

delige 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 konneksitet i lov- og domsforståelsen. Det må delvis 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 C-176/03, 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 adskillelse 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, 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 skel-

let 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 Hollands og Frankrigs afvisning i sommeren 2005. I forfatningen smelter de tre søjler sammen til én, ligesom art. 271 åbner mulighed for, at EU kan straffpålægge 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, 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, 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 medlemslandes regeringer, således at den politiske magt føres tilbage til de folkevalgte.

Problemet knytter sig særlig til den såkaldt teleologiske fortolkningsstil, som Domstolen anvender, altså en formålsfortolkning, ifølge hvilken den konkrete retsakts fortolkning lægges til grund. Dette fører i sagens natur ofte til en mere politisk end juridisk tilgang. Herom skriver Ulla Neergaard og Ruth Nielsen (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 og Monetær Union samt gennem iværksættelsen af fælles politikker eller akti-