

Christiansborg, den 16.marts 2001

**Til udenrigsministeren, Folketingets formand
og Folketingets Europaudvalg****Notat om mangler i regeringens Redegørelse om visse
forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks
ratifikation af Nice-traktaten***Af Keld Albrechtsen, EU-ordfører for Enhedslisten*Indledning

Regeringen har med Nice-traktaten signaleret, at den for fremtiden kun ønsker at gennemføre folkeafstemninger om ændringer af unionstraktaten i de situationer, hvor der i juridisk forstand er tale om suverænitetsoverladelse efter Grundlovens §20 (eller hvis de 4 undtagelser berøres).

Dette indebærer et brud med den praksis eller forfatningssædvane som vi har haft siden 1986, nemlig den tradition, at alle væsentlige ændringer af unionstraktaten skal afgøres ved folkeafstemning (i 1986 var der folkeafstemning, selv om der efter regeringens opfattelse ikke var tale om suverænitetsoverdragelse).

Samtidig indebærer regeringens redegørelse om forholdet mellem Nice-traktaten og Grundloven, at det juridiske suverænitetsbegreb reelt tømmes for konkret indhold. Hvis regeringens redegørelse og dens fortolkning lægges til grund også i fremtidige situationer i forbindelse med nye traktater, så vil også disse nye traktater efter al sandsynlighed kunne tiltrædes uden folkeafstemning.

Dette hænger sammen med, at regeringen har tolket Amsterdam-traktatens anvendelsesområde så bredt, at det bliver svært at forestille sig nye områder som ikke vil kunne overlades til EU inden for denne ramme. Eller med andre ord: EU har allerede de beføjelser på næsten alle områder, som indebærer at nye traktatbestemmelser kan indføres om overførsel af magt fra Folketing og danske domstole til EU, uden at det efter regeringens opfattelse i juridisk forstand vil udløse en folkeafstemning.

Vi risikerer derfor at også den næste traktat, der skal forhandles på en regeringskonference i 2004, efter regeringens fortolkning vil kunne vedtages uden folkeafstemning. Denne traktat kan få karakter af en egentlig forfatningstraktat eller med statsministerens udtryk "en grundtraktat". Med den tankegang, som er indbygget i regeringens redegørelse, så kan der foretages vidtgående ændringer af

institutionernes opbygning, stemmeregler, regler om repræsentation i institutionerne osv. uden at dette indebærer suverænitetsoverdragelse. Når Danmark efter regeringens opfattelse kan afgive retten til at udpege en kommissær, så kan Danmark vel også uden at det kaldes suverænitetsoverdragelse i næste omgang tiltræde regler, der reelt gør kommissionen til en unionsregering, f.eks. med en unionsstatsminister, der udpeges af EU-parlamentet. Det er svært at se hvor grænsen går, før befolkningen skal spørges, hvis der overhovedet er en sådan grænse.

Ud fra et demokratisk synspunkt er vi altså nået til en uholdbar situation og det kan ende med at det bliver fast praksis at spørgsmålet om Danmarks tiltrædelse til nye traktater ikke i sidste instans afgøres af vælgerne og heller ikke af Folketinget, men af Højesteret. For hvis Folketinget kobler befolkningen ud, så må det forudses at nye unionstraktaters gyldighed vil blive indbragt for domstolene. Det er ikke i længden holdbart at det skal være domstolene, der er sidste instans i en forfatningsdebat. Sidste instans i en forfatningsdebat kan og må kun være befolkningen selv.

Regeringens redegørelse

Regeringen har offentliggjort en redegørelse af 26. februar 2001 om forholdet mellem Nice-traktaten og Grundloven. Redegørelsen når frem til den konklusion, at dansk tiltrædelse af Nice-traktaten ikke indebærer suverænitetsoverladelse og at det derfor ikke er nødvendigt at bruge proceduren i Grundlovens § 20.

Efter min opfattelse er regeringens redegørelse behæftet med så alvorlige og omfattende mangler, at dens konklusion ikke kan lægges til grund for Folketingets behandling af lovforslaget om dansk tiltrædelse af Nice-traktaten (L 179, Forslag til lov om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber og Den Europæiske Union).

Derfor er der behov for en af regeringen uafhængig ekspertundersøgelse af forholdet mellem Grundloven og Nice-traktaten og af spørgsmålet om, hvorvidt Nice-traktaten på et eller flere punkter indebærer et brud på forudsætningerne for det danske EU-medlemskab, dvs. et brud på de forudsætninger, som godkendelsen af traktaterne ved folkeafstemningerne i 1998, 1993, 1986 og 1972 hviler på.

Blandt disse forudsætninger for den danske befolknings godkendelse af traktaterne er de fire danske undtagelser, vetoretten samt Danmarks ret til at udpege en EU-kommissær. Nice-traktaten berører næppe direkte de fire undtagelser, men underminerer til gengæld de to andre forudsætninger.

Hertil kommer, at flere konkrete bestemmelser i Nice-traktaten rejser spørgsmålet om suverænitetsoverdragelse - og at regeringens redegørelse ikke går tilstrækkeligt i dybden på disse områder til at give svaret på spørgsmålet.

Sammenfattende mener jeg, at Nice-traktaten dels bryder med væsentlige forudsætninger for det danske EU-medlemskab og dels indeholder nye beslutningsmetoder (herunder det såkaldte tættere samarbejde) som af et flertal i EU's ministerråd kan bruges til at flytte grænserne for traktatens anvendelsesområde, altså reelt gennemføre traktatændringer uden at følge den foreskrevne fremgangsmåde med afholdelse af regeringskonference og ratifikation i hvert enkelt land.

Alt i alt er det min opfattelse, at regeringens konklusion er forkert.

Jeg har ikke på nuværende tidspunkt haft tid til at undersøge alle kringelkroge og alle bestemmelser i Nice-traktaten. Derfor kan der være flere mangler i regeringens Redegørelse end dem, jeg i denne omgang kan pege på. Jeg har set på følgende problemer:

1. Vetoretten - som er forudsætningen for det danske EU-medlemskab - undermineres af Nice-traktaten og vil helt forsvinde, når udvidelsen af EU er gennemført.
2. Danmarks ret til at udpege en EU-kommissær er en forudsætning tiltrædelsen af Amsterdamtraktaten.
3. Øgede beføjelser for EU-kommissionen i WTO medfører, at et flertal af medlemslandene kan flytte traktatens grænser - og altså udvide traktatens anvendelsesområde.
4. De nye regler om tættere unionssamarbejde indebærer i realiteten en metode til at gennemføre traktatændringer - eller i hvert fald udvidende fortolkninger af traktatens anvendelsesområde - uden ratifikation i medlemslandene.
5. Nye regler om en statut for såkaldte europæiske partier giver EU mulighed for at diskriminere mod danske partier.

Ad 1.

Vetoretten som forudsætning for Danmarks EU-medlemskab

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

Folketinget bekræftede i fuldstændig klar og ufortolkelig form i 1986 " i forbindelse med med ratifikationen af EF-pakken at præcisere, at vetoretten i henhold til Luxembourgforliget er en forudsætning for

danske medlemskab, som det har været tilfældet siden Danmarks indtræden i EF 1.januar 1973." (Tillægsbetænkningen til lovforslag nr. 200 om Danmarks tiltrædelse af EF-pakken, Folketingets forhandlinger B.sp.1791, 1985-86) .

Der har ikke siden fra nogen dansk regerings side været rejst nogen tvivl om, at dette fortsat er gældende.

Vetoretten er således en forudsætning for gyldigheden af den suverænitetssafgivelse, som har fundet sted ved tiltrædelse af traktaterne om EF og EU. Eller sagt på en anden måde:

Den danske befolkning har godkendt dansk tiltrædelse af traktaterne på den bestemte forudsætning, at vi har vetoretten - og derfor kan vetoretten ikke fjernes uden at befolkningen spørges. Statsministeren har ved flere lejligheder fastslået, at de fire danske undtagelser tilhører befolkningen og kun kan ophæves af befolkningen. Det samme gælder helt indlysende om vetoretten. Vetoretten er såvel en juridisk som en politisk gyldighedsbetingelse.

Hertil kommer, at en fjernelse af vetoretten kvalitativt vil ændre EU's overnationale karakter. Grunden til at vetoretten spiller så stor en rolle, at den ligefrem er forudsætningen for EU-medlemskabet er naturligvis, at vetoretten sikrer, at der ikke imod Folketingets vilje kan vedtages EU-lovgivning, som f.eks. strider mod Grundloven, overskrider traktatens anvendelsesområde eller griber ind i danske vitale interesser, f.eks. det kommunale selvstyre eller det danske skatte- og velfærdssystem. Dermed sikres, at Folketinget kan håndhæve traktatens grænser og gribe ind, hvis EU vedtager retsakter med virkning for Danmark på områder, hvor Danmark ikke har overdraget suverænitet. Vetoretten er altså i juridisk forstand et instrument, der kan sikre, at regering og Folketing kan overholde grundlovens krav om at suverænitet kun kan overlades til EU i "nærmere bestemt omfang".

Nice-traktaten indebærer, at det i praksis bliver umuligt bruge Luxembourgforligets vetoet, når en række nye medlemsstater er optaget. Det antages i dag, at vetoretten anerkendes af Frankrig, Storbritannien, Sverige, Grækenland og Danmark. Landene i denne såkaldte "vetoklub" rykker det land til undsætning, som påberåber sig vetoretten i en konkret sag - og landene udgør i dag tilsammen et blokerende mindretal i EU's ministerråd. Når udvidelsen af EU er gennemført vil de ovennævnte fem lande ikke længere kunne blokere en beslutning (se bilag 1). Dette skyldes, at de nye afstemningsregler i Nice-traktaten ikke tager højde for sikringen af vetoretten. Frankrig og Storbritannien prioriterede deres egne stemmevægte og de store landes kontrol med magten i EU's ministerråd højere end bevarelsen af vetoretten.

Regeringen ville kunne løse problemet, hvis den inden en dansk ratifikation kan få en bindende aftale med lande som Polen og Tyrkiet om at disse lande i tilfælde af EU-medlemskab vil indtræde i "veto-

klubben". Men det er næppe sandsynligt, at regeringen vil arbejde for en sådan aftale.

Ad 2.

Opretholdelse af den danske kommissærpost som forudsætning for tiltrædelse af Amsterdam-traktaten

Siden 1972 har det været en forudsætning for det danske EF- og EU-medlemskab, at Danmark har ret til at udpege en EU-kommissær. Det har hele tiden været en så indlysende forudsætning, at den ikke på samme måde som vetoretten er blevet understreget af Folketinget i en betænkning, for retten til at udpege en kommissær fremgår jo glasklart af selve traktaten og har hele tiden gjort det. Intet parti har mig bekendt nogensinde stillet forslag om at opgive denne ret, tværtimod har skiftende regeringer altid haft som grundholdning, at Danmark skal bevare retten til at udpege en kommissær.

Dette blev senest understreget i forbindelse med Amsterdam-traktaten, se nedenfor.

Nice-traktaten indebærer at der i fremtiden, når der er 27 medlemslande i EU, skal indføres en rotationsordning for kommissærposter, således at landene på skift mister retten til at udpege en kommissær. Danmark forpligter sig juridisk til at godkende en sådan ordning og kan kun modsætte sig detaljer i ordningen, f.eks. er det endnu ikke afgjort om der skal være 15, 17 eller 20 kommissærposter. Det mest sandsynlige er jo nok, at det vil lande på 15 – 20 kommissærposter, men det afgørende i forhold til Grundloven er den simple kendsgerning at Danmark på forhånd accepterer at afgive kommissærposten i perioder. I regeringens forhandlingsoplæg til det, der blev Amsterdam-traktaten, var det danske krav om at bevare kommissærposten klart markeret og udenrigsministeren fastslog meget klart den danske position i et svar på spørgsmål nr. S 670 af 27. november 1996 af Keld Albrechtsen (EL):

"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 et bilag til betænkningen til lovforslag L 1 om Danmarks tiltrædelse af Amsterdam-traktaten og lå således både til grund for folkeafstemningen den 28. maj 1998 og Folketingets efterfølgende godkendelse af ratifikationen. I sit svar understreger udenrigsministeren, at forudsætningen om, at hvert land skal være repræsenteret i kommissionen, er nødvendig af hensyn til befolkningen og netop derfor må det anses for en helt afgørende forudsætning for gyldigheden af de beslutninger, der er truffet ved vores folkeafstemninger. Man kan udtrykke det således, at kommissærposten ligesom de fire undtagelser og vetoretten tilhører befolkningen og udgør en del af den kontrakt som ved folkeafstemningen den 28. maj 1998 blev indgået mellem Folketinget

og befolkningen, en kontrakt som selvsagt ikke kan ændres uden befolkningens godkendelse.

I Justitsministeriets redegørelse anerkender ministeriet at en nærmere vurdering af om en indførelse af rotationsordningen indebærer suverænitetsoverladelse blandt andet må bero på en bedømmelse af den hidtidige traktat og tiltrædelseslov og disses forudsætninger. Det er derfor særdeles beklageligt, at ministeriets notat slet ikke nævner, at udenrigsministeren både over for Folketinget og befolkningen og i forhandlingerne med de øvrige regeringer faktisk gjorde opretholdelsen af kommissærposten til en forudsætning, således som det fremgår af ovenstående svar. Selve bemærkningerne til tiltrædelsesloven fra 1998 må tolkes i samme retning. Her står at kommissionen vil bestå af en person fra hvert medlemsland på tidspunktet for ikrafttrædelse af den første udvidelse af Unionen og at dette i praksis indebærer at de store lande skal afgive hver en kommissær. Men der end ikke antydes, at den danske kommissærpost på et senere tidspunkt skulle kunne afgives. Sammenholdt med udenrigsministerens ovennævnte svar kan der ikke herske gnist af tvivl om at befolkningen fik det signal, at vi beholder kommissærposten.

Ved overdragelse af lovgivende magt til EU afgives ikke alene beføjelsen til at vedtage love, men også retten til at fremsætte dem, den såkaldte initiativret. I EU har kommissionen monopol på at kunne fremsætte lovforslag, medlemslandene og EU-parlamentet kan ikke. Derfor er retten til at udpege en kommissær et medlemslands eneste andel i initiativretten. En fjernelse af denne ret vil altså grundlæggende ændre EU's karakter, idet initiativretten så vil blive forvaltet af et organ, der ikke afspejler samtlige medlemslande. Problemet kunne løses ved at give medlemslandene ret til at fremsætte lovforslag i EU's ministerråd, men mig bekendt har regeringen ikke arbejdet for en sådan ordning.

EF-retseksperter lic.jur. Peter Vesterdorf fra Håndværksrådet udtaler i Information den 6. januar 2001 at en rotationsordning udgør et alvorligt brud på et af de bærende principper for EU-samarbejdet, nemlig princippet om at alle medlemslande skal være til stede under forhandlinger og skal alle have mulighed for at blive hørt. Han siger til avisen, at Nice-traktaten på den baggrund bør udløse en §20-procedure ifølge Grundloven. I Berlingske Tidende den 22. november 2000 udtalte han, at hvis vi mister vor kommissær er der tale om en fundamental ændring af EU's karakter og ændrede forudsætninger for den danske tilslutning til EF. Professor i statsret ved Københavns Universitet Henning Koch udtalte ved samme lejlighed, at hvis vi går over til en situation, hvor de små nationer kan trykkes af de store, så er der tale om en væsentlig ændring af magtstrukturerne i føderal retning. Det er netop hvad der efter min mening sker med Nice-traktaten, fordi indførelsen af en rotationsordning sammenholdt med fjernelsen af Luxembourg-forligets vetoret og gennemførelsen af ændrede afstemningsregler i ministerrådet, der klart favoriserer de store lande på de små landes bekostning, helt entydigt peger i føderal retning. Der må således gennemføres en undersøgelse og

bedømmelse af den samlede ændring af magtfordelingen i EU, som disse forskellige bestemmelser i Nice-traktaten medfører.

Sammenlagt er der efter min opfattelse tale om at Nice-traktaten bryder med en af de afgørende forudsætninger for Amsterdam-traktaten og at indførelsen af en rotationsordning ændrer karakteren af EU i et sådant omfang at en gennemførelse heraf vil kræve anvendelse af proceduren i Grundlovens §20.

Ad 3.

EU's udvidede beføjelser i WTO.

Nice-traktaten indebærer, at nogle emneområder i handelspolitikken (vedrørende handel med tjenesteydelser og handelsrelaterede aspekter af intellektuel ejendomsret) bliver overført til EU's enekompetence. Det betyder, at EU (Kommissionen og Rådet) får enekompetence til at forhandle og indgå internationale aftaler på medlemsstaternes vegne indenfor disse emneområder, hvor der tidligere kun var tale om "potentiell kompetence". Den potentielle kompetence gav de enkelte lande mulighed for at afvise overførsel af kompetence til EU, og i stedet føre selvstændige forhandlinger på områderne tjenesteydelser og intellektuel ejendomsret. Den potentielle kompetence betød desuden, at muligheden for at kræve national ratifikation af færdige aftaler eksisterede.

Indenfor området, hvor EU har enekompetence, træffes beslutninger om mandat til EU-kommissionen ved kvalificeret flertal og Danmark har således ikke vetoret. Således heller ikke i sidste ende når en færdig aftale skal indgås. På dette sted er det værd at minde om de indledende bemærkninger om vetorettens betydning for Danmarks tiltrædelse af traktaterne.

Regeringen hævder, at der ikke sker suverænitetsovergivelse under art. 133. Argumentationen tager afsæt i traktatjuraen. Det fremgår af redegørelsen, at det vurderes, at overførslen af kompetence skete under Amsterdam-traktaten. Under Amsterdam-traktatens art.133, stk. 5. kan ministerrådet beslutte at overdrage EU enekompetencen for så vidt angår forhandlinger og indgåelse af aftaler om intellektuel ejendomsret og tjenesteydelser. Denne mulighed er dog aldrig brugt.

Under Nice-traktaten vil det ikke længere være muligt for f.eks. Danmark at modsætte sig overdragelsen af enekompetencen til EU. Spørgsmålet er om det så ikke også betyder, at der de facto afgives suverænitet. Danmark mister muligheden for at modsætte sig kompetenceoverdragelse, hvad der i sidste ende kan betyde, at Danmark vil blive tvunget til at implementere en aftale indgået i WTO i EU's navn, som både et flertal i Folketinget og regeringen ikke støtter. Sker det ikke, vil den endelige afgørelse af en eventuel konflikt, kunne afgøres ved EF-domstolen.

Endelig er der spørgsmålet om den præcise fastsættelse af enekompetencens grænser. Her er problemet, at med indførelsen af flertalsafgørelser i EU på de pågældende områder, så vil et flertal i

EU's ministerråd kunne vedtage en udvidende fortolkning af traktatens grænser i forbindelse med konkrete beslutninger om forhandlingsmandat til kommissionen og efterfølgende godkendelse af aftaler i Rådet.

Dette er en særdeles nærliggende risiko netop på dette område. I et forsøg på at mindske denne risiko, er der indsat en bestemmelse i den nye art.133, som siger, at en aftale ikke kan indgås af Rådet, hvis den overskrider EU's interne beføjelser, dvs. traktatens anvendelsesområde. På de områder, vi her har med at gøre, er dette anvendelsesområde ikke kortlagt med nogen sikkerhed - og den ny traktatbestemmelse strider derfor mod Grundlovens regel om, at beføjelser kun må overlades til EU i nærmere bestemt omfang.

Netop indenfor handelspolitikken vil en udvidende fortolkning af unionstraktatens principper om kapitalens og varernes fri bevægelighed og af de to "gummiparagraffer" (art. 94 og art. 308) rækkevidde uden tvivl åbne op for en udvidelse af traktatens anvendelsesområde, som langt overstiger hvad Højesteret lagde til grund ved bedømmelsen af den ene af de to gummiparagraffer (art. 308, tidligere art. 235) i dommen fra 1998. Højesteret understregede her det forhold, at vedtagelse efter art. 308 kun kan ske ved enstemmighed og at artiklen under ingen omstændigheder kan bruges til at fastsætte bestemmelser som reelt er traktatændringer. Men disse to forudsætninger kan ikke opretholdes med Nice-traktatens art. 133.

Et eksempel på en mulig udvidelse af traktatens anvendelsesområde kan være spørgsmålet om den offentlige sektor af centrale tjenesteydelser, såsom vandforsyning. Nice-traktaten åbner for muligheden for en aftale i WTO om privatisering eller anden omfattende liberalisering af vandforsyning. En delaftale om vandforsyning under GATS, som det tidligere er set med aftalen om finansielle tjenesteydelser, kan gå langt i denne retning. Det er i denne forbindelse tvivlsomt om en sådan aftale ligger inden for traktatens anvendelsesområde. Muligheden for omfattende harmonisering af drikkevandsområdet er ikke eksplicit indskrevet i traktaten, men området vandforsyning kan, ligesom området "direkte skatter" (se under afsnittet om "Tættere unionssamarbejde") drages ind under traktaten gennem en flertalsbeslutning i EU's Ministerråd.

Uanset det juridiske spørgsmål er der således under alle omstændigheder tale om et stort tab af national kontrol og parlamentarisk kontrol med beslutningerne. Det er ikke min holdning, at Europaparlamentet kan eller skal erstatte den nationale parlamentariske kontrol med EU's optræden i WTO, men det er en skærpente omstændighed ved Nice-traktaten, at nationale parlamenter fratages muligheder for kontrol med processen, uden at Europaparlamentets beføjelser udvides.

Højesteret lagde i sin dom stor vægt på Folketingets parlamentariske kontrol.

Netop de kommende TRIPS- og GATS-aftalerevisioner kan få overordentlig stor betydning for samfundsudviklingen globalt og i Danmark. Indenfor TRIPS handler det om spørgsmål indenfor bl.a. patentrettigheder, herunder f.eks. ejendomsretten til vore gener, bioteknologi, medicin o.s.v. Det handler om kontrollen med nye teknologier, som kan forandre verden og gøre nogle rige og mægtige, andre fattige og udstødte. Indenfor GATS kan det medføre yderligere afregulering og liberalisering med bl.a. øget udbud og udlicitering til følge indenfor det offentlige område. Det handler f.eks. om liberalisering af tjenesteydelser indenfor vandforsyning, affaldshåndtering, miljøanlæg, offentlige skove, kulturanlæg, fængsler, plejehjem o.s.v. Dette bør ses i sammenhæng med en eventuel ny generel WTO-runde med investeringsaftaler o.s.v. Alt i alt kan resultatet blive en globalisering uden demokrati, en rå kapitalisme uden menneskeligt ansigt.

Problemet med art. 133 skal herudover ses i sammenhæng med Nice-traktatens art. 229a. om indførelse af en EF-domstol for intellektuel ejendomsret. Et forslag til en lov herom er allerede fremsat af EU-kommissionen og behandles i øjeblikket i Ministerrådet. Forslaget kan først gennemføres, hvis der skabes hjemmel herfor ved ratifikationen af Nice-traktaten. Der er ingen tvivl om at gennemførelsen af en sådan ny EF-domstol vil kræve overladelse af suverænitet efter Grundlovens §20, hvilket da også erkendes af regeringen, men i Justitsministeriets redegørelse udskydes spørgsmålet om suverænitetsoverladelse ind til det tidspunkt, hvor EU's lov skal gennemføres, idet en sådan beslutning i givet fald skal vedtages af medlemsstaterne "i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser". Det må anses for betænkeligt at udskyde en sådan afklaring til et senere tidspunkt i en situation, hvor den pågældende lovgivning allerede er under gennemførelse i EU's ministerråd. Det skal i den forbindelse også bemærkes, at hvis regeringen vil fastholde, at der blev overdraget suverænitet under Amsterdam-traktatens art. 133 stk. 5, så er det umuligt at fastholde, at der ikke overdrages suverænitet under Nice-traktatens art. 229a. Teknikken er nemlig den samme: Der skabes mulighed for at Ministerrådet på et senere tidspunkt beslutter at udvide EU's kompetence.

Ad 4.

Tættere unionssamarbejde som redskab til udvidelse af traktatens anvendelsesområde

Tættere unionssamarbejde kan med de nye regler i Nice-traktaten betegnes som en metode til at få vedtaget retsakter selv om der ikke kan samles det nødvendige antal stemmer herfor i EU's ministerråd. Efter de nuværende regler om tættere samarbejde kan dette kun etableres ved enstemmighed. Men efter Nice-traktatens regler kan det ske ved en flertalsbeslutning, også på områder – f.eks. skatteområdet – hvor beslutninger træffes med enstemmighed.

Det betyder at et flertal i EU's ministerråd får mulighed for at gennemføre en lovgivning på områder, hvor et eller flere lande hidtil

har kunnet blokere en beslutning og på områder, hvor forslag om indførelse af kvalificeret flertal blev afvist under regeringskonferencen i Nice.

Dermed bliver tættere unionssamarbejde en metode til at omgå traktatfæstet vetoret og dermed i realiteten et redskab til at gennemføre en traktatændring uden at anvende den foreskrevne procedure for gennemførelse af traktatændringer (med ratifikation efter de nationale forfatningers bestemmelser).

Lad mig beskrive problemet med et eksempel:

Det franske EU-formandskab foreslog i Nice, at EU skulle have udtrykkelig hjemmel til at lovgive om direkte skatter, altså personskatter, fradragsordninger m.v. EU-kommissionen havde længe presset på for at få indført ensartede regler om bl.a. pensionsbeskatning (ret til fradrag ved indbetaling til pensionsordninger i udlandet). Hvis kommissionens forslag om harmonisering af pensionsskattereglerne gennemføres vil det trække tæppet væk under den danske pensionsafkastsskat.

Men kan der gennemføres sådanne nogle former for tættere unionssamarbejde på områder, hvor Danmark ikke har overladt suverænitet, men hvor et flertal i EU's ministerråd imod Danmarks vilje vedtager en traktatfortolkning gående ud på at dette område nu ligger indenfor traktatens anvendelsesområde? Højesteret fastslog i sin dom, at hvis det med den fornødne sikkerhed kan fastslås at en EF-retsakt ligger udenfor suverænitetsafgivelsen ifølge tiltrædelsesloven, må danske domstole anse en sådan EF-retsakt for uanvendelig i Danmark. (EU-kommissionen forbereder faktisk i øjeblikket en sag mod Danmark ved EF-domstolen om netop pensionsfradraget og hvis Danmark taber denne sag vil der faktisk opstå en sådan konflikt mellem EU-ret og dansk ret.)

Regeringen forsøger i sin redegørelse at berolige os med, at tættere samarbejde kun må etableres indenfor traktatens anvendelsesområde. Men regeringen har selv lagt op til at anvendelsesområdet kan udvides gennem traktatfortolkning. Det betyder, at hvis der indføres et tættere samarbejde så vil et flertal i Ministerrådet naturligvis hævde, at dette samarbejde ligger indenfor traktatens rammer og det vil en dansk regering kunne henholde sig til og dermed hævde, at Danmark også vil kunne deltage uden at der er tale om suverænitetsoverdragelse.

Lad mig illustrere problemet med et eksempel:

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) hvoraf det fremgik at direkte skatter er omfattet af Amsterdam-traktatens art. 94. På den måde sikrede regeringen sig, at hvis det franske forslag om indskrivning af direkte skatter i traktaten blev vedtaget, så ville det ikke udløse en folkeafstemning, for direkte skatter havde jo hele tiden været omfattet af art. 94, selv om der ganske vist ikke står et ord om direkte skatter i artiklen.

Den danske befolkning har aldrig ved nogen folkeafstemning og Folketinget har aldrig ved nogen beslutning med 5/6 flertal overladt beføjelser til EU til at vedtage lovgivning om direkte skatter, men alligevel benyttede regeringen altså lejligheden sidste år til at smugle direkte skatter ind i traktaten. Dette kan komme os dyrt at stå ved en kommende retssag ved EF-domstolen, hvor EU-kommissionen jo kan henvise til den udvidende danske traktatfortolkning. Men det kan altså også senere bruges af en dansk regering og et flertal i Folketinget til at trække Danmark med ind i et forstærket samarbejde om direkte skatter uden at gennemføre nogen traktatændring herom og uden at spørge befolkningen, altså reelt en ændring af traktaten udenom den foreskrevne procedure.

Ad 5.

Diskrimination mod danske partier

Nice-traktaten indeholder en hjemmel til at vedtage en statut om europæiske politiske partier (art. 191, stk.2) . Der er allerede fremsat et forslag herom fra EU-kommissionen. I første række handler det om, at partier kan få status som et såkaldt europæisk parti, hvis de opfylder en række betingelser. De kan så modtage økonomisk bistand fra EU. Forslaget må anses for diskriminerende over for danske partier, som ikke vil kunne opfylde betingelserne, bl.a. fordi partierne skal virke i mere end et land og sværge troskab til traktaten. Partier som Junibevægelsen, Folkebevægelsen, SF og Enhedslisten vil næppe kunne opfylde betingelserne og vil jo i hvert fald næppe alle sværge troskab til EU. Forslaget vil formentlig udelukke hele den europæiske venstrefløj fra ordningen. En sådan ordning er derfor i strid med den almindelige lighedsgrundsætning, som må antages at være en del af den danske forfatning og Danmark kan næppe efter Grundloven overlade suveræniteten til en international organisation med henblik på vedtagelse af regler, der groft tilsidesætter denne lighedsgrundsætning.

EU-parlamentet behandler i øjeblikket et forslag om europæiske partier fremsat af EU-kommissionen med henvisning til gummiparagraffen (art. 308). Det fremgår bl.a. af forslaget, at EU-parlamentet træffer afgørelse om, hvorvidt et europæisk parti overholder principperne for demokrati. Forslaget giver altså flertallet mulighed for at udelukke mindretallet efter et temmelig frit skøn.

Det er efter min opfattelse indlysende, at man ikke kan vedtage et sådant forslag med art. 308 som retsgrundlag, fordi noget sådant ligger klart udenfor Amsterdam-traktatens anvendelsesområde.

Hertil kommer at sigtet med at indføre "europæiske partier" er at en andel af EU-parlamentets pladser ved en kommende traktatændring skal besættes gennem valg med hele unionen som valgområde og disse europartier som opstillingsberettigede. Dette er ikke en del af Nice-traktaten, men denne hensigt må indgå i bedømmelsen af Nice-traktatens art.191, stk.2, idet denne artikel jo er med til at bane vejen for en sådan valgordning ved den kommende traktatrevision i 2004.

Tanken om sådanne unionsvalg er en endnu mere vidtgående form for føderalisme end vi kender fra f.eks. USA, hvor der ganske vist findes unionspartier, men hvor valgordningen dog er sådan indrettet, at senatorer og repræsentanter vælges i hver enkelt stat og hvor unionen ikke udgør et valgområde, end ikke ved valget af præsident (som vælges af en forsamling af valgmænd valgt i hver enkelt stat).

Ad.6

SAMMENFATTENDE KONKLUSION

Efter min opfattelse står det klart, at en dansk ratifikation af Nice-traktaten forudsætter,

- at den danske befolkning ved en folkeafstemning accepterer, at Nice-traktaten på afgørende punkter (vetoretten og repræsentationen i EU-kommissionen) ændrer forudsætningerne for det danske EU-medlemskab
- at den danske befolkning ved en folkeafstemning accepterer den overladelse af suverænitet, som vil være resultatet af Nice-traktaten, idet såvel bestemmelserne om handelspolitikken som den udvidede adgang til tættere unionssamarbejde muliggør en reel udvidelse af traktaternes anvendelsesområde og gør det umuligt for regeringen og Folketinget at håndhæve Grundlovens bestemmelse om at suverænitet kun må overlades i "nærmere begrænset omfang"
- at den danske befolkning ved en folkeafstemning accepterer den suverænitetsoverladelse som følger af en rotationsordning i EU-kommissionen med den virkning at en dansk udpeget kommissær ikke længere har andel i initiativretten, kommissionslovgivningen m.v.
- at den danske befolkning ved en folkeafstemning accepterer, at der indføres mulighed for diskrimination imod danske partier, hvilket strider mod en grundlæggende forudsætning for EU-medlemskabet, nemlig at EU ikke må krænke hverken sin egen eller den danske lighedsgrundsætning
- samt at det forinden afklares om de ovennævnte problemer samlet set er af så vidtrækkende størrelse, at en ratifikation af Nice-traktaten forudsætter en ændring af grundloven (således at der kan overlades suverænitet til EU i ikke nærmere bestemt omfang).

*BILAG 1: Note om evt. brug af vetoretten
forbindelse med Luxembourg-forliget*

*BILAG 2: Forslag til Folketingsbeslutning om dansk nej til
harmonisering af skatter og afgifter i EU*

BILAG 1:

Notat om evt. brug af vetoet i forbindelse med Luxembourg-forliget.

De fem lande som antages at bakke op bag Luxembourg-forligets vetoet er: Frankrig, England, Grækenland, Sverige og Danmark. (Se Politiken den 2. marts 2001).

Hvis EU bliver udvidet med samtlige 12 ansøgerlande så EU kommer op på 27 medlemslande, vil muligheden for at nedlægge veto af disse fem lande i forlængelse af Luxembourg-forliget ikke længere eksistere.

Ved en EU-udvidelse med alle ansøgerlande vil de 27 lande tilsammen have 345 stemmer i Ministerrådet i forlængelse af vedtagelserne i Nice-traktaten.

Et kvalificeret flertal af disse stemmer vil kræve enten 258 eller 255 stemmer.

De fem lande, som kunne bruge vetoet i forlængelse af Luxembourg-forliget, har tilsammen kun 87 stemmer, der i procent udgør 25.21%.

Da et kvalificeret flertal kræver mellem 72-74% kan denne gruppe ikke længere blokere for vedtagelser med kvalificeret flertal, da dette vil kræve mellem 26-28% af samtlige stemmer.

Det kan de heller ikke i forbindelse med dobbelt-flertals-argumentet, hvor et enkelt land kan kræve, at der bag det kvalificerede flertal også er mindst 62% af EU-landenes befolkninger.

De fem landes befolkning, i procent, udgør nemlig kun 29.69%, så der er langt over 62% bag et flertal i denne sammenhæng.

Det sidste argument, nemlig at der bag et kvalificeret flertal også skal stå et flertal af landene, kan heller ikke bruges til at blokere, da de fem lande jo klart udgør et mindretal af de 27 EU-lande.

Læs om baggrunden for Luxembourg-forliget og dets politiske brug i Jens-Peter Bonde's gennemgang side 67-69 i pjecen 'Folkestyret og EF', udgivet som et tillæg til Notat nr. 570, december 1990, samt en mere leksikonagtig gennemgang af selve baggrunden for Luxembourg-forliget i bogen 'Eurolex. Leksikon om europæisk samarbejde', udgivet af Gyldendal i 1972.

BILAG 2 :

Forslag til Folketingsbeslutning om dansk nej til harmonisering af skatter og afgifter i EU

fremSAT af Keld Albrechtsen (EL), Frank Aaen (EL) og Søren Kolstrup (EL)

Folketinget opfordrer regeringen til at meddele EU

- at Danmark siger nej til EU-kommissionens planer om skatteharmonisering
- at Danmark vil sige nej til planer om forstærket samarbejde på skatte- og afgiftsområdet og at Danmark under alle omstændigheder vil nægte at deltage i noget sådant
- samt at den danske regering i tilfælde af at EF-domstolen underkender de danske regler om fradrag for pensionsindbetalinger eller andre danske skatteordninger er indstillet på at lade danske domstole afgøre, om der her vil være tale om en situation hvor en EF-retsakt er uanvendelig i Danmark, fordi det med den fornødne sikkerhed kan fastslås, at den bygger på en anvendelse af traktaten, der ligger udenfor suverænitetsafgivelsen ifølge tiltrædelsesloven

Bemærkninger til forslaget

EU-kommissionen angriber nu kraftigt de danske regler om pensionsbeskatning. ifølge Politiken den 15.marts 2001 bebudede formanden for EU-kommissionen Romano Prodi, at han vil lægge pres på Danmark og de andre lande med særlige skatteregler på det kommende EU-topmøde.

Det danske skattesystem sættes altså nu under pres fra EU. Dels truer EU-kommissionen med at slæbe Danmark for EF-domstolen i spørgsmål om pensionsbeskatning og bilafgifter.

EU-kommissionens samlede strategi for en harmonisering på skatteområdet er grundigt beskrevet i skattekommissær Frits Bolkesteins tale af 17.marts 2000, offentliggjort på kommissionens hjemmeside under overskriften "Taxation and Customs Union". Siden da er det sket det, at kommissionen har udarbejdet en såkaldt reflektionsnote – omtalt i Børsen den 19.februar 2001, hvori kommissionen overvejer at anlægge retssag mod Danmark på spørgsmål om fradrag for pensionsindbetalinger og i spørgsmålet om bilbeskatning.

Dels kan Danmark rammes hvis Nice-traktaten og dermed nye regler om forstærket sam-arbejde træder i kraft. Bolkestein arbejder energisk for at få etableret et forstærket samarbejde netop på skatte- og afgiftsområdet, muligvis også for at få vedtaget en såkaldt endelig momsordning og andre harmoniseringer af personskatter og afgifter.

Den danske regering har arbejdet for at der i EU kunne indføres flertalsafgørelser på visse dele af afgiftsområdet (miljøafgifter m.v.),

men kommissionens strategi viser at det snarere vil være helt andre områder som kan blive genstand for tættere unionssamarbejde og derfor er det vigtigt at Danmark blokerer og ikke bliver inddraget i en harmonisering som kan underminere velfærdssystemernes finansieringsgrundlag.

Det er derfor påkrævet, at Danmark udarbejder en strategi mod EU's skatte-harmoniseringsplaner .

Det franske EU-formandskab foreslog i Nice at EU skulle have udtrykkelig hjemmel til at lovgive om direkte skatter, altså personskatter, fradragsordninger m.v. EU-kommissionen havde længe presset på for at få indført ensartede regler om bl.a. pensionsbeskatning (ret til fradrag ved indbetaling til pensionsordninger i udlandet). Hvis kommissionens forslag om harmonisering af pensionsskatte reglerne gennemføres vil det trække tæppet væk under den danske pensionsafkastsskat.

Men kan der gennemføres sådan nogle former for tættere unionssamarbejde på områder, hvor Danmark ikke har overladt suverænitet, men hvor et flertal i EU's ministerråd imod Danmarks vilje vedtager en traktatfortolkning gående ud på at dette område nu ligger indenfor traktatens anvendelsesområde? Højesteret fastslog i sin dom, at hvis det med den fornødne sikkerhed kan fastslås at en EF-retsakt ligger udenfor suverænitetsafgivelsen ifølge tiltrædelsesloven må danske domstole anse en sådan EF-retsakt for uanvendelig i Danmark. (EU-kommissionen forbereder faktisk i øjeblikket en sag mod Danmark ved EF-domstolen om netop pensionsfradraget og hvis Danmark taber denne sag vil der faktisk opstå en sådan konflikt mellem EU-ret og dansk ret.)

Regeringen forsøger i sin Redegørelse om forholdet mellem Grundloven og Nice-traktaten at berolige os med, at tættere samarbejde kun må etableres indenfor traktatens anvendelsesområde. Men regeringen har selv lagt op til at anvendelsesområdet kan udvides gennem traktatfortolkning. Det betyder, at hvis der indføres et tættere samarbejde så vil et flertal i ministerrådet naturligvis hævde, at dette samarbejde ligger indenfor traktatens rammer og det vil en dansk regering så henholde sig til og dermed hævde, at Danmark også vil kunne deltage uden at der er tale om suverænitetsoverdragelse.

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) hvoraf det fremgik at direkte skatter er omfattet af Amsterdamtraktatens art. 94. På den måde sikrede regeringen sig, at hvis det franske forslag om indskrivning af direkte skatter i traktaten blev vedtaget, så ville det ikke udløse en folkeafstemning, for direkte skatter havde jo hele tiden været omfattet af art. 94, selv om der ganske vist ikke står et ord om direkte skatter i artiklen.

Den danske befolkning har aldrig ved nogen folkeafstemning og Folketinget har aldrig ved nogen beslutning med 5/6 flertal overladt beføjelser til EU til at vedtage lovgivning om direkte skatter, men alligevel benyttede regeringen altså lejligheden sidste år til at smugle direkte skatter ind i traktaten. Dette kan komme os dyrt at stå ved en kommende retssag ved EF-domstolen, hvor EU-kommissionen jo kan henvise til den udvidende danske traktatfortolkning. Men det kan altså også senere bruges af en danske regering og et flertal i Folketinget til at trække Danmark med ind i et forstærket samarbejde om direkte skatter uden at gennemføre nogen traktatændring herom og uden at spørge befolkningen, altså reelt en ændring af traktaten udenom den foreskrevne procedure.

Derfor er det vigtigt at det nu ryddes op i dette juridiske morads. Det kan regeringen gøre ved overfor EU at tilkendegive at spørgsmål om bl.a. personskatter og fradragsregler ligger udenfor traktaten, at Danmark ikke vil acceptere tættere samarbejde på et grundlag der ligger udenfor traktaten og at Danmark i tilfælde hvor Danmark underkendes i sådanne spørgsmål ved EF-domstolen vil lade danske domstole afgøre om EF-domstolens afgørelser kan få virkning i Danmark eller må erklæres uanvendelige i dansk ret.