

# EU's struktur og udvikling, værdier, mål og midler

I dette kapitel gives en beskrivelse og analyse af EU's struktur og udvikling, værdier, mål og midler. Der indledes med et afsnit (afsnit 1) om EU's struktur. Derefter følger en historisk gennemgang (afsnit 2) af forfatningsudviklingen i EU, herunder traktatudviklingen fra Rom-traktaten 1958 over Fællesakten af 1986, Maastricht-traktaten 1993, Amsterdam-traktaten 1999, Nice-traktaten 2001 og det ikke gennemførte forslag til Forfatningstraktat 2003 til Lissabon-traktaten 2009. Herefter følger et afsnit (afsnit 3), der handler om EU's værdier. Emnet for afsnit 4 er EU's mål og midler.

## 1. EU's struktur

### 1.1. Efter Lissabon-traktaten

#### 1.1.1. Enhedsstruktur

Det Europæiske Fællesskab (EF) blev oprettet i 1958, oprindeligt som et økonomisk fællesskab. EF eksisterede som en selvstændig retlig enhed frem til Lissabon-traktatens ikrafttræden den 1. december 2009. Efter Unionens (EU's) stiftelse ved Maastricht-traktatens ikrafttræden den 1. november 1993 var der både et Fællesskab (EF) og en Union (EU), se afsnit 1.2. om søjlestrukturen fra 1993 til 2009. Efter Lissabon-traktatens ikrafttræden den 1. december 2009 bestemmer art. 1, stk. 3 TEU, at Unionen (EU) træder i stedet for og efterfølger Det Europæiske Fællesskab (EF). EU har herefter en enhedsstruktur, og EF eksisterer ikke længere som et juridisk institut.<sup>1</sup>

Retten i EU-området udgør herefter ét stort integreret system med flere typer regulering: folkeretlig: global og regional regulering, EU-retlig: regional og national regulering og national-retlig national regulering.<sup>2</sup>

---

1. Dvs. EF har ikke længere institutionel eksistens i den betydning, dette begreb har i institutionel retsteori, se om denne Tvarnø & Nielsen (2017) kap. 10.

2. Se Nielsen (2015).

### 1.1.2. *Kompetencestrukturen i EU*

I art. 5 TEU er det fastsat, at udøvelse af EU's beføjelser er underlagt princippet om kompetencetildeling og subsidiaritets- (nærheds-) og proportionalitetsprincippet, se om disse principper nærmere Kapitel 3 og 4. Traktatreglerne om disse principper er en kodifikation af tidligere gældende ret i kraft af EU-Domstolens praksis. Kompetencer, der ikke er overført til EU, forbliver hos Medlemsstaterne.

Efter Lissabon-traktaten sonderer man mellem områder, hvor EU har enekompetence og områder, hvor der er delt kompetence mellem EU og Medlemsstaterne, samt områder, hvor EU alene har en støttende, koordinerende og supplerende kompetence i forhold til Medlemsstaterne. Der findes nærmere regler herom i art. 2-6 TEUF og i Kapitel VIII om ØMU'en (Den Økonomiske og Monetære Union) og Kapitel IX om beskæftigelsespolitikken. Der er herved sket en mere præcis kompetencefordeling mellem EU og Medlemsstaterne, end det har været tilfældet i tidligere versioner af traktatkomplekset.

EU har i overensstemmelse med bestemmelserne i TEU kompetence til at definere og gennemføre en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, herunder gradvis at udforme en fælles forsvarspolitik.

#### 1.1.2.1. *Områder, hvor EU har enekompetence*

Art. 2 TEUF bestemmer, at når EU i traktaterne tildeles *enekompetence* på et bestemt område, er det kun EU, der kan lovgive og vedtage juridisk bindende retsakter, og Medlemsstaterne har kun beføjelse hertil efter bemyndigelse fra EU eller med henblik på at gennemføre EU-retsakter. Art. 3 TEUF fastslår, at EU har *enekompetence* på følgende områder:

- a) toldunionen
- b) fastlæggelse af de konkurrenceregler, der er nødvendige for det indre markeds funktion
- c) den monetære politik i forhold til de Medlemsstater, der har euroen som valuta
- d) bevarelse af havets biologiske ressourcer inden for rammerne af den fælles fiskeripolitik
- e) den fælles handelspolitik.

EU har ligeledes enekompetence til at indgå internationale aftaler, når indgåelsen har hjemmel i en lovgivningsmæssig EU-retsakt, eller når den er nødvendig for at give EU mulighed for at udøve sin kompetence på internt plan, eller for så vidt den kan berøre fælles regler eller ændre deres rækkevidde.

#### 1.1.2.2. *Områder, hvor der er delt kompetence mellem EU og Medlemsstaterne*

Når EU i traktaterne på et bestemt område tildeles *en kompetence*, som den deler med Medlemsstaterne, kan både EU og Medlemsstaterne lovgive og vedtage juridisk bindende retsakter på dette område. Medlemsstaterne kan udøve deres kompetence, i det omfang EU ikke har udøvet sin. Medlemsstaterne kan på ny udøve deres kompetence, i det omfang EU har besluttet at ophøre med at udøve sin.

Efter art. 4 TEUF er der *delt kompetence*, når traktaterne tildeler EU en kompetence, der ikke vedrører de områder, der er nævnt i art. 3 og 6 TEUF om henholdsvis enekompetence og understøttende, koordinerende og supplerende tiltag.

Der er *delt kompetence* mellem EU og Medlemsstaterne på følgende hovedområder:

- a) det indre marked
- b) social- og arbejdsmarkedspolitik for så vidt angår de aspekter, der er fastlagt i TEUF
- c) økonomisk, social og territorial samhørighed
- d) landbrug og fiskeri, undtagen bevarelse af havets biologiske ressourcer
- e) miljø
- f) forbrugerbeskyttelse
- g) transport
- h) transeuropæiske net
- i) energi
- j) området med frihed, sikkerhed og retfærdighed
- k) fælles sikkerhedsudfordringer på folkesundhedsområdet

Art. 5 TEUF foreskriver, at Medlemsstaterne skal samordne deres økonomiske politikker i EU. Med henblik herpå vedtager Rådet foranstaltninger, navnlig overordnede retningslinjer for disse politikker. Der gælder særlige bestemmelser for de Medlemsstater, der har euroen som valuta. Se for en mere detaljeret gennemgang af reglerne om ØMU'en i Kapitel 6. EU træffer også foranstaltninger med henblik på at sikre samordning af Medlemsstaternes beskæftigelsespolitikker, navnlig ved at fastlægge retningslinjer for disse politikker. EU kan tage initiativer med henblik på at sikre samordning af Medlemsstaternes social- og arbejdsmarkedspolitik.

Der er nærmere regler om Medlemsstaternes pligt til at samordne deres økonomiske politik og beskæftigelsespolitik i TEUF afsnit VIII om ØMU'en og afsnit IX om beskæftigelsespolitikken og den sekundærregulering i form af forordninger m.v.,<sup>3</sup> som EU har kompetence til at vedtage i medfør af disse bestemmelser.

### *1.1.2.3. Områder hvor EU kun har kompetence til at understøtte Medlemsstaternes tiltag*

På visse områder og på de betingelser, der er fastlagt i traktaterne, har EU beføjelse til at gennemføre tiltag for at understøtte, koordinere eller supplere Medlemsstaternes indsats, uden at denne beføjelse træder i stedet for Medlemsstaternes beføjelser på disse områder. Juridisk bindende EU-retsakter vedtaget på grundlag af traktaternes bestemmelser vedr. disse områder kan ikke omfatte harmonisering af Medlemsstaternes love og administrative bestemmelser.

Efter art. 6 TEUF har EU kompetence til at gennemføre tiltag for at understøtte, koordinere eller supplere Medlemsstaternes tiltag. De områder, hvor sådanne tiltag på europæisk plan kan gennemføres, er:

---

3. Se om retskilderne i EU Kapitel 3.

- a) beskyttelse og forbedring af menneskers sundhed
- b) industri
- c) kultur
- d) turisme
- e) uddannelse, erhvervsuddannelse, ungdom og sport
- f) civilbeskyttelse
- g) administrativt samarbejde

### 1.1.3. Flerniveau-regulering

I de senere år har mange fremhævet, at det er misvisende at se en dikotomi i EU-retten mellem det nationale og det supranationale niveau, idet der mere er tale om, at EU har udviklet en flerniveau-regulering,<sup>4</sup> hvor EU-retlige, folkeretlige og nationale retskilder er gensidigt afhængige, se om fleksible varianter af direktivregulering og åben koordinering i Kapitel 3 og om samspillet mellem EU-ret, folkeret og national ret i Kapitel 5.

EU-Domstolen fastslog allerede i 1960'erne de grundlæggende principper om EU-rettens direkte virkning i<sup>5</sup> og forrang for national ret.<sup>6</sup> Den har også udviklet principper om pligt for de nationale domstole til EU-konform fortolkning og om statsligt erstatningsansvar for fejlimplementering af EU-retten, se nærmere i Kapitel 5. EU-retten kræver, at direktiver skal implementeres i national ret ved hjælp af visse retskilder (normalt lovgivning) frem for andre, se i det hele nærmere Kapitel 5.

Det er omdiskuteret i litteraturen, hvor mange retssystemer der kan/skal anses for gældende ret ved løsning af et retligt problem i EU.<sup>7</sup> I grove træk er der tre typer svar. For det første kan man opfatte EU-retten som ét EU-retligt system, der eksisterer adskilt fra og i tillæg til de nationale retssystemer (28+1-modellen). For det andet kan man opfatte EU-ret som et aspekt af Medlemsstaternes nationale retssystemer (28-modellen). Endelig kan man tænke EU-retten som ét stort system, som de nationale retssystemer er delsystemer af (ét stort system-modellen).

EU-retten startede med Rom-traktaten fra 1957 i en folkeretlig form, men allerede i COSTA/ENEL-sagen fra 1964 udtalte EU-Domstolen, at EU-retten var noget andet og nyt, hverken folkeret eller national ret, men et autonomt retssystem *sui generis*.

I nyere praksis fra både EU-Domstolen og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) findes ret klare eksempler på, at de europæiske domstole ved afgørelsen af spørgsmål om grundlæggende rettigheder (menneskerettigheder) anvender retskilder fra både national ret, EU-ret og folkeret. Sophie Robin-Olivier<sup>8</sup> skriver i en artikel fra 2011:

4. Se Hooghe & Marks (2001) og Hooghe (2001).

5. Sag 26/62, van Gend en Loos, EU:C:1963:1.

6. Sag C-6/64, COSTA/ENEL EU:C:1964:66.

7. Se Dickson (2012) og Tvarnø & Nielsen (2017) kap. 12.

8. Robin-Olivier (2011).

European courts have not hesitated, in recent times, to combine sources of diverse origins in order to work out solutions for the case before them.

The hypothesis can be made that this tendency to refer to a mix of sources from different systems of law (or different levels of a system of law) is an aspect of the 'globalization' of law: in a legal world without borders, sources emanating from different legal systems seem to be in the process of merging into a global network, which courts are now ready to make use of, at least in some of the cases they have to decide.

Hun illustrerer tendensen ved at gennemgå Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom i *Demir and Baykara v Turkey*,<sup>9</sup> EU-Domstolens domme i *Viking*-<sup>10</sup> og *Laval-sagerne*<sup>11</sup> og en fransk dom fra Cour de Cassation. Sophie Robin-Olivier er kritisk over for denne praksis, som hun betegner som 'a European practice without a European method'.

Som det fremgår af ovenstående, blev det tidligt slået fast, at EU-retten er integreret i Medlemsstaternes nationale ret. I årene siden oprettelsen af Den Europæiske Union ved Maastricht-traktaten, der trådte i kraft 1. november 1993, og indførelsen af ØMU'en er der i stigende grad udviklet et samspil mellem retlige elementer, der stammer fra EU-niveau, og elementer, der stammer fra nationalt eller folkeretligt niveau, hvilket navnlig i relation til grundlægende rettigheder og almindelige retsprincipper gør det relevant at opfatte regler af national herkomst, folkeret (navnlig EMRK-ret) og regler tilblivet i EU-regi som tilhørende ét stort retssystem.<sup>12</sup>

## 1.2. Søjlestrukturen (tempelmodellen) fra 1993 til 2009

Den dominerende metafor ved beskrivelse af strukturen i EU i perioden fra Maastricht-traktatens ikrafttræden den 1. november 1993 til Lissabon-traktatens ikrafttræden den 1. december 2009 har været et græsk tempel. I tempelmodellen antoges EU at bestå af tre søjler: fællesskabsretten (søjle 1), der omfattede EF, EKSF og Euratom, det udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde (søjle 2) og samarbejde om retlige og indre anliggender (søjle 3)<sup>13</sup> samt en overligger med generelle principper og en underligger med visse fælles og afsluttende bestemmelser. Efter Lissabon-traktatens gennemførelse er søjle 1 og 3 slået sammen, og ordene fællesskab og fællesskabsret udgået og afløst af EU (Den Europæiske Union) og EU-ret. I 1950'erne blev der stiftet tre Fællesskaber: Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab (EKSF), der blev oprettet i 1952 for en 50-årig periode og som ophørte i 2002 og blev integreret i det daværende EF, Euratom og Det Europæiske Økono-

9. *Demir and Baykara v Turkey*, 12 Nov. 2008, App n° 34503/97.

10. *Sag C-438/05, Viking*, EU:C:2007:772.

11. *Sag C-341/05, Laval*, EU:C:2007:809.

12. Se Nielsen (2015).

13. Ved Amsterdam-traktaten blev en række emner flyttet fra søjle 3 til søjle 1, således at søjle 3 herefter kun omfattede politisamarbejde og samarbejde i kriminalsager.

miske Fællesskab (EØF), der skiftede navn til EF ved Maastricht-traktaten i 1993. Euratom eksisterer stadig og er baseret på en egen traktat.

I forslaget til forfatningstraktat fra 2003, der ikke blev gennemført, se nærmere afsnit 2, var det foreslået at forlade søjlestrukturen og regulere hele EU i et fælles traktatgrundlag. Søjlestrukturen blev, som det fremgår af afsnit 1.1, forladt ved Lissabon-traktaten. FUSP (Fælles Udenrigs- og SikkerhedsPolitik) har dog stadig en vis særstatus og der er stadig to grundlæggende traktater (TEU og TEUF) og siden Lissabon-traktatens ikrafttræden også et Charter om grundlæggende rettigheder med traktatrang. Se om almindelige retsprincipper og grundlæggende rettigheder (menneskerettigheder) i Kapitel 4.

## 2. Forfatningsudviklingen i EU

### 2.1. Generelt om forfatningsudviklingen (konstitutionaliseringen) i EU

#### 2.1.1. Konstitution og konstitutionalisering

En konstitution (forfatning) fastlægger, hvilke grundlæggende institutioner der er i en juridisk-politisk enhed, som fx en nationalstat eller EU, og hvilken opgavefordeling (kompetencedeling) der er imellem dem. Diskussionen om konstitutionaliseringen af EU handler om de ændringer, der fra 1950'erne til i dag (2020) er sket og fremover kan ventes at ske i opgavefordelingen/magtfordelingen imellem de forskellige institutioner og aktører i EU.

Man siger ofte, at det franske og det amerikanske folk (demos) ved den franske revolution i 1789 og den amerikanske uafhængighedserklæring i 1776 gav deres lande en ny forfatning. EU's forfatning er ikke på tilsvarende måde givet af det europæiske folk i et bestemt konstitutionelt øjeblik (constitutional moment). Den er udviklet gradvis og er mere skabt af de professionelle aktører, blandt andre EU-Domstolen, end af det europæiske folk. Den europæiske forfatning er det kontinuerligt skiftende udfald af en igangværende integrationsproces. Tuori beskriver det på følgende måde:<sup>14</sup>

The European Constitution has not resulted from the exercise of constituent power by a European *demos* at a single, identifiable constitutional moment. Instead of signifying a revolutionary break, the European constitution is a continuously changing outcome of an on-going process. This process does include such high-profile manifest occasions as Treaty Amendments but is by no means exhausted by them. Thus, *We, the Court*, have left at least as important an imprint on the European constitution as *We, the People*.<sup>15</sup>

But if the cluster of revolutionary-tuned concepts of constituent power, demos and constitutional moment find no application at the European level, what should be their conceptual replacement? My suggestion is constitutionalisation, which draws attention to the process-like character of the

14. Se Tuori (2013).

15. *We the Court* is the title of Miguel Poiares Maduro's thesis (1998), which discusses the role of the ECJ in the development of the European economic constitution.

European constitution. It is no coincidence that European constitutional scholarship consists to such a great extent of historical expositions.

The European constitution is not a stand-still, momentary entity but, rather, an ever-extending chain of legal (constitutional) speech acts.

### 2.1.2. Skrevne og uskrevne dele af EU's forfatning

Igennem EU's forfatningsudvikling fastlægges, hvilke institutioner der skal findes, og hvordan opgaverne (kompetence/magt) skal fordeles imellem dem, hvilke retskilder der skal benyttes, hvilke grundlæggende rettigheder der anerkendes, og hvordan samspillet mellem EU, Medlemsstaterne og det internationale samfund skal være.

De fleste af Medlemsstaterne i EU har på nationalt niveau skrevne forfatninger, fx i Danmark grundloven fra 1953 og i Tyskland Grundgesetz fra 1949. Enkelte af EU's Medlemsstater, fx UK har ingen skreven forfatning. Her beror forfatningen alene på uskrevne retsprincipper.

EU's forfatning består af en blanding af skrevne og uskrevne elementer. EU-Domstolen har nogle gange betegnet EU's traktatgrundlag, dvs. en del af EU's primærret,<sup>16</sup> som EU's forfatning, se fx Les Verts-dommen, hvor EU-Domstolen udtalte (vores kursivering):<sup>17</sup>

Det europæiske økonomiske Fællesskab er et retsfællesskab, idet både dets medlemsstater og dets institutioner er undergivet kontrol med, at deres retsakter er forenelige med *Fællesskabets forfatning, som er traktaten*.

EU er både en politisk, økonomisk og retlig union. I den historiske udvikling af EU's primærret har der været et tæt samspil mellem de politiske, økonomiske og retlige aspekter. Den historiske dimension fremhæves i præambelen til EU-traktaten som en del af den baggrund, den skal fortolkes i lyset af. Hovedparten af den EU-retlige forskning anlægger i overensstemmelse hermed et evolutionært perspektiv på analyser af EU-retten. Se også foran om EU's forfatning som en udviklingsproces.

Der er tendens til øget samspil med Medlemsstaternes retsordninger, se nærmere i Kapitel 5. TEU og i mindre grad TEUF indeholder henvisninger<sup>18</sup> til Medlemsstaternes forfatningsbestemmelser. Wouters<sup>19</sup> konkluderer herom (vores kursivering):

All of this is an indication of the large dependence of EU law on national constitutional law: without constitutional arrangements in the Member States there cannot be a European legal order. Increasingly though, a remarkable evolution is taking place at the level of the European Treaties,

16. Primærretten omfatter traktaterne (TEU og TEUF), Chartret om grundlæggende rettigheder og EU's øvrige grundlæggende rettigheder og almindelige retsprincipper, se om EU's retskilder i Kapitel 3 og om grundlæggende rettigheder og almindelige retsprincipper i Kapitel 4.

17. Præmis 23 i Sag 294/83, Les Verts, EU:C:1986:166.

18. Se fx art. 6 TEU.

19. Wouters (2000) s. 34.

in particular the Treaty on European Union, towards a *greater interdependence* between EU and national constitutional law, resulting in a *process of mutual embedding and consolidation*.

### 2.1.3. Mellemstatsligt og overstatsligt samarbejde i EU

Generelt er den historiske udvikling i hele perioden fra slutningen af 2. Verdenskrig i 1945 til i dag (2020) præget af, at der er mange aktører med forskellige visioner for og politiske holdninger til europæisk integration. Der er navnlig uenighed om, hvor megen vægt der skal lægges på det nationale niveau og mellemstatsligt/folkeretligt samarbejde på den ene side eller på det overnationale aspekt på den anden side. Der er også uenighed om, hvorvidt der snævert skal fokuseres på EU's økonomiske aspekter, navnlig udviklingen af det indre marked og ØMU'en, eller på bredere politiske og sociale målsætninger. Blandt dem, der mest er interesserede i det økonomiske samarbejde, er der nogle, der vil holde sig til det indre marked, der overvejende hviler på et mikro-økonomisk rationale, og andre, der ønsker at medinddrage ØMU'en, der hviler på et makro-økonomisk rationale.

På den ene side er der en række nationalt orienterede kræfter i EU og i Medlemsstaterne, der ønsker størst muligt råderum for de enkelte Medlemsstater, og er modstandere af, at EU kommer til at ligne en supranational statsdannelse, og som foretrækker, at EU skal fungere som et mellemstatsligt (intergouvernementalt, folkeretligt) samarbejde. Disse aktører er ofte mere positive over for de rent økonomiske aspekter af EU-samarbejdet end over for en række af de politisk-juridiske aspekter, som er udviklet siden Maastricht-traktaten, og som ikke er snævert knyttet til udviklingen af det indre marked.

På den anden side er der kræfter, der ønsker at styrke overstatslige institutioner, som fx Kommissionen, Europa-Parlamentet og EU-Domstolen (se om EU's institutioner i Kapitel 2), og overstatslige reguleringsformer, fx bindende EU-regulering frem for soft law og fuldstændig harmonisering frem for minimumsdirektiver (se Kapitel 3 om EU's retskilder), ofte med henblik på at fremme bredere målsætninger end udviklingen af det indre marked, se afsnit 4 om EU's mål og midler.

Mange forfattere har peget på, at den største udfordring, EU-udviklingen stiller retsfilosofien overfor, er, at den nære sammenhæng, der tidligere har været mellem nationalstaten og begrebet gældende ret i de knap to hundrede år, der gik mellem dannelsen af nationalstater i Europa i 17-1800-tallet og oprettelsen af EF/EU i midten af det 20. århundrede, ikke længere eksisterer. Dickson og Eleftheriadis<sup>20</sup> skriver i forordet til en antologi om det filosofiske grundlag for EU-retten:

In the not so distant past, legal and political philosophy examined the law of states. This was the primary subject matter, for example, of works by Hans Kelsen, Alf Ross, HLA Hart, Lon Fuller, Ronald Dworkin, Joseph Raz, John Finnis, and of many other authors ...

Those days are now firmly gone ...

---

20. Dickson & Eleftheriadis (2012).



Forfattere med baggrund i institutionel retsteori<sup>21</sup> tager forholdsvis let på, at det nu i stigende grad er nødvendigt at forstå retten uafhængigt af nationalstaten. Med MacCormicks ord:<sup>22</sup>

Sovereignty and sovereign states, and the definition of law in terms of sovereignty and the state, have been but passing phenomena of a few centuries ...

Set fra en retspositivistisk og retsrealistisk synsvinkel er det afgørende for, at noget kan anses for at være gældende ret, at det er socialt effektivt. Nationalstaterne har traditionelt haft monopol på udøvelse af lovlig fysisk vold, og har dermed magt til at gennemtvinge domme og andre retsafgørelser. EU har ikke en tilsvarende fysisk tvangsmagt og er derfor afhængig af, at de nationale domstole accepterer EU-retten og påtager sig rollen som unionsdomstole, der sikrer dens effektive gennemtvingelse.

#### 2.1.4. EU's økonomiske forfatning: det indre marked og ØMU'en

I bogen 'The many constitutions of Europe'<sup>23</sup> sonderer Tuori og Sankari mellem den økonomiske forfatning, den juridiske forfatning, den politiske forfatning, den sociale forfatning og sikkerhedsforfatningen i EU. Historisk er der to lag i EU's økonomiske forfatning: et ældre lag (det indre marked) og et yngre lag (ØMU'en).

EU's økonomiske forfatning startede med et ret snævert fokus på dannelsen af et fællesmarked, senere kaldet det indre marked. I de sidste godt 25 år er det indre marked blevet indlejret i Den Europæiske Union, der også har som mål at udvikle en Økonomisk og Monetær Union (ØMU'en) og ud over det økonomiske har andre mere politiske og juridiske mål. De økonomiske mål er i nogen grad skiftet fra et mikro-økonomisk perspektiv på de økonomiske aktørers stilling på det indre marked til et makro-økonomisk ØMU- perspektiv,<sup>24</sup> der sigter mod at udvikle en koordineret økonomisk politik i EU, herunder i forhold til finanspolitik, beskæftigelsespolitik og andre økonomiske delpolitikker.

##### 2.1.4.1. Det indre marked

Det indre marked er stadig et kerneområde i EU-retten og er i dag (2020) langt fremskredent, se i det hele i Del II. I perioden fra EF/EU's oprettelse i 1958 til Maastricht-traktatens ikrafttræden og Unionens oprettelse i 1993 var det indre marked det helt dominerende projekt i EF/EU. Det indre marked er stadig et meget vigtigt delprojekt i EU, men det står ikke længere alene, se om ØMU'en Kapitel 6, om unionsborgerskab i Kapitel 13 og om grundlæggende rettigheder i Kapitel 4.

Den juridiske kerne i det indre marked er regler om fri bevægelighed for varer, tjenesteydelser, kapital og personer, herunder arbejdskraft og etableringsfrihed for

21. Se om denne Tvarnø & Nielsen (2017) kap. 10.

22. Her citeret fra Lindahl (1998) s. 481. Se også MacCormick (1999) og MacCormick (1997).

23. Tuori & Sankari (2010).

24. Se Tuori (2012).

selvstændige næringsdrivende og selskaber. Fri bevægelighed i en indre markeds kontekst er et middel til at sikre fri markedsadgang på tværs af nationale grænser og afvikling af handelshindringer. De primære retskilder er generelle traktatbestemmelser, der har karakter af pligtregler (restriktions- og diskriminationsforbud), navnlig art. 34 TEUF (varer), art. 45 TEUF (arbejdskraft), art. 49 TEUF (etableringsfrihed), art. 56 TEUF (tjenesteydelser) og art. 63 TEUF (kapital) og praksis fra EU-Domstolen. På en række mere konkrete delområder er der sket harmonisering ved direktiver og forordninger, fx i forbrugerretten, selskabsretten og dele af skatte- og momsretten. Der er en stigende tendens til fuld harmonisering frem for minimumharmonisering, som var udbredt i EF/EU's første år. Det gælder fx også forbrugerretten,<sup>25</sup> som er et område, hvor de nordiske lande i en årrække havde et højere beskyttelsesniveau end minimumskravene i EU. Ved fuld harmonisering, som der er hjemmel til på det indre marked i art. 114 TEUF, angiver EU-retten på én gang et minimum og et maksimum for beskyttelsesniveauet i national ret.

#### 2.1.4.2. Den Økonomiske og Monetære Union (ØMU'en)

I 1990 indledtes ØMU'ens første fase. Se nærmere om ØMU'en i Kapitel 6. ØMU'en blev traktatfæstet ved Maastricht-traktaten. Reglerne om ØMU'en handler om fælles makro-økonomiske rammer for EU-landene, især på det pengepolitiske og finanspolitiske område. De primære retskilder er traktatbestemmelser, der har karakter af kompetencenormer, navnlig art. 121 TEUF, art. 126 TEUF og art. 136 TEUF, de forordninger, der ligger til grund for Vækst- og Stabilitetspakken fra 1998 eller som senere har videreudviklet denne, en folkeretlig traktat mellem (nogle af) EU-landene (Finanspagten<sup>26</sup>), der supplerer TEU og TEUF, samt henstillinger (soft law) fra Rådet til Medlemsstaterne om at respektere de makro-økonomiske rammebetingelser vedr. den økonomiske politik, Rådet beslutter. ØMU'en indebærer, at de nationale finanslove i EU-landene kontrolleres af EU for at sikre, at Medlemsstaterne ikke oparbejder for store underskud på de offentlige budgetter. Efter vedtagelsen af Finanspagten, der trådte i kraft i 2013, er reglerne strammet op med et nyt loft for det såkaldte strukturelle underskud. Det må højst være på 0,5 % af BNP og udtrykker det løbende underskud med fradrag for konjunkturvirkninger.

#### 2.1.5. EU's udvidelse

Antallet af Medlemsstater i EU er steget fra 6 til 28, efter Brexit 27. Det må ventes, at flere Balkan-lande bliver medlemmer i de kommende år. Fra oprettelsen i 1958 til udvidelsen med England, Irland og Danmark i 1973 havde EU kun fire sprog: fransk, italiensk, hollandsk og tysk. I dag (2020) har EU 24 officielle sprog, der alle har samme gyldighed i hele EU. I 1973 blev dansk og engelsk EU-sprog. Senere kom følgende sprog til: græsk i 1981, spansk og portugisisk i 1986, finsk og svensk i 1995 og estisk, lettisk, litauisk, maltesisk, polsk, slovakisk, slovensk, tjekkisk og

25. Se Micklitz (2010).

26. Traktat om stabilitet, samordning og styring i den Økonomiske og Monetære Union af 11. april 2012 (Finanspagten).

ungarsk i 2004. Den 1. januar 2007 blev Bulgarien og Rumænien medlemmer og deres sprog officielle EU-sprog. Kroatien blev medlem den 1. juli 2013, og EU har nu 24 officielle sprog, inklusive irsk (gælisk). Irsk (gælisk) er dog kun 'traktat-sprog', dvs. at Irlands tiltrædelsesakt og de grundlæggende tekster om dette land blev oversat til gælisk, der fik denne status samtidig med Bulgariens og Rumæniens tiltræden den 1. januar 2007.

De opgaver, der påhviler EU, varetages af følgende institutioner: Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd, Rådet, Europa-Kommissionen, EU-Domstolen, Den Europæiske Centralbank (ECB) og Revisionsretten, se nærmere i Kapitel 2. Den væsentligste ændring, der er sket i den institutionelle balance i EU fra EF/EU's oprettelse i midten af det 20. århundrede til i dag (2020), er, at Europa-Parlamentet har fået stadig større indflydelse ved de seneste traktatændringer, navnlig siden midten af 1980'erne.

EU's kompetence i forhold til Medlemsstaternes er gradvis udvidet til flere rets-områder end dem, der oprindeligt var omfattet.

## 2.2. Baggrund: 2. Verdenskrig

EU blev grundlagt i begyndelsen af 1950'erne kort efter afslutningen af 2. Verdenskrig i 1945. Det politiske mål: at skabe fred og sikkerhed og forebygge fremtidige krige i Europa spillede en fremtrædende rolle i diskussionerne forud for vedtagelsen af de oprindelige traktater vedr. de tre europæiske fællesskaber (Kul- og Stålfællesskabet (EKSF), Det Europæiske Økonomiske Fællesskab (EØF) og EURATOM). Bedømt efter traktaternes indhold handlede det daværende EF frem til oprettelsen af Den europæiske Union ved Maastricht-traktaten dog helt overvejende om det økonomiske samarbejde. Før oprettelsen af EU angik det økonomiske samarbejde primært udviklingen af det indre marked, dengang normalt kaldet fællesmarkedet. Det indre marked udgør stadig en central del af EU-samarbejdet, men efter oprettelsen af EU i begyndelsen af 1990'erne er der tilføjet et nyere lag i EU's økonomiske forfatning i form af ØMU'en.

Siden etableringen af EU ved Maastricht-traktaten, der indeholdt den første version af TEU, er den oprindelige målsætning vedr. fred og sikkerhed i Europa kommet tydeligt til udtryk i TEU.

## 2.3. De formelle regler om traktatvedtagelse og -ændringer

Siden midten af 1980'erne er EU kommet ind i en rytme med forholdsvis hyppige traktatændringer, jf. afsnit 2.7 til 2.11. Siden gennemførelsen af Maastricht-traktaten er traktaterne ændret ved tre ændringstraktater: Amsterdam-traktaten, Nice-traktaten og Lissabon-traktaten.

Tilsvarende er grundlovsændringer noget, der sker hyppigt i en række EU-lande, fx Tyskland, Frankrig og Italien. Danmark er i denne henseende et atypisk EU-land. Danmark har en meget tung og ufleksibel procedure for grundlovsændringer i grundlovens § 88. Danmark kan derfor kun følge med i EU's udviklingstakt med

løbende traktatændringer, hvis man kan fortolke EU's traktater eller den danske grundlov, så der ikke antages at være modstrid. Det er hidtil sket, men har givet anledning til tvister, jf. navnlig Højesterets dom i sagen om hvorvidt loven om Danmarks tiltræden til EU-traktaten (Maastricht-versionen)<sup>27</sup> var i overensstemmelse med grundloven. I den sag tog Højesteret stilling til, om gennemførelsen i Danmark af Maastricht-traktaten med rette var sket i medfør af grundlovens § 20,<sup>28</sup> eller om gennemførelsen krævede en ændring af grundloven i medfør af dennes § 88. Højesteret antog, at der kun skete overdragelse af beføjelser i »nærmere bestemt omfang«, og at gennemførelse af EU-traktaten i Danmark derfor kunne ske efter grundlovens § 20 og ikke krævede grundlovsændring efter grundlovens § 88.<sup>29</sup>

Lissabon-traktaten ændrede reglerne om traktatændring med henblik på at gøre det lettere at få vedtaget ændringer. Efter art. 48 TEU kan traktaterne ændres efter en almindelig revisionsprocedure. De kan ligeledes ændres efter forenkledede revisionsprocedurer.

### 2.3.1. Den almindelige traktatrevisionsprocedure

Enhver Medlemsstat eller Kommissionen kan efter art. 48 TEU forelægge Rådet forslag til ændring af de traktater, EU bygger på. Disse forslag kan bl.a. tage sigte på at udvide eller indskrænke de beføjelser, der er tildelt EU i traktaterne. Disse forslag fremsendes af Rådet til Det Europæiske Råd og meddeles de nationale parlamenter.

Hvis Det Europæiske Råd efter høring af Europa-Parlamentet og Kommissionen med simpelt flertal vedtager en afgørelse om at behandle de foreslåede ændringer, indkalder formanden for Det Europæiske Råd et konvent sammensat af repræsentanter for de nationale parlamenter, Medlemsstaternes stats- og regeringschefer, Europa-Parlamentet og Kommissionen. Den Europæiske Centralbank skal også høres, hvis det drejer sig om institutionelle ændringer på det monetære område. Konventet behandler udkastene til revision og vedtager ved konsensus en anbefaling til en konference mellem repræsentanterne for Medlemsstaternes regeringer.

Det Europæiske Råd kan med simpelt flertal og efter Europa-Parlamentets godkendelse beslutte ikke at indkalde et konvent, hvis ændringernes omfang ikke berettiger hertil. I så fald fastlægger Det Europæiske Råd mandatet til en konference mellem repræsentanterne for Medlemsstaternes regeringer. En konference mellem repræsentanterne for Medlemsstaternes regeringer indkaldes af formanden for Rå-

27. Se generelt om problemstillingen Zahle (1998).

28. Grundlovens § 20 bestemmer: »Beføjelser, som efter denne grundlov tilkommer rigets myndigheder, kan ved lov i nærmere bestemt omfang overlades til mellemfolkelige myndigheder, der er oprettet ved gensidig overenskomst med andre stater til fremme af mellemfolkelig retsorden og samarbejde. Stk. 2. Til vedtagelse af lovforslag herom kræves et flertal på fem sjettedele af Folketingets medlemmer. Opnås et sådant flertal ikke, men dog det til vedtagelse af almindelige lovforslag nødvendige flertal, og opretholder regeringen forslaget, forelægges det folketingsvælgerne til godkendelse eller forkastelse efter de for folkeafstemninger i § 42 fastsatte regler.«

29. U 1998.800 H. Tidligere afgørelser i samme sag: U 1996.1300 H, U 1997.1062 H, U 1998.16 H og U 1998.444 H.

det for efter fælles overenskomst at fastlægge de ændringer, der skal foretages i traktaterne.

Ændringerne træder i kraft efter at være blevet ratificeret af alle Medlemsstaterne i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser.

Hvis fire femtedele af Medlemsstaterne to år efter undertegnelsen af en traktat om ændring af traktaterne har ratificeret denne, og en eller flere Medlemsstater er stødt på vanskeligheder i forbindelse med ratifikationen, tager Det Europæiske Råd spørgsmålet op.

### 2.3.2. De forenklede traktatrevisionsprocedurer

Art. 48, stk. 6 og 7 TEU, indeholder regler om forenklede traktatrevisionsprocedurer, der gør det muligt at foretage mindre traktatændringer på en forenklet måde.

Enhver Medlemsstat, Europa-Parlamentet eller Kommissionen kan forelægge Det Europæiske Råd forslag til revision af alle eller en del af bestemmelserne i tredje del af TEUF.<sup>30</sup>

Det Europæiske Råd kan vedtage en afgørelse om ændring af alle eller en del af bestemmelserne i tredje del af TEUF. Det Europæiske Råd træffer afgørelse med enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet og Kommissionen samt Den Europæiske Centralbank i tilfælde af institutionelle ændringer på det monetære område.

En sådan afgørelse træder først i kraft, når Medlemsstaterne har godkendt den i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser.

Når Rådet i henhold til tredje del af TEUF træffer afgørelse med enstemmighed på et bestemt område eller i et bestemt tilfælde, kan Det Europæiske Råd vedtage en afgørelse, der gør det muligt for Rådet at træffe afgørelse med kvalificeret flertal på dette område eller i dette tilfælde.

Når lovgivningsmæssige retsakter i henhold til tredje del af EUF-traktaten skal vedtages af Rådet efter en særlig lovgivningsprocedure, kan Det Europæiske Råd vedtage en afgørelse, der gør det muligt at vedtage sådanne retsakter efter den almindelige lovgivningsprocedure.

## 2.4. EKSF-traktaten 1951 (udløbet i 2002)

I 1950 erklærede den franske udenrigsminister Schumann i en tale den 9. maj, at et forenet Europa var afgørende for verdensfreden. En forudsætning for en sådan forening var, at det århundredgamle modsætningsforhold mellem Tyskland og Frankrig blev afviklet. Som et første praktisk skridt i denne retning foreslog han, at de tyske og franske kul- og stålressourcer blev sat under fælles forvaltning af en fælles Høj Myndighed i en organisation, der var åben for deltagelse for andre europæiske stater. Idéen vandt genklang, og den første traktat i det kompleks af traktater, EU bygger på, Paris-traktaten af 18. april 1951 om Det europæiske Kul- og Stålfællesskab (EKSF) blev indgået i forlængelse af Schuman-deklarationen. Den trådte i kraft den

30. Dvs. art. 26-197 TEUF.

24. juli 1952 og gjaldt efter sit indhold i 50 år og udløb i overensstemmelse hermed den 23. juli 2002. Aktiviteterne er nu (2020) inddraget i EU og EURATOM.

EKSF-traktaten opfattes normalt som udtryk for en funktionel 'approach' til opbygningen af EU i form af neo-funktionalisme.<sup>31</sup> Interguvernamentalisme og neo-funktionalisme opfattes ofte som to modstående teorier om/forklaringer på/visioner for den europæiske integrationsproces, hvor interguvernentalisterne prioriterer det nationale niveau, mens neo-funktionalisterne er mere føderalistiske og prioriterer de overstatslige elementer.<sup>32</sup> I interguvernentalismen ses Medlemsstaterne repræsenteret ved deres regeringer som de centrale aktører, der har egne nationale interesser, som de varetager og skal levnes plads til at varetage. I neo-funktionalismen lægges mere vægt på en række ikke-statslige aktører (overnationale institutioner (fx Kommissionen i EF/EU eller den Høje Myndighed i EKSF og EU-Domstolen), partier, interesseorganisationer, virksomheder m.fl.). Spill-over er et centralt begreb i neo-funktionalismen. Integration på et funktionelt område formodes at 'brede sig' til andre områder. EKSF-traktaten handlede om vigtige, men forholdsvist snævert afgrænsede økonomiske funktioner i kul- og stålsektoren, der af tilhængere af den neo-funktionalistiske tankegang forventedes at udvide sig til andre områder lidt som en snebold, der ruller ned ad et bjerg.

Neo-funktionalister skelner ofte mellem det funktionelle 'spill-over', hvor integration i en sektor medfører integration i andre sektorer og institutionsbaseret spill-over, hvor det ikke er forhandlinger mellem Medlemsstaterne, der fører til integration, men problemløsning i supranationale institutioner, fx Kommissionen/den Høje Myndighed eller EU-Domstolen, der fremmer integrationen.

## 2.5. EØF- og EURATOM-traktaterne 1957

I 1955 foreslog Benelux-landene at etablere et *fælles marked*. Den 2. juni 1955 blev opbygningen af Europa relanceret ved Messina-konferencen. Den belgiske udenrigsminister Spaak fik til opgave at udarbejde en rapport om mulighederne herfor. Denne rapport forelå i 1956, og der indledtes forhandlinger herom.

Den 25. marts 1957 blev Rom-traktaterne, der oprettede Det Europæiske Økonomiske Fællesskab (EØF) og Det Europæiske Atomenergifællesskab (EURATOM) underskrevet af de seks oprindelige Medlemsstater: Tyskland, Frankrig, Italien og Benelux-landene (Belgien, Nederlandene og Luxembourg). Disse traktater trådte i kraft den 1. januar 1958.

EØF-traktaten gjaldt under det navn fra 1. januar 1958, til den blev omdøbt til EF-traktaten ved Maastricht-traktaten, der trådte i kraft 1. november 1993. Pr. 1. december 2009 ved Lissabon-traktatens ikrafttræden er den omdøbt igen til Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF). EØF-traktaten var i perioden fra 1. januar 1958 til 1. november 1993 den eneste grundlæggende traktat i det daværende EØF.

31. Se Craig (2011).

32. Se Rasmussen (2008).

EØF-traktaten var en rammetraktat. Det indebærer, at den først og fremmest indeholdt regler, der angiver Fællesskabets daværende formål og de generelle principper, der byggedes på, samt regler i form af kompetencenormer om institutioner. Derudover indeholdt EØF-traktaten nogle grundlæggende pligtenormer, der forbød eller påbød visse handlinger, og som er rettet til Medlemsstaterne og/eller borgerne og virksomhederne. Det er dog kun en kvantitativt mindre del af de EU-retlige pligtenormer, der fandtes i EØF-traktaten, men det er nogle af de grundlæggende pligter, navnlig vedr. forbud mod diskrimination pga. nationalitet og fri bevægelighed for varer, personer, tjenester, kapital og betalinger, forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler og forbud mod uligeløn. Langt de fleste pligtenormer fandtes i den afledte EU-ret (forordninger, direktiver, m.v. se nærmere Kapitel 3 om EU's retskilder). Efter ændringerne ved Nice-traktaten bestod EF-traktaten ud over en præambel af seks dele:

- Første del – Principperne
- Anden del – Unionsborgerskab
- Tredje del – Fællesskabets politikker
- Fjerde del – De oversøiske landes og territoriers associering
- Femte del – Fællesskabets institutioner
- Sjette del – Almindelige og afsluttende bestemmelser

Tredje del om EU's politikker indeholdt de overordnede regler om den materielle EU-ret, og femte del om institutionerne indeholdt de nærmere regler om de grundlæggende institutioner (navnlig Rådet, Kommissionen, Europa-Parlamentet og EU-Domstolen).

De første ca. 35 år skete der ikke markante ændringer i EU's traktatgrundlag. I den udstrækning, EU's (økonomiske) forfatning forandredes, skete det primært gennem EU-Domstolens virke, se om denne i Kapitel 2,<sup>33</sup> og ikke gennem formelle ændringer af traktatteksterne. Se for en detaljeret gennemgang af EU-Domstolens praksis om det indre marked i Del II.

Ved oprettelsen af EØF og EURATOM i 1958 blev Europa-Parlamentet og EU-Domstolen, der var oprettet i forbindelse med oprettelsen af EKSF i 1952, fælles for de (dengang) tre fællesskaber. Rådet og Kommissionen har siden 1. juli 1967 været fælles for de europæiske fællesskaber.<sup>34</sup> EU's budget er det område, hvor Europa-Parlamentet først fik stor indflydelse. Der blev indgået budgettraktater i 1970 og 1975, og Rådet traf sin første afgørelse om egne indtægter i 1970. Den 1. januar 1973 indtrådte Danmark, Irland, og England i EU/EF.<sup>35</sup> Traktaten om ændring af traktaterne for så vidt angår Grønland, der indeholder reglerne om Grøn-

33. Se også Weatherill (2016).

34. Traktaten herom blev undertegnet i Bruxelles den 8. april 1965. *Traité Instituant un Conseil Unique et une Commission Unique des Communautés Européennes*, Journal Officiel 1967 n° 152.

35. De EU-regler, der gjaldt på daværende tidspunkt, blev offentliggjort i en dansk og en engelsk specialudgave af EF-Tidende. Specialudgaven er opdelt i to serier: Serie 1 omfatter bindende retsakter, serie 2 omfatter navnlig resolutioner m.v.

lands udtræden af EU, blev underskrevet den 13. marts 1984 og trådte i kraft den 1. januar 1985. Traktaten gav Grønland status som et af de lande, der nu er omfattet af art. 198-204 TEUF om de oversøiske landes og territoriers associering.<sup>36</sup>

Rådet vedtog i 1976 en afgørelse om indførelse af direkte valg til Europa-Parlamentet. Afgørelsen ændrede dels antallet af medlemmer af Europa-Parlamentet, dels valgmetoden, hvorimod der ikke blev tillagt Europa-Parlamentet nye beføjelser. Afgørelsen trådte i kraft den 1. juli 1978 og blev første gang benyttet ved de direkte valg til Europa-Parlamentet i 1979. EF/EU er i årene fra 1958 til 2016 gradvis blevet udvidet fra 6 til 28 medlemmer.<sup>37</sup>

## 2.6. Den Europæiske Fælles akt 1986

Den 1. juli 1987 trådte Den Europæiske Fællesakt 1986 i kraft. Ved denne traktatændring blev der sat skub i udviklingen af det indre marked,<sup>38</sup> navnlig ved at der blev skabt udvidede muligheder for flertalsbeslutninger i Rådet. De vigtigste ændringer var: øget indflydelse til Europa-Parlamentet, flere flertalsbeslutninger i Rådet og udtrykkelige regler om forskningssamarbejde og miljø-samarbejde.

Desuden traktatfæstede man de hidtil kun politisk bindende regler om Det Europæiske Politiske Samarbejde. Herved blev der taget et lille skridt i den retning, som er blevet videreudviklet gennem oprettelsen af EU. Art. 1 i Den europæiske Fællesakt 1986 bestemte:

De Europæiske Fællesskaber og Det Europæiske Politiske Samarbejde har som målsætning sammen at bidrage til konkrete fremskridt i forbindelse med den europæiske sammenslutning.

## 2.7. Maastricht-traktaten 1992

Maastricht-traktaten blev underskrevet i Maastricht den 7. februar 1992 og trådte i kraft den 1. november 1993. Ratifikationsprocessen omfattede bl.a. to folkeafstem-

36. Art. 204 TEUF (tidl. art. 188 EF) lyder: 'Bestemmelserne i art. 198-203 finder anvendelse på Grønland, medmindre andet følger af de særlige bestemmelser for Grønland, der er fastsat i den protokol om den særlige ordning for Grønland, der er knyttet som bilag til traktaterne.'

37. Danmark, Irland og England indtrådte pr. 1. januar 1973. 1. januar 1981 indtrådte Grækenland. 1. februar 1985 trådte Grønland ud. Den 1. januar 1986 indtrådte Portugal og Spanien. Den 3. oktober 1990 blev Vest- og Østtyskland genforenet, hvorved EF uden formaliteter blev udvidet med det tidligere Østtyskland. Aftalen om Det Europæiske, Økonomiske Samarbejdsområde (EØS) blev underskrevet 2. maj 1992 og trådte i kraft den 1. januar 1994. Aftalen omfattede da på den ene side EF og EF-landene og på den anden side Norge, Sverige, Finland, Island og Østrig. Efter Sveriges, Finlands og Østrigs indtræden i EU pr. 1. januar 1995 er der tre EØS-lande: Island, Norge og Lichtenstein, der har tiltrådt aftalen. EØS-aftalen omfatter ikke landbrug og fiskeri, men udstrækker ellers (i store træk) det indre marked til hele fællesområdet mellem EU og EØS. Den 1. april 2004 indtrådte otte central- og østeuropæiske lande samt Malta og Cypern. Den 1. januar 2007 indtrådte Bulgarien og Rumænien.

38. Det terminologiske skift fra fællesmarked til indre marked blev først fuldstændt ved Lissabon-traktaten, jf. foran.



ninger i Danmark og prøvelse af traktaten ved den tyske Bundesverfassungsgericht.<sup>39</sup>

### 2.7.1. *De danske forbehold*

I Danmark blev ratifikation af Maastricht-traktaten forkastet ved en folkeafstemning i 1992, men vedtaget året efter, efter at Danmark havde fået indsat fire forbehold, der var opnået enighed om i den såkaldte Edinburgh-afgørelse. De fire forbehold vedrører unionsborgerskabet, 3. fase af ØMU'en (Den Økonomiske og Monetære Union), samarbejdet om forsvarspolitik og samarbejdet om retlige og indre anliggender (retsforbeholdet).

Retsforbeholdet går i dag (2020) efter vedtagelsen af Lissabon-traktaten ud på, at Danmark ikke deltager i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til tredje del, afsnit V TEUF. Dette afsnit handler om vedtagelse af EU-regler med henblik på at skabe et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Det omfatter hjemmelsbestemmelser vedr. almindelige bestemmelser (Kapitel 1) politikkerne for grænsekontrol, asyl og indvandring (Kapitel 2), samarbejde om civilretlige spørgsmål (Kapitel 3), retligt samarbejde i straffesager (Kapitel 4) og politisamarbejde (Kapitel 5).

Retsforbeholdet har fået stigende betydning med årene. I 1993, da Maastricht-traktaten trådte i kraft, blev samarbejde om retlige og indre anliggender inddraget under EU's kompetence, men i første omgang kun i den daværende søjle 3, hvor samarbejdet var mellemstatsligt (folkeretligt). Det danske retsforbehold, hvorefter Danmark ikke deltog i overstatsligt samarbejde om retlige og indre anliggender, havde derfor ingen praktisk betydning i de første år frem til Amsterdam-traktatens ikrafttræden i 1999, da EU-samarbejdet om retlige og indre anliggender i denne periode kun var mellemstatsligt.

Ved Amsterdam-traktaten blev asyl- og indvandring og civilretligt samarbejde flyttet fra den daværende søjle 3 om mellemstatsligt samarbejde til den daværende søjle 1 om fællesskabsretligt samarbejde. Herved kom Danmark til at stå uden for væsentlige dele af det civilretlige samarbejde i EU, fx om international privatret og om asyl- og indvandringspolitikken.

Ved Lissabon-traktaten blev søjlestrukturen som nævnt forladt, og alle de emner, der er omfattet af det danske retsforbehold, blev underlagt overstatslig EU-regulering. Danmark fik samtidig ved Lissabon-traktaten mulighed for at få en opt-in ordning i stedet for retsforbeholdet, se nærmere nf. om konsekvenserne af Lissabon-traktaten.

### 2.7.2. *EU-traktaten i Maastricht-versionen*

Ved Maastricht-traktaten oprettedes Den Europæiske Union (EU), idet den første version af EU-traktaten blev vedtaget. I perioden fra Maastricht-traktaten til Lissabon-traktaten fandtes både EF og EU. Den første EU-traktat i Maastricht-versionen

39. Findes på internettet på [www.bundesverfassungsgericht.de](http://www.bundesverfassungsgericht.de), Se nærmere i Kapitel 4. Den danske Højesteret tog stilling til Danmarks ratifikation af Maastricht-traktaten i 1998, se U 1998.800 H.

var en rammetraktat, der ud over at fastslå nogle målsætninger og principper omfattede de emner, der var omfattet af de tre grundlæggende traktater om Kul- og Stålfællesskabet, der som nævnt udløb i 2002, Det Europæiske Fællesskab (EF) og EURATOM samt bestemmelser i søjle 2 om udenrigs- og sikkerhedspolitisk samarbejde (FUSP) og i søjle 3 om samarbejde om asyl og indvandring, om civile retlige spørgsmål, om retlige og indre anliggender i kriminalsager og om politiet.

I perioden fra Maastricht-traktaten til og med Nice-traktaten var det som tidligere nævnt sædvanligt at sige, at EU-traktaten havde struktur som et græsk tempel med tre søjler og en overligger. Ved Lissabon-traktatens gennemførelse blev søjlestrukturen forladt.

EU-traktaten omfattede efter Maastricht-traktaten for det første de tre oprindelige europæiske fællesskaber (EURATOM og EF, før 24. juli 2002 også EKSF), der udgjorde den første – og vigtigste – søjle i EU. Fra en juridisk synsvinkel var fællesskabsretten den hårde kerne i EU-retten. Efter Lissabon-traktatens gennemførelse er søjlestrukturen som nævnt opgivet og terminologien ændret, så man er holdt op med at tale om EF og fællesskabsret. Det hele kaldes nu EU og EU-ret.

Ved Maastricht-traktaten blev der oprettet en anden søjle om fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP), der blev videreført ved Amsterdam- og Nice-traktaterne og nu (2016) er reguleret i afsnit V TEU, samt en tredje mellemstatslig søjle om retlige og indre anliggender, der i Maastricht-versionen af EU-traktaten ud over asyl og indvandring omfattede samarbejde både i civile retlige og strafferetlige sager, herunder politisamarbejde.

### 2.7.3. *Udvidelse af målformuleringerne*

Der skete ved Maastricht-traktaten en udvidelse af målformuleringerne i art. 2 EF med mere vidtgående social- og beskæftigelsespolitiske og ikke kun økonomiske mål. Kompetencenormerne i EF-traktaten blev udvidet med beføjelser til at handle på en række områder, der ikke hidtil var udtrykkeligt nævnt i EF-traktaten. Det drejer sig navnlig om uddannelse, kultur, folkesundhed, forbrugerbeskyttelse, industripolitik og transeuropæiske net. Desuden blev Fællesskabets handlemuligheder på en række områder, der allerede var udtrykkeligt reguleret i EF-traktaten, styrket. Det gjaldt fx miljø og forskning. På det arbejdsretlige område blev kompetencen og adgangen til flertalsbeslutninger styrket for 11 af de dengang 12 medlemmer (UK stod fra Maastricht-traktatens ikrafttræden 1. november 1993 til Labours overtagelse af regeringsmagten i England i 1997 uden for den fælles arbejdsmarkedspolitik).<sup>40</sup>

EF-traktatens første del (art. 1-16 EF) handlede under Maastricht-traktaten om principperne i Fællesskabsretten og den daværende EU-traktat afsnit I (overliggeren i søjlestrukturen, art. 1-7 EU) indeholdt fælles bestemmelser for EU, dvs. både fællesskabsret i søjle 1 og mellemstatsligt (folkeretligt) samarbejde i søjle 2 og 3. De målsætninger, der opstilledes i traktatkomplekset, fandtes navnlig i præamblerne til EU- og EF-traktaten og i art. 2 EU og art. 2 EF.

40. Se nærmere Nielsen (2016).

EF-Traktaten var også en rammetraktat, der indeholdt regler, der angav Fællesskabets formål og de generelle principper, det byggede på, samt regler i form af kompetencenormer om EU's institutioner. Derudover indeholdt EF-traktaten nogle grundlæggende pligtenormer, der forbød eller påbød visse handlinger, og som er rettet til Medlemsstaterne og/eller borgerne og virksomhederne. Det er kun en kvantitativt mindre del af de fællesskabsretlige pligtenormer, der fandtes i EF-traktaten, men det er nogle af de grundlæggende pligter, navnlig vedr. forbud mod diskrimination pga. nationalitet og fri bevægelighed for varer, personer, tjenester, kapital og betalinger, forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler og forbud mod uligeløn.

#### 2.7.4. *Traktatfæstelse af ØMU'en*

ØMU'en, hvis 1. fase formelt startede i 1990, blev traktatfæstet i Maastricht-traktaten, der foreskrev, at ØMU'en skulle gennemføres i tre faser: en første fase frem til 1994, en anden fase fra 1994-1999 og en tredje fase, der skulle indebære et tættere pengepolitisk samarbejde og føre til en fælles valuta euro.

Allerede inden udgangen af ØMU'ens 2. fase blev Vækst- og Stabilitetspagten<sup>41</sup> vedtaget. Den trådte i kraft den 1. januar 1998. Den foreskrev, at Medlemsstaterne højst måtte have underskud på de offentlige finanser på 3 % af BNP. Det blev senere strammet til et krav om maks. 0,5 % underskud, se nf. om Finanspagten. Vækst- og Stabilitetspagten bestod dels af en forebyggende del, dels af en korrigerende del. I den forebyggende del overvåger EU-Kommissionen Medlemsstaternes overholdelse af budgetdisciplinen og i den korrigerende del griber den ind over for de Medlemsstater, der har for store underskud. Vækst- og Stabilitetspagten er fuldt ud forpligtende for Danmark, da den er vedtaget før begyndelsen af ØMU'ens tredje fase og dermed falder uden for det danske ØMU-forbehold. Danmark har valgt at fortolke ØMU-forbeholdet således, at det kun omfatter euroen og regler relateret til euroen, mens Danmark deltager som pligtssubjekt i den videreudvikling af samordningen af finanspolitikken og andre økonomiske politikker (bortset fra pengepolitikken), der er sket efter starten på ØMU'ens tredje fase, fx Finanspagten, se om denne i afsnit 2.12.

#### 2.7.5. *Unionsborgerskabet*

Ved Maastricht-traktaten 1993 blev unionsborgerskabet indført. Enhver statsborger i en Medlemsstat er unionsborger, se nærmere i Kapitel 13. I en vis tilknytning til unionsborgerskabet er der sket en væsentlig udbygning af grundlæggende rettigheder (menneskerettigheder) og almindelige retsprincipper, se herom i Kapitel 4.

---

41. Vækst- og Stabilitetspagten bestod oprindeligt af forordning (EF) nr. 1466/97, af forordning (EF) nr. 1467/97, som har til formål at styrke overvågningen af budgetstillinger samt at overvåge og samordne økonomiske politikker, og af Det Europæiske Råds resolution af 17. juni 1997 om Vækst- og Stabilitetspagten. Vækst- og stabilitetspagten er senere ændret og videreudviklet, se nærmere i Kapitel 6.