan stemmes ned, så er der ikke tale om afgivelse af suverænitet. Man må vel medgive, at vi derved taber et juridisk redskab og dermed i hvert fald taber magt.

På nogle områder erkender man, at der sker en udvidelse af de områder, hvor EU kan vedtage lovgivning, men så skriver man, at det "ikke kan antages", at det er suverænitetsafgivelse. Han ville gerne vide, hvad der lå i, at det "ikke kan antages", og spurgte, hvad der sker, hvis den antagelse ikke holder stik. Hvis EU-EF-Domstolen træffer en afgørelse, der viser, at denne antagelse ikke holder stik, skal vi så på det tidspunkt have en folkeafstemning? I sidste omgang sagde Per

### 3. Europaudvalgsmøde 6/12-07

Clausen, at han havde bladret lidt i teksten, og han mente ikke, det blot var for at skabe sproglig variation, at Justitsministeriet i nogle tilfælde havde anvendt udtrykket, at det "ikke kan antages". Han havde indtryk af, at embedsmændene i Justitsministeriet aldrig skrev et ord, uden at de havde tænkt over, hvad det kunne bruges til bagefter. Derfor mente han stadig, det var et svækket udsagn i forhold til at sige, at sådan er det.

I den politiske debat fremhæves det ofte som noget positivt, at traktaten giver bedre mulighed for at løse klimaproblemet. Hvad er det for nye kompetencer, EU får på klima- og energiområdet? Enten sker der noget her, eller også sker der ikke noget her, og i det sidstnævnte tilfælde må man vende tilbage til det politisk.

Per Clausen mente, man med denne traktat endegyldigt får al snak om vetoret ud af traktaten. I den forbindelse henviste han til, at går man historisk til værks, så har vetoretten spillet en meget vigtig rolle i debatten om dansk medlemskab af EU.

Per Clausen nævnte, at Danmark mister retten til altid at have en kommissær, og det er vel også lidt uklart, hvilken indflydelse den danske regering vil have på, hvem der bliver dansk kommissær. Det er da også udtryk for, at der forsvinder magtbeføjelser for Danmark.

På baggrund af det fremhævede, som viser, at der flyttes magt fra Danmark til EU, spurgte Per Clausen, om det så ikke er en anelse tvivlsomt at bruge hårfine juridiske argumenter til at sige, at der ikke er tale om suverænitetsafgivelse. Han mente, man anstrengte sig for at finde en fortolkning, så vi kan blive fri for at holde en folkeafstemning. Per Clausen spurgte, om justitsministeren ikke mente, det ville være bedst at lade befolkningen godkende Lissabontraktaten, hvis man mener, den er så god. Per Clausen tilføjede efter justitsministeren svar, at han ikke var i tvivl om, at Justitsministeriets embedsmænd holdt sig inden for en fortolkning af juraen, som er juridisk set acceptabel. Per Clausen mente, regeringens definition af suverænitetsafgivelse godt kunne vise sig at holde ikke alene i byretten, men også i Højesteret, men almindelige mennesker har lidt svært ved at forstå den.

Per Clausen spurgte i den forbindelse, om Peter Vesterdorf, som er kontorchef i Håndværksrådet, har ret i, at Lissabontraktaten er væsentligt mere indgribende end Nicetraktaten.

I anledning af justitsministerens svar vedrørende charteret, som ikke indgår i traktaten, men som der henvises til, spurgte Per Clausen, om dette betyder, at EF-Domstolen ikke vil træffe afgørelser i sager, der vedrører charteret.

I anledning af justitsministerens svar om, at hvis EF-Domstolen træffer nogle afgørelser, som ikke svarer til det, vi har forudsat, har vi ikke afgivet suverænitet. Hvilke konsekvenser har det?

**Anne Grete Holmsgaard** undrede sig almindelig, læg person over, at der ikke er tale om suverænitetsafgivelse, når man overgår fra enstemmighed til flertalsafgørelser. Hvis det er rigtigt, er det vores grundlov, der er noget galt med.

### 3. Europaudvalgsmøde 6/12-07

På side 53 i redegørelsen står der: "Det hører imidlertid allerede efter det nuværende traktatgrundlag til et af Unionens mål at gennemføre det indre marked, jf. EF-Traktatens artikel 3, litra c, og det antages derfor, at Rådet har hjemmel bl.a. i EF-Traktatens artikel 308 til, som led i denne målsætning, at vedtage foranstaltninger om intellektuelle rettigheder." Hvis gummiparagraffen kan bruges som hjemmel i relation til intellektuelle rettigheder, kan den så ikke bruges på alle områder? Er der nogen områder – bortset fra udenrigs- og sikkerhedspolitik – hvor man ikke kan bruge den? Notatet siger egentlig, at intellektuelle rettigheder hverken er varer eller tjenesteydelser, men det fremgår af en række domme, at EF-Domstolen alligevel mener, de hører sammen med det indre marked.

**Lone Dybkjær** var klar over, at man ville kunne læse det, ministeren havde sagt, i det skriftlige referat fra Europaudvalgsmødet, men hun syntes, det ville være nyttigt, hvis udvalget fik oversendt justitsministerens talepapir.

Hun var klar over, at der er nogle jurister, som betvivler Justitsministeriets redegørelse, og ville gerne høre, hvor mange det drejer sig om.

Hun mente, der måtte ligge et gammelt papir vedrørende overgangen til flertalsafgørelser, idet man allerede i 1986 havde haft en situation, hvor der ikke var tale om suverænitetsafgivelse, hvorfor der var tale om en vejledende folkeafstemning.

Lone Dybkjær mente, man formelt kunne have taget de 9 punkter ud af forfatningstraktaten og sendt dem isoleret til en § 20 afstemning, hvis man ville det. Det samme kunne man have gjort i forbindelse med Amsterdamtraktaten, hvor det drejede sig om 3 punkter.

Hun havde svært ved at se, at Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ikke på en eller anden måde havde sammenhæng med grundlovens § 20. Det samme gælder Charteret om Grundlæggende Rettigheder. Er det rigtigt forstået, at det blot er den almindelige flertalsprocedure, man vil anvende i disse tilfælde, og ikke de 5/6 flertal eller folkeafstemning?

Når regeringen nu i regeringsgrundlaget har sagt, at man vil erstatte vort eksisterende forbehold på det retlige og indre område med et nyt forbehold, udvider man i realiteten vores forbehold. Lone Dybkjær mente, man måtte diskutere, hvornår retsregler på det område vil være omfattet af det nye forbehold og altså give Danmark en mulighed for "opt in". Efter justitsministerens svar renoncerede Lone Dybkjær på at tage den diskussion i dag, men hun bebudede, at i fremtiden vil udvalget spørge, om retsakter på det retlige område vil være omfattet af det nye forbehold.

**Michael Aastrup Jensen** spurgte, om justitsministeren som politiker ikke blev lidt harm over, at flere gjorde sig til dommere og sagde, at redegørelsen fra Justitsministeriet var et politisk bestilt arbejde. Han mente, det satte spørgsmålstegn ved hele den danske model med neutrale embedsfolk. Hvad er alternativet? Er det forskellige EU-ordføreres juridiske opfattelser, eller er det JuniBevægelsens?

**Morten Messerschmidt** replicerede, at jura ikke er en eksakt videnskab, og gjorde opmærksom på, at Justitsministeriet i hvert fald var blevet underkendt af Højesteret ved en lejlighed.

### 3. Europaudvalgs møde 6/12-07

**Svend Auken** henviste til, at spørgsmålet om gummiparagraffen og formålsparagraffen var et af hovedspørgsmålene i forbindelse med folkeafstemningen i 1972, så det spørgsmål forholdt Folketinget sig til dengang.

Han gjorde opmærksom på, at menneskerettighedscharteret ikke er skrevet ind i traktaten, men at man i en erklæring henviser til retspraksis siden 1964 og siger, at det har "samme værdi" som traktaten. Betyder det ikke, at man givet et meget tydeligt signal til EF-Domstolen om, at det skal forstås som en videreførelse af den eksisterende praksis?

Hvis der overhovedet skal være mening i et forpligtende samarbejde, skal landene overholde de regler, der fastsættes, og kan ikke påberåbe sig, at de har nationale love, som siger noget andet.

I den historiske indledning i redegørelsen beskæftiger man sig ikke med det intrikate spørgsmål om forholdet mellem 5/6 flertal og folkeafstemning. F.eks. i 1964 var der 5/6 flertal, men alligevel besluttede man sig for en folkeafstemning. Det var altså en politisk beslutning.

**Helle Sjelle** spurgte, om charterets ændrede status ikke i praksis vil komme til at medføre, at der sker reelle ændringer i EF-Domstolens fremtidige arbejde.

**Justitsministeren** afviste Morten Messerschmidts påstand om, at redegørelsen fra Justitsministeriet er et partsindlæg. Man anvender den fortolkning af suverænitetsafgivelse, som er fastlagt af Højesteret i Maastrichtdommen fra 1998.

Hun syntes, man i spørgsmålet om suverænitetsafgivelse blandede æbler og pærer sammen. På nogle områder har vi afgivet suverænitet, fordi vi politisk mente, det var rigtigt, at sagerne blev reguleret på EU-plan og ikke af Folketinget. Så skal medlemsstaterne overholde EU's regler og kan ikke bare lave sine egne regler.

I anledning af at Morten Messerschmidts spørgsmål om, hvorvidt EF-Domstolen ikke i fremtiden i højere grad vil tage hensyn til charteret, henviste justitsministeren til, at det såvel i traktaten som i charteret står, at det ikke overlader nye beføjelser til Unionen.

Såvel Morten Messerschmidt som Anne Grete Holmsgaard og Per Clausen havde været inde på, om der ikke foreligger suverænitetsafgivelse, når man går over fra enstemmighed til flertalsafgørelser ved kvalificeret flertal. Når man træffer beslutning om, at der på et område ikke skal træffes beslutning af Folketinget, men af nogle andre, og det er noget som påvirker borgerne, så er der tale om suverænitetsafgivelse. Men når man på det nævnte område går over fra at træffe beslutningerne ved kvalificerede flertalsafgørelser i stedet for ved enstemmighed, er der ikke tale om suverænitetsafgivelse, idet suveræniteten allerede er overgivet. Justitsministeren sammenlignede situationen med, hvorvidt man er jomfru eller ej. Justitsministeren forstod godt det, flere medlemmer sagde om overgangen til flertalsafgørelser, men spurgte, om de ville tage konsekvensen af synspunktet og modsætningsvis sige, at hvis vi har afgørelser ved enstemmighed, og et politisk flertal stemmer ja, så kan man godt gå med til at afgive suverænitet uden at iagttage grundlovens § 20. En ting er politisk magt. Noget andet er afgivelse af suverænitet. Vi afgiver suverænitet, når beslutningerne træffes i EU. Justitsministeren

### 3. Europaudvalgsmøde 6/12-07

mente at, det for store dele af den danske befolkning er vigtigt, om det er noget, Folketinget beslutter, eller om det er noget, man tager stilling til i Ministerrådet.

Til Morten Messerschmidts spørgsmål om, hvorvidt man ikke bare kunne tage de 9 punkter, hvor der i forfatningstraktaten var tale om suverænitetsafgivelse, ud af forfatningstraktaten og lave forbehold på disse områder, sagde justitsministeren, at så enkelt er det ikke. De 9 områder er meget forskellige. I sit indlæg havde hun opdelt dem i 3 undergrupper, og det er kun den sidste undergruppe, der vedrører det retlige område, hvor spørgsmålet om forbehold er relevant. Da vi ikke deltager i beslutningerne, og da vi ikke på nogen som helst måde er omfattet af beslutningerne, udløser det ikke nogen afstemning efter proceduren i grundlovens § 20. Men det er klart, at hvis Danmark på et tidspunkt skulle vælge at sige, at det forbehold ønsker vi ikke at opretholde, så foreligger der en § 20 situation. Det har man skrevet et meget langt afsnit om i redegørelsen.

I anledning af Per Clausens spørgsmål, om statsministerens udtalelse kunne have påvirket embedsmændene i Justitsministeriet, sagde justitsministeren, at så vidt hun havde set, havde statsministeren hele tiden sagt, at man afventede en juridisk vurdering fra Justitsministeriet. Den har Justitsministeriet arbejdet med fuldstændig uafhængig af den diskussion, der ellers er i gang rundt omkring i verden.

Hun mente ikke, Per Clausen havde ret i, at man ville være kommet til et andet resultat, hvis man havde givet sig mere tid, for juraen ændrer sig ikke, fordi man bruger en eller to måneder mere. Der er brugt ufattelig megen tid på denne redegørelse.

Justitsministeren sagde til Per Clausen, at artikel 308 kun kan bruges inden for traktatens anvendelsesområde, altså hvor vi allerede har afgivet suverænitet.

Der er nogle steder i redegørelsen, hvor den juridiske formulering er, at "det kan ikke antages", at man overlader nye beføjelser til EU. Justitsministeren mente ikke, det var udtryk for, at man var i tvivl, og at man her bevægede sig i et gråzonenområde. Det er et helt sædvanligt juridisk udtryk. I det teoretiske tilfælde, at man juridisk tager fejl, og at EF-Domstolen træffer en anden afgørelse, så har vi ikke afgivet suverænitet; så vil der kun være tale om, at vi ikke har overgivet beføjelserne. Hvis EF-Domstolen afsiger nogle domme, som ikke er i overensstemmelse med det, vi antager, så er Danmark ikke bundet. Det har Højesteret sagt.

Justitsministeren betragtede klima og energi som et meget politisk spørgsmål. Hun kunne ikke svare på, hvilken betydning traktaten vil få på politikken på disse områder, men der er ikke tale om, at EU får nye beføjelser på disse områder.

Justitsministeren svarede, at rotationsordningen for kommissærer ikke har noget at gøre med Lissabontraktaten. Det blev afgjort ved Nicetraktaten. Det eneste, der sker i Lissabontraktaten, er, at der sker en udskydelse af tidspunktet for rotationsordningens ikrafttræden fra 2009 til 2014.

NOT Justitsministeren lovede Lone Dybkjær at fremsende sit talepapir i løbet af dagen, så udvalget havde det inden den lange debat i morgen.

### 3. Europaudvalgs møde 6/12-07

Justitsministeren læste ikke alle aviser, så hun kunne ikke sige, om der var mange jurister, som havde kritiseret Justitsministeriets redegørelse. Hun vidste, at Dansk Folkeparti havde kritiseret redegørelsen – allerede før den forelå – og at JuniBevægelsen havde udsendt en sønderlemmende kritik af den, men i øvrigt havde hun ikke set nævneværdig kritik af den fra juridiske eksperter.

Justitsministeren svarede Lone Dybkjær, at juridisk er det rigtigt, at man kunne have nøjedes med at stemme om de 9 punkter i forfatningstraktaten, hvor vi afgav suverænitet, men politisk troede hun, det ville have været vanskeligt. Man kunne ikke forhindre de politiske partier i at diskutere andre dele af traktaten end de 9 punkter.

Det er korrekt, som Lone Dybkjær er inde på, at vi i realiteten udvider vort forbehold på det retlige område, i og med at en del af det bliver overflyttet til søjle 1, og der kommer nye beføjelser vedrørende indefrysning af terrorismistænkte penge. Lone Dybkjær har også ret i, at der på et eller andet tidspunkt vil komme en politisk diskussion om, hvad konsekvenserne for Danmark vil være af at erstatte vort nuværende forbehold med et nyt forbehold, hvis Lissabontraktaten bliver vedtaget i alle medlemslande, men lige nu er vi i et vadested. Helt overordnet gjorde justitsministeren opmærksom på, at EU's hverdag ikke forandrer sig for den ene dag til den anden, men på de områder, hvor man ændrer reglerne, må vi gå ud af samarbejdet skridt for skridt. Det bliver en længere proces. Den politiske diskussion syntes justitsministeren ikke, vi skal foruddiskontere.

I anledning af Michael Aastrup Jensens spørgsmål om, hvorvidt justitsministeren ikke blev lidt harm over, at man betvivlede embedsmændenes uvildighed, sagde hun, at embedsmændene i Justitsministeriet er utroligt tykhudede og ikke kan presses til noget som helst. Justitsministeren tilføjede i anden omgang, at hun aldrig havde betvivlet embedsmændenes uafhængighed – heller ikke under andre regeringer, som hun var uenig med.

Justitsministeren var enig med Morten Messerschmidt i, at jura ikke er en eksakt videnskab, men på mange områder er der alligevel sammenfaldende opfattelser af, hvad der er korrekt. Selvfølgelig kan der være et spillerum nogle gange, men det er ikke et stort spillerum. Justitsministeren fortalte, at hun ofte i udlandet – specielt i USA – reklamerede for den danske model med uafhængige embedsmænd, som ikke er udnævnt ud fra deres politiske overbevisning, men på grund af deres ufattelige dygtighed og fagligt meget høje kvalitet. Hun mente ikke, man kom godt fra det i de lande, hvor man sætter politiske embedsmænd til at styre butikken.

Det er rigtigt, at der er en historik i sagen, som Svend Auken nævnte. Det gælder både forrangsprincippet og charteret.

Svend Auken har ret i, at man tidligere har haft folkeafstemninger, selv om en lov vedrørende EU var vedtaget med 5/6 flertal, men der har den politiske overvejelse nok været, at man syntes, det af mange grunde var klogt at tage en folkeafstemning.

I anledning af Per Clausens spørgsmål om, hvorvidt justitsministeren ikke fandt, at det ville være bedst at lade befolkningen godkende Lissabontraktaten, henviste

### 3. Europaudvalgsmøde 6/12-07

hun til, at man i den regering, hun var medlem af, sammen med Folketinget havde tilrettelagt proceduren på den måde, at i dag havde man en drøftelse af det juridiske i relation til grundlovens § 20, i morgen er der en politisk drøftelse af forskellene mellem Lissabontraktaten og forfatningstraktaten, og så tager man på tirsdag en drøftelse på et ministermøde, og der vil også være end drøftelse i Folketingssalen. I den forbindelse vil det blive afklaret, hvilken procedure vi skal anvende her i landet i forbindelse med ratifikationen.

Justitsministeren havde ikke set, hvad Peter Vesterdorf havde sagt, men sagde i anledning af Per Clausens spørgsmål, at juridisk set er Lissabontraktaten ikke mere indgribende. Om den er det politisk, er en anden sag.

**Ole Hasselgaard** svarede på de stillede spørgsmål vedrørende artikel 308. Det er fuldstændig rigtigt, at i redegørelsen siges der på en række punkter, at det, der nu etableres et specifikt og udtrykkeligt retsgrundlag for, er emner, som vi hidtil har behandlet efter artikel 308. Som Svend Auken var inde på, er det en diskussion, man havde i 1970-erne, hvor gummiparagraffen hed artikel 235. Den bestemmelse har en vis rummelighed. Nu er det så heldigt, at vi har en højesteretsdom fra 1998, der meget omhyggeligt gennemgår historikken og koncentrerer sig om det krav, der er i grundlovens § 20 om, at overdragelse af suverænitæt kun kan ske i nærmere bestemt omfang. Her understreger Højesteret, at selv om bestemmelsen kaldes gummiparagraffen, er der ikke frit slag. Den kræver, at EU-bestemmelserne skal hænge sammen med de mål, der er defineret i traktaten, og at de skal være nødvendige for at virkeliggøre nogle af Unionens politikker. Højesteret gennemgår en række eksempler på anvendelse af den gamle artikel 235 og fastslår, at den kræver enstemmighed. Samtidig siger Højesteret, at der selvfølgelig må være overladt regeringen en vis margin.

Det er rigtigt, som Morten Messerschmidt er inde på, at EF-Domstolens fortolkningspolitik ikke kun er en ordlydsfortolkning. Det er Højesteret imidlertid også opmærksom på og siger, at selv om EF-Domstolen anvender formålsfortolknin-ger, kan det ikke anses for at være i strid med bestemthedskravet i grundloven. Forrangsprincippet bliver fastslået i en erklæring tilknyttet traktaten, men der sker ikke noget nyt. Det vil stadig være sådan, som det har været indtil nu, at man aldrig kan komme i situationer, hvor den danske grundlov bliver tilsidesat af EU. Vi kan simpelt hen ikke overlade beføjelser, vi ikke selv har. Det danske Folketing kan ikke vedtage bestemmelser, der strider mod grundloven, og så kan man heller ikke overlade det til andre at gøre det.

I anledning af spørgsmålene om, hvorvidt Maastrichtdommen, som refererer til den gamle artikel 235, stadig holder vand, og om de nye mål i traktaten betyder, at artikel 308 af EF-Domstolen kan bruges til at tillægge Unionen ny kompetence, henviste Ole Hasselgaard til det lange afsnit i redegørelsen fra side 106 og fremefter herom. Han nævnte, at de meget brede mål angående freden og Unionens værdier og befolkningernes velfærd ikke i sig selv kan danne grundlag for at bruge artikel 308. Artikel 308 bliver selvfølgelig anvendt i lyset af den måde, EF-Domstolen fortolker den på. Maastrichtdommen siger, at gummiparagraffen kan være rimelig rummelig, bl.a. fordi den skal fortolkes af en domstol, som kan tage

### 3. Europaudvalgsmøde 6/12-07

hensyn til Unionens formål, men EF-Domstolen har ikke carte blanche, den må operere inden for traktatens rammer. Når Højesteret nævner, at der gælder et krav om enstemmighed i relation til gummiparagraffen, har det ikke noget med suverænitetsafgivelse at gøre, men sker for at belyse, at artiklen er en form for sikkerhedsklausul.

Det er rigtigt, som Lone Dybkjær er inde på, at man tidligere har beskæftiget sig med overgang fra enstemmighed til flertalsafgørelser, nemlig i midten af 1980'erne i forbindelse med EF-pakken. Dengang forholdt man sig til det spørgsmål i lovens forarbejde og sagde, at det forhold, at man ændrer enstemmighedskrav vedrørende det indre marked til flertalsafgørelse, ikke fører til, at man aktiverer grundlovens § 20. Den redegørelse, der nu er kommet, er i harmoni hermed. Ole Hasselgaard tilføjede, at den juridiske litteratur også er i overensstemmelse hermed. Man kan juridisk rejse det spørgsmål, om det var en bindende forudsætning for Folketinget, at man ikke senere kunne ændre det til flertalsafgørelser, men Justitsministeriet har ikke fundet juridiske holdepunkter for en sådan opfattelse. Om det for nogle har været en politisk forudsætning, er et politisk spørgsmål.

Ole Hasselgaard sagde i relation til Morten Messerschmidts supplerende spørgsmål baseret på Maastrichtdommen, at det afgørende vedrørende suverænitetsafgivelse ikke er, om man på et område vedtager 3 eller 200 direktiver om året. Om EF-Domstolen vil være mere eller mindre aktiv er heller ikke relevant.

Ole Hasselgaard var klar over, at Maastrichtdommen var afsagt i 1998 og vedrører det traktatgrundlag, der gjaldt frem til 1993. Maastrichtdommen er ikke en åbenbaring med en fremtidssikring. Man skal vurdere, om præmisserne stadig væk holder stik. Men det gør man også efter bedste evne i redegørelsen, hvor man søger at tage højde for senere traktatændringer. Det er ikke Justitsministeriets opfattelse, at der er ændret på de grundlæggende præmisser, som Højesteret stiller op i dommen fra 1998. Allerede før Maastrichtdommen anvendte EF-Domstolen Den Europæiske Menneskerettighedskonvention i sin praksis, og unionsborgerskabet var også et begreb, der var opfundet, før Maastrichtdommen blev afsagt.

Det er rigtigt, som Morten Messerschmidt siger, at man ikke mere har den samme opdeling mellem 1. og 3. søjle. Vi er så i første omgang uden for samarbejdet på det retlige område, men hvis vi på et tidspunkt beslutter at gå med, mente Ole Hasselgaard ikke, det ændrede på de grundlæggende præmisser i dommen. Han tilføjede, at når det gælder 2. søjle, er der udtrykkeligt indsat i artikel 308, stk. 4, at den ikke gælder på FUSP-området.

Ole Hasselgaard svarede på Lone Dybkjærs spørgsmål om menneskerettighedskonventionen, at Lissabontraktaten siger, at Unionen kan tiltræde konventionen, og så siger den, at den dag Unionen vælger at gøre det, skal landene hjem og ratificere den beslutning i overensstemmelse med deres nationale procedurer. Der skal så anvendes den samme procedure som ved tiltrædelse af en konvention i FN, nemlig grundlovens § 19, for på det tidspunkt ligger teksterne der. Vi har altså ikke overladt stafetten til EU endnu, vi har stadig væk fat i snoren. Det vil

### 3. Europaudvalgsmøde 6/12-07

være de kompetente danske myndigheder, der til den tid skal tage stilling til det. Men der bliver tale om de på det tidspunkt allerede kendte regler. Det vil sige, der bliver ikke tale om at overlade til nogle andre at fastsætte nogle regler, vi på det tidspunkt endnu ikke kender. Det er den tekniske forklaring på, at det ikke er en § 20 situation.

**Nina Holst-Christensen** svarede på spørgsmålene vedrørende Charteret for Grundlæggende Rettigheder. Man skal være opmærksom på, at charteret først og fremmest forpligter EU's institutioner, når de handler, og medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten. Der er trods alt stadig væk aspekter, der falder uden for EU-rettens anvendelsesområde. Som justitsministeren var inde på, fremgår det udtrykkeligt af traktatens artikel 6, at charterets bestemmelser ikke på nogen måde udvider Unionens beføjelser som fastsat i traktaten. Dette gentager man i præambelen til charteret og i selve charteret. I øvrigt pegede Nina Holst-Christensen på en ting, som er ganske unik i en EU-retlig sammenhæng, nemlig at der er knyttet ganske fyldige forklaringer til charteret, og for at give dem en så tæt tilknytning til charteret som muligt har man henvist til dem i artikel 6, stk. 1, sidste punktum. Charteret skal altså fortolkes med behørig hensyntagen til disse forklaringer. I øvrigt gjorde Nina Holst-Christensen opmærksom på, at EF-Domstolen allerede i dag henviser til charteret, men kun for at understøtte argumentationen. I dag bruges charteret altså ikke ekspansivt.

Nina Holst-Christensen svarede på spørgsmålene om intellektuel ejendomsret, at det følger af EF-Domstolens praksis, at intellektuel ejendomsret hverken er varer eller tjenesteydelser, og derfor er der ikke mulighed for, at EU i dag kan regulere det med hjemmel i bestemmelserne herom. Det er baggrunden for, at man har vedtaget en lang række retsakter vedrørende beskyttelsen af intellektuel ejendomsret efter artikel 308.

Hun forstod indlægget fra Anne Grete Holmsgaard vedrørende de intellektuelle rettigheder sådan, at Anne Grete Holmsgaard mente, vi her har at gøre med et nyt område. Til det måtte hun sige klart og fyndigt: Nej, det har vi ikke. EU har allerede i dag i medfør af artikel 308 reguleret området. Når man traktatfæster en kompetence vedrørende intellektuelle rettigheder, er det derfor ikke et nyt område.

I anledning af Svend Aukens spørgsmål om, hvad det egentlig betyder, at man har taget charteret ud af traktaten og kun henviser til det, sagde Nina Holst-Christensen, at det er et af de få punkter, hvor hun var enig i JuniBevægelsens modredegerelse, hvor der står, at juridisk er der ingen forskel. I dag er charteret alene politisk bindende, men ved at henvise til charteret i traktaten kommer det på traktatniveau og bliver juridisk bindende. Det betyder, at hvis man skal ændre i charteret, så kan man ikke bare gøre det.

Nina Holst-Christensen sagde i anledning af Helle Sjelles spørgsmål, at charteret nu bliver gjort juridisk bindende i modsætning til i dag, hvor det alene er politisk bindende, men realiteten er jo, at EU-institutionerne i den grad allerede har taget det til sig. Hun kunne ikke give garantier for, at EF-Domstolen ikke i højere grad

### 3. Europaudvalgsmøde 6/12-07

ville henvise til charteret, men hun mente ikke, der ville blive tale om nogen forskel.

**Svend Auken** bad om, at man får et notat om de intellektuelle rettigheder.

Han mente, man fik en glimrende illustration af, at jura ikke er en eksakt videnskab, ved at Nina Holst-Christensen argumenterede vældig fornuftigt for, at det ikke gør nogen forskel, om charteret er med i traktaten eller man blot henviser til det, mens det medlem af det hollandske statsråd, som skulle være med i ekserptheringen fredag, Hanna G. Sevenster, var af en anden opfattelse.

**Per Clausen** sagde i anledning af justitsministerens svar om, at regeringen først på tirsdag ville tage stilling til, om der skulle være folkeafstemning, at han nok ville blive overrasket, hvis regeringen og regeringspartierne på tirsdag ville gå ind for en folkeafstemning.

I anledning af justitsministerens sammenligning med det at være jomfru sagde Per Clausen, at hvis man forestiller sig, at en person helt frivilligt er indgået i et seksuelt samkvem med en eller flere andre mennesker, så ville de fleste mennesker nok mene, der ville være ganske voldsomt, hvis det i fremtiden skulle være overladt til flertalsafgørelser, om vedkommende skulle indgå i sådanne samkvem.

**Morten Messerschmidt** erklærede sig uenig i, at man kun kan anvende artikel 308, hvor vi allerede har afgivet suverænitet. Pointen er netop, at den kan anvendes i forbindelse med formålsbestemmelserne, og ved formålsbestemmelserne afgiver vi ikke suverænitet i grundlovens forstand.

Han fastholdt, at det er den for ja-siden allermest gunstige definition af suverænitetsafgivelse, man anlægger, og mente, det var en forældet definition.

**Lone Dybkjær** bad om at få en liste over de tilfælde, hvor man hidtil havde base-ret retsakter på artikel 308. Hun mente ikke, det ville være uoverkommeligt, og tilføjede, at i de tilfælde, hun havde kendskab til, hvor man havde brugt denne hjemmel, mente hun, det havde været helt fornuftigt.

NOT **Justitsministeren** lovede Svend Auken at fremsende et notat om intellektuelle rettigheder.

NOT **Justitsministeren** lovede at fremsende det af Lone Dybkjær ønskede notat.

**Formanden** takkede justitsministeren og hendes embedsmænd. Han mente, der stadig væk var mange spørgsmål, som man ikke kunne blive enige om, men man havde i hvert fald fået ualmindeligt gode og saglige besvarelser.