

F. t. beslutn. om EF-Domstolens arbejde

Beslutningsforslag nr. B 118. Fremsat den 20. marts 2007 af Morten Messerschmidt (DF), Kristian Thulesen Dahl (DF), Martin Henriksen (DF), Pia Kjærsgaard (DF), Hans Kristian Skibby (DF) og Peter Skaarup (DF)

Forslag til folketingsbeslutning om EF-Domstolens arbejde

Folketinget pålægger regeringen at arbejde for en ændring af reglerne for EF-Domstolens arbejde, således at domstolen direkte pålægges alene at holde sig til at træffe afgørelser i juridiske

uoverensstemmelser og fremover afstår fra at træffe politiske beslutninger, såkaldt policymaking.

Bemærkninger til forslaget

EF-Domstolen adskiller sig på en række både formelle og indholdsmæssige områder fra almindelige domstole. Dette skal dels ses i lyset af, at EU-samarbejdet som et overstatsligt organ adskiller sig fra, hvad man kender fra medlemslandene – således er det naturligt, at EF-Domstolens afgørelser har præjudiciel karakter over for medlemslandene, idet det i et fællesskab som det europæiske er nødvendigt med konnexitet i lov- og domsforståelsen – dels ses i lyset af, at EF-Domstolen særlig udspringer af en fransk, aktivistisk domspraksis, der adskiller sig fra eksempelvis den danske. Der knytter sig på denne baggrund et særligt problem til EF-Domstolens virke, nemlig begrebet policymaking. Begrebet, der er vidt behandlet i den juridiske litteratur, dækker over det forhold, at EF-Domstolen i en lang række sager ikke har holdt sig til alene at træffe afgørelser af rent juridisk karakter, men derimod har truffet afgørelser med vidtrækkende politiske konsekvenser – afgørelser, der på ingen måde kan siges at høre hjemme ved en domstol, men derimod burde have været truffet af medlemslandenes politikere. Politiseringen af EF-Domstolens afgørelser er et udtryk for, at domstolens dommere fortolker integrationsforpligtelserne i traktaten langt mere vidtgående end politikerne, som af demokratiske årsager må have opbakning i deres befolkninger. Forslagsstillerne ønsker, at udviklingsprocessen i EU skal ske i overensstemmelse med, hvad Europas befolkninger ønsker, og ønsker derfor, at EF-Domstolens politiske aktivisme hører op.

Inden for det seneste par år er der faldet en række domme, hvis indhold er af større politisk end juridisk rækkevidde. Således har EF-Domstolen udøvet policymaking i forbindelse med den meget omtalte sag C-176/03 (den såkaldte miljødom), hvor domstolen besluttede, at kompetence fra søjle III kunne flyttes til søjle I. Der var i denne sag tale om et traktatmæssigt anliggende, der på enhver måde må defineres som politisk – ikke juridisk – og derfor ikke burde have været et anliggende for EF-Domstolen, men derimod for Ministerrådet. Adskillelsen mellem de tre søjler i EU-samarbejdet er central, fordi der heri ligger en adskil-

else af magtudøvelsen. Mens søjlerne II og III er mellemstatslige og det suverænt er medlemsstaterne, der har magten, fordi forslagene vedtages i enighed, og EF-Domstolen kun har meget begrænset kompetence, har EF-Domstolen under søjle I fuldstændig magt til at fortolke og afgøre retsakter, ligesom det er Kommissionen, der har eneret til at fremsætte forslag, der som oftest vedtages med flertalsafgørelse, efter at Europa-Parlamentet er blevet hørt. Der er derfor afgrundsdyb forskel på, hvem der inden for de tre søjler har indflydelse på udformningen af lovene. Af den grund er det skræmmende, at EF-Domstolen træffer beslutninger om ophævelse af skellet mellem søjlerne. At der er tale om en rent politisk afgørelse, som desværre blev truffet af en juridisk instans, ses tydeligt, hvis man studerer den EU-forfatning, der faldt ved Nederlandenes og Frankrigs afvisning i sommeren 2005. I forfatningen smelter de tre søjler sammen til én, ligesom art. III-271 åbner mulighed for, at EU kan strafpålægge handlinger. Der er således slående lighed mellem denne artikel og dommen i C176/03. Derfor forekommer det foruroligende, at EF-Domstolen aktivt trodser afvisningen af forfatningen og med sin politiserende afgørelse medvirker til at indføre dele af forfatningen – uden befolkningernes eller politikernes medvirken. Denne praksis er stærkt betænkelig, men desværre ikke enestående.

Det er talrige gange vist, at den aktive domstol, når det gælder om at skabe yderligere integration i EU og skabe en stadig snævrere Union, ikke er et folkevalgt organ. Det er derimod EF-Domstolen, der i dom på dom udvider EU's magtområder og tillægger EU-institutionerne kompetencer, som traktaterne ikke har tiltænkt dem, eller overfører kompetencer mellem traktater og ændrer de traktatfæstede spilleregler. Forslagsstillerne er stærkt bekymrede over denne udvikling med en domstol som politisk aktør og ser det som en trussel imod de grundlæggende demokratiske principper, at en domstol kan træffe afgørelser om traktaternes grundlæggende udformning. Det er på denne baggrund, forslagsstillerne ønsker indført et forbud imod, at EF-Domstolen træffer politiske afgørelser.

En vedtagelse af nærværende forslag pålægger regeringen at tage diskussionen op ved først kommende lejlighed i kredsen af medlemslandenes regeringer.

Problemet knytter sig særlig til den såkaldt teleologiske fortolkningsstil, som Domstolen anvender, altså en formålsfortolking, ifølge hvilken den konkrete retsakts fortolking lægges til grund. Dette fører i sagens natur ofte til en mere politisk end juridisk tilgang. Herom skriver professor, dr.jur. Ulla Neergaard og lektor, ph.d. Ruth Nielsen i »EU-ret«, 4. reviderede udgave, 2005, på side 164: *»EU's og Fællesskabets formål (...) har stor retlig betydning, da EU-retten som hovedregel fortolkes teleologisk, hvilket indebærer, at retsanvenderne søger at finde den forståelse af en omtvistet bestemmelse, der mest effektivt kan realisere dens målsætning. De målsætninger, der opstilles i traktatkomplekset, findes som nævnt i kap. 1 navnlig i art. 2 EF og art. 2 EU.«* Disse to artikler foreskriver de politiske målsætninger for samarbejdet. Eksempelvis siger art. 2 TEF: *»Fællesskabet har til opgave gennem oprettelsen af et fælles marked og en Økonomisk Monetær Union samt gennem iværksættelsen af fælles politikker eller aktioner som omhandlet i artikel 3 og 4 i Fællesskabet som helhed at fremme en harmonisk, afbalanceret og bæredygtig udvikling af den økonomiske virksomhed, et højt beskæftigelsesniveau, et højt socialt beskyttelsesniveau, ligestilling mellem mænd og kvinder, en bæredygtig og ikke-inflationær vækst, høj konkurrenceevne og en høj grad af konvergens med hensyn til de økonomiske resultater, et højt niveau for miljøbeskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten, højnelse af levestandarden og livskvaliteten, økonomisk og social samhørighed samt solidaritet mellem medlemsstaterne.«*, ligesom art. 2 TEU indeholder en lignende formulering. Det synes således klart, at EF-Domstolens formålsfortolkningsstil (teleologi) har en klart politisk baggrund.

Fra retspraksis ses som et udslag af den politiske domstolspraksis bl.a. Keck-dommen (C-268/91), hvor EF-Domstolen detaljeregulerede inden for markedsføringsreglerne. I bogen »EU-ret i kontekst« s. 218 formulerer professor i EU-ret, dr.jur. Hjalte Rasmussen det således: *»Keck-dommen illustrerer godt et aspekt af det problem, som handler om EF-Domstolens angivelige policymaking eller ligefrem dens judicielle aktivisme, dens judicial activism, som er omhandlet i kapitlerne 1 og 6 ovenfor. Dette problem handler om, hvorvidt det er videnskabeligt hensigtsmæssigt at underkaste en institution som Domstolen en policy-analyse, hvilket jo forudsætter, at den i større eller mindre grad er involveret i politikeren – i politikmageri.«*

Af andre domme, hvor EF-Domstolen har optrådt politisk eller har ændret de grundlæggende spilleregler, skal nævnes:

- Tjernobyl-dommen C-70/88, hvor domstolen ved at tillægge Europa-Parlamentet søgsmålskompetence ændrede magtfordelingen i traktaterne.
- Costa-ENEL-dommen C-6/64, hvor EU-retten blev givet forrang frem for national ret og i øvrigt suppleres af C-106/77 (det italienske finansministerium mod Spa Simmenthal), der tillægger de nationale domstole kompetence til at tilsidesætte de nationale parlamenters love, såfremt de er i strid med EU-retten.
- Cassis de Dijon-dommen C-120/78, som udvidede undtagelsesbestemmelserne i TEF art. 30.

Hertil knytter sig den nylige afgørelse fra Retten i Første Instans, der flytter dele af søjle II om det forsvars- og udenrigspolitiske samarbejde til søjle I, jf. T-306/01 (Yusuf og Albarakaat International Foundation). Der er i den juridiske teori bred enighed om, at disse domme er eksempler på markante ændringer i EF-traktaternes indhold. Blandt nylige afgørelser, der understreger de alvorlige problemer med EF-Domstolens politiske virksomhed, kan endvidere nævnes ophævelsen af den danske bopælspligt ved erhvervelse af landbrugsejendom (C-370/05). Der er utvivlsomt her tale om en særdeles udvidet fortolking, grænsende til det politiske, idet domstolen allerede i sine bemærkninger til dommen understreger, at der ikke er tale om en diskriminerende regel i den danske lov. Således er der ikke tale om et egentligt traktatbrud i TEF art. 28's forstand, og domstolen træffer sin afgørelse ud fra en politisk vurdering af de danske bestemmelser. En sådan ønsker forslagsstillerne ikke skal kunne finde sted. Ligeledes synes dommen om de danske pensionsafkrivningsregler (C-150/04) klart at have en mere politisk end stringent juridisk begrundelse.

Som politiker må man spørge sig selv, om det virkeligt er en domstols opgave at træffe afgørelse om EU-rettens forrang, Europa-Parlamentets søgsmålskompetence, udvidelse af politikområderne under søjle I eller tilføjelser til traktaternes eksisterende bestemmelser. Med vedtagelsen af nærværende forslag udtaler Folketinget, at sådanne sager naturligvis ikke hører hjemme i en domstols virke, hvorfor regeringen må søge at modarbejde denne tendens samt arbejde for en ændring af det retsgrundlag, der regulerer domstolens arbejde.

Danske regeringer har i årtier accepteret udviklingen og bøjet sig for den, uagtet tiltrædelsesloven af 1972 kun forpligter Danmark til at respektere de indgåede traktater, jf. lovens § 2, jf. § 4. Det hidtil mest

bemærkelsesværdige eksempel på EF-Domstolens politiseren er miljødommen C-176/03, hvor EF-Domstolen opfandt ny hjemmel til inden for det indre marked – søjle I – at kunne strafpålægge manglende overholdelse af vedtagne regler. En sådan hjemmel findes ikke i nogen af de i tiltrædelsesloven nævnte traktater eller konventioner. Uanset at tiltrædelsesloven ikke indeholder denne hjemmel, har justitsministeren i flere udtalelser, bl.a. i et samråd i Europaudvalget den 14. oktober 2005 (Europaudvalget, alm. del – svar på spørgsmål 6, folketingssamlingen 2005-06), givet udtryk for, at den danske regering agter at følge EF-Domstolens politiske beslutning om at overføre magt fra den mellemstatslige del af EU-samarbejdet (søjle III) til det overstatslige samarbejde i det indre marked (søjle I) og således vil lade sig forpligte af de beslutninger, denne nye institutionelle indretning vil afstedkomme. Dette skyldes, at regeringen har den grundopfattelse, at man skal følge domstolsafgørelser. En sådan grundopfattelse giver også langt hen ad vejen god mening. Men når EF-Domstolen i talrige sager overtræder den naturlige afgrænsning mellem jura og politik, er det mindst lige så meningsfyldt at arbejde for, at grænsen bliver genskabt. For uanset at danske regeringer har sat kikkerten for det blinde øje, når EF-Domstolen har optrådt politiserende, er der god grund til at huske, hvad Højesteret sagde om grundlovens § 20 i sin dom af 6. april 1998 (grundlovssagen 361/1997). Her anføres følgende under punkt 9.6 (Højesterets bemærkninger): »*Danske domstole må derfor anse en EF-retsakt for uanvendelig i Danmark, hvis der skulle opstå den ekstraordinære situation, at det med den fornødne sikkerhed kan fastslås, at en EF-retsakt, der er opretholdt af EF-Domstolen, bygges på en anvendelse af Traktaten, der ligger uden for suverænitetssafgivelsen ifølge tiltrædelsesloven. Tilsvarende gælder med hensyn til fællesskabsretlige regler og retsprincipper, som beror på EF-Domstolens praksis.*« Der ses med andre ord helt klart at være taget stilling til, at Danmark ikke er bundet af afgørelser, som ikke har klar hjemmel i tiltrædelsesloven.

Dette er netop kerneområdet for denne sag. Det afgørende ved forståelsen af grundlovens § 20 er, at enhver form for suverænitetssafgivelse til mellemfolkelige sammenslutninger skal være fastslået »ved lov«. Den nuværende tiltrædelseslov, ifølge hvilken EF/EU's regler (traktaterne om Den Europæiske Union og Det Europæiske Fællesskab) får retskraft i Danmark, omfatter ikke EF-Domstolens politiske domme som en af de »traktater m.v.«, der ifølge tiltrædelseslovens § 4 kan udøves af fællesskabets institutioner. Da dette, jf. det fra grundlovssagen citerede ovenfor, er en ufravigelig betingelse for, at Danmark kan lade sig forpligte, er det hensigten med dette lovforslag at forpligte regeringen til at arbejde for en ændring af domstolens statut, således at de politiske afgørelser i EU-regi fremover alene træffes af politikere.

Forslagsstillerne er utilfredse med, at det i EU er EF-Domstolen, som træffer de afgørende beslutninger om, i hvilken retning samarbejdet skal udvikle sig. En lang række domme understreger, hvordan EF-Domstolen har tiltaget sig kompetence til at foretage grundlæggende ændringer i de eksisterende traktater for derved at virke for øget politisk integration. Det er uacceptabelt, at folkevalgte politikere skal se passivt til, mens EF-Domstolen politiserer.

Som forslagsstillerne ser det, er der to muligheder for at pålægge domstolen at ophøre med sit politiske virke: Enten kan der i traktatartiklerne om Domstolens virke – art. 220-225 A TEF – indsættes bestemmelser, der direkte forbyder domstolen at træffe politiske afgørelser, eller der kan arbejdes for en ændring af protokol vedrørende statuten for domstolen (nr. 6). Det må bero på regeringens vurdering, hvilken en af disse metoder der vælges. Under alle omstændigheder finder forslagsstillerne det nødvendigt, at det direkte i enten traktat- eller statutteksten formuleres, at EF-Domstolens virksomhed alene angår juridiske uoverensstemmelser og ikke må berøre afgørende politiske spørgsmål, jf. den ovenfor nævnte retspraksis, som har haft til hensigt at fremme integrationsprocessen i EU.

Skriftlig fremsættelse

Morten Messerschmidt (DF):

Som ordfører for forslagsstillerne tillader jeg mig herved at fremsætte:

Forslag til folketingsbeslutning om EF-Domstolens arbejde.

(Beslutningsforslag nr. B 118).

Jeg henviser i øvrigt til de bemærkninger, der ledsager forslaget, og anbefaler det til Tingets velvillige behandling.