



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 22. november 2004

Kontor: Statsretskontoret

Sagsnr.: 2004-751-0081

R E D E G Ø R E L S E

FOR

VISSE FORFATNINGSRETTLIGE SPØRGSMÅL

I FORBINDELSE MED

DANMARKS RATIFIKATION AF

TRAKTAT OM EN FORFATNING FOR EUROPA

Indholdsfortegnelse:

1. Baggrunden for redegørelsen	5
2. Grundlovens § 19, § 20 og § 88.....	5
2.1. Indledning	5
2.2. Grundlovens § 19	6
2.3. Grundlovens § 20	7
2.3.1. Baggrunden for grundlovens § 20	7
2.3.2. Afgrænsning i forhold til grundlovens § 19	8
2.3.2.1. Almindelige bemærkninger	8
2.3.2.2. Særligt om traktater, som ændrer eller træder i stedet for allerede gældende traktater, der er gennemført efter grundlovens § 20	10
2.3.2.3. Særligt om ordninger, der gør det muligt for mellemfolkelige myndigheder at indgå traktater mv.....	12
2.3.2.4. Særligt om, på hvilket tidspunkt § 20-proceduren kan iværksættes	13
2.3.2.4.1. Indledning	13
2.3.2.4.2. Hittidig praksis	14
2.3.3. Afgrænsning i forhold til grundlovens § 88	21
3. Generelt om forfatningstraktaten.....	24
3.1. Oversigt over forfatningstraktatens indhold	24
3.2. Særligt om nogle af EU-rettens virkemidler og deres forhold til grundlovens § 20	27
4. Forfatningstraktaten og dens forhold til grundloven.....	30
4.1. Indledning og afgrænsning af problemstillingen	30
4.2. Indførelse af en ny traktat, der træder i stedet for EF-traktaten, EU-traktaten mv.	31
4.3. Ændringer af institutionernes organisation, sammensætning og afstemningsregler mv.	34
4.3.1. Generelt	34
4.3.2. Særligt om sammensætningen af Europa-Kommissionen	36
4.4. Ændringer inden for Unionens enkelte politikområder	40
4.4.1. Indledning	40
4.4.2. Beskyttelse af personoplysninger.....	40
4.4.3. Unionsborgeres ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område.....	41
4.4.4. Diplomatisk beskyttelse	44

4.4.5. Administrative foranstaltninger om kapitalbevægelser og betalinger, herunder indefrysning af midler.....	45
4.4.6. Kompetence for EU-domstolen i sager om fællesskabsretlige tvister om intellektuelle ejendomsrettigheder.....	47
4.4.7. Rumpolitik	49
4.4.8. Grænseoverskridende trusler mod sundheden mv.....	51
4.4.9. Grænsekontrol, asyl, indvandring, civilretligt samarbejde, retligt samarbejde i straffesager og politisamarbejde	52
4.4.9.1. Generelt	52
4.4.9.2. Særligt om artikel 9 i protokol nr. 20 om Danmarks stilling og bilaget til protokollen.....	57
4.4.10. Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik	62
4.4.11. Visse andre politikområder	69
4.4.11.1. Solidaritetsbestemmelsen	69
4.4.11.2. Social sikring	71
4.4.11.3. Intellektuelle rettigheder	73
4.4.11.4. Humanitær bistand	74
4.4.11.5. Energipolitik	75
4.4.11.6. Turisme	77
4.4.11.7. Sport.....	78
4.4.11.8. Civilbeskyttelse.....	80
4.5. Visse tværgående bestemmelser	81
4.5.1. Indledning	81
4.5.2. Princippet om EU-rettens forrang.....	81
4.5.3. Unionens tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention...	83
4.5.4. Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder	86
4.5.4.1. Generelt om Charteret om grundlæggende rettigheder.....	86
4.5.4.2. Særligt om forholdet mellem Charteret om grundlæggende rettigheder og den danske folkekirke.....	89
4.5.5. Flexibilitetsbestemmelsen	90
4.5.6. Bestemmelser om mulighed for at overgå fra krav om enstemmighed til krav om kvalificeret flertal samt ændre proceduren for vedtagelse af visse beslutninger.....	94
4.5.7. Forenklet revisionsprocedure for fremtidige ændringer af dele af forfatningstraktaten	96
4.6. Særligt om Færøerne og Grønland.....	98

4.7. Sammenfattende om, hvorvidt en procedure efter grundlovens § 20 er nødvendig.....	98
4.8. Sammenfattende om, hvorvidt en procedure efter grundlovens § 20 er tilstrækkelig.....	99
5. Sammenfatning.....	101

1. Baggrunden for redegørelsen

I forbindelse med Det Europæiske Råds møde i Bruxelles den 17. og 18. juni 2004 blev der mellem Den Europæiske Unions medlemsstater opnået enighed om Traktat om en forfatning for Europa (forfatningstraktaten), der skal træde i stedet for Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (EF-traktaten) og Traktaten om Den Europæiske Union (EU-traktaten) samt hertil knyttede akter. Forfatningstraktaten er undertegnet i Rom den 29. oktober 2004.

Justitsministeriet har i samarbejde med Statsministeriet og Udenrigsministeriet overvejet nogle forfatningsretlige spørgsmål, som Danmarks ratifikation af forfatningstraktaten kan give anledning til.

Formålet med disse overvejelser har navnlig været at afklare, hvorvidt forfatningstraktaten indebærer overladelse af beføjelser som omtalt i grundlovens § 20 til Unionen, således at den særlige procedure i § 20, stk. 2, skal følges. Endvidere har formålet været at afklare, om Danmarks tilslutning til forfatningstraktaten kan rejse andre spørgsmål i forhold til grundloven, herunder om en eventuel yderligere overladelse af beføjelser kan ske inden for rammerne af bestemmelsen i grundlovens § 20, eller om der kræves en grundlovsændring.

Resultatet af Justitsministeriets overvejelser fremlægges i denne redegørelse.

2. Grundlovens § 19, § 20 og § 88

2.1. Indledning

I Justitsministeriets redegørelse af juli 1972 for visse statsretlige spørgsmål i forbindelse med en dansk tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber (1972-redegørelsen) er de forfatningsretlige principper om Danmarks tiltrædelse og opfyldelse af mellemfolkelige traktater mv. indgående beskrevet. Redegørelsen er offentliggjort i Nordisk Tidsskrift for International Ret, Vol. 41, 1971, side 65 ff.

Der kan endvidere henvises til Max Sørensen, Juristen 1963, side 57 ff., og 1971, side 434 ff. (sidstnævnte artikel er en gengivelse af en udtalelse, som efter den daværende regerings anmodning blev afgivet af Max Sørensen i 1971 til Folketingets Markedsudvalg).

En tilsvarende – mere kortfattet – redegørelse er indeholdt i Justitsministeriets notat af 3. marts 1992 om visse statsretlige spørgsmål ved Danmarks tiltrædelse af Traktaten om Den Europæi-

ske Union (1992-redegørelsen), i Justitsministeriets redegørelse af 6. oktober 1997 om visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af Amsterdam-Traktaten (1997-redegørelsen) og i Justitsministeriets redegørelse af 26. februar 2001 om visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af Nice-Traktaten (2001-redegørelsen).

Fra den forfatningsretlige litteratur henvises navnlig til Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret (1954), side 478 ff., Ole Espersen, Indgåelse og Opfyldelse af Traktater (1970), Max Sørensen, Statsforfatningsret (2. udg. ved Peter Germer, 1973), side 271 ff. og 307 ff., Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret (3. udg. ved Ole Espersen, 1980), side 377 ff., Peter Germer, Statsforfatningsret (3. udg., 2001), side 199 ff., Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret 2 (3. udg., 2001), side 255 ff., Jens Hartig Danielsen, Suverænitetssafgivelse (1999) og Hjalte Rasmussen i Danmarks Riges Grundlov med kommentarer (1999), side 108 ff.

2.2. Grundlovens § 19

Grundlovens almindelige bestemmelse om indgåelse af traktater findes i § 19. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

"§ 19. Kongen handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender. Uden folketingets samtykke kan han dog ikke foretage nogen handling, der forøger eller indskrænker rigets område, eller indgå nogen forpligtelse, til hvis opfyldelse folketingets medvirken er nødvendig, eller som i øvrigt er af større betydning. Ejheller kan kongen uden folketingets samtykke opsigte nogen mellemfolkelig overenskomst, som er indgået med folketingets samtykke.

Stk. 2. Bortset fra forsvar mod væbnet angreb på riget eller danske styrker kan kongen ikke uden folketingets samtykke anvende militære magtmidler mod nogen fremmed stat. Foranstaltninger, som kongen måtte træffe i medfør af denne bestemmelse, skal straks forelægges folketinget. Er folketinget ikke samlet, skal det uopholdeligt sammenkaldes til møde.

Stk. 3. Folketinget vælger af sin midte et udenrigspolitisk nævn, med hvilket regeringen rådfører sig forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde. Nærmere regler om det udenrigspolitiske nævn fastsættes ved lov."

I kraft af denne bestemmelse har regeringens kompetence i mellemfolkelige anliggender umiddelbar grundlovshjemmel. Kompetencen er et såkaldt prærogativ for regeringen.

Regeringens adgang til på egen hånd at indgå folkeretlige forpligtelser er dog undergivet begrænsninger. Efter § 19, stk. 1, 2. pkt., kræves Folketingets samtykke således for, at regeringen kan indgå forpligtelser, til hvis opfyldelse Folketingets medvirken er nødvendig, eller som

i øvrigt er af større betydning. Samtykke kan gives ved lov eller ved folketingsbeslutning, jf. Alf Ross, a.st., side 396. Der kræves alene simpelt flertal i Folketinget.

2.3. Grundlovens § 20

2.3.1. Baggrunden for grundlovens § 20

Grundloven indeholder i § 20 en særlig bestemmelse om Danmarks tilslutning til såkaldte overstatslige (supranationale) organisationer. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

"§ 20. 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."

Bestemmelsen i § 20 blev indført ved grundlovsændringen i 1953. Baggrunden var et ønske om at gøre det lettere for Danmark at tilslutte sig visse internationale organisationer. I Forfatningskommissionens Betænkning (1953), side 31, anføres således bl.a. følgende:

"Der har i de senere år været en udvikling i retning af større mellemfolkeligt samarbejde også på områder, hvor internationale organisationer tillægges beføjelser, der hidtil har været betragtet som en del af den enkelte stats suverænitet. I en række nyere udenlandske forfatninger er der gennem særlige bestemmelser givet mulighed for tiltrædelse af sådanne organisationer, uden at vedkommende stats forfatning behøver at ændres. Den interparlamentariske Union har på et møde i sommeren 1952 henstillet, at bestemmelse herom indføres ved ændring af medlemslandenes forfatninger (jfr. bilag 7).

Inden for De forenede Nationers rammer er der stillet forslag om oprettelse af myndigheder, der skulle tillægges beføjelser, som ellers henhører under den nationale suverænitet; dette gælder eksempelvis forslaget til international kontrol med atomenergi. For Europas vedkommende kan nævnes oprettelsen af den overstatslige myndighed for kul og stål (den såkaldte Schumanplan). Inden for det nordiske samarbejde kan det ikke på forhånd udelukkes, at der kan opstå behov for en myndighed af lignende karakter.

Sådanne overenskomster vil Danmark efter den gældende grundlov ikke kunne tiltræde. Det ville være ønskeligt, om også Danmark i sin grundlov åbnede adgang for en sådan afgivelse af suverænitet til mellemfolkelige organisationer, som virker til fremme af mellemfolkelig retsorden og samarbejde."

Baggrunden for bestemmelsen er endvidere beskrevet i Max Sørensens resposum af 18. maj 1952 til Forfatningskommissionen, optrykt i betænkningen, side 113 ff.

2.3.2. Afgrænsning i forhold til grundlovens § 19

2.3.2.1. Almindelige bemærkninger

Grundlovens § 20 må afgrænses "nedad", det vil sige over for almindelige mellemfolkelige aftaler mv., der kan tiltrædes alene efter grundlovens § 19. Afgrænsningen "opad" i forhold til grundlovens § 88 omtales nedenfor under pkt. 2.3.3.

Danmark er tilknyttet en række internationale organisationer, som har kompetence til at træffe generelle eller konkrete beslutninger, der er rettet til medlemsstaterne. Som eksempler kan nævnes FN og Europarådet (herunder Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol).

Det karakteristiske ved de beslutninger, der kan træffes i disse organisationer, er, at de kun tilsigter at gælde for staterne som folkeretlige forpligtelser. De tilsigter ikke at gælde umiddelbart i den enkelte stats interne retsorden. Hvis en sådan beslutning går ud på at regulere de enkelte individers adfærd, må den derfor gøres til en del af national ret, f.eks. ved inkorporering.

Sådanne traditionelle mellemfolkelige organisationer kan Danmark tilslutte sig alene i medfør af grundlovens § 19. Det gælder, selv om organisationen f.eks. uden alle medlemsstats tilslutning (og dermed eventuelt uden eller imod Danmarks stemme) kan træffe beslutninger, der er bindende for alle medlemsstater. Også her kan der siges at være tale om suverænitetsskrænkning, jf. bl.a. Claus Gulmann m.fl., Folkeret (1989), side 39 ff. Men suverænitetsskrænkninger af denne karakter falder uden for grundlovens § 20 og er derfor alene underlagt proceduren i § 19, jf. Alf Ross, a.st., side 409.

Anderledes forholder det sig med mellemfolkelige myndigheder, som tillægges kompetence til at udfærdige retsakter, der skal gælde umiddelbart i de deltagende stater med virkning for f.eks. private personer og virksomheder. Sådanne ordninger kan Danmark kun tilslutte sig ved anvendelse af proceduren i grundlovens § 20. Det skyldes, at kompetencen til at fastsætte regler mv., der direkte regulerer borgernes adfærd, overlades til den mellemfolkelige myndighed. Der henvises bl.a. til Max Sørensen, a.st., side 308 f., Alf Ross, a.st., side 408, og Henrik Zahle, a.st., side 255.

I Højesterets dom af 6. april 1998 i den såkaldte Maastricht-sag (Ugeskrift for Retsvæsen 1998, side 800 H) anføres i overensstemmelse hermed følgende om, hvornår bestemmelsen i grundlovens § 20 skal anvendes:

"Anvendelse af den kvalificerede procedure efter grundlovens § 20 er nødvendig i det omfang, det overlades til en international organisation at udøve lovgivende, administrativ eller dømmende myndighed med direkte virkning her i landet eller at udøve andre beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder, herunder beføjelse til at indgå traktater med andre stater."

Det afgørende for, om dansk tilslutning til en traktat (herunder en traktat om ændring af en allerede tiltrådt traktat) forudsætter anvendelse af grundlovens § 20, er derfor i første række, om den indebærer (yderligere) overladelse af beføjelser til en mellemfolkelig myndighed til at udøve lovgivende, administrativ eller dømmende myndighed med direkte virkning her i landet.

At der er adgang til at udøve myndighed med direkte virkning vil sige, at den mellemfolkelig myndigheds retsakter *efter deres karakter* kan virke umiddelbart i medlemsstaterne. Hvis en international organisations retsakter derimod virker umiddelbart i medlemsstaterne som følge af regler i national (dansk) ret (og ikke som en følge af selve karakteren af den mellemfolkelige myndigheds retsakter), er der ikke tale om direkte virkning i forfatningsretlig forstand, jf. herved Henrik Zahle, a.st., side 258.

Også overladelse af beføjelser, der ved grundloven er henlagt til regeringen som prærogativer, f.eks. kompetencen efter § 19 til at handle på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender, forudsætter – som anført i den nævnte højesteretsdom – anvendelse af § 20. Der henvises herom nærmere til pkt. 2.3.2.3 nedenfor.

Det er i almindelighed ikke relevant for spørgsmålet om anvendelse af grundlovens § 20, om den mellemfolkelige myndigheds kompetence til at udøve beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder, er en enekompetence, eller om medlemsstaterne helt eller delvist bevarer deres kompetence, jf. bl.a. Henrik Zahle, Juristen 1992, Suverænitetsoverladelse: Tidspunktet for overladelsen, side 243 ff.

Det antages heller ikke at være afgørende for, om § 20 skal anvendes, om der i forbindelse med overladelse af bl.a. lovgivningsbeføjelser kræves enstemmighed eller alene flertal (simpelt eller kvalificeret) i den mellemfolkelige myndighed. Der kan herved bl.a. henvises til Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret 2, Regering, forvaltning og dom, 3. udgave (2001), side 259 f. Om kompetencen for mellemfolkelige myndigheder til at indgå traktater mv. henvises til pkt. 2.3.2.3. nedenfor.

Grundlovens § 20 har i forhold til EF/EU været anvendt i forbindelse med Danmarks tilslutning til EF i 1972, Danmarks tilslutning til Maastricht-traktaten og Edingburgh-afgørelsen i 1993 samt Danmarks tilslutning til Amsterdam-traktaten i 1998.

2.3.2.2. Særligt om traktater, som ændrer eller træder i stedet for allerede gældende traktater, der er gennemført efter grundlovens § 20

i. Et særligt spørgsmål er, under hvilke omstændigheder en ændring af en traktat, som oprindeligt er gennemført efter proceduren i grundlovens § 20, forudsætter en ny § 20-procedure. Om dette spørgsmål bemærkes følgende:

Det følger af ordlyden af § 20 og af forfatningsretlig litteratur og praksis, at det afgørende i første række er, om den pågældende traktat (ændringstraktat) indebærer en yderligere overlade af beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder, til den mellemfolkelige myndighed.

Overlades det til en mellemfolkelig myndighed at regulere nye emneområder ved retsakter, som i forfatningsretlig forstand har direkte virkning her i landet for f.eks. privatpersoner og virksomheder, vil det således være nødvendigt at gennemføre en ny § 20-procedure. Henrik Zahle anfører i den forbindelse bl.a. følgende, a.st. side 273:

”Indledningsvis kan pointeres, at visse ændringer klart må sidestilles med tilslutningen til en ”ny” organisation. Såfremt ændringen indebærer, at den supranationale organisation skal beskæftige sig med emner uden for den oprindelige traktats område, må grl § 20 følges.”

Det kan ligeledes være nødvendigt at følge proceduren i grundlovens § 20 i tilfælde, hvor det emnemæssige område ikke udvides, men karakteren af beføjelserne ændres. Det gælder f.eks., hvis den mellemfolkelige myndighed tillægges lovgivningskompetence på et område, hvor myndigheden efter den gældende traktat kun har kompetence til at træffe konkrete afgørelser.

Der kan være tale om, at der ved traktatændringen alene indsættes en udtrykkelig hjemmelsbestemmelse for at præcisere en kompetence, som den mellemfolkelige myndighed allerede har på andet retsgrundlag. I sådanne tilfælde sker der ikke en udvidelse af den mellemfolkelige myndigheds beføjelser, som i stedet må anses for overladt allerede ved den tidligere tilslutning til traktaten. Indsættelse af en udtrykkelig hjemmelsbestemmelse i en sådan situation vil derfor ikke gøre en ny anvendelse af grundlovens § 20 påkrævet, jf. nærmere bl.a. 1992-redegørelsen, side 16 ff., 2001-redegørelsen, side 9, og Henrik Zahle, a.st., side 274. Sidst-

nævnte sted anføres, at ændringstraktaten "må bedømmes i forhold til den i praksis godkendte fortolkning [af den hidtidige traktat], som gælder på ændringstidspunktet".

Med hensyn til ændringer i sammensætning, procedurer og arbejdsgange mv. i den mellemfolkelige myndighed bemærkes, at der uden anvendelse af grundlovens § 20 er gennemført en række ændringer i retsgrundlaget for EF og EU siden Danmarks tiltrædelse i 1972. Det gælder f.eks. Budgettraktat II fra 1975, der overførte væsentlige budgetbeføjelser fra Rådet til Europa-Parlamentet, akten om indførelse af direkte valg til Europa-Parlamentet fra 1976, Europæisk Fælles Akt fra 1986 om bl.a. øget medbestemmelsesret for Europa-Parlamentet og ændring af Rådets afstemningsregler samt forskellige tilpasninger af traktaterne som led i optagelsen af nye medlemsstater. Der kan endvidere henvises til Nice-traktaten fra 2001, der bl.a. indebar overgang fra krav om enstemmighed til krav om kvalificeret flertal i forhold til en række konkrete hjemmelsbestemmelser, ændring af de enkelte medlemsstaters stemmevægt i Rådet samt ændring af reglerne om Europa-Kommissionens sammensætning.

Fælles for disse ændringer er, at der ikke var tale om overladelse af nye beføjelser til EF/EU, men alene om ændring af reglerne om, hvordan EF/EU nærmere skulle udøve beføjelser, som allerede var overladt. Bl.a. tilpasninger af traktatgrundlaget i forbindelse med optagelse af nye medlemsstater antages derfor ikke at nødvendiggøre en procedure efter grundlovens § 20.

Et særligt spørgsmål er, om ændringer i den mellemfolkelige myndigheds interne organisation mv. kan indebære, at de forudsætninger, som en tidligere § 20-lov er gennemført under, brister – med den virkning, at § 20-lovens overladelse af beføjelser forfatningsretligt må anses for bortfaldet.

Betydningen heraf vil i givet fald være, at der må gennemføres en ny § 20-procedure, selv om der ikke er tale om overladelse af yderligere beføjelser til den mellemfolkelige myndighed. Der vil altså være tale om en § 20-procedure, der ikke umiddelbart følger af grundloven (da der ikke overlades nye beføjelser), men af en fortolkning af den tidligere § 20-lov, herunder dens forudsætninger.

Spørgsmålet har nærmere været rejst i forbindelse med Nice-traktatens bestemmelser om Europa-Kommissionens sammensætning. Der henvises til Justitsministeriets notat af 1. december 2000 om forholdet mellem grundlovens § 20 og en mulig ændring af reglerne om Europa-Kommissionens sammensætning (optaget som bilag 2 til 2001-redegørelsen) og til pkt. 4.3.2 nedenfor.

Spørgsmålet om anvendelse af § 20 i forbindelse med ændringer i allerede tiltrådte § 20-overenskomster er i øvrigt udførligt omtalt af Henrik Zahle, a.st., side 273 ff. I den forbindelse anføres bl.a. følgende side 276:

”Af bemærkningerne vedrørende vetoret og intern omfordeling synes at kunne sluttes, at en hvilken som helst ændring af kompetenceforholdene inden for bestående supranationale institutioner kan ske uden anvendelse af grl § 20. Hvis dette suppleres af den opfattelse, at også en hvilken

som helst ændring af den personelle sammensætning og processuelle arbejdsgang i de enkelte institutioner kan ændres uden brug af grl § 20, forekommer synspunktet imidlertid at blive trukket for langt. En supranational organisation kan underkastes en sådan forandring med hensyn til afstemningsregler og kompetenceplacering, at en fornyet behandling efter grl § 20 er nødvendig. Den nærmere afgrænsning af denne nødvendighed må bero på den hidtidige traktat og tiltrædelseslov og disses forudsætninger...”

ii. I tilknytning til det netop anførte er et andet – og lignende – spørgsmål, om det er nødvendigt at gennemføre en traktat efter proceduren i grundlovens § 20, hvis den pågældende traktat træder i stedet for en allerede gældende traktat, der er gennemført efter § 20-proceduren (og således ikke retsteknisk har karakter af en ændring af den hidtidige traktat).

Dette spørgsmål ses ikke nærmere behandlet i den forfatningsretlige litteratur, men er relevant i den foreliggende sammenhæng, fordi forfatningstraktaten træder i stedet for bl.a. EF-traktaten, som Danmark har tiltrådt på grundlag af § 20. Der henvises nærmere til pkt. 4.2 nedenfor.

2.3.2.3. Særligt om ordninger, der gør det muligt for mellemfolkelige myndigheder at indgå traktater mv.

Om aftaler, der er indgået af EF, gælder det særlige, at de efter EF-Domstolens praksis kan have direkte virkning i forhold til borgere mv. i medlemsstaterne. Tillægges der Unionen kompetence til på nye områder at indgå aftaler med tredjelande mv., vil det derfor af denne grund efter omstændighederne kunne være nødvendigt at anvende grundlovens § 20.

Som anført ovenfor kan den suverænitetssafgivelse, som grundlovens § 20 vedrører, ikke alene bestå i, at det overlades til en mellemfolkelig myndighed at udstede retsakter med direkte virkning i Danmark. Der kan også være tale om, at der overlades beføjelser, som ved grundloven er henlagt til regeringen som prerogativer. F.eks. kan der være tale om, at det overlades til mellemfolkelige myndigheder med bindende virkning for Danmark at indgå traktater med tredjelande mv., jf. Højesterets dom i Maastricht-sagen, Alf Ross, a.st., side 408, Max Sørensen, a.st., side 310, og Henrik Zahle, a.st., side 267.

Overlades det til en mellemfolkelig myndighed som folkeretssubjekt at indgå aftaler med tredjelande mv., vil der ikke være tale om en § 20-situation, hvis de pågældende aftaler i forhold til tredjeland alene er folkeretligt forpligtende for den mellemfolkelige myndighed selv. Det skyldes, at det ikke efter grundloven tilkommer rigets myndigheder at indgå traktater på mellemfolkelige myndigheders vegne (men kun på rigets vegne, jf. grundlovens § 19, stk. 1).

Skal aftalerne imidlertid være folkeretligt forpligtende for medlemsstaterne, som var de indgået umiddelbart mellem medlemsstaterne og det pågældende tredjeland mv., vil der som udgangspunkt være tale om overladelse af beføjelser, som forudsætter anvendelse af grundlovens § 20. Justitsministeriet har dog antaget, at det i disse tilfælde også må tillægges betydning, om der f.eks. etableres en ordning, som sikrer, at der i hvert enkelt tilfælde i Danmark kan ske en behandling efter grundloven af den påtænkte aftale, og herunder i fornødent omfang indhentes samtykke fra Folketinget.

I EF-Domstolens praksis foreligger der udtalelser, der synes at indebære, at medlemsstaterne i tilfælde, hvor Fællesskabet i henhold til EF-traktaten indgår aftaler med et tredjeland eller en international organisation, ikke bliver direkte forpligtet i forhold til tredjelande mv., som var aftalen indgået af medlemsstaten selv, jf. herved senest præmis 15 i dom af 19. marts 2002, sag C-13/00, Kommissionen mod Irland (Sml. I, side 2943).

I forfatningsretlig praksis er det bl.a. antaget, at EF's traktatkompetence efter EF-traktatens artikel 133 bygger på overladelse af beføjelser efter § 20, jf. også Max Sørensen, Juristen 1963, side 57 ff. (navnlig side 69).

2.3.2.4. Særligt om, på hvilket tidspunkt § 20-proceduren kan iværksættes

2.3.2.4.1. Indledning

Den almindelige ordning er, at en § 20-procedure iværksættes i forbindelse med, at Danmark tiltræder den pågældende traktat.

I særlige tilfælde kan ordningen imidlertid være udformet således, at den enkelte medlemsstat først på et senere tidspunkt – og altså ikke i forbindelse med tiltrædelsen af den pågældende traktatbestemmelse mv. – inden for rammerne af sit nationale, forfatningsretlige beslutningssystem skal afgøre, hvorvidt den mellemfolkelige myndighed skal have overstatslige beføjelser på det pågældende område.

Der kan i sådanne særlige tilfælde rejses spørgsmål om, på hvilket tidspunkt proceduren efter grundlovens § 20 kan iværksættes.

Spørgsmålet har bl.a. været overvejet i tilfælde, hvor det ved en traktat har været overladt til EU på et senere tidspunkt at træffe beslutning om, hvorvidt et område skulle overgå fra mellemfolkeligt til overstatsligt samarbejde, men således at en sådan senere beslutning i givet fald

forudsatte tilslutning fra de enkelte medlemsstater, jf. om praksis umiddelbart nedenfor i pkt. 2.3.2.4.2.

Det har i den forbindelse nærmere været drøftet, om § 20-proceduren kan iagttages allerede på det tidspunkt, hvor Danmark tiltræder den pågældende traktat, eller om proceduren først kan iværksættes, når Danmark tilslutter sig den omtalte EU-beslutning om at overføre området til det overstatslige samarbejde.

Spørgsmålet om, hvornår en § 20-procedure kan iværksættes, er behandlet en række steder i den statsretlige litteratur.

I Poul Andersen, a.st., side 497, anføres det, at en overladelse i henhold til grundlovens § 20 godt kan finde sted under den form, at bestemt angivne beføjelser stilles til disposition, således at det beror på en beslutning hos den mellemstatslige myndighed, om og hvornår beføjelsen skal udnyttes, jf. formentlig tilsvarende Michael H. Jensen og Jørgen Albæk Jensen i Ugeskrift for Retsvæsen 1991 B, side 281 ff (note 28) om ”latent overdragelse”.

Henrik Zahle anfører a.st., side 265, bl.a. følgende:

”Loven og traktatgrundlaget må indeholde en stillingtagen til, hvorvidt en beføjelse er overladt eller ej. Det kan således ikke – efter traktaten og en § 20-lov – bero på en beslutning i den supranationale myndighed, hvorvidt en beføjelse skal ”overlades” eller ej. Noget andet er, at der næppe i grl § 20 er taget stilling til den situation, at en beføjelse er overladt til den supranationale myndighed, men endnu ikke udnyttet af denne supranationale myndighed ...

Hvis der ikke (fra dansk side) er taget stilling til, om overladelse skal ske, idet denne afgørelse er udsat til senere afgørelse i regering og Folketing, bør gennemførelsen af § 20-loven udsættes til denne afgørelse træffes, jf. H.Zahle i Jur 1992 s 246.”

Spørgsmålet om, på hvilket tidspunkt en § 20-procedure bør iagttages, er også behandlet af Hjalte Rasmussen i Danmarks Riges Grundlov med kommentarer (1. udg., 1999), side 127 f.

2.3.2.4.2. Hittidig praksis

i. I praksis har spørgsmålet om, hvornår en § 20-procedure bør iagttages, bl.a. været fremme i forbindelse med behandlingen i 1992 af et lovforslag om Danmarks tiltrædelse af Traktaten om Den Europæiske Union.

Spørgsmålet blev således rejst i relation til Unionstraktatens bestemmelser om senere overgang til Den Økonomiske og Monetære Unions 3. fase (fælles valuta mv.) og den til traktaten knyt-

tede protokol, hvorefter Danmark skal have en undtagelse i tilfælde af, at Danmark meddeler ikke at ville deltage i 3. fase. Desuden blev det samme spørgsmål rejst i relation til artikel K.9 i Unionstraktaten, hvorefter Rådet med enstemmighed kunne beslutte, at sagsområder opregnet i traktatens artikel K.1, nr. 1-6, (asylpolitik, grænsekontrol, civilretligt samarbejde mv.) overføres fra et mellemstatsligt til et overstatsligt samarbejde i EU. En sådan beslutning i Rådet skulle efter bestemmelsen i artikel K.9 herefter vedtages af medlemsstaterne i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser.

Justitsministeriet antog i 1992-redegørelsen, at der ikke var retlige hindringer for i forbindelse med tiltrædelsen af traktaten at gennemføre en § 20-procedure i relation til de nævnte bestemmelser i traktaten.

Efterfølgende rejste professor, dr.jur. Henrik Zahle i forbindelse med Folketingets behandling af lovforslaget om Danmarks tiltrædelse af Unionstraktaten tvivl om, hvorvidt dette var en rigtig antagelse. I en henvendelse fra Henrik Zahle til Folketingets Markedsudvalg, der er optrykt som bilag til udvalgets tillægsbetænkning over forslag til lov om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber mv., gøres således det hovedsynspunkt gældende, at en § 20-procedure først kan gennemføres på det tidspunkt, hvor der træffes en endelig dansk beslutning om at tilslutte sig et samarbejde, der efter grundloven indebærer overladelse af beføjelser. Der er i den pågældende henvendelse nærmere herom bl.a. anført følgende (Folketingstidende 1991-92, Tillæg B, spalte 2159 ff):

”Grundlovens § 20's procedure for overladelse kan ... anvendes, selv om den supranationale myndighed ikke umiddelbart efter overladelsen optager det pågældende emne til regulering i overensstemmelse med sin kompetence, jf. herved Poul Andersen, 1958, s. 497, Max Sørensen 1973, s. 317, Zahle 1989, s. 149.

Med udgangspunkt i denne litterære tradition vil der således ikke være noget problem ved at anvende grundlovens § 20 i 1992, såfremt overgangen til 3. fase af Den Økonomiske og Monetære Union var automatisk på et forud fastsat tidspunkt, eller var automatisk med mulighed for en vis tidsmæssig forskydning som følge af en rådsbeslutning. I begge tilfælde ville der ved ratifikation af traktaten og vedtagelsen af den hertil hørende nationale lovgivning ske en overladelse af national kompetence med det forbehold om igangsætningen af den supranationale regulering, der følger af traktatteksten og de på grundlag af denne truffede beslutninger.

Såfremt det var overladt til Rådet (med repræsentation af alle medlemsstater) at træffe afgørelse om henholdsvis etableringen af 3. fase eller af supranationalt samarbejde inden for de i art. K 1, nr. 1-6, nævnte emner, ville en overladelse tillige kunne ske under anvendelse af § 20, for kompetencen kan betragtes som overladt i og med ratifikation af traktaten med tilhørende national gennemførelse. At igangsætningen må afvente en senere beslutning truffet af Rådet ændrer ikke heri. Det er op til den supranationale organisations institutioner at træffe beslutning om igangsætning af det supranationale regime.

Brugen af grundlovens § 20 blokeres naturligvis heller ikke af det forhold, at den danske repræsentation i Rådet er undergivet en parlamentarisk kontrol, først og fremmest Markedsudvalgets procedurer for orientering og mandatgivning. Reguleringskompetencen må fortsat betragtes som »overladt« til Rådet, selvom et af Rådets medlemmer (nemlig det danske) er underlagt en national kontrol af en vis intensitet.

Men anderledes stiller det sig efter min opfattelse, når beslutningen om igangsætningen af et i og for sig supranationalt regime (nemlig henholdsvis 3. fase af Den Økonomiske og Monetære Union og samarbejde i henhold til art. K 1, 1-6) forudsætter en selvstændig national beslutning, der som udenrigspolitisk beslutning i medfør af grundlovens § 19 meddeles Rådet, eventuelt efter at der i Danmark er afholdt folkeafstemning og indhentet samtykke fra Folketinget i henhold til grundlovens § 19, stk. 1. Når det foreliggende traktatkompleks med protokoller forudsætter, at disse procedurer (for 3. fase, specielt for Danmark's vedkommende) skal følges, inden disse elementer i det supranationale samarbejde kan igangsættes, forekommer det ikke muligt på nuværende tidspunkt at tale om en »overladelse« af beføjelser, eftersom det jo netop først er på et senere tidspunkt, at der (for Danmark's vedkommende) skal træffes beslutning om overladelse af beføjelser.

Beslutning om overgang til 3. fase og om anvendelse af art. K 9 kræver til sin tid ikke blot en beslutning i den danske regering, som skal meddeles De Europæiske Fællesskaber, men tillige en forudgående behandling i Folketinget med henblik på samtykke i medfør af grundlovens § 19, stk. 1. Såvel Regering som Folketing skal i denne henseende træffe en fri politisk beslutning om, hvorledes man vil stille sig til det intensiverede europæiske samarbejde. Under disse omstændigheder kan der ikke tales om, at regering eller Folketing tidligere (nemlig i 1992) har vedtaget en »overladelse« af beføjelser - i så fald var der jo ikke noget at tage stilling til. Men når regering og Folketing ikke har taget stilling til overladelsen, kan der ikke (i 1992) gennemføres en folkeafstemning vedrørende lovforslaget, således at denne folkeafstemning skulle indeholde en stillingtagen til et tema, som regering og Folketing ikke har taget stilling til. Når regering og Folketing ikke har taget stilling til overladelsen, kan vælgerbefolkningen heller ikke tage stilling til overladelsen. Lovforslaget - og den formentlig vedtagne lov - må udgøre et fælles tema for beslutning i regering, Folketing og vælgerbefolkning.

Man kan hertil anføre, at med udformningen af det samlede traktatkompleks er etableret et regelsæt ikke blot for de områder af det supranationale samarbejde, som iværksættes straks efter medlemsstaternes ratifikation af Unionstraktaten, men også for de dele af samarbejdet, som først igangsættes efter beslutning om 3. fase eller art. K 9. Institutionerne og deres beføjelser er beskrevet i traktatkomplekset, og Danmark har overladt denne kompetence, selvom overladelsen skal bekræftes ved en senere beslutning ikke blot i Rådet, men også på det nationale plan.

Dette synspunkt har den rigtighed, at en mulighed for at *trække en kompetence tilbage* ikke i sig selv kan afskære fra at betragte beføjelsen som overladt, indtil tilbagetrækning sker. Så længe beføjelsen er hos den supranationale organisation, er den »overladt«, og ved etableringen af denne situation sker der derfor en overladelse.

Men denne betragtning kan ikke strækkes videre. Den kan efter min opfattelse ikke dække en situation, hvor Danmark's deltagelse i det videregående supranationale samarbejde forudsætter en selvstændig national beslutning herom. At dette er tilfældet vedrørende samarbejdet efter art. K 9, fremgår udtrykkeligt af bestemmelsen, der henviser til medlemsstaternes »forfatningsmæssige procedure«.

Samme formulering er ikke anvendt i forbindelse med overgangen til 3. fase. Hvis det kan lægges til grund, at den særlige protokol for Danmark kan forstås derhen, at Danmark deltager i 3. fase, *medmindre* der fremkommer en særlig og negativ beslutning fra den danske regerings side, finder jeg det berettiget at tale om en overladelse på nuværende tidspunkt. Situationen kan da sammenlignes med den ovenfor nævnte tilbagetrækning, omend tilbagetrækningen i dette tilfælde sker før igangsætningen af samarbejdet.

Hvis protokollen for Danmarks vedkommende må forstås derhen, at Danmark kun deltager i 3. fase under forudsætning af, at der fra den danske regering til rådet kommer en positiv meddelelse herom, vedtaget i overensstemmelse med de forfatningsmæssige regler i Danmark, stiller sagen sig anderledes. I så fald er det denne meddelelse og de forud for denne gående nationale beslutningsprocesser, der repræsenterer den overladelse, som § 20 angår. Det er denne forståelse af protokollen, der er lagt til grund i den følgende konklusion.”

I Folketingets Markedsudvalgs tillægsbetænkning er som bilag også optrykt en besvarelse fra Justitsministeriet med kommentarer til den nævnte henvendelse fra professor, dr.jur. Henrik Zahle. Justitsministeriet gav i besvarelsen - i overensstemmelse med 1992-redegørelsen omtalt ovenfor - udtryk for, at det efter Justitsministeriets opfattelse ville være muligt på daværende tidspunkt i forbindelse med en tiltrædelse af Unionstraktaten at gennemføre en § 20-procedure i relation til den nævnte bestemmelse i traktatens artikel K.9, hvorefter Rådet med enstemmighed efterfølgende kunne beslutte, at visse dele af EU's mellemstatslige samarbejde om retlige og indre anliggender fremover skulle foregå på et overstatsligt grundlag. I Justitsministeriets besvarelse er bl.a. anført følgende (Folketingstidende 1991-92, Tillæg B, spalte 2090 ff):

”Regeringen er enig med professor Henrik Zahle i, at anvendelsen af grundlovens § 20 på nuværende tidspunkt, sådan som beslutningsproceduren i art. K.9 er indrettet, rejser et fortolknings spørgsmål, som ikke tidligere har været drøftet i den statsretlige teori. Der kan således ikke siges at være noget på forhånd givet sikkert svar på den problemstilling, som også er omtalt i Justitsministeriets notat om visse statsretlige spørgsmål ved Danmarks tiltrædelse af traktaten om Den Europæiske Union.

Det er regeringens opfattelse, at udformningen af Traktatens art. K.9 ikke udelukker, at § 20-proceduren anvendes én gang for alle i forbindelse med tiltrædelsen af traktaten om Den Europæiske Union, jf. lovforslagets bemærkninger til § 2 og besvarelsen af spørgsmål 5 fra Folketingets Markedsudvalg (L 240 - bilag 8).

Det grundlæggende krav til § 20-proceduren er opfyldt, i og med at det i Traktaten med den fornødne præcision er angivet, hvilke beføjelser EF kan udøve efter anvendelse af art. K.9.

Den fortolkning af bestemmelsen i grundlovens § 20, som professor Henrik Zahle anlægger i sin artikel, hviler så vidt ses navnlig på en sproglig forståelse af bestemmelsens ordlyd, særligt ordet »overlades«.

Efter regeringens opfattelse er der imidlertid ikke i den sproglige udformning af bestemmelsen i grundlovens § 20 holdepunkter, der tvinger til den af Henrik Zahle anlagte forståelse.

Bestemmelsen kan lige så vel læses således, at beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder ved lov i nærmere bestemt omfang kan overlades til mellemfolkelige myndigheder med virkning nu eller senere.

Heller ikke i forarbejderne til bestemmelsen eller i den statsretlige litteratur synes der at være holdepunkt for at kræve, at en § 20-procedure først kan gennemføres, når regering og Folketing endeligt har besluttet folkeretligt at indgå en ordning, hvis interne gennemførelse i Danmark forudsætter anvendelse af grundlovens § 20, og Henrik Zahle har da heller ikke henvist hertil.

Såfremt § 20-proceduren gennemføres nu, vil der internt, statsretligt være taget stilling til hele traktatkomplekset, herunder den heri indeholdte udviklingsklausul i art. K.9.

Denne fremgangsmåde er ny i EF-sammenhæng, men den har væsentlige lighedspunkter med de situationer, hvor Folketinget i lovs form meddeler samtykke efter grundlovens § 19 til, at regeringen kan indgå traktater med andre lande, selv om indgåelsen af sådanne traktater ikke er umiddelbart forestående, men hvor dog indholdet og konsekvenserne af fremtidige traktater nogenlunde let kan overskues. Sådanne love har, ligesom det er tilfældet i den foreliggende situation, alene karakter af en praktisk, forberedende foranstaltning.

Efter professor Henrik Zahles opfattelse ville man godt kunne gennemføre § 20-proceduren for så vidt angår art. K.9 nu, hvis anvendelsen af art. K.9 efter Traktaten ikke var afhængig af en dansk beslutning, men skete automatisk eller alene efter beslutning i EF.

Regeringen finder ikke, at en ordning, hvis iværksættelse til sin tid ville kunne accepteres uden dansk beslutning, skulle kræve en selvstændig og samtidig anvendelse af proceduren i grundlovens § 20, fordi Traktaten sikrer en særlig betryggelse ved at indrømme Danmark selvstændig beføjelse til at beslutte, om man vil anvende art. K.9.

At Danmark på et senere tidspunkt folkeretligt skal tilkendegive, om man ønsker at indgå på det videre samarbejde, som art. K.9 er udtryk for, hindrer således efter regeringens opfattelse ikke, at den interne gennemførelse forberedes allerede nu gennem anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

Der stilles som nævnt ikke i grundlovens § 19 krav om, at Folketingets samtykke til regeringens indgåelse af en traktat først kan gives, når traktaten er udarbejdet og det er aktuelt at tilslutte sig den. Der er efter regeringens opfattelse heller ikke grundlag for at opstille et krav om, at en § 20-lov først gennemføres - ved 5/6 flertal i Folketinget eller ved folkeafstemning - når Danmark endeligt har besluttet sig for at indgå på den ordning, som § 20-loven angår. Det afgørende er, at det på tidspunktet for § 20-procedurens gennemførelse står klart for Folketinget henholdsvis vælgerbefolkningen, hvad den pågældende ordning i givet fald kommer til at gå ud på. Dette krav er opfyldt i det foreliggende tilfælde, hvor Unionstraktaten beskriver, hvilke områder der kan overføres til det supranationale samarbejde ved hjælp af art. K.9, og hvilke regler samarbejdet i givet fald vil blive undergivet.

Det er således regeringens opfattelse, at der ikke er retlige hindringer for nu én gang for alle at gennemføre § 20-proceduren også for så vidt angår art. K.9.

Gennemførelsen af § 20-proceduren på nuværende tidspunkt har som omtalt i besvarelsen af spørgsmål 5 fra Folketingets Markedsudvalg (L 240 - bilag 8) i øvrigt en række praktiske forde-

le. Det undgås således navnlig, at der i forbindelse med beslutninger om i medfør af art. K.9 at overføre enkelte områder eller dele heraf fra det mellemfolkelige samarbejde i søjle 3 til det kommunautære samarbejde i søjle 1 jævnligt - hvis der ikke opnås 5/6 flertal i Folketinget for den overladelse af beføjelser, som en overførsel fra søjle 3 til søjle 1 indebærer - skal afholdes folkeafstemninger efter grundlovens § 20. Gennemførelsen af § 20-proceduren ville på baggrund af muligheden for at overføre dele af de enkelte i art. K.1, nr. 1-6, nævnte områder til det kommunautære samarbejde i givet fald efter omstændighederne skulle anvendes meget hyppigt. Karakteren af bestemmelsen i grundlovens § 20 som en særegen fravigelse af grundlovens almindelige ordning kunne derved blive udvandet.

På denne baggrund og på baggrund af den udvikling, som man må forvente med hensyn til det retlige samarbejde inden for de kommende år, finder regeringen det både forsvarligt og rigtigt at gennemføre § 20-proceduren nu én gang for alle også for så vidt angår art. K.9.”

I besvarelsen fandt Justitsministeriet endvidere, at Danmark som anført i 1992-redegørelsen i forbindelse med tiltrædelse af Unionstraktaten kunne gennemføre en § 20-procedure i relation til spørgsmålet om en eventuel efterfølgende dansk tiltrædelse af Den Økonomiske og Monetære Unions 3. fase.

Under Folketingets videre behandling af forslaget til lov om ændring af tiltrædelsesloven i 1992 blev der fremsat et ændringsforslag af den daværende udenrigsminister, der indebar, at det endeligt vedtagne lovforslag ikke omfattede overladelse af beføjelser i relation til en senere tiltrædelse af Den Økonomiske og Monetære Unions 3. fase.

I relation til artikel K.9 førte ændringsforslaget til, at det lovforslag, som Folketinget vedtog, alene omfattede overladelse af beføjelser – det vil sige alene omfattede en § 20-procedure – med hensyn til muligheden for at overføre asylpolitik fra et mellemstatsligt til et overstatsligt EU-samarbejde.

Selv om det omtalte ændringsforslag medførte, at det endeligt vedtagne lovforslag omfattede overladelse af beføjelser på færre områder end det oprindeligt fremsatte lovforslag, betød det anførte således, at også det vedtagne lovforslag – nemlig med hensyn til i medfør af artikel K.9 at overføre asylpolitik til et overstatsligt samarbejde - omfattede overladelse af beføjelser i relation til en del af EU-samarbejdet, hvor Danmark først på et senere tidspunkt ville skulle tage stilling til, om man ville medvirke til at etablere det samarbejde, som den pågældende overladelse af beføjelser angik. Særligt om asylpolitikken bemærkes det i den forbindelse, at det af en erklæring om asyl i slutakten til Unionstraktaten fremgik, at Rådet inden udgangen af 1993 skulle behandle spørgsmålet om eventuel anvendelse af artikel K.9 på dette område.

Det pågældende lovforslag faldt efterfølgende ved EU-folkeafstemningen i juni 1992.

ii. Spørgsmålet om, hvornår en § 20-procedure bør iagttages, blev også rejst i 2001 i forbindelse med Danmarks tiltrædelse af Nice-traktaten. Efter EF-traktatens artikel 229 A som affattet ved Nice-traktaten kan Rådet med enstemmighed vedtage bestemmelser om at tillægge EF-Domstolen kompetence til at afgøre tvister vedrørende anvendelsen af EU-regler om industrielle ejendomsrettigheder (patentrettigheder mv.). Rådet henstiller i så fald til medlemsstaterne at vedtage disse bestemmelser i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser.

Justitsministeriet konkluderede i den forbindelse bl.a., at Danmarks tiltrædelse af den nye bestemmelse i artikel 229 A ikke i sig selv forudsætter overladelse af nye beføjelser til EU, og at det er i overensstemmelse med grundloven først at iagttage en § 20-procedure på det tidspunkt, hvor en eventuel rådsbeslutning efter bestemmelsen skal tiltrædes, jf. 2001-redegørelsen, side 45 ff. I redegørelsens pkt. 3.3.3.7 er der i den forbindelse anført følgende:

”Det er således for det første Justitsministeriets opfattelse, at der vil være tale om overladelse af yderligere (dømmende) beføjelser til EF-Domstolen (og at det derfor vil være nødvendigt at iagttage proceduren efter grundlovens § 20), hvis EF-Domstolen f.eks. får kompetencer som beskrevet ...

Det er for det andet Justitsministeriets opfattelse, at grundloven ikke indebærer, at § 20-proceduren skal iagttages allerede ved tiltrædelsen af Nice-Traktaten. Det vil således være i overensstemmelse med grundloven først at gennemføre proceduren på det tidspunkt, hvor en eventuel rådsbeslutning om at tillægge EF-Domstolen de omhandlede beføjelser skal tiltrædes. En tilsvarende fremgangsmåde blev for en række spørgsmåls vedkommende fulgt ved gennemførelsen af 1992-lovforslaget om Danmarks tiltrædelse af Maastricht-Traktaten, jf. Folketingstidende 1991-92, Tillæg B, sp. 1528 ff.

Efter Justitsministeriets opfattelse taler væsentlige grunde i den forbindelse for først at iværksætte § 20-proceduren på det tidspunkt, hvor en rådsbeslutning efter artikel 229 A i givet fald skal tiltrædes:

Det ligger således ikke på nuværende tidspunkt fast, hvorledes en ordning efter artikel 229 A i givet fald nærmere skal udformes, jf. herved den ovenfor under pkt. a) omtalte erklæring nr. 17.

Iagttoges § 20-proceduren nu, ville det derfor indebære, at Folketinget – og eventuelt folketings vælgerne, jf. § 20, stk. 2 – skulle forholde sig til spørgsmålet om overladelse af (dømmende) beføjelser uden nærmere kendskab til den konkrete ordning, som der – i givet fald – ville blive tale om. En fremgangsmåde som nævnt ovenfor vil derfor sikre det bedste saglige grundlag for den afgørelse, som skal træffes.

Endvidere har det i en noget tilsvarende situation i litteraturen været gjort gældende, at det er forfatningsretligt ukorrekt at gennemføre § 20-proceduren ”på forhånd”, dvs. allerede ved tiltrædelsen af den pågældende traktat. Der henvises til Henrik Zahle i Juristen 1992, side 243 ff., om den særlige bestemmelse i Maastricht-Traktatens artikel K.9 vedrørende overførelse af visse hjemmelsbestemmelser om retlige og indre anliggender fra det mellemstatslige samarbejde i søjle 3 til det overstatslige samarbejde i søjle 1.

En fremgangsmåde, hvorefter § 20-proceduren først iagttages på det senere tidspunkt, hvor en eventuel rådsbeslutning skal tiltrædes, vil derfor sikre, at der ikke kan rejses spørgsmål om, hvorvidt den korrekte forfatningsretlige fremgangsmåde er fulgt.”

Der anføres i 2001-redegørelsen ikke andre principielle synspunkter om muligheden for at anvende en § 20-procedure på forhånd end dem, som Justitsministeriet gav udtryk for i 1992, jf. pkt. i umiddelbart ovenfor. Justitsministeriet fandt imidlertid, at det i det pågældende tilfælde ville være rigtigst at vente med at gennemføre en § 20-procedure, indtil det tidspunkt, hvor der med hjemmel i den pågældende traktatbestemmelse måtte blive truffet beslutning om at tillægge EF-Domstolen kompetence til at afgøre tvister i visse sager om industrielle ejendomsrettigheder.

2.3.3. Afgrænsning i forhold til grundlovens § 88

Grundlovens § 20 må også afgrænses "opad", det vil sige over for traktater mv., som Danmark ikke kan tilslutte sig efter § 20, men kun efter en grundlovsændring, jf. grundlovens § 88.

Bestemmelsen i grundlovens § 20 opstiller således visse betingelser, der skal være opfyldt for, at der til en mellemfolkelig myndighed kan overlades beføjelser, der efter grundloven tilkommer rigets myndigheder. Betydningen af, at en af disse betingelser ikke er opfyldt, er, at dansk tilslutning til vedkommende traktat ikke kan ske inden for rammerne af den gældende grundlov.

Det er alene beføjelser, der "tilkommer rigets myndigheder", som kan overlades til en mellemfolkelig myndighed. Herom anfører Højesteret i Maastricht-sagen (Ugeskrift for Retsvæsen 1998, side 800) følgende i præmis 9.2:

”Det kan ikke i medfør af § 20 overlades til en international organisation at udstede retsakter eller træffe afgørelser, som strider mod bestemmelser i grundloven, herunder dennes frihedsrettigheder. Rigets myndigheder har nemlig ikke selv en sådan beføjelse.”

Af § 20 følger endvidere det såkaldte bestemt-hedskrav, hvorefter beføjelser, der efter grundloven tilkommer rigets myndigheder, kun kan overlades "i nærmere bestemt omfang". Om dette krav anfører Højesteret i Maastricht-sagen bl.a. i præmis 9.2 følgende:

”Udtrykket »nærmere bestemt omfang« må forstås således, at der skal foretages en positiv afgrænsning af de overladte beføjelser dels med hensyn til sagsområder, dels med hensyn til beføjelsernes karakter. Afgrænsningen skal gøre det muligt at vurdere suverænitetens afgivelsens omfang. Sagsområderne kan beskrives i rummelige kategorier, og det kan ikke kræves, at omfanget

af suverænitetssafgivelsen er angivet så præcist, at der ikke kan blive tale om skøn eller fortolkningstvivil. De overladte beføjelser kan angives ved henvisning til en traktat.

Bestemthedskravet i § 20, stk. 1, udelukker, at det overlades til den internationale organisation selv at bestemme omfanget af sine beføjelser.

Udtrykket »nærmere bestemt omfang« kan ikke forstås således, at beføjelser, der tilkommer rigets myndigheder, kun kan overlades til en international organisation i begrænset - dvs. mindre - omfang.”

Særligt om forholdet mellem bestemthedskravet og en generel hjemmelsbestemmelse i den tidligere artikel 235 i EF-traktaten (nuværende artikel 308) anfører Højesteret følgende:

”Som anført har appellanterne imidlertid særligt gjort gældende, at den generelle hjemmelsbestemmelse i EF-traktatens art. 235 muliggør inddragelse af nye sagsområder under EF's kompetence i et omfang, som indebærer, at bestemthedskravet i grundlovens § 20 ikke er opfyldt. De har anført, at dette fremgår af den måde, hvorpå artikel 235 har været anvendt forud for gennemførelsen af Unionstraktaten. De har herved bl.a. henvist til det materiale, som er blevet fremlagt i henhold til Højesterets kendelse af 3. november 1997 (medtaget i uddrag foran i afsnit 5). De har endvidere anført, at de ændringer i EF-traktaten, som er foretaget ved Unionstraktaten, indebærer en udvidelse af anvendelsesområdet for art. 235.

Hertil bemærkes, at sagen som nævnt vedrører spørgsmålet, om loven om Danmarks tiltrædelse af EF-traktaten med det indhold, denne har fået ved Unionstraktaten, er vedtaget i overensstemmelse med grundloven. Der skal således ikke tages stilling til, om der ved bestemte retsakter mv. vedtaget i medfør af art. 235 i tiden forud for traktatændringen måtte være sket en overskridelse af grænserne for den overladte kompetence.

Ved traktatændringen er angivelsen af samarbejdsområder i art. 3 udvidet, og der er indsat nye afsnit i Traktatens tredje del om »Fællesskabets politikker«. En række af de sagsområder, hvor art. 235 tidligere blev anført som hjemmel for udstedelse af retsakter mv., er således nu reguleret eller dog nævnt i Traktaten. Unionstraktatens søjle 2 og 3 indeholder i øvrigt bestemmelser om mellemstatsligt samarbejde på en række andre områder. Anvendelsesområdet for art. 235 må vurderes på denne baggrund.

EF-traktatens art. 235 har følgende ordlyd:

»Såfremt en handling fra Fællesskabets side viser sig påkrævet for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål inden for fællesmarkedets rammer, og denne Traktat ikke indeholder fornøden hjemmel hertil, udfærdiger Rådet på forslag af Kommissionen og efter at have indhentet udtalelse fra Europa-Parlamentet med enstemmighed passende forskrifter herom.«

Det fremgår af ordlyden af art. 235, at det forhold, at en handling fra Fællesskabets side anses for påkrævet for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål, ikke i sig selv udgør et tilstrækkeligt grundlag for at bringe bestemmelsen i anvendelse. Det er yderligere en betingelse, at den påtænkte handling ligger »inden for fællesmarkedets rammer«. Dette må - sammenholdt med art. 2, hvorefter Fællesskabets opgaver skal varetages »gennem oprettelsen af et fælles marked og en økonomisk og monetær union samt gennem iværksættelse af fælles politikker eller aktioner som omhandlet i art. 3 og 3a« - forstås således, at den påtænkte handling skal ligge inden for de ram-

mer for Fællesskabets virke, som fremgår af Traktatens øvrige bestemmelser, herunder navnlig dens tredje del om Fællesskabets politikker og opregningen i art. 3 og art. 3a af de enkelte virkeområder. Denne forståelse er i overensstemmelse med regeringens notat af 21. januar 1997 til Folketingets Europaudvalg (omtalt foran i afsnit 4) og bekræftes af EF-domstolens plenumudtalelse 2/94 af 28. marts 1996 (omtalt foran i samme afsnit), hvor det i præmis 29 og 30 hedder (Saml. 1996-I, s. 1788):

»29. Artikel 235 tilsigter at afhjælpe den manglende hjemmel i de tilfælde, hvor der ikke udtrykkeligt eller forudsætningsvis ved særlige bestemmelser i traktaten er tillagt Fællesskabets institutioner beføjelser, i det omfang, sådanne beføjelser alligevel viser sig at være nødvendige, for at Fællesskabet kan udøve sine funktioner med henblik på at nå et af de mål, der er fastlagt i traktaten.

30. Da denne bestemmelse er en del af et institutionelt system, der bygger på princippet om tildelte kompetencer, kan den ikke anvendes som hjemmel for en udvidelse af Fællesskabets kompetenceområde ud over den generelle ramme, der følger af traktatbestemmelserne som helhed, navnlig de bestemmelser, hvori Fællesskabets opgaver og virke fastlægges. Artiklen kan under ingen omstændigheder anvendes som hjemmel for fastsættelse af bestemmelser, der reelt har som konsekvens, at traktaten ændres, uden at den herfor foreskrevne fremgangsmåde følges.«

Den anførte forståelse af art. 235 må lægges til grund, selv om bestemmelsen forud for traktatændringen måtte være anvendt ud fra en mere vidtgående forståelse.

En lov, som ikke rækker længere end til at overlade beføjelser til at udstede retsakter eller beslutte andre foranstaltninger i overensstemmelse med den foran anførte forståelse af art. 235, indebærer ikke en krænkelse af bestemthedskravet i grundlovens § 20.

Vedtagelse efter art. 235 kan kun ske med enstemmighed. Regeringen kan således hindre, at bestemmelsen anvendes til vedtagelser, som ligger uden for de angivne rammer for Danmarks overladelse af kompetence til EF. Regeringen kan ikke medvirke til vedtagelse af forslag, som falder uden for disse rammer og derfor forudsætter yderligere suverænitetsoverladelse. På baggrund af det formål, som art. 235 skal tilgodese, er det uundgåeligt, at den nøjagtige afgrænsning af anvendelsesområdet for bestemmelsen kan give anledning til tvivl. Under hensyn hertil må der ved tiltrædelsesloven anses indrømmet regeringen en ikke ubetydelig margin.”

En yderligere betingelse for, at § 20 kan anvendes, følger af kravet i grundlovens § 20, stk. 1, om, at der kun kan overlades beføjelser til mellemfolkelige myndigheder, der er oprettet ”ved gensidig overenskomst” med andre stater.

Om gensidighedskravet anfører Henrik Zahle, a.st., side 264 f., bl.a., at der ikke kan stilles krav om, at de enkelte medlemsstater skal have lige stor indflydelse, idet indflydelsen må kunne afpasses efter deltagerstatens størrelse med hensyn til befolkning, vælgere, areal mv. Tilsvarende synspunkter anføres bl.a. af Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret (3. udg. ved Ole Espersen, 1980), side 411, Max Sørensen, Statsforfatningsret (2. udg. ved Peter Germer, 1973), side 311 f., og Hjalte Rasmussen i Danmarks Riges Grundlov med kommentarer (1999), side 126 f.

I Maastricht-sagen udtalte Højesteret sig bl.a. også om den begrænsning i anvendelsesområdet for § 20, der ligger i, at Danmark fortsat skal bestå som en selvstændig stat. Højesteret udtalte i den forbindelse bl.a. følgende:

"Det må anses for forudsat i grundloven, at der ikke kan ske overladelse af beføjelser i et sådant omfang, at Danmark ikke længere kan anses for en selvstændig stat. Fastlæggelsen af grænserne herfor må i helt overvejende grad bero på overvejelser af politisk karakter. Højesteret finder det utvivlsomt, at der med tiltrædelsesloven ikke er afgivet suverænitet til Fællesskabet i et sådant omfang, at det er i strid med den anførte forudsætning i grundloven."

Der har endvidere været rejst spørgsmål om, hvilken betydning en grundlovsmæssig forudsætning om demokratisk styreform har for adgangen til at overlade beføjelser efter grundlovens § 20. Herom anfører Højesteret i Maastricht-sagen følgende i præmis 9.9:

"Med hensyn til spørgsmålet, om suverænitetsafgivelsen i henhold til tiltrædelsesloven har en sådan karakter, at den strider mod grundlovens forudsætning om en demokratisk styreform, bemærkes, at enhver overladelse af dele af Folketingets lovgivningskompetence til en international organisation vil indebære et vist indgreb i den danske demokratiske styreform. Dette er taget i betragtning ved udformningen af de strenge krav til vedtagelsen efter § 20, stk. 2. For så vidt angår EF-traktaten er lovgivningskompetence i første række overført til Rådet, i hvilket den danske regering - under ansvar over for Folketinget - kan gøre sin indflydelse gældende. Det må anses for overladt til Folketinget at tage stilling til, om regeringens deltagelse i EF-samarbejdet bør være betinget af yderligere demokratisk kontrol. Højesteret finder heller ikke i denne henseende noget grundlag for at anse tiltrædelsesloven for grundlovsstridig."

Der kan om spørgsmålet endvidere henvises til Henrik Zahle, EU og den danske grundlov (1998), side 64 ff., og Jens Teilberg Søndergaard i Ugeskrift for Retsvæsen 2001 B, side 248 ff.

3. Generelt om forfatningstraktaten

3.1. Oversigt over forfatningstraktatens indhold

I det følgende gives en kortfattet oversigt over forfatningstraktatens indhold. For en mere udførlig behandling af indholdet af forfatningstraktaten henvises til Udenrigsministeriets redegørelse om forfatningstraktaten.

Forfatningstraktaten indebærer en ophævelse af Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, Traktaten om Den Europæiske Union samt visse tilknyttede akter, jf. forfatningstraktatens artikel IV-437. Det forhold, at der i betegnelsen for traktaten indgår udtrykket forfatning, ændrer ikke ved, at også den nye traktat har karakter af en folkeretlig aftale mellem en

række stater. I forfatningstraktatens artikel I-1 fastslås det i overensstemmelse hermed bl.a., at Unionen udøver de kompetencer, som medlemsstaterne tildeler den, og det er i traktatens artikel IV-446 fastsat, at denne traktat ratificeres af De Høje Kontraherende Parter (medlemsstaterne) efter deres forfatningsmæssige bestemmelser.

Der sker med forfatningstraktaten en ændring af den grundlæggende struktur i EU's traktatgrundlag, der således ikke længere vil bygge på de 3 ”søjler”, som blev indført ved Maastricht-traktaten fra 1992 - søjle 1: det overstatslige samarbejde om bl.a. det indre marked (EF-traktaten), søjle 2: det mellemstatslige samarbejde om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (EU-traktaten) og søjle 3: det mellemstatslige samarbejde om retlige og indre anliggender (EU-traktaten).

Forfatningstraktaten er opdelt i fire dele. Del I indeholder en række overordnede bestemmelser. Den Europæiske Unions Charter udgør forfatningstraktatens del II. Forfatningstraktatens del III omhandler Unionens politikker og funktionsmåde, og i del IV er fastsat visse almindelige og afsluttende bestemmelser.

I forfatningstraktatens del I defineres bl.a. Unionens værdier og målsætninger samt forholdet mellem Unionen og medlemsstaterne (afsnit I), og der fastsættes visse bestemmelser om grundlæggende rettigheder og Unionsborgerskab (afsnit II). Del I indeholder herudover bl.a. regler om Unionens beføjelser (afsnit III) og om Unionens udøvelse af sine beføjelser (afsnit V).

I afsnit III videreføres princippet om kompetencetildeling. Det fremgår således bl.a. af forfatningstraktatens artikel I-11, at afgrænsningen af Unionens beføjelser er underlagt princippet om kompetencetildeling, og at Unionen i medfør af dette princip handler inden for rammerne af de beføjelser, som medlemsstaterne har tildelt den i forfatningstraktaten, med henblik på at opfylde de mål, der er fastsat heri.

I afsnit III fastlægges herudover i artikel I-13 og I-14, på hvilke områder Unionen har enekompetence, og på hvilke områder Unionen deler sin kompetence med medlemsstaterne. I artikel I-12 er der bl.a. fastsat regler om betydningen af, at der på et område er henholdsvis enekompetence og delt kompetence med medlemsstaterne. Det er således i artikel I-12, stk. 1, fastsat, at det kun er Unionen, der kan lovgive og vedtage juridisk bindende retsakter, når Unionen i forfatningstraktaten tildeles enekompetence på et bestemt område, og at medlemsstaterne kun har beføjelse hertil efter bemyndigelse fra Unionen eller med henblik på at gennemføre de retsakter, som Unionen vedtager. Hvis Unionen derimod på et bestemt område ved forfatningstraktaten tildeles en kompetence, som den deler med medlemsstaterne, kan både

Unionen og medlemsstaterne lovgive og vedtage juridisk bindende retsakter på det pågældende område, og medlemsstaterne udøver deres kompetence, i det omfang Unionen ikke har udøvet sin kompetence eller er ophørt med at udøve den, jf. artikel I-12, stk. 2. I artikel I-12, stk. 6, er det endvidere fastsat, at omfanget af og de nærmere bestemmelser for Unionens udøvelse af beføjelser fastlægges i de specifikke bestemmelser for de enkelte områder i forfatningstraktatens del III.

Forfatningstraktaten indeholder desuden i artikel I-18, en såkaldt fleksibilitetsbestemmelse, der afløser reglen i EF-traktatens artikel 308 (tidligere artikel 235). Efter denne bestemmelse kan Rådet – på forslag af Europa-Kommissionen og efter at have indhentet godkendelse fra Europa-Parlamentet – med enstemmighed vedtage passende foranstaltninger, såfremt en handling fra Unionens side forekommer påkrævet inden for rammerne af de politikker, der er fastlagt i del III, for at nå et af målene i forfatningstraktaten, og forfatningstraktaten ikke indeholder fornøden hjemmel hertil.

Endelig er der i del I fastsat regler om Unionens institutioner og organer, herunder om Europa-Parlamentet, Europa-Kommissionen og Ministerrådet (afsnit IV).

Forfatningstraktatens del II består af bestemmelserne i Den Europæiske Unions Charter. Rettighederne i charteret er inddelt i seks afsnit: ”værdighed” (afsnit I), ”friheder” (afsnit II), ”ligestilling” (afsnit III), ”solidaritet” (afsnit IV), ”borgerrettigheder” (afsnit V) og ”retfærdighed i retssystemet” (afsnit VI). Af konkrete rettigheder mv. kan bl.a. nævnes forbud mod tortur, ret til at indgå ægteskab, ytrings- og informationsfrihed, ret til uddannelse, forbud mod diskrimination på grund af race, religion mv., ret til sunde arbejdsforhold og ret til en retfærdig og offentlig rettergang.

Forfatningstraktatens del III fastlægger Unionens politikker og funktionsmåde. I afsnit I er fastsat visse generelle anvendelsesbestemmelser om de forskellige politikker og aktiviteter, der er nævnt i del III. Afsnit II vedrører Unionens politik med hensyn til ikke-forskelsbehandling og Unionsborgerskab.

Forfatningstraktatens del III, afsnit III, har overskriften ”Interne politikker og foranstaltninger” og er inddelt i fem kapitler. Kapitel I indeholder Unionens politik i forhold til det indre marked, herunder den fri bevægelighed for bl.a. personer, tjenesteydelser og varer. Hertil kommer bl.a. konkurrenceregler og fiskale bestemmelser. Kapitel II omhandler den økonomiske og monetære politik, og i kapitel III er der fastsat regler om politikker på visse andre områder, herunder landbrug og fiskeri, miljø samt forbrugerbeskyttelse. Kapitel IV har overskrif-

ten ”Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed” og vedrører Unionens politik inden for en række retlige og indre anliggender. Endelig er der i kapitel V regler om visse områder – f.eks. folkesundhed og kultur – hvor Unionen kan beslutte at gennemføre koordinerende, supplerende eller understøttende tiltag,

Afsnit IV i del III har overskriften ”De oversøiske landes og territoriers associering” og indeholder bl.a. regler om Grønlands forhold. Der er endvidere knyttet en protokol til forfatningstraktaten om en særlig ordning for Grønland. Om Færøernes forhold er det i forfatningstraktatens artikel IV-440, stk. 6, litra a, bestemt, at traktaten ikke finder anvendelse på Færøerne.

Reglerne om Unionens optræden udadtil er fastsat i forfatningstraktatens del III, afsnit V, der er opdelt i følgende otte kapitler: Generelle anvendelsesbestemmelser (kapitel I), Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (kapitel II), Den fælles handelspolitik (kapitel III), Samarbejde med tredjelande og humanitær bistand (kapitel IV), Restriktive foranstaltninger (kapitel V), Internationale aftaler (kapitel VI), Unionens forbindelser med internationale organisationer og tredjelande samt Unionens delegationer (kapitel VII) og Gennemførelse af solidaritetsbestemmelsen (kapitel VIII).

I forfatningstraktatens del III, afsnit VI, om Unionens funktionsmåde er der fastsat en række bestemmelser om Unionens institutioner, herunder om Europa-Parlamentet, Europa-Kommissionen og Ministerrådet. Afsnit VI indeholder endvidere visse finansielle bestemmelser samt bestemmelser om såkaldt forstærket samarbejde mellem medlemsstater inden for Unionen.

Endelig indeholder afsnit VII i forfatningstraktatens del III visse fælles bestemmelser.

I forfatningstraktatens del IV er der fastsat en række almindelige og afsluttende bestemmelser, herunder om ophævelse af EF-traktaten, EU-traktaten samt visse tilknyttede akter (artikel IV-437), om succession og retlig kontinuitet (artikel IV-438), om proceduren for fremtidige revisioner af forfatningstraktaten (artikel IV-443) samt om forfatningstraktatens ikrafttræden (artikel IV-447).

3.2. Særligt om nogle af EU-rettens virkemidler og deres forhold til grundlovens § 20

Med forfatningstraktaten ændres betegnelserne for Unionens retsakter, der tidligere navnlig var reguleret af EF-traktatens artikel 249. Det fremgår således af forfatningstraktatens artikel I-33, at EU's institutioner ved udøvelsen af Unionens beføjelser anvender følgende retsakter: euro-

pæriske love, europæiske rammelove, europæiske forordninger, europæiske afgørelser, henstillinger og udtalelser.

Om de enkelte retsakter kan nærmere oplyses følgende:

En europæisk lov er en almenyldig lovgivningsmæssig retsakt. Europæiske love er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat. De kan skabe rettigheder og pligter for staterne og umiddelbart pålægge individerne pligter og give dem rettigheder. Europæiske love er en ny betegnelse for forordninger.

En europæisk rammelov er en lovgivningsmæssig retsakt, der er bindende for enhver medlemsstat, som den er rettet til, med hensyn til det tilsigtede mål, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen. Europæiske rammelove er en ny betegnelse for direktiver.

I EF-Domstolens praksis er det med hensyn til direktiver fastslået, at borgerne, såfremt medlemsstaterne har overskredet fristen for gennemførelse af et direktiv eller har gennemført direktivet forkert, kan støtte ret over for medlemsstaternes myndigheder på de bestemmelser i direktivet, som er egnede til anvendelse ved nationale domstole og administrative myndigheder. Der henvises nærmere til Claus Gulmann og Karsten Hagel-Sørensen, EU-ret (3. udg., 1995), side 170 ff., med henvisninger til retspraksis. Det må antages, at en europæisk rammelov på samme måde som direktiver vil kunne have direkte virkning i den forstand, at de kan tillægge borgerne rettigheder, som kan gøres gældende umiddelbart over for de nationale myndigheder.

Også aftaler, som EF har indgået med tredjelande eller med andre internationale organisationer, kan efter EF-Domstolens praksis i visse tilfælde have direkte virkning i medlemsstaterne, jf. nærmere Claus Gulmann og Karsten Hagel-Sørensen, a.st., side 180 ff., med henvisninger til retspraksis, samt pkt. 2.3.2.3 ovenfor.

En europæisk forordning er en almenyldig ikke-lovgivningsmæssig retsakt til gennemførelse af lovgivningsmæssige retsakter og visse specifikke bestemmelser i forfatningstraktaten. Det må forventes, at europæiske forordninger vil blive anvendt i stedet for de retsakter, som Europa-Kommissionen på grundlag af beføjelser tildelt af Rådet hidtil har udstedt i en såkaldt komité-procedure, jf. herved EF-traktatens artikel 202.

En europæisk forordning kan enten være bindende i alle enkeltheder og gælde umiddelbart i hver medlemsstat eller være bindende for enhver medlemsstat, som den er rettet til med hensyn

til det tilsigtede mål, men overlade det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen.

En europæisk afgørelse er en ikke-lovgivningsmæssig retsakt, der er bindende i alle enkeltheder. Når afgørelsen angiver, hvem den er rettet til, er den kun bindende for disse, herunder eventuelt personer og virksomheder. Europæiske afgørelser er en ny betegnelse for de retsakter, der hidtil har haft betegnelsen beslutninger og afgørelser.

Hvis en traktat giver Unionen hjemmel til på nye områder at anvende retsakter som nævnt ovenfor, vil dansk tilslutning til traktaten forudsætte anvendelse af grundlovens § 20, i det omfang retsakterne har eller kan have direkte virkning i forhold til borgere mv. i medlemsstaterne, således at der er tale om overladelse af beføjelser efter grundloven.

Det bemærkes i den forbindelse, at der ikke nødvendigvis er tale om overladelse af beføjelser omfattet af grundlovens § 20, selv om en traktatbestemmelse giver mulighed for at gennemføre retsakter (som f.eks. europæiske love eller rammelove), der efter deres generelle karakter vil kunne indeholde bestemmelser, der virker umiddelbart. Afgørende er, om den konkrete traktatbestemmelse må fortolkes således, at der er hjemmel til i sådanne retsakter at gennemføre bestemmelser med direkte virkning i forhold til borgere mv. i medlemsstaterne.

Bestemmelser i selve EU's traktatgrundlag vil også kunne have direkte virkning, jf. om EF-traktaten Claus Gulmann og Karsten Hagel-Sørensen, a.st., side 177. Traktatbestemmelser med direkte virkning rejser dog ikke i almindelighed spørgsmål om anvendelse af grundlovens § 20. Det skyldes, at traktatbestemmelserne ligger fast på tidspunktet for Danmarks tiltrædelse, således at der i disse tilfælde ikke er tale om at overlade beføjelser til at fastsætte bestemmelser med direkte virkning. Traktatbestemmelser med direkte virkning gøres til en del af dansk ret ved at blive sat i kraft ved lov, jf. f.eks. § 3, stk. 1, i lov nr. 447 af 11. oktober 1972 med senere ændringer om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber. Ifølge denne bestemmelse "sættes bestemmelserne i de i § 4 nævnte traktater mv. i kraft i Danmark i det omfang, de efter fællesskabsretten er umiddelbart anvendelige i Danmark". De pågældende traktatbestemmelser er derved blevet en del af dansk lov på samme måde som de ved Danmarks tilslutning til traktaten allerede udstedte retsforskrifter, jf. den nævnte lovs § 3, stk. 2, og 1972-redegørelsen, side 108.

4. Forfatningstraktaten og dens forhold til grundloven

4.1. Indledning og afgrænsning af problemstillingen

I det følgende vurderes forholdet mellem en række bestemmelser i forfatningstraktaten og grundloven.

Formålet er navnlig at vurdere, i hvilket omfang der med forfatningstraktaten sker yderligere overladelse til Unionen af beføjelser, der efter grundloven tilkommer rigets myndigheder, således at gennemførelsen i dansk ret af forfatningstraktaten skal ske efter proceduren i grundlovens § 20, stk. 2.

Endvidere er formålet at afklare, om Danmarks tilslutning til forfatningstraktaten kan rejse andre spørgsmål i forhold til grundloven, herunder om en eventuel yderligere overladelse af beføjelser kan ske inden for rammerne af bestemmelsen i grundlovens § 20, eller om der kræves en grundlovsændring.

Under pkt. 4.2 behandles spørgsmålet om, hvorvidt det forhold, at forfatningstraktaten erstatter – og ikke blot ændrer - det hidtidige traktatgrundlag, i sig selv rejser spørgsmål i forhold til grundloven. En række spørgsmål om forholdet mellem grundloven og de ændringer, der med forfatningstraktaten sker med hensyn til EU-institutionernes organisation, sammensætning, afstemningsregler mv., omtales under pkt. 4.3.

Pkt. 4.4 vedrører de politikområder inden for Unionen, hvor der efter Justitsministeriets opfattelse kan rejses spørgsmål om, hvorvidt forfatningstraktaten indebærer, at der til Unionen overlades yderligere beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder.

Herefter omtales under pkt. 4.5 en række tværgående bestemmelser i forfatningstraktaten, som kan give anledning til at overveje forholdet til grundloven. Det drejer sig bl.a. om en bestemmelse om det EU-retlige forrangsprincip, bestemmelserne om Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder samt forfatningstraktatens såkaldte fleksibilitetsbestemmelse.

Under pkt. 4.6. omtales visse spørgsmål om Færøernes og Grønlands status i forhold til forfatningstraktaten.

Pkt. 4.7 indeholder nogle sammenfattende bemærkninger om, hvorvidt en procedure efter grundlovens § 20 vil være nødvendig i forbindelse med Danmarks tiltrædelse af forfatnings-

traktaten. I forlængelse af det indeholder pkt. 4.8 nogle sammenfattende bemærkninger, der vedrører, om en § 20-procedure også vil være tilstrækkelig, eller om det i stedet må antages, at forfatningstraktaten ikke vil kunne tiltrædes inden for grundlovens rammer.

Der er til forfatningstraktaten knyttet en række protokoller og erklæringer. Af særlig betydning for Danmark er i den forbindelse protokol nr. 20 om Danmarks stilling. Protokollen indeholder bl.a. en bestemmelse om, at Danmark ikke deltager i en række tiltag mv., der har indvirkning på forsvarsområdet. Desuden indeholder protokol nr. 20 bestemmelser, der vedrører Danmarks stilling i forhold til forfatningstraktatens regler om samarbejde om en række retlige og indre anliggender.

Protokol nr. 14 om visse bestemmelser vedrørende Danmark med hensyn til Den Økonomiske og Monetære Union indebærer en videreførelse af Danmarks undtagelse med hensyn til tredje fase af Den Økonomiske og Monetære Union. I protokollens artikel 1 er det således fastsat, at alle bestemmelser i forfatningstraktaten og statuten for Det Europæiske System af Centralbanker og Den Europæiske Centralbank, hvori der henvises til en dispensation, vil gælde for Danmark. Det svarer til reglen i pkt. 2 i den nugældende protokol (nr. 26) fra 1992 om visse bestemmelser vedrørende Danmark.

De protokoller mv., der er knyttet til forfatningstraktaten, omtales yderligere i det følgende, i det omfang de kan have betydning for vurderingen af forholdet mellem forfatningstraktaten og grundloven.

4.2. Indførelse af en ny traktat, der træder i stedet for EF-traktaten, EU-traktaten mv.

a) Forfatningstraktaten

Forfatningstraktaten indebærer som nævnt under pkt. 3 en ophævelse af Traktaten om Det Europæiske Fællesskab, Traktaten om Den Europæiske Union samt visse tilknyttede akter. Forfatningstraktatens artikel IV-437, stk. 1, indeholder således følgende bestemmelse:

”Artikel IV-437

1. Denne traktat om en forfatning for Europa ophæver traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab og traktaten om Den Europæiske Union samt på de betingelser, der er fastsat i protokollen om akter og traktater til supplerende eller ændring af traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab og traktaten om Den Europæiske Union, de akter og traktater, der har suppleret eller ændret dem, jf. dog stk. 2 i denne artikel.

(...)”

I forfatningstraktatens artikel IV-438 er der fastsat følgende bestemmelse om succession og retlig kontinuitet:

”Artikel IV-438

1. Den Europæiske Union, der oprettes ved denne traktat, træder i stedet for Den Europæiske Union, som oprettet ved traktaten om Den Europæiske Union, og Det Europæiske Fællesskab.

2. De institutioner, organer, kontorer og agenturer, der eksisterer på datoen for denne traktats ikrafttrædelse, udøver i den sammensætning, de har på denne dato, deres beføjelser som omhandlet i denne traktat, så længe der ikke er vedtaget nye bestemmelser i medfør heraf eller indtil udløbet af deres mandat, jf. dog artikel IV-439.

3. Retsakter, der er vedtaget af institutioner, organer, kontorer og agenturer på grundlag af de traktater og akter, der ophæves ved artikel IV-437, forbliver i kraft. Deres retsvirkninger bevares, så længe disse retsakter ikke er ophævet, annulleret eller ændret i medfør af denne traktat. Det samme gælder de konventioner, som medlemsstaterne har indgået på grundlag af de traktater og akter, der ophæves ved artikel IV-437.

De øvrige dele af gældende EF- og EU-ret, der eksisterer på tidspunktet for denne traktats ikrafttrædelse, navnlig interinstitutionelle aftaler, afgørelser og aftaler truffet af repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer forsamlet i Rådet, aftaler indgået mellem medlemsstaterne, der vedrører Unionens eller Fællesskabets funktion eller har tilknytning til disses virke, erklæringer, herunder erklæringer i forbindelse med regeringskonferencer, samt resolutioner og andre tilkendegivelser fra Det Europæiske Råd eller Rådet og resolutioner og andre tilkendegivelser, der vedrører Fællesskabet eller Unionen og er vedtaget af medlemsstaterne efter fælles overenskomst, bevares ligeledes, så længe de ikke er ophævet eller ændret.

4. Den retspraksis, der er fastlagt af Domstolen for De Europæiske Fællesskaber og af Retten i Første Instans vedrørende fortolkning og anvendelse af de traktater og akter, der ophæves ved artikel IV-437, samt af de retsakter og konventioner, der er vedtaget med henblik på deres anvendelse, vil fortsat udgøre en kilde til fortolkning *mutatis mutandis* af EU-retten og navnlig af de tilsvarende bestemmelser i forfatningen.

5. Kontinuiteten i de administrative og retslige procedurer, der er indledt inden datoen for denne traktats ikrafttrædelse, er sikret inden for forfatningens rammer. De institutioner, organer, kontorer og agenturer, der er ansvarlige for disse procedurer, træffer alle nødvendige forholdsregler med henblik herpå.”

b) Forholdet til grundloven

EU's nugældende traktatgrundlag indeholder en række bestemmelser, der er gennemført i dansk ret efter proceduren i grundlovens § 20.

Som det fremgår af pkt. a, er det i forfatningstraktatens artikel IV-438 fastsat, at Den Europæiske Union, der oprettes ved forfatningstraktaten, træder i stedet for Den Europæiske Union, som oprettet ved EU-traktaten, og Det Europæiske Fællesskab. I overensstemmelse hermed er det i forfatningstraktatens artikel IV-437 endvidere bestemt, at forfatningstraktaten ophæver bl.a. EF-traktaten og EU-traktaten.

Det anførte indebærer bl.a., at de beføjelser i EF-traktaten, som Danmark tidligere under iagttagelse af grundlovens § 20 har overladt til EF, for fremtiden vil tilkomme Den Europæiske Union, som oprettes ved forfatningstraktaten.

Der kan på den baggrund rejses det spørgsmål, om det er nødvendigt at gennemføre forfatningstraktaten efter grundlovens § 20, allerede fordi de beføjelser, der tidligere er overladt til EF under iagttagelse af en § 20-procedure, med forfatningstraktaten vil tilkomme Den Europæiske Union, som oprettes ved forfatningstraktaten.

Om dette spørgsmål bemærkes følgende:

Selv om det kan gøres gældende, at der med forfatningstraktaten ud fra en helt formel betragtning er tale om etablering af en ny mellemfolkelig myndighed – nemlig Den Europæiske Union, der oprettes ved denne traktat – vil dette efter Justitsministeriets opfattelse ikke i sig selv føre til, at proceduren i grundlovens § 20 skal følges i forbindelse med Danmarks tilslutning til forfatningstraktaten. I forhold til grundlovens § 20 kan det således ikke antages i sig selv at være afgørende, at fastlæggelsen af de fremtidige rammer for medlemsstaternes samarbejde sker ved at vedtage en ny, samlet traktat, der afløser de hidtidige traktater mv., i stedet for – som ved tidligere lejligheder – at foretage ændringer i de eksisterende traktater.

Hertil kommer, at forfatningstraktatens artikel IV-438 indeholder en bestemmelse om succession og retlig kontinuitet i forbindelse med ophævelsen af det hidtidige traktatgrundlag. Bestemmelsen fastslår bl.a., at det på tidspunktet for forfatningstraktatens ikrafttræden fortsat er Unionens nuværende institutioner og organer mv., der udøver beføjelserne efter forfatningstraktaten, og at den gældende EF- og EU-ret, herunder de retsakter, der er vedtaget af Unionens institutioner og organer mv., forbliver i kraft efter forfatningstraktatens ikrafttræden, indtil de ophæves, annulleres eller ændres i medfør af forfatningstraktaten.

På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at vurderingen af, om forfatningstraktaten skal gennemføres efter § 20-proceduren, vil afhænge af de samme forhold, som indgår ved en vurdering af, om det er nødvendigt at følge proceduren i § 20 i en situation, hvor der foretages

ændringer i en traktat, der tidligere er gennemført efter proceduren i § 20, jf. herved ovenfor pkt. 2.3.2.2 og Henrik Zahle, a.st. side 276.

Det betyder, at det afgørende i første række er, om forfatningstraktaten i forhold til den overladelse af beføjelser, der allerede er sket med det gældende traktatgrundlag, indebærer en yderligere overladelse af beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder.

Om det forhold, at der i den nye traktats titel indgår ordet „forfatning“, bemærkes følgende:

Selve betegnelsen for traktaten ændrer som omtalt under pkt. 3.1 ikke ved, at forfatningstraktaten på samme måde som de hidtidige EF- og EU-traktater er en folkeretlig aftale mellem EU's medlemsstater. Der er således ikke tale om, at forfatningstraktaten træder i stedet for de nationale forfatninger, herunder den danske grundlov. Desuden indebærer det anførte, at forfatningstraktaten lever op til kravet i grundlovens § 20 om at være en „overenskomst med andre stater“.

I øvrigt bliver udtrykket forfatning allerede i dag i en række sammenhænge anvendt i forbindelse med beskrivelsen af det gældende traktatgrundlag. EF-Domstolen har således udtalt, at EF-traktaten udgør det forfatningsmæssige grundlag for et retsfællesskab. Domstolen har på den baggrund bl.a. fastslået nogle EF-retlige principper og retsvirkninger, der ikke udtrykkeligt fremgår af traktaten, som f.eks. princippet om medlemsstaternes erstatningspligt for ikke at overholde fællesskabsretten.

4.3. Ændringer af institutionernes organisation, sammensætning og afstemningsregler mv.

4.3.1. Generelt

a) Forfatningstraktaten

Der gennemføres med forfatningstraktaten ændringer af institutionernes organisation og sammensætning samt af afstemningsreglerne. Nogle af disse ændringer omtales i det følgende, idet reglerne om Kommissionens sammensætning behandles særskilt nedenfor under pkt. 4.3.2.

I artikel I-22 etableres hvervet som Det Europæiske Råds formand. Af bestemmelsen fremgår det, at Det Europæiske Råd vælger sin formand for en periode på 2 ½ år med mulighed for genvalg én gang, jf. artikel I-22, stk. 1.

Det Europæiske Råds formands opgaver er fastlagt i artikel I-22, stk. 2, og det følger bl.a. heraf, at formanden leder Det Europæiske Råds arbejde, at formanden sikrer forberedelsen og kontinuiteten af Det Europæiske Råds arbejde i samarbejde med bl.a. formanden for Kommissionen, og at formanden bestræber sig på at fremme sammenhold og konsensus i Det Europæiske Råd.

Efter forfatningstraktatens artikel I-22, stk. 3, må Det Europæiske Råds formand ikke bestride et nationalt embede. Det følger endvidere af artikel I-25, at Det Europæiske Råds formand ikke deltager i afstemninger i Det Europæiske Råd.

Der etableres endvidere med forfatningstraktaten et nyt hverv som EU-udenrigsminister, jf. artikel I-28. Efter denne bestemmelse udnævnes EU-udenrigsministeren af Det Europæiske Råd med samtykke fra Kommissionens formand.

EU-udenrigsministeren varetager efter artikel I-28 Unionens fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og bidrager med sine forslag til udformningen af denne politik og gennemfører den som Rådets bemyndigede. Det samme gælder for den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik.

Med hensyn til afstemningsreglerne indebærer forfatningstraktaten, at der for en række konkrete hjemmelsbestemmelser ikke længere vil gælde et krav om enstemmighed, men derimod et krav om kvalificeret flertal blandt medlemsstaterne i Rådet. Det drejer sig bl.a. om artikel I-53, stk. 4, om fastsættelse af EU's indtægter og udgifter og artikel III-136 om social sikring for vandrende arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende mv.

Ved artikel I-25 sker der endvidere en ændring af definitionen af et kvalificeret flertal. I tilfælde, hvor Rådet træffer afgørelse på forslag af Kommissionen eller EU-udenrigsministeren, defineres et kvalificeret flertal som mindst 55 % af Rådets medlemmer, der omfatter mindst 15 af disse og repræsenterer medlemsstater med tilsammen mindst 65 % af Unionens befolkning, jf. artikel I-25, stk. 1. Et blokerende mindretal skal endvidere efter bestemmelsen i artikel I-25, stk. 1, omfatte mindst 4 rådsmedlemmer, således at et kvalificeret flertal anses for opnået, hvis der ikke foreligger et sådant mindretal på mindst 4 rådsmedlemmer.

Hvis Rådet træffer afgørelse på forslag fra andre end Kommissionen eller EU-udenrigsministeren, defineres kvalificeret flertal som mindst 72 % af Rådets medlemmer, der repræsenterer medlemsstater med mindst 65 % af Unionens befolkning, jf. artikel I-25, stk. 2.

De omtalte regler i artikel I-25, stk. 1 og 2, finder også anvendelse på Det Europæiske Råd, når det træffer afgørelse med kvalificeret flertal, jf. artikel I-25, stk. 3.

Forfatningstraktaten indebærer også ændringer af Unionens lovgivningsprocedure. Ændringerne betyder navnlig, at Europa-Parlamentet i væsentligt videre omfang inddrages i proceduren, jf. herved artikel III-396 om den almindelige lovgivningsprocedure.

Om bestemmelser i forfatningstraktaten, der skaber mulighed for, at Det Europæiske Råd eller Rådet kan beslutte, at afgørelser vedtages med kvalificeret flertal i stedet for enstemmighed, eller at den almindelige lovgivningsprocedure i traktatens artikel III-396 skal anvendes i stedet for en særlig lovgivningsprocedure i traktatens del III, henvises til pkt. 4.5.6.

b) Forholdet til grundloven

De ændringer, der er beskrevet ovenfor under pkt. a, indebærer ikke nogen emnemæssig udvidelse af traktatens anvendelsesområde.

Der er således f.eks. ikke tale om, at EU med det anførte fremover kan regulere nye emneområder ved retsakter med direkte virkning. Der er heller ikke tale om tildeling af nye overstatslige instrumenter til regulering inden for de eksisterende emneområder.

I den forbindelse bemærkes det særligt, at en beføjelse til f.eks. at udstede regler med direkte virkning også anses for overladt til EU i tilfælde, hvor der kræves enstemmighed i Rådet for at vedtage de pågældende regler. En efterfølgende traktatændring, der indebærer overgang fra krav om enstemmighed til kvalificeret flertal, betyder derfor ikke, at der hermed sker en ny overladelse af beføjelser til Unionen, jf. pkt. 2.3.2.1 og den under pkt. 2.3.2.2 omtalte praksis.

På den baggrund indebærer de ændringer, der er omtalt ovenfor under pkt. a, ikke overladelse af nye beføjelser efter grundlovens § 20 til Unionen, og ændringerne nødvendiggør efter Justitsministeriets opfattelse heller ikke af andre grunde anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

4.3.2. Særligt om sammensætningen af Europa-Kommissionen

a) Det nuværende traktatgrundlag

De gældende regler om Europa-Kommissionens sammensætning fremgår af EF-traktatens artikel 213, stk. 1, der har følgende ordlyd:

”Artikel 213

1. Kommissionen består af 20 medlemmer, der vælges under hensyn til deres almindelige duelighed, og hvis uafhængighed er uomtvistelig.

Antallet af medlemmer i Kommissionen kan ændres af Rådet med enstemmighed.

Kun statsborgere i medlemsstaterne kan være medlemmer af Kommissionen.

Kommissionen skal omfatte mindst en statsborger fra hver af medlemsstaterne, dog kan højst to af medlemmerne af Kommissionen være af samme nationalitet.”

Som det fremgår af bestemmelsen, skal Europa-Kommissionen omfatte mindst én statsborger fra hver medlemsstat. De fleste lande – herunder Danmark – har én kommissær, mens enkelte lande har to kommissærer.

I protokol nr. 1 til Nice-traktaten om udvidelsen af Den Europæiske Union er der med ikrafttræden den 1. januar 2005 fastsat en anden ordning for Europa-Kommissionens sammensætning end den netop omtalte, jf. protokollens artikel 4. Den pågældende ordning indebærer bl.a., at antallet af medlemmer af Kommissionen – fra det tidspunkt, hvor den første Kommission efter den 27. medlemsstats tiltrædelse af Unionen træder i funktion – skal være lavere end antallet af medlemsstater, at der skal være tale om en ordning med ligelig rotation, og at de nærmere regler herom skal vedtages af Rådet med enstemmighed.

b) Forfatningstraktaten

I forfatningstraktaten er reglerne om Europa-Kommissionens sammensætning fastsat i artikel I-26, stk. 3-6, der har følgende ordlyd:

”Artikel I-26

...

3. Kommissionens tjenesteperiode er fem år.

4. Kommissionens medlemmer vælges under hensyn til deres almindelige duelighed og europæiske engagement blandt personer, hvis uafhængighed er uomtvistelig.

5. Den første Kommission, der udnævnes i henhold til forfatningen, skal bestå af en statsborger fra hver medlemsstat, herunder formanden for Kommissionen og EU-udenrigsministeren, der skal være en af dens næstformænd.

6. Efter udløbet af tjenesteperioden for den første Kommission, jf. stk. 5, skal Kommissionen bestå af et antal medlemmer, herunder formanden for Kommissionen og EU-udenrigsministeren,

der svarer til to tredjedele af antallet af medlemsstater, medmindre Det Europæiske Råd med enstemmighed beslutter at ændre dette antal.

Kommissionens medlemmer vælges blandt medlemsstaternes statsborgere på grundlag af en ordning med ligelig rotation mellem medlemsstaterne. Denne ordning fastsættes ved en europæisk afgørelse, der vedtages med enstemmighed af Det Europæiske Råd på grundlag af følgende principper:

- a) Medlemsstaterne behandles fuldstændigt ligeligt for så vidt angår fastlæggelsen af rækkefølgen og varigheden af deres statsborgeres medlemskab af Kommissionen; følgelig kan differencen mellem det samlede antal tjenesteperioder varetaget af statsborgere fra to givne medlemsstater aldrig overstige én.
- b) Hver af de på hinanden følgende Kommissioner sammensættes således, at den demografiske og geografiske spredning i samtlige medlemsstater afspejles på tilfredsstillende måde, jf. dog litra a).”

Som det fremgår, bygger ordningen for Kommissionens sammensætning på en ligelig rotation mellem alle medlemsstater. Ordningen indebærer, at der vil være en dansk statsborger i den 5-årige tjenesteperiode, der vil gælde for den første Kommission, som udnævnes i henhold til forfatningstraktaten, og at der herefter – når antallet af medlemmer svarer til 2/3 af antallet af medlemsstater – i 2 ud af 3 af Kommissionens tjenesteperioder og i mindst hver anden på hinanden følgende tjenesteperiode vil være en dansk statsborger i Kommissionen.

c) Forholdet til grundloven

Justitsministeriet har tidligere udtalt sig om forholdet mellem grundloven og forskellige ordninger for Kommissionens sammensætning. Der kan herved henvises til pkt. 3.2 i 2001-redegørelsen og Justitsministeriets notat af 1. december 2000, der er medtaget som bilag til 2001-redegørelsen.

Justitsministeriet har i den forbindelse lagt til grund, at der ikke er belæg for at antage, at de hidtidige love om Danmarks tiltrædelse af EF skulle bygge på en forudsætning om, at der til enhver tid skal være en dansk statsborger som medlem af Kommissionen, og at en fortolkning af tiltrædelsesloven, herunder dens forudsætninger, derfor ikke kan føre til, at det vil kræve en ny procedure efter grundlovens § 20 at indføre en ordning, hvorefter der ikke til enhver tid er en dansk statsborger som medlem af Kommissionen. Der kan herved henvises til 2001-redegørelsens pkt. 3.2.b.

Desuden har Justitsministeriet antaget, at en ordning for Kommissionens sammensætning, hvor dens medlemmer vælges ved en ligelig rotation mellem de enkelte medlemsstater, ikke rejser spørgsmål i forhold til gensidighedskravet i grundlovens § 20. Justitsministeriet har endvidere

antaget, at en ordning, hvor der ikke til enhver tid er en dansk statsborger som medlem af Kommissionen, ikke er i modstrid med de synspunkter om en forudsætning om demokratisk styreform, der er anført af Højesteret i Maastricht-sagen, jf. nærmere pkt. 4 og 5 i Justitsministeriets notat af 1. december 2000. I overensstemmelse med det anførte skete Danmarks tilslutning til Nice-traktaten, herunder dens bestemmelser om Kommissionens sammensætning, uden at anvende proceduren i grundlovens § 20.

Om forfatningstraktatens artikel I-26 bemærkes herefter følgende:

Den ordning for Europa-Kommissionens sammensætning, der er fastsat i forfatningstraktatens artikel I-26, indebærer ikke, at der overlades nye beføjelser til Unionen.

I overensstemmelse med det, som er lagt til grund i bl.a. 2001-redegørelsen og ved den danske tilslutning til Nice-traktaten, er der efter Justitsministeriets opfattelse endvidere ikke belæg for at antage, at de hidtidige love om tiltrædelse af EF skulle bygge på nogen forudsætning om, at der til enhver tid skal være en dansk statsborger som medlem af Kommissionen.

På den anførte baggrund indebærer de ændrede regler for Kommissionens sammensætning efter Justitsministeriets opfattelse ikke, at proceduren i § 20 skal gennemføres.

Om forholdet til grundloven i øvrigt kan følgende anføres:

Allerede fordi medlemsstaterne efter ordningen behandles lige, opstår der ikke spørgsmål i forhold til gensidighedskravet i grundlovens § 20.

Justitsministeriet finder heller ikke, at ordningen for Kommissionens sammensætning vil være i strid med de synspunkter om en grundlovsmæssig forudsætning om demokratisk styreform, der er anført i Højesterets dom i Maastricht-sagen, jf. ovenfor under pkt. 2.3.3. Det bemærkes herved, at ordningen ikke indebærer nogen ændring i kompetencefordelingen mellem Kommissionen og de øvrige EU-institutioner. Hertil kommer, at ordningen, hvorefter der ikke til enhver tid vil være en dansk statsborger som medlem af Kommissionen, heller ikke vil få betydning for den traktatmæssige regulering af forholdet mellem Danmark og kommissionsmedlemmerne, idet det allerede følger af de gældende traktatbestemmelser, at hverken regeringen eller Folketinget, når en dansk statsborger er valgt til kommissær, kan give kommissæren instruktioner om udførelsen af den pågældendes hverv.

4.4. Ændringer inden for Unionens enkelte politikområder

4.4.1. Indledning

Forfatningstraktatens del III, afsnit I-VIII, indeholder bestemmelser om Unionens forskellige politikker.

I det følgende gennemgås en række politikområder, hvor der efter Justitsministeriets opfattelse kan rejses spørgsmål om, hvorvidt forfatningstraktaten indebærer, at der til Unionen overlades yderligere beføjelser omfattet af grundlovens § 20.

Der redegøres under pkt. 4.4.2 - 4.4.8 for de politikområder, inden for hvilke der efter Justitsministeriets opfattelse sker overladelse af yderligere beføjelser til Unionen, således at proceduren i grundlovens § 20 bør anvendes.

Herefter redegøres der under pkt. 4.4.9 for bestemmelserne i forfatningstraktatens del III, afsnit III, kapitel IV, om et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed samt for forholdet til grundlovens § 20, herunder med omtale af de bestemmelser i protokol nr. 20 om Danmarks stilling, der vedrører dette politikområde.

Endvidere omtales under pkt. 4.4.10 bestemmelserne i forfatningstraktaten om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og under pkt. 4.4.11 visse af de øvrige politikområder i forfatningstraktaten. Uanset at der inden for de pågældende områder ikke antages at være tale om overladelse af beføjelser omfattet af grundlovens § 20, har Justitsministeriet således fundet, at der også for disse politikområder er anledning til i redegørelsen at omtale forholdet til grundlovens § 20.

4.4.2. Beskyttelse af personoplysninger

a) Det nuværende traktatgrundlag

Det nuværende traktatgrundlag indeholder ikke nogen selvstændig bestemmelse om beskyttelse af personoplysninger. Imidlertid har EF-traktatens artikel 95 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning af hensyn til det indre marked været anvendt som hjemmelsbestemmelse for flere direktiver om beskyttelse af personoplysninger på EF-traktatens anvendelsesområde (det vil sige på området for det nuværende 1. søjle-samarbejde).

Europa-Parlamentet og Rådet vedtog således i 1995 et direktiv om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om udveksling af sådanne oplysninger (direktiv nr. 95/46). Det pågældende direktiv suppleres af et direktiv fra 2002 om behandling af personoplysninger og beskyttelse af privatlivets fred i den elektroniske kommunikationssektor (direktiv nr. 2002/58).

b) Forfatningstraktaten

Afsnit VI i del I om Unionens demokratiske liv indeholder i artikel I-51 en bestemmelse om beskyttelse af personoplysninger. Artikel I-51 har følgende ordlyd:

”Artikel I-51

1. Enhver har ret til beskyttelse af personoplysninger om vedkommende selv.
2. Reglerne for beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger foretaget af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer samt af medlemsstaterne under udøvelse af aktiviteter, der er omfattet af EU-retten, og reglerne for den frie udveksling af personoplysninger fastsættes ved en europæisk lov eller rammelov. Overholdelsen af disse regler kontrolleres af uafhængige myndigheder.”

c) Forholdet til grundloven

Som det fremgår af pkt. b, vil Unionen på grundlag af artikel I-51 kunne anvende en europæisk lov eller rammelov til at fastsætte bestemmelser om bl.a. medlemsstaternes behandling og udveksling af personoplysninger, når de udøver aktiviteter, der er omfattet af EU-retten.

Da Unionens adgang efter artikel I-51 til at regulere bl.a. beskyttelsen af borgerne i forbindelse med behandling af personoplysninger vil gælde i forhold til alle aktiviteter, der er omfattet af EU-retten efter forfatningstraktaten - og ikke kun områder, der i dag er omfattet af EF-traktaten (det nuværende 1. søjle-samarbejde) - får Unionen hermed overladt beføjelser til at udstede regler med direkte virkning i forhold til borgere mv. i medlemsstaterne på områder, hvor Unionen ikke tidligere har haft sådanne beføjelser.

På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at dansk tilslutning til forfatningstraktatens artikel I-51 forudsætter anvendelse af grundlovens § 20.

4.4.3. Unionsborgeres ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område

a) Det nuværende traktatgrundlag

Efter artikel 18, stk. 2, i EF-traktaten kan Rådet vedtage bestemmelser, der skal gøre det lettere for unionsborgerne at udnytte retten til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område. Det er udtrykkeligt fastsat i artikel 18, stk. 3, at kompetencen efter stk. 2 ikke kan anvendes til at fastsætte bestemmelser om pas, identitetskort, opholdstilladelser eller andre dokumenter, der er sidestillet hermed, og heller ikke bestemmelser om social sikring eller social beskyttelse.

Det ensartede pas, der er indført i Unionen, er ikke reguleret med hjemmel i EF-traktaten, men indført ved resolutioner, der er vedtaget af medlemsstaterne på folkeretligt grundlag. I februar 2004 har Kommissionen fremsat et forslag til forordning om standarder for sikkerhedselementer og biometriske identifikatorer i EU-borgernes pas (KOM(2004) 116). Forslaget er fremsat med hjemmel i EF-traktatens afsnit IV, artikel 62, nr. 2, litra a (om standarder og procedurer i forbindelse med grænsekontrol).

Ifølge protokol nr. 5 om Danmarks stilling, der er knyttet til Amsterdam-traktaten, er foranstaltninger, der foreslås i henhold til afsnit IV i EF-traktaten, ikke bindende for Danmark. Da det nævnte forslag sigter mod at udbygge Schengenreglerne, skal Danmark inden 6 måneder efter forslaget vedtagelse beslutte, om Danmark vil gennemføre forordningen i dansk ret som en folkeretlig forpligtelse.

For så vidt angår social sikring, kan Rådet efter EF-traktatens artikel 42 vedtage de foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed. Rådet har med hjemmel i denne bestemmelse og artikel 308 vedtaget en forordning om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet (forordning nr. 1408/71). Forordningen omfatter også studerende og deres familiemedlemmer. Rådet har med hjemmel i EF-traktatens artikel 42 og artikel 308 endvidere vedtaget forordning nr. 883/04 om koordinering af de sociale sikringsordninger. Denne forordning omfatter alle personer og vil erstatte forordning nr. 1408/71. Om social sikring henvises i den forbindelse også til pkt. 4.4.11.2 nedenfor. Rådet har desuden efter EF-traktatens artikel 137, stk. 1, litra c, mulighed for at vedtage minimumsfor skrifter om arbejdstagernes sociale sikring og sociale beskyttelse.

b) Forfatningstraktaten

I forfatningstraktatens del III, afsnit II, er der i artikel III-125, stk. 2, fastsat en bestemmelse, som giver Unionen mulighed for at vedtage foranstaltninger om bl.a. pas, social sikring og

social beskyttelse i forhold til unionsborgere, der udøver deres ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område. Bestemmelsen i artikel III-125 har følgende ordlyd:

”Artikel III-125

1. Såfremt en handling fra Unionens side viser sig påkrævet for at gøre det lettere for alle unionsborgere at udøve deres ret til at færdes og opholde sig frit, jf. artikel I-10, stk. 2, litra a), (...).

2. Med samme mål for øje som i stk. 1 kan der, hvis forfatningen ikke indeholder fornøden hjemmel hertil, ved europæisk lov eller rammelov vedtaget af Rådet fastsættes foranstaltninger vedrørende pas, identitetskort, opholdsbeviser eller andre dokumenter, der er sidestillet hermed, samt vedrørende social sikring eller social beskyttelse. Rådet træffer afgørelse med enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet.”

c) Forholdet til grundloven

Forfatningstraktatens artikel III-125, stk. 2, indebærer, at Unionen får kompetence til at vedtage europæiske love og rammelove om pas, identitetskort, social sikring, social beskyttelse mv., såfremt det er påkrævet for at gøre det lettere for alle unionsborgere at udøves deres ret til at færdes og opholde sig frit. Bestemmelsen kan kun anvendes, hvis forfatningstraktatens andre bestemmelser ikke indeholder fornøden hjemmel.

Som anført under pkt. a er der allerede i dag med hjemmel i andre bestemmelser i traktatgrundlaget adgang til at regulere en række af de nævnte områder. Bl.a. er der i medfør af EF-traktatens bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed gennemført en regulering, der vedrører social sikring af arbejdstagere og deres familiemedlemmer. Reguleringen omfatter også andre persongrupper, idet det er antaget, at EF-traktatens artikel 308 bl.a. giver hjemmel til at vedtage en række foranstaltninger om social sikring af selvstændige erhvervsdrivende og studerende. Desuden antages det, at EF-traktatens artikel 62, nr. 2, litra a – der videreføres i forfatningstraktatens artikel III-265, stk. 2, litra b og d - giver hjemmel til at vedtage en række foranstaltninger, der vedrører EU-borgeres pas.

Bestemmelser, der vedtages i medfør af EF-traktatens artikel 62, nr. 2, litra a, vil ikke være bindende for Danmark. Det samme gælder for bestemmelser, der fremover vedtages efter forfatningstraktatens artikel III-265, stk. 2, litra b og d, om grænsekontrollamarbejde, jf. protokol nr. 20 om Danmarks stilling, herunder protokollens bestemmelse om, at Danmark inden 6 måneder efter vedtagelse af forslag, der sigter mod at udbygge Schengenreglerne, skal beslutte, om Danmark vil gennemføre de vedtagne regler som en folkeretlig forpligtelse.

Uanset at der som nævnt allerede i medfør af det nuværende traktatgrundlag kan vedtages en række foranstaltninger om pas, identitetskort, social sikring, social beskyttelse mv., må forfatningstraktatens artikel III-125, stk. 2, antages i et vist omfang at indebære en udvidelse af Unionens beføjelser. Det skyldes navnlig, at der med forfatningstraktatens artikel III-125, stk. 2, vil være adgang til – også med virkning for Danmark – at vedtage foranstaltninger om pas, identitetskort mv., i det omfang forfatningstraktatens artikel III-265, stk. 2, litra b og d, om grænsekontrolsamarbejde (der som nævnt ikke finder anvendelse for Danmark, jf. nærmere protokol nr. 20) ikke giver fornøden hjemmel til at vedtage tilsvarende foranstaltninger. Sådanne foranstaltninger efter artikel 125, stk. 2, vil bl.a. kunne indeholde bestemmelser med direkte virkning i forhold til borgere mv. i medlemsstaterne.

På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at dansk tilslutning til forfatningstraktatens artikel III-125, stk. 2, forudsætter anvendelse af grundlovens § 20.

4.4.4. Diplomatisk beskyttelse

a) Det nuværende traktatgrundlag

I EF-traktatens artikel 20 er det bl.a. fastsat, at medlemsstaterne udarbejder de nødvendige regler og indleder de påkrævede internationale forhandlinger med henblik på at sikre, at unionsborgere i tredjelande, hvor den medlemsstat, hvori vedkommende er statsborger, ikke er repræsenteret, nyder enhver medlemsstats diplomatiske og konsulære myndigheders beskyttelse på samme vilkår som statsborgere i denne medlemsstat.

Der er således efter EF-traktatens artikel 20 ikke givet EU kompetence til at vedtage foranstaltninger om diplomatisk beskyttelse. Disse foranstaltninger skal i stedet fastsættes af medlemsstaterne indbyrdes.

b) Forfatningstraktaten

Forfatningstraktatens artikel III-127 omhandler diplomatisk og konsulær beskyttelse af unionsborgere i tredjelande.

Efter bestemmelsen træffer medlemsstaterne de nødvendige bestemmelser samt indleder de nødvendige internationale forhandlinger for at sikre unionsborgerne diplomatisk og konsulær beskyttelse i tredjelande, jf. artikel III-127, stk. 1 og 2.

Herudover kan Rådet efter artikel III-127, stk. 3, ved europæisk lov indføre foranstaltninger, der er nødvendige for at gøre det lettere at yde den omtalte diplomatiske og konsulære beskyttelse.

Det tilføjes i den forbindelse, at forfatningstraktatens artikel I-10, stk. 2, litra c, indeholder en bestemmelse, hvorefter unionsborgerne er sikret ret til diplomatisk og konsulær beskyttelse hos andre medlemsstaters myndigheder i tredjelande, hvor den medlemsstat, som den pågældende er statsborger i, ikke er repræsenteret.

c) Forholdet til grundloven

Unionen får med forfatningstraktatens artikel III-127, stk. 3, kompetence til i europæiske love at vedtage foranstaltninger, der er nødvendige for at gøre det lettere at yde diplomatisk og konsulær beskyttelse af unionsborgere i tredjelande.

Formuleringen af artikel III-127, stk. 3, kan tale for, at bestemmelserne i en sådan europæisk lov alene vil kunne være rettet til medlemsstaterne, således at der vil kunne fastsættes bestemmelser om bl.a. refusion mellem medlemsstaterne, i det omfang der ydes diplomatisk og konsulær beskyttelse i forhold til en anden medlemsstats borgere.

Imidlertid må det på baggrund af de drøftelser, der førte til tilblivelsen af artikel III-127, antages, at artikel III-127, stk. 3, også kan anvendes til at vedtage bestemmelser, som regulerer spørgsmål om unionsborgernes udøvelse af retten til diplomatisk og konsulær beskyttelse. Sådanne bestemmelser vil kunne have direkte virkning i forhold til de pågældende borgere i medlemsstaterne.

På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at dansk tilslutning til forfatningstraktatens artikel III-127, stk. 3, forudsætter anvendelse af grundlovens § 20.

4.4.5. Administrative foranstaltninger om kapitalbevægelser og betalinger, herunder indefrysning af midler

a) Det nuværende traktatgrundlag

Det nuværende traktatgrundlag indeholder ikke nogen selvstændig bestemmelse om administrative foranstaltninger om kapitalbevægelser og betalinger, herunder indefrysning af midler tilhørende bestemte personer og grupper.

Unionen har imidlertid med hjemmel i EF-traktatens artikel 60, 301 og 308 vedtaget forordninger om indefrysning af midler tilhørende bestemte personer og grupper, som må anses for involveret i terrorhandlinger. Det er i den forbindelse antaget, at artikel 60, 301 og 308 i EF-traktaten alene giver hjemmel til at gennemføre sådanne tiltag over for personer eller enheder, som har forbindelse til tredjelande uden for Unionen eller på anden måde er direkte omfattet af de udenrigspolitiske aspekter af Unionens fælles holdninger.

b) Forfatningstraktaten

Forfatningstraktatens artikel III-160 indeholder følgende bestemmelse:

”Artikel III-160

Hvis det er nødvendigt for at nå målene i artikel III-257 for så vidt angår forebyggelse og bekæmpelse af terrorisme og dermed beslægtede aktiviteter, fastsættes der ved europæiske love en ramme for administrative foranstaltninger vedrørende kapitalbevægelser og betalinger, herunder indefrysning af midler, finansielle aktiver eller økonomiske gevinster, der tilhører, ejes eller besiddes af fysiske eller juridiske personer, grupper eller ikke-statslige enheder.

Rådet vedtager på forslag af Kommissionen europæiske forordninger eller afgørelser for at gennemføre de i stk. 1 nævnte europæiske love.

De retsakter, der er nævnt i denne artikel, skal indeholde de nødvendige bestemmelser om retsgarantier.”

Artikel III-160 skal ses i sammenhæng med forfatningstraktatens artikel III-322 om såkaldte restriktive foranstaltninger. Efter sidstnævnte bestemmelse kan Rådet – såfremt en europæisk afgørelse, der er vedtaget på grundlag af forfatningstraktatens del III, afsnit IV, kapitel II (den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik), giver mulighed for det – vedtage restriktive foranstaltninger over for fysiske og juridiske personer mv.

c) Forholdet til grundloven

Som anført under pkt. a antages der allerede i medfør af det nuværende traktatgrundlag at være hjemmel til at vedtage administrative foranstaltninger i form af bl.a. indefrysning af midler over for personer eller enheder, som har forbindelse til tredjelande eller på anden måde er direkte omfattet af de udenrigspolitiske aspekter af Unionens fælles holdninger.

Forfatningstraktatens artikel III-160 indebærer, at Unionen også får beføjelser til - med henblik på forebyggelse og bekæmpelse af terrorisme og dermed beslægtede aktiviteter - at vedtage

administrative foranstaltninger vedrørende kapitalbevægelser og betalinger, der retter sig mod personer eller enheder, som ikke har forbindelse til tredjelande eller på anden måde er direkte omfattet af de udenrigspolitiske aspekter af Unionens fælles holdninger. Det vil sige, at foranstaltninger, som vedtages efter forfatningstraktatens artikel III-160, og som kan have direkte virkning i medlemsstaterne, vil kunne være rettet mod personer, som er involveret i terrorisme eller beslægtede aktiviteter, uden at disse aktiviteter har forbindelse til forhold i tredjelande uden for Unionen.

På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at dansk tilslutning til forfatningstraktatens artikel III-160 forudsætter anvendelse af grundlovens § 20.

4.4.6. Kompetence for EU-domstolen i sager om fællesskabsretlige tvister om intellektuelle ejendomsrettigheder

a) Det nuværende traktatgrundlag

Med Nice-traktaten blev der i EF-traktatens artikel 229 A indsat en bestemmelse, der giver hjemmel til på området for fællesskabsretlige industrielle ejendomsrettigheder at tillægge EF-Domstolen kompetence i bl.a. sager mellem private.

Efter bestemmelsen i artikel 229 A kan Rådet således – med enstemmighed – beslutte at tillægge Domstolen kompetence til at afgøre tvister vedrørende anvendelsen af retsakter vedtaget på grundlag af EF-traktaten, hvorved der indføres fællesskabsretlige industrielle ejendomsrettigheder. Hvis Rådet træffer en sådan beslutning, er det fastsat i artikel 229 A, at beslutningen i givet fald skal vedtages af medlemsstaterne i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser.

Justitsministeriet behandlede i 2001-redegørelsen spørgsmålet om forholdet mellem EF-traktatens artikel 229 A og grundlovens § 20, jf. redegørelsens pkt. 3.3.3.7 samt redegørelsens bilag 1. Justitsministeriets synspunkter herom kan sammenfattes således:

Bestemmelsen i artikel 229 A indebærer ikke i sig selv, at der overlades EF-Domstolen yderligere kompetence.

Der vil imidlertid være tale om overladelse af yderligere (dømmende) beføjelser til EF-Domstolen, hvis der i medfør af artikel 229 A træffes beslutning om, at Domstolen f.eks. skal have kompetence til at træffe endelig afgørelse i patentsager mellem private, således at dom-

men har virkning i medlemsstaterne, som var den afsagt af nationale domstole. Det vil derfor være nødvendigt at iagttage proceduren efter grundlovens § 20.

Med hensyn til spørgsmålet om, på hvilket tidspunkt § 20-proceduren i givet fald skal iagttages, henvises der i 2001-redegørelsen til, at bestemmelsen i artikel 229 A indebærer, at en eventuel rådsbeslutning skal vedtages af de enkelte medlemsstater i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser, og at de nødvendige forfatningsretlige procedurer i medlemsstaterne efter traktaten således først behøver at blive gennemført på det tidspunkt, hvor en rådsbeslutning i givet fald skal tiltrædes af de enkelte lande.

På den baggrund antages det i 2001-redegørelsen, at grundloven ikke er til hinder for, at en § 20-procedure først gennemføres – med den virkning, at de omhandlede (dømmende) beføjelser overlades – på det tidspunkt, hvor en eventuel rådsbeslutning skal tiltrædes.

I forlængelse heraf anføres det i 2001-redegørelsen, at væsentlige grunde efter Justitsministeriets opfattelse taler for først at iværksætte § 20-proceduren på det tidspunkt, hvor en rådsbeslutning efter artikel 229 A i givet fald skal tiltrædes. Der peges i den forbindelse bl.a. på, at det på daværende tidspunkt ikke lå fast, hvorledes en ordning efter artikel 229 A i givet fald nærmere skulle udformes.

I overensstemmelse med det anførte blev § 20-proceduren ikke iagttaget i forhold til bestemmelsen i artikel 229 A ved Danmarks tilslutning til Nice-traktaten, jf. herved § 4, nr. 15, litra b, i lov om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber og Den Europæiske Union.

b) Forfatningstraktaten

I forfatningstraktatens artikel III-364 er der følgende bestemmelse om muligheden for at tillægge Den Europæiske Unions Domstol kompetence til at afgøre tvister om intellektuelle ejendomsrettigheder:

”Artikel III-364

Med forbehold af forfatningens øvrige bestemmelser kan Den Europæiske Unions Domstol ved en europæisk lov tillægges kompetence i et omfang, der fastsættes af loven, til at afgøre tvister vedrørende anvendelsen af retsakter vedtaget på grundlag af forfatningen, hvorved der indføres europæiske intellektuelle ejendomsrettigheder.”

Som det fremgår, indebærer artikel III-364, at Rådet i form af en europæisk lov kan træffe beslutning om, at Den Europæiske Unions Domstol skal have kompetence til at afgøre de omhandlede tvister. En beslutning efter artikel III-364 træffes med kvalificeret flertal.

c) Forholdet til grundloven

I overensstemmelse med det, der er anført i 2001-redegørelsen om forholdet mellem EF-traktatens artikel 229 A og grundlovens § 20, er det Justitsministeriets opfattelse, at der vil være tale om overladelse af yderligere dømmende beføjelser til Den Europæiske Unions Domstol, hvis Domstolen ved europæisk lov f.eks. får kompetence til at træffe endelig afgørelse i patentsager mellem private, således at dommen har virkning i medlemsstaterne, som var den afsagt af nationale domstole.

Det vil derfor være nødvendigt at iagttage proceduren efter grundlovens § 20 i forbindelse med bestemmelsen i forfatningstraktatens artikel III-364.

Det forhold, at det – til forskel fra EF-traktatens artikel 229 A – ikke er fastsat i forfatningstraktatens artikel III-364, at en eventuel rådsbeslutning efter bestemmelsen skal træffes med enstemmighed blandt medlemsstaterne og herefter vedtages af de enkelte medlemsstater i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser, betyder endvidere efter Justitsministeriets opfattelse, at det ikke er muligt at vente med at gennemføre § 20-proceduren til det tidspunkt, hvor en rådsbeslutning efter artikel III-364 i givet fald træffes.

På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at dansk tilslutning til forfatningstraktatens artikel III-364 forudsætter, at § 20-proceduren gennemføres på tidspunktet for Danmarks tilslutning til forfatningstraktaten.

4.4.7. Rumpolitik

a) Det nuværende traktatgrundlag

EF-traktatens afsnit XVIII (artikel 163-173) om forskning og teknologisk udvikling giver bl.a. adgang til at vedtage en række foranstaltninger om rumforskning.

I Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om Det Europæiske Fællesskabs 6. rammeprogram for forskning, teknologisk udvikling mv. (2002/1513) er det i den forbindelse bl.a. fastsat, at fællesskabets indsats inden for rumfart har til formål at styrke sammenhængen i de meget store

investeringer, der er nødvendige, og at indsatsen vil være koncentreret om forskning i f.eks. satellitbaserede informationssystemer.

Europa-Kommissionen har i 2003 udarbejdet en grøn bog om en europæisk rumpolitik, og Rådet har efterfølgende i en resolution (2003/C 149/05) bl.a. understreget betydningen af at udvikle en samlet europæisk rumpolitik.

b) Forfatningstraktaten

I forfatningstraktaten er der – som noget nyt i forhold til det nuværende traktatgrundlag – indsat en særlig bestemmelse om rumpolitik.

Det er således i forfatningstraktatens artikel III-254 fastsat, at Unionen udarbejder en europæisk rumpolitik for at fremme det videnskabelige og tekniske fremskridt, industriens konkurrenceevne og iværksættelsen af sine politikker, og at Unionen med henblik herpå kan fremme fælles initiativer, støtte forskning og teknologisk udvikling og koordinere den nødvendige indsats for at udforske og udnytte rummet, jf. artikel III-254, stk. 1.

I artikel III-254, stk. 2, er det fastsat, at de nødvendige foranstaltninger, der kan tage form af et europæisk rumprogram, fastsættes ved europæiske love eller rammelove.

Endvidere bestemmes det i artikel III-254, stk. 3, at Unionen etablerer de relevante forbindelser med Den Europæiske Rumorganisation.

c) Forholdet til grundloven

Som anført under pkt. a er der allerede efter EF-traktaten hjemmel til at vedtage en række foranstaltninger om rumfart.

Da det nuværende traktatgrundlag ikke indeholder selvstændige bestemmelser om rumpolitik, kan det dog efter Justitsministeriets opfattelse ikke udelukkes, at den nye bestemmelse om rumpolitik i forfatningstraktatens artikel III-254 vil indebære en vis udvidelse af Unionens beføjelser til at regulere dette område. Det bemærkes herved, at Kommissionens grøn bog, der er omtalt under pkt. a ovenfor, synes at lægge op til, at en række nye tiltag med henblik på at udvikle en samlet europæisk rumpolitik først bør iværksættes efter forfatningstraktatens ikrafttræden.

Selv om bestemmelsen i forfatningstraktatens artikel III-254 i første række vil kunne anvendes til at vedtage en række støttende og koordinerende foranstaltninger, der vil være rettet til medlemsstaterne, må det formentlig antages, at der efter artikel III-254 som led i en europæisk rumpolitik også vil kunne vedtages bestemmelser, som retter sig til borgere mv. i medlemsstaterne, og som vil have direkte virkning i forhold til de pågældende.

På den baggrund er Justitsministeriet mest tilbøjelig til at mene, at dansk tilslutning til forfatningstraktatens artikel III-254 forudsætter anvendelse af grundlovens § 20.

4.4.8. Grænseoverskridende trusler mod sundheden mv.

a) Det nuværende traktatgrundlag

Det nuværende traktatgrundlag indeholder i EF-traktatens artikel 152 en bestemmelse om folkesundhed. Bestemmelsen giver bl.a. Rådet kompetence til at vedtage foranstaltninger på nærmere afgrænsede områder. I øvrigt kan Rådet vedtage tilskyndelsesforanstaltninger med henblik på beskyttelse og forbedring af folkesundheden, men uden at der kan være tale om nogen form for harmonisering af medlemsstaternes lovgivning.

b) Forfatningstraktaten

I forhold til artikel 152 i EF-traktaten er det i forfatningstraktatens artikel III-278 om folkesundhed tilføjet, at Unionen i form af europæiske love eller rammelove kan vedtage foranstaltninger, der vedrører overvågning af alvorlige grænseoverskridende sundhedstrusler, varsling i tilfælde af sådanne trusler og bekæmpelse heraf, samt foranstaltninger til fastsættelse af høje standarder for kvaliteten og sikkerheden af lægemidler og medicinsk udstyr, jf. artikel III-278, stk. 4.

c) Forholdet til grundloven

Med de nævnte tilføjelser vil Unionen bl.a. have adgang til i medfør af forfatningstraktatens artikel III-278 om folkesundhed i europæiske love eller rammelove at vedtage foranstaltninger, der vedrører overvågning af alvorlige grænseoverskridende sundhedstrusler, varsling i tilfælde af sådanne trusler og bekæmpelse heraf, samt foranstaltninger til fastsættelse af høje standarder for kvaliteten og sikkerheden af lægemidler og medicinsk udstyr.

Det må i den forbindelse antages, at der med hensyn til foranstaltninger, der vedrører alvorlige grænseoverskridende sundhedstrusler, med forfatningstraktatens artikel III-278 overlades Unionen beføjelser til at udstede regler med direkte virkning i forhold til borgere mv. i medlemsstaterne på et område, hvor Unionen ikke tidligere har haft sådanne beføjelser. Med hensyn til foranstaltninger om kvalitet og sikkerhed af lægemidler mv. må det antages, at der allerede i dag i almindelighed er hjemmel til at vedtage sådanne foranstaltninger efter EF-traktatens artikel 95 om det indre marked, uden at det imidlertid kan udelukkes, at der vil være tilfælde, hvor foranstaltninger om kvalitet og sikkerhed af lægemidler mv. ikke kan siges at vedrøre det indre marked, og hvor der derfor ikke er hjemmel i EF-traktaten til at gennemføre de pågældende foranstaltninger.

På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at dansk tilslutning til forfatningstraktatens artikel III-278 forudsætter anvendelse af grundlovens § 20.

4.4.9. Grænsekontrol, asyl, indvandring, civilretligt samarbejde, retligt samarbejde i straffesager og politisamarbejde

4.4.9.1. Generelt

a) Det nuværende traktatgrundlag

Med Maastricht-traktaten blev der i traktatgrundlaget for medlemsstaternes samarbejde indført bestemmelser om samarbejde om en række retlige og indre anliggender. Alle dele af samarbejdet om de pågældende retlige og indre anliggender – bortset fra en del af visum-politikken – skulle efter disse bestemmelser ske på mellemstatsligt grundlag inden for det såkaldte 3. søjle-samarbejde.

Amsterdam-traktaten indebar, at den del af 3. søjle-samarbejdet om retlige og indre anliggender, der vedrører visum, asyl, indvandring, de resterende dele af visumpolitikken, grænsekontrol og civilretligt samarbejde, blev overført til det overstatslige 1. søjle-samarbejde (EF-traktatens afsnit IV). Derimod er det politimæssige og strafferetlige samarbejde hidtil blevet fastholdt på mellemstatsligt grundlag og er således efter det nuværende traktatgrundlag reguleret i EU-traktatens afsnit VI, der har overskriften ”Bestemmelser om politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager”.

b) Danmarks deltagelse i det nuværende samarbejde

Ifølge Edinburgh-afgørelsen fra 1992 deltager Danmark alene i samarbejdet om en række retlige og indre anliggender på mellemstatsligt grundlag. Danmarks deltagelse i det nuværende samarbejde om en række retlige og indre anliggender er på den baggrund fastlagt i protokol nr. 5 om Danmarks stilling, der er knyttet til Amsterdamtraktaten.

I denne protokol er der fastsat bestemmelser om, at Danmark ikke deltager i den del af EU's samarbejde om retlige og indre anliggender, der foregår på overstatsligt grundlag. Da samarbejdet inden for afsnit IV i EF-traktaten om asyl, indvandring, visum, grænsekontrol og civilretlige spørgsmål som nævnt under pkt. a er en del af det overstatslige samarbejde, følger det således af protokollen om Danmarks stilling, at Danmark ikke deltager i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til afsnit IV i EF-traktaten, og at hverken bestemmelserne i afsnit IV eller de nævnte foranstaltninger er bindende for eller finder anvendelse i Danmark, jf. protokollens artikel 1 og 2. Det gælder dog ikke den del af visum-politikken, der allerede ved Maastricht-traktaten var omfattet af EF-traktaten (1. søjle).

Danmark deltager fuldt ud i det politimæssige og strafferetlige samarbejde i medfør af EU-traktatens afsnit VI – det vil sige det såkaldte 3. søjle samarbejde, der foregår på mellemstatsligt grundlag.

c) Forfatningstraktaten

I forfatningstraktaten, der indebærer, at Unions-samarbejdet ikke længere kan beskrives som inddelt i forskellige søjler, bliver bestemmelserne om samarbejdet om grænsekontrol, visum, asyl og indvandring samt om civilretligt samarbejde, retligt samarbejde i straffesager samt politisamarbejde samlet i traktatens del III, afsnit III, kapitel IV.

Kapitel IV – der har overskriften ”Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed” – indeholder fem afdelinger. I 1. afdeling er der fastsat en række almindelige bestemmelser, herunder artikel III-257 der har følgende ordlyd:

”Artikel III-257

1. Unionen udgør et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, hvor de grundlæggende rettigheder og medlemsstaternes forskellige retssystemer og retstraditioner respekteres.
2. Unionen sikrer, at der ikke foretages personkontrol ved de indre grænser, og den udformer en fælles politik for asyl, indvandring og kontrol ved de ydre grænser, der bygger på solidaritet mellem medlemsstaterne, og som er retfærdig over for tredjelandssstatsborgere. I forbindelse med dette kapitel sidestilles statsløse med tredjelandssstatsborgere.

3. Unionen bestræber sig på at sikre et højt sikkerhedsniveau ved hjælp af foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet, racisme og fremmedhad, ved koordinerings- og samarbejdsforanstaltninger mellem politimyndigheder, strafferetlige myndigheder og øvrige kompetente myndigheder samt ved gensidig anerkendelse af strafferetlige afgørelser og om nødvendigt indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes straffelovgivning.

4. Unionen letter adgangen til domstolene, navnlig på grundlag af princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser og udenretslige afgørelser om civilretlige spørgsmål.”

Unionens samarbejde om grænsekontrol, visum, asyl og indvandring er fastlagt i 2. afdeling (artikel III-265–III-268). Heraf fremgår det bl.a., at Unionen ved europæisk lov eller rammelo fastsætter foranstaltninger om en fælles politik for visa, personkontrol ved de ydre grænser, et fælles europæisk asylsystem, indrejsepolitik, forbyggelse og bekæmpelse af ulovlig indvandring, herunder udsendelse, samt fremme af integration af tredjelandsstatsborgere.

3. afdeling (artikel III-269) vedrører samarbejde om civilretlige spørgsmål. I medfør heraf kan der bl.a., navnlig når det er nødvendigt for det indre markeds funktion, ved europæiske love eller rammelove fastsættes foranstaltninger, der skal sikre gensidig anerkendelse mellem medlemsstaterne af retsafgørelser og udenretslige afgørelser, forkyndelse af dokumenter på tværs af grænserne, forenelighed mellem medlemsstaternes lovgivning om lovvalg, samarbejde om bevisoptagelse og effektiv adgang til domstolene.

I 4. afdeling (artikel III-270–III-274) reguleres det retlige samarbejde i straffesager. Bestemmelsen i artikel III-270 omhandler i den forbindelse bl.a. samarbejdet om gensidig anerkendelse af domme og retsafgørelser, og der overlades ved bestemmelsen bl.a. Unionen kompetence til ved europæiske love eller rammelove at fastsætte foranstaltninger om at forebygge og løse konflikter mellem medlemsstaterne om retternes kompetence.

Der kan efter artikel III-271, stk. 1, ved europæiske rammelove fastsættes minimumsregler for, hvad der i forhold til visse nærmere fastlagte kriminalitetsområder skal anses for strafbare handlinger, samt straffene herfor. Hvis indbyrdes tilnærmelse af strafferetlige bestemmelser viser sig absolut nødvendig for at sikre effektiv gennemførelse af en EU-politik på et område, der har været omfattet af tidligere harmoniseringsforanstaltninger, kan der endvidere efter bestemmelsen i artikel III-271, stk. 2, ved europæisk rammelov fastsættes minimumsregler for, hvad der skal anses for strafbare handlinger, samt straffene herfor.

Efter artikel III-274 får Unionen kompetence til ved europæisk lov at oprette en europæisk anklagemyndighed. Det følger af bestemmelsen, at den europæiske anklagemyndighed i givet

fald har kompetence til at foretage efterforskning og retsforfølgning med hensyn til de i bestemmelsen nævnte former for kriminalitet og til i den forbindelse bl.a. at optræde som anklager ved medlemsstaternes kompetente domstole.

Unionens politisamarbejde er reguleret i 5. afdeling (artikel III-275-III-277). I artikel III-275 er det fastsat, at der som led i dette samarbejde, der inddrager alle kompetente myndigheder inden for forebyggelse, afsløring og efterforskning af strafbare handlinger, kan fastlægges foranstaltninger om bl.a. indsamling, opbevaring, behandling, analyse og udveksling af relevante oplysninger. Artikel III-276, der vedrører Europol, fastslår bl.a., at Europols opgave er at støtte og styrke indsatsen hos medlemsstaternes politimyndigheder og andre retshåndhævende myndigheder og deres indbyrdes samarbejde om forebyggelse og bekæmpelse af en række former for grov kriminalitet. Alle Europols operative aktioner skal efter artikel III-276, stk. 3, foretages i samarbejde og i forståelse med myndighederne i den eller de medlemsstater, hvis område er berørt. Anvendelse af tvangsindgreb hører udelukkende ind under de kompetente nationale myndigheder.

Med hensyn til Unionens kompetence til at indgå aftaler med tredjelande mv. på områder, der vedrører traktatens del III, afsnit III, kapitel IV, finder forfatningstraktatens almindelige bestemmelser i artikel III-323-325 anvendelse.

I erklæring nr. 25 knyttet til forfatningstraktaten bekræftes det, at medlemsstaterne kan forhandle og indgå aftaler med tredjelande eller internationale organisationer på de områder, der er omfattet af del III, afsnit III, kapitel IV, afdeling 3, 4 og 5 (samarbejde om civilretlige spørgsmål, retligt samarbejde i straffesager og politisamarbejde), for så vidt disse aftaler overholder EU-lovgivningen.

d) Protokol nr. 20 om Danmarks stilling

Bestemmelserne i del I (artikel 1-4) i protokol nr. 20 om Danmarks stilling vedrører den danske stilling i forhold til foranstaltninger, der vedtages i medfør af forfatningstraktatens del III, afsnit III, kapitel IV. I protokollens artikel 1 og 2 er der således fastsat følgende:

”Artikel 1:

Danmark deltager ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til forfatningens del III, afsnit III, kapitel IV(...)

Artikel 2:

Ingen af bestemmelserne i forfatningens del III, afsnit III, kapitel IV, ingen foranstaltninger vedtaget i henhold til nævnte kapitel, ingen bestemmelser i internationale aftaler indgået af Unionen i henhold til nævnte kapitel og ingen afgørelser truffet af Den Europæiske Unions Domstol om for-

tolkning af sådanne bestemmelser eller foranstaltninger er bindende for eller finder anvendelse i Danmark. Ingen af disse bestemmelser, foranstaltninger eller afgørelser berører på nogen måde Danmarks beføjelser, rettigheder og forpligtelse. Ingen af disse bestemmelser, foranstaltninger eller afgørelser berører på nogen måde gældende fællesskabsret eller EU-ret eller udgør en del af EU-lovgivningen, således som de finder anvendelse på Danmark.”

Som det fremgår, deltager Danmark ikke i vedtagelsen af retsakter med hjemmel i forfatningstraktatens del III, afsnit III, kapitel IV, jf. protokollens artikel 1. Efter protokollens artikel 2 er sådanne retsakter endvidere hverken bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

Danmark er således hverken bundet af bestemmelserne i forfatningstraktatens del III, afsnit III, kapitel IV, af europæiske love, rammelove eller andre foranstaltninger vedtaget i henhold til kapitel IV, af bestemmelser i internationale aftaler, som Unionen indgår i henhold til kapitel IV, eller af afgørelser truffet af Domstolen om fortolkning af sådanne bestemmelser eller foranstaltninger. De omhandlede bestemmelser og foranstaltninger finder heller ikke anvendelse i Danmark.

I det omfang en retsakt måtte indeholde både bestemmelser, der vedtages på grundlag af forfatningstraktatens del III, afsnit III, kapitel IV, og bestemmelser, der vedtages på grundlag af andre kapitler i forfatningstraktaten, vil de førstnævnte bestemmelser vedtaget på grundlag af forfatningstraktatens del III, afsnit III, kapitel IV, ikke være bindende for Danmark. Dette er forudsætningsvist lagt til grund i erklæring nr. 39 om protokol nr. 20, hvor der om sådanne tværgående retsakter angives følgende om Danmarks stemmeafgivelse:

”Konferencen bemærker, at Danmark i forbindelse med retsakter, der skal vedtages af Rådet alene eller sammen med Europa-Parlamentet, og som både indeholder bestemmelser, der finder anvendelse på Danmark, og bestemmelser, der ikke finder anvendelse på Danmark, fordi deres retsgrundlag er omfattet af del I i protokollen om Danmarks stilling, erklærer, at Danmark ikke vil benytte sin stemmeret til at forhindre vedtagelsen af bestemmelser, der ikke finder anvendelse på Danmark.”

I protokollens artikel 8 er det bestemt, at Danmark til enhver tid i overensstemmelse med sine forfatningsmæssige bestemmelser kan meddele de øvrige medlemsstater, at Danmark ikke længere ønsker at anvende protokollen eller dele heraf. Hvis Danmark giver en sådan meddelelse, finder alle relevante EU-retsakter, der er i kraft på det pågældende tidspunkt, anvendelse i forhold til Danmark.

e) Forholdet til grundloven

Da Unionen efter forfatningstraktatens del III, afsnit III, kapitel IV, om et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed vil have overstatslige beføjelser bl.a. til at vedtage europæiske love og rammelove med direkte virkning i forhold til borgere mv. i medlemsstaterne, vil det være nødvendigt at iagttage proceduren i grundlovens § 20, hvis Danmark skal deltage i dette samarbejde.

Som der er redegjort nærmere for under pkt. d, er det fastsat i protokol nr. 20 om Danmarks stilling, at ingen retsakter, der vedtages i henhold til forfatningstraktatens del III, afsnit III, kapitel IV, er bindende for eller finder anvendelse i Danmark, jf. herved artikel 2 i protokolens del I.

Endvidere er der under pkt. d redegjort for, at heller ikke bestemmelser, som vedtages på grundlag af forfatningstraktatens del III, afsnit III, kapitel IV, og som måtte indgå i en tværgående retsakt, der også indeholder bestemmelser vedtaget på grundlag af andre kapitler, vil være bindende for Danmark.

Det samme vil gælde retsakter, som til virkeliggørelsen af de mål, der omfattes af det nævnte kapitel IV, måtte blive udstedt med hjemmel i fleksibilitetsbestemmelsen i forfatningstraktatens artikel I-18, herunder i kombination med retsakter, der vedtages i henhold til traktatens del III, afsnit III, kapitel IV.

På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at forfatningstraktatens del III, afsnit III, kapitel IV, sammenholdt med del I i protokol nr. 20 om Danmarks stilling, ikke forudsætter anvendelse af grundlovens § 20. Der overlades således i forhold til Danmark ikke yderligere beføjelser, der efter grundloven tilkommer rigets myndigheder.

I artikel 7 i protokol nr. 20, der svarer til artikel 4 i den gældende protokol om Danmarks stilling, er det som en undtagelse bestemt, at protokollens artikel 1, 2 og 3 ikke finder anvendelse på foranstaltninger, der udpeger de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af medlemsstaternes ydre grænser, eller foranstaltninger vedrørende en ensartet udformning af visa, jf. herved nærmere forfatningstraktatens artikel III-265. Baggrunden er, at denne del af visumpolitikken allerede ved Maastricht-traktaten var omfattet af EF-traktaten (1. søjle). Protokollens artikel 7 sikrer således, at Danmark deltager i samarbejdet om visumpolitik i samme omfang som i dag. Den indebærer ikke en yderligere overladelse af beføjelser til Unionen.

4.4.9.2. Særligt om artikel 9 i protokol nr. 20 om Danmarks stilling og bilaget til protokollen

a) Indledning

Efter artikel 9 i protokol nr. 20 om Danmarks stilling kan Danmark til enhver tid i overensstemmelse med sine forfatningsmæssige bestemmelser meddele de andre medlemsstater, at denne protokols del I fra den første dag i den måned, der følger efter meddelelsen, vil bestå af bestemmelserne i bilaget til protokollen.

Bestemmelserne i dette bilag vil således erstatte protokollens del I, hvis Danmark træffer beslutning herom efter protokollens artikel 9. Nedenfor er der derfor en omtale af bilaget og dens forhold til grundloven.

b) Bilaget til protokol nr. 20

Anvendelse af bilagets bestemmelser indebærer, at der som udgangspunkt vil gælde det samme som efter protokollens del I med hensyn til Danmarks stilling i forhold til retsakter udstedt efter forfatningstraktatens del III, afsnit III, kapitel IV. Det følger således af bilagets artikel 1 og 2, at Danmark som udgangspunkt ikke deltager i vedtagelsen af retsakter med hjemmel i forfatningstraktatens del III, afsnit III, kapitel IV, og at sådanne retsakter endvidere som udgangspunkt ikke er bindende for og finder ikke anvendelse i Danmark.

Den væsentligste forskel mellem protokollens del I og bilaget er den ordning, som er fastlagt i bilagets artikel 3 og 4, og som giver Danmark mulighed for at deltage i retsakter, der har hjemmel i forfatningstraktatens del III, afsnit III, kapitel IV. Bilagets artikel 3 og 4 har følgende ordlyd:

”Artikel 3

1. Danmark kan, inden tre måneder efter at et forslag eller initiativ er blevet forelagt for Rådet i henhold til forfatningens del III, afsnit III, kapitel IV, skriftligt meddele Rådets formand, at det ønsker at deltage i vedtagelsen og anvendelsen af sådanne foreslåede foranstaltninger, hvorefter det skal have ret hertil.

2. Hvis en foranstaltning som nævnt i stk. 1 ikke kan vedtages inden for en rimelig tid med deltagelse af Danmark, kan Rådet vedtage en sådan foranstaltning i henhold til artikel 1 uden deltagelse af Danmark. I så fald finder artikel 2 anvendelse.

Artikel 4

Danmark kan når som helst efter vedtagelsen af en foranstaltning i henhold til forfatningens del III, afsnit III, kapitel IV, meddele Rådet og Kommissionen, at det ønsker at acceptere foranstaltningen. I så fald finder proceduren i forfatningens artikel III-420, stk. 1, tilsvarende anvendelse.”

Som det fremgår, vil Danmark i forhold til et forslag til foranstaltning, der skal vedtages med hjemmel i forfatningstraktatens del III, afsnit III, kapitel IV, efter de nærmere regler i bilagets artikel 3 kunne meddele, at Danmark deltager i behandlingen og vedtagelsen af det pågældende forslag. Med hensyn til en allerede vedtaget foranstaltning med hjemmel i forfatningstraktatens del III, afsnit III, kapitel IV, kan Danmark endvidere efter de nærmere regler i bilagets artikel 4 meddele, at Danmark accepterer den pågældende foranstaltning.

En meddelelse efter artikel 3 indebærer, at Danmark tilslutter sig, at Unionen får kompetence til at behandle og vedtage den pågældende foranstaltning med virkning for Danmark, bl.a. således at den vedtagne foranstaltning binder Danmark, jf. dog bilagets artikel 3, stk. 2. Tilsvarende vil en meddelelse efter artikel 4 betyde, at Danmark forpligter sig til at acceptere den pågældende foranstaltning, der således bliver bindende for Danmark.

Om virkningen af, at en foranstaltning er bindende for Danmark i medfør af artikel 3 eller 4, er det i bilagets artikel 6 bestemt, at de relevante bestemmelser i forfatningstraktaten i givet fald finder anvendelse for Danmark i forhold til den pågældende foranstaltning.

Hvis Danmark f.eks. i medfør af bilagets artikel 3 meddeler, at Danmark deltager i behandlingen og vedtagelsen af et forslag til europæisk lov, vil den vedtagne lov således blive bindende i alle enkeltheder og gælde umiddelbart i Danmark, jf. herved forfatningstraktatens artikel I-33, stk. 1. På samme måde vil en meddelelse efter bilagets artikel 4 om, at Danmark f.eks. vil acceptere en allerede vedtaget rammelov omfattet af forfatningstraktatens del III, afsnit III, kapitel IV, indebære, at Danmark bliver forpligtet til at gennemføre den pågældende rammelov i overensstemmelse med bestemmelsen i forfatningstraktatens artikel I-33, stk. 1.

I tilfælde af, at Danmark meddeler, at det omtalte bilags bestemmelser skal finde anvendelse, vil alle Schengenregler og foranstaltninger vedtaget til udbygning af disse regler, der indtil da har været bindende for Danmark som folkeretlige forpligtelser (jf. herved protokollens artikel 4), 6 måneder efter Danmarks meddelelse blive bindende for Danmark som EU-ret, jf. protokollens artikel 9, stk. 2.

c) Forholdet til grundloven

Som det fremgår af pkt. b, vil en dansk beslutning efter protokollens artikel 9 om at indføre den beskrevne ”opt in” ordning betyde, at Danmark fremover kan give meddelelse enten efter bilagets artikel 3 om, at Danmark deltager i behandlingen og vedtagelsen af et konkret forslag til foranstaltning, eller efter artikel 4 om, at Danmark accepterer en allerede vedtaget foranstaltning.

En meddelelse efter bilagets artikel 3 vil indebære, at den pågældende foranstaltning ved dens efterfølgende vedtagelse bliver bindende for Danmark i medfør af forfatningstraktaten. Bl.a. i tilfælde, hvor meddelelsen angår et forslag til foranstaltning, der som f.eks. en europæisk lov kan have direkte virkning i forhold til borgere mv. i medlemstaterne, vil der være tale om, at Unionen hermed får overladt yderligere beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder.

En dansk meddelelse efter bilagets artikel 4 vil vedrøre en *allerede vedtaget* foranstaltning, og der opstår derfor ikke samme spørgsmål om overladelse af lovgivningsmæssige beføjelser. Også i forbindelse med en meddelelse efter bilagets artikel 4 kan der imidlertid som følge af indholdet af den pågældende foranstaltning være tale om, at Unionen overlades yderligere beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder.

Det gælder f.eks., hvis Danmark efter bilagets artikel 4 giver meddelelse om at ville acceptere en europæisk lov, der i medfør af forfatningstraktatens artikel III-274 måtte have oprettet en europæisk anklagemyndighed med kompetence til bl.a. at kunne møde som anklager ved medlemsstaternes domstole. En dansk accept af en sådan europæisk lov ville således indebære dansk tilslutning til en ordning, hvorefter et af Unionens organer – den europæiske anklagemyndighed – overlades kompetence til at udøve administrativ myndighed i Danmark. Et andet eksempel, hvor en meddelelse efter bilagets artikel 4 kan indebære overladelse af beføjelser omfattet af grundlovens § 20, vil være, at Danmark giver meddelelse om at ville acceptere en allerede vedtaget europæisk lov, der måtte indeholde hjemmel til, at Kommissionen efterfølgende i europæiske forordninger kan gennemføre bestemmelser, som udbygger den europæiske lovs bestemmelser, og som vil kunne have direkte virkning for borgere mv. i medlemsstaterne.

På den anførte baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at den omhandlede ”opt in” ordning vil indebære, at Danmark opnår mulighed for at tilslutte sig foranstaltninger, der vil gøre det nødvendigt at iagttage proceduren efter grundlovens § 20.

Der kan i den forbindelse rejses det spørgsmål, på hvilket tidspunkt en § 20-procedure kan gennemføres i forbindelse med en dansk beslutning om at anvende ”opt in” ordningen.

Spørgsmålet er således nærmere bestemt, om det i givet fald vil være muligt på forhånd at gennemføre én samlet § 20-procedure, eller om grundloven vil gøre det nødvendigt at gennemføre proceduren i hvert enkelt tilfælde, hvor Danmark ved en meddelelse efter bilagets artikel 3 eller 4 tilslutter sig en konkret foranstaltning, der indebærer overladelse af overstatslige beføjelser til Unionen.

I praksis har Folketinget lagt til grund, at grundlovens § 20 kan anvendes, inden der er truffet endelig dansk beslutning om at indgå i det samarbejde, som overladelsen af beføjelser angår. Som omtalt under pkt. 2.3.2.4 ovenfor omfattede det forslag til ændring af EU-

tiltrædelsesloven, som Folketinget vedtog i 1992, således også overladelse af beføjelser på et område, hvor Danmark først på et senere tidspunkt skulle beslutte i forhold til EU, om man ville medvirke til det samarbejde, som overladelsen af beføjelser på det pågældende område vedrørte.

I overensstemmelse hermed og med det, der i øvrigt er anført ovenfor under pkt. 2.3.2.4, er der efter Justitsministeriets opfattelse ikke grundlag for at fortolke grundlovens § 20 således, at bestemmelsen i alle tilfælde først kan anvendes på det tidspunkt, hvor der træffes en endelig dansk beslutning om at indgå i det samarbejde, som overladelsen af beføjelser angår. Justitsministeriet finder derfor, at det afhængigt af omstændighederne vil være muligt på forhånd at anvende proceduren efter grundlovens § 20.

I hvilket omfang en § 20-procedure kan gennemføres på forhånd, må imidlertid efter Justitsministeriets opfattelse bero på en vurdering, der knytter sig til karakteren og indholdet af den nærmere ordning, som overladelsen af beføjelser angår.

Det må i denne vurdering bl.a. indgå, om hensyn af retsteknisk og praktisk karakter vil tale for, at en procedure efter grundlovens § 20 gennemføres på forhånd. I den forbindelse må det i forhold til den omtalte "opt in" ordning forventes, at der ofte ville opstå behov for en § 20-procedure, hvis den nødvendige procedure efter grundlovens § 20 ikke på forhånd er gennemført på det tidspunkt, hvor Danmark i givet fald generelt tilslutter sig ordningen. Der kunne således i denne situation blive behov for en § 20-procedure - herunder en folkeafstemning - adskillige gange om året med henblik på, at Danmark kunne "opte in" i nye EU-initiativer inden for bl.a. samarbejde om civilret og bekæmpelse af international kriminalitet. I øvrigt kunne det i forbindelse med en dansk meddelelse efter bilagets artikel 3 være nødvendigt i det enkelte tilfælde at gennemføre § 20-proceduren inden for en 3 måneders periode efter, at et forslag til foranstaltning er forelagt Rådet, idet det er det tidsrum, som Danmark efter bilagets artikel 3 har til at meddele, om Danmark ønsker at deltage i vedtagelsen og anvendelsen af en foranstaltning.

Som følge af det anførte må Danmark anses for at være uden mulighed for i praksis at anvende "opt in" ordningen, hvis en § 20-procedure ikke kan iagttages på forhånd. Det vil sige, at de nævnte hensyn af retsteknisk og praktisk karakter med meget betydelig vægt taler for, at en § 20-procedure gennemføres på forhånd.

I vurderingen af, om en § 20-procedure kan gennemføres på forhånd, må herudover indgå, hvorvidt det på tidspunktet for en dansk beslutning om generelt at tilslutte sig "opt in" ordnin-

gen vil kunne stå tilstrækkeligt klart for Folketinget og vælgerbefolkningen, hvad den pågældende ordning går ud på. Herom bemærkes, at protokollens bilag fastlægger, hvilke sagsområder der er omfattet af ordningen, og hvilke retsvirkninger der vil være forbundet med efterfølgende at benytte muligheden for at ”opte in”.

På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at det i relation til den omhandlede ”opt in” ordning vil være muligt på forhånd at gennemføre en § 20-procedure på det tidspunkt, hvor Danmark efter bilagets artikel 9 måtte beslutte generelt at tilslutte sig ordningen.

4.4.10. Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik

a) Det nuværende traktatgrundlag

EU's samarbejde om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik er i det nuværende traktatgrundlag fastlagt i EU's såkaldte 2. søjle. Der henvises i den forbindelse til EU-traktatens afsnit IV (artikel 11-28).

Samarbejdet inden for 2. søjle er af mellemstatslig karakter, jf. nærmere 1992-redegørelsen, side 58 f., 1997-redegørelsen, side 20 ff., og 2001-redegørelsen, side 24 ff.

b) Forfatningstraktaten

Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik er i forfatningstraktatens del I, afsnit III, om Unionens beføjelser fastlagt som en særskilt kompetencekategori, der ligger uden for den almindelige opdeling af Unionens beføjelser i enekompetence, delt kompetence og understøttende tiltag. I den særlige bestemmelse i forfatningstraktatens artikel I-16 er der i den forbindelse fastsat følgende om Unionens beføjelser inden for udenrigs- og sikkerhedspolitikken, herunder sikkerheds- og forsvarspolitikken:

”Artikel I-16

1. Unionens kompetence inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik omfatter alle udenrigspolitiske områder samt alle spørgsmål vedrørende Unionens sikkerhed, herunder gradvis udformning af en fælles forsvarspolitik, der kan føre til et fælles forsvar.
2. Medlemsstaterne støtter aktivt og uforbeholdent Unionens fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik i en ånd af loyalitet og gensidig solidaritet og respekterer Unionens indsats på dette område. De afstår fra enhver handling, der strider mod Unionens interesser eller kan skade dens effektivitet.”

Forfatningstraktatens artikel III-308 fastslår, at institutionernes procedurer og beføjelser på udenrigspolitikens område ikke berører de tilsvarende bestemmelser på de øvrige samarbejdsområder og omvendt.

Forfatningstraktatens del I, afsnit V, om udøvelse af Unionens beføjelser indeholder i artikel I-40 og I-41 ligeledes særskilte bestemmelser om det udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde. Bestemmelserne har følgende ordlyd:

”Artikel I-40

1. Den Europæiske Union fører en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, der bygger på udvikling af gensidig politisk solidaritet mellem medlemsstaterne, fastlæggelse af spørgsmål af almen interesse og opnåelse af en stadig stigende konvergens i medlemsstaternes optræden.
2. Det Europæiske Råd definerer Unionens strategiske interesser og fastlægger målene for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Rådet udformer denne politik inden for rammerne af strategiske retningslinier fastlagt af Det Europæiske Råd og i overensstemmelse med del III.
3. Det Europæiske Råd og Rådet vedtager de nødvendige europæiske afgørelser.
4. Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik gennemføres af EU-udenrigsministeren og medlemsstaterne under anvendelse af nationale midler og Unionens midler.
5. Medlemsstaterne rådfører sig med hinanden i Det Europæiske Råd og i Rådet om alle udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål, som er af almen interesse, med henblik på at fastlægge en fælles tilgang. Den enkelte medlemsstat konsulterer før den træffer foranstaltninger på den internationale scene eller indgår forpligtelser, der kan berøre Unionens interesser, de øvrige medlemsstater i Det Europæiske Råd eller i Rådet. Medlemsstaterne sikrer gennem en konvergent optræden, at Unionen kan gøre sine interesser og værdier gældende på den internationale scene. Medlemsstaterne er indbyrdes solidariske.
6. I forbindelse med den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik vedtager Det Europæiske Råd og Rådet europæiske afgørelser med enstemmighed, undtagen i de tilfælde, der er omhandlet i del III. De tager stilling på initiativ af en medlemsstat, på forslag af EU-udenrigsministeren eller på forslag af EU-udenrigsministeren med støtte fra Kommissionen. Der kan ikke vedtages europæiske love eller rammelove.
7. Det Europæiske Råd kan med enstemmighed vedtage en europæisk afgørelse om, at Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal i andre tilfælde end dem, der er omhandlet i del III.
8. Europa-Parlamentet høres regelmæssigt om de vigtigste aspekter og grundlæggende valg i forbindelse med den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Det holdes underrettet om udviklingen heri.

Artikel I-41

1. Den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik udgør en integrerende del af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Den sikrer Unionen en operationel kapacitet, der gør brug af civile og militære midler. Unionen kan anvende disse i forbindelse med opgaver uden for Unionens område med henblik på fredsbevarelse, konfliktforebyggelse og styrkelse af den internationale sikkerhed i overensstemmelse med principperne i De Forenede Nationers pagt. Udførelsen af disse hverv bygger på kapaciteter tilvejebragt af medlemsstaterne.

2. Den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik omfatter gradvis udformning af en fælles EU-forsvarspolitik. Denne vil føre til et fælles forsvar, når Det Europæiske Råd med enstemmighed træffer afgørelse herom. Det henstiller i så fald til medlemsstaterne, at de vedtager en sådan afgørelse i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser.

Unionens politik i henhold til denne artikel berører ikke den særlige karakter af visse medlemsstaters sikkerheds- og forsvarspolitik; den skal overholde de forpligtelser, der følger af den nordatlantiske traktat for visse medlemsstater, der betragter deres fælles forsvar som omfattet af Den Nordatlantiske Traktats Organisation (NATO), og skal være forenelig med den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik, der er fastlagt inden for denne ramme.

3. (...)”

De nærmere regler om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, herunder den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik, findes i traktatens del III, afsnit V, kapitel II, hvor der i artikel III-294 og III-295 er fastsat følgende:

”Artikel III-294

1. Unionen fastlægger og gennemfører inden for rammerne af principperne og målene for sin optræden udadtil en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, der dækker alle områder af udenrigs- og sikkerhedspolitikken.

2. Medlemsstaterne støtter aktivt og uforbeholdent den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik i en ånd af loyalitet og gensidig solidaritet.

Medlemsstaterne samarbejder for at styrke og udvikle deres gensidige politiske solidaritet. De afstår fra enhver handling, der strider imod Unionens interesser, eller som kan skade dens effektivitet som en sammenhængskraft i de internationale forbindelser.

Rådet og EU-udenrigsministeren påser, at disse principper overholdes.

3. Unionen varetager den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik ved:

a) at fastlægge de overordnede retningslinjer

b) at vedtage europæiske afgørelser, der fastlægger:

i) de aktioner, der skal gennemføres af Unionen

ii) de holdninger, der skal indtages af Unionen

iii) de nærmere bestemmelser for gennemførelsen af de europæiske afgørelser, der vedrører nr. i) og ii)

c) at styrke det systematiske samarbejde mellem medlemsstaterne om deres politik.

Artikel III-295

1. Det Europæiske Råd fastlægger de overordnede retningslinjer for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, herunder for anliggender, der har indvirkning på forsvarsområdet.

Hvis den internationale udvikling kræver det, indkalder formanden for Det Europæiske Råd til et ekstraordinært møde i Det Europæiske Råd med henblik på at definere de strategiske linjer for Unionens politik i forhold til denne udvikling.

2. Rådet vedtager de europæiske afgørelser, der er nødvendige for fastlæggelse og iværksættelse af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik på grundlag af de overordnede retningslinjer og de strategiske linjer, som Det Europæiske Råd har fastlagt. ”

Herudover kan bl.a. nævnes bestemmelsen i artikel III-297, hvorefter Rådet vedtager de nødvendige europæiske afgørelser, hvis en international situation kræver en operationel aktion fra Unionens side. Disse afgørelser forpligter medlemsstaterne i deres stillingtagen og handlinger.

Bestemmelsen i artikel III-298 fastsætter, at Rådet kan vedtage europæiske afgørelser, der fastlægger Unionens holdning til et bestemt spørgsmål af geografisk eller tematisk karakter. Medlemsstaterne drager omsorg for, at deres nationale politik er i overensstemmelse med Unionens holdninger.

Om proceduren for vedtagelse af afgørelser, der er nødvendige for fastlæggelse og iværksættelse af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, jf. artikel III-294 og III-295, er der i artikel III-300 fastsat følgende:

”Artikel III-300

1. Europæiske afgørelser i henhold til dette kapitel vedtages af Rådet med enstemmighed.

Hvis et medlem af Rådet afholder sig fra at stemme i forbindelse med afstemninger, kan medlemmet kvalificere sin stemmeundladelse ved at afgive en formel erklæring. I så fald er det pågældende medlem ikke forpligtet til at anvende den europæiske afgørelse, men det accepterer, at den forpligter Unionen. Under udvisning af gensidig solidaritet afholder den pågældende medlemsstat sig fra enhver handling, som vil kunne komme i konflikt med eller hindre en handling fra Unionens side på grundlag af den pågældende afgørelse, og de øvrige medlemsstater respekterer dens holdning. Hvis de medlemmer af Rådet, der på denne måde knytter en erklæring til deres stemmeundladelse, udgør mindst en tredjedel af medlemsstaterne med tilsammen mindst en tredjedel af Unionens befolkning, er afgørelsen ikke vedtaget.

2. Uanset stk. 1 træffer Rådet afgørelse med kvalificeret flertal,

- a) når det vedtager europæiske afgørelser, der fastlægger en EU-aktion eller en EU-holdning på grundlag af en europæisk afgørelse truffet af Det Europæiske Råd vedrørende Unionens strategiske interesser og mål som nævnt i artikel III-293, stk. 1
- b) når det vedtager en europæisk afgørelse, der fastlægger en EU-aktion eller en EU-holdning, på forslag af EU-udenrigsministeren efter en specifik anmodning fra Det Europæiske Råd fremsat på dettes eget eller på EU-udenrigsministerens initiativ
- c) når det vedtager en europæisk afgørelse om iværksættelse af en europæisk afgørelse, der fastlægger en EU-aktion eller en EU-holdning
- d) når det vedtager en europæisk afgørelse om udpegning af en særlig repræsentant i henhold til artikel III-302.

Hvis et medlem af Rådet erklærer, at det af vitale nærmere anførte årsager, der vedrører den nationale politik, agter at stemme imod vedtagelsen af en europæisk afgørelse, der skal vedtages med kvalificeret flertal, finder der ikke afstemning sted. EU-udenrigsministeren søger i tæt samråd med den pågældende medlemsstat at opnå en løsning, som den kan acceptere. Hvis der ikke opnås en resultat, kan Rådet med kvalificeret flertal anmode om, at sagen henvises til Det Europæiske Råd med henblik på en enstemmig europæisk afgørelse.

3. I overensstemmelse med artikel I-40, stk. 7, kan Det Europæiske Råd med enstemmighed vedtage en europæisk afgørelse om, at Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal i andre tilfælde end dem, der er nævnt i stk. 2 i nærværende artikel.

4. Stk. 2 og 3 gælder ikke for afgørelser, der har indvirkning på militær- eller forsvarsområdet.”

I artikel III-303 er det fastsat, at Unionen kan indgå aftaler med en eller flere stater eller internationale organisationer på de områder, der hører under kapitlet om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Det følger af forfatningstraktatens artikel III-323-326, at disse bestemmelser om Unionens internationale aftaler gælder for både samarbejdet om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og samarbejdet inden for traktatens andre politikområder.

2. afdeling i forfatningstraktatens del III, afsnit V, kapitel II, (artikel 309-312) indeholder en række særlige bestemmelser om den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik. Bestemmelsen i artikel III-309 om dette samarbejde har følgende ordlyd:

”Artikel III-309

1. De opgaver, der er omhandlet i artikel I-41, stk. 1, i forbindelse med hvilke Unionen kan anvende civile og militære midler, omfatter fælles aktioner på nedrustningsområdet, humanitære opgaver og redningsopgaver, rådgivnings- og bistandsopgaver på det militære område, konfliktforebyggende og fredsbevarende opgaver og kampstyrkers opgaver i forbindelse med krisestyring, herunder fredsskabelse og postkonflikt-stabiliseringsoperationer. Alle disse opgaver kan bidrage

til bekæmpelse af terrorisme, herunder gennem den støtte, som ydes tredjelande til bekæmpelse af terrorisme på deres område.

2. Rådet vedtager europæiske afgørelser om de opgaver, der er omhandlet i stk. 1, idet det fastlægger deres mål og rækkevidde samt de overordnede betingelser for deres gennemførelse. EU-udenrigsministeren forestår med reference til Rådet og i nær permanent kontakt med Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komité samordningen af opgavernes civile og militære aspekter.”

Det følger af bestemmelsen i forfatningstraktatens artikel III-376, at Den Europæiske Unions Domstol ikke har kompetence i sager vedrørende den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, herunder den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik. Domstolen kan dog prøve lovligheden af europæiske afgørelser om restriktive foranstaltninger over for fysiske eller juridiske personer, som er vedtaget i tilknytning til den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Med hensyn til foranstaltninger, der træffes af Rådet i henhold til forfatningstraktatens artikel I-41, III-295, stk. 1, og artikel III-309 - III-313, deltager Danmark ikke i udarbejdelsen og gennemførelsen af Unionens afgørelser og tiltag, som har indvirkning på forsvarsområdet, jf. nærmere artikel 5 i protokol nr. 20 om Danmarks stilling.

c) Forholdet til grundloven

I de redegørelser, som Justitsministeriet i 1992, 1998 og 2001 har afgivet i forbindelse med Danmarks tilslutning til ændringer i EU's traktatgrundlag, er det nærmere angivet, hvorfor EU's såkaldte 2. søjle-samarbejde om en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik ikke er omfattet af grundlovens § 20. Der er i den forbindelse bl.a. lagt vægt på, at der ikke inden for samarbejdet i 2. søjle er hjemmel til at udstede retsakter, der har direkte virkning i forhold til borgere mv. i medlemsstaterne.

Med forfatningstraktaten vil samarbejdet i Unionen ikke længere kunne beskrives som et søjleopdelt samarbejde inden for i alt 3 søjler. Uanset denne ophævelse af søjleopdelingen vil samarbejdet om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik imidlertid efter forfatningstraktaten fortsat skulle foregå inden for rammer, der som udgangspunkt vil svare til de rammer, der gælder for det nuværende mellemstatslige 2. søjle-samarbejde. Samarbejdet om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik vil således også efter forfatningstraktaten have en grundlæggende mellemstatslig karakter.

Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitikens særlige karakter kommer bl.a. til udtryk ved, at dette politikområde ikke er omfattet af forfatningstraktatens almindelige bestemmelser i artikel

I-13 – I-17 om de forskellige kompetencekategorier for Unionens politikker, jf. den særlige bestemmelse i traktatens artikel I-16 om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Hertil kommer, at der - ligesom inden for det hidtidige 2. søjle-samarbejde - ikke vil være hjemmel til i medfør af forfatningstraktatens del III, afsnit V, kapitel II, om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik at udstede lovgivningsmæssige retsakter i form af europæiske love eller rammelove (der erstatter de hidtidige forordninger og direktiver, jf. pkt. 3.2).

Der ses heller ikke i traktatens bestemmelser i del III, afsnit IV, kapitel II, at være holdepunkter for at antage, at der inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik indføres en adgang for Unionen til i de typer af retsakter, der kan anvendes på dette politikområde – det vil sige i europæiske afgørelser eller i aftaler med tredjelande mv. – at foretage en regulering med direkte virkning i forhold til borgere mv. i medlemsstaterne.

Særligt med hensyn til såkaldte restriktive foranstaltninger over for fysiske og juridiske personer bemærkes det i den forbindelse, at det er udtrykkeligt forudsat i forfatningstraktaten, at der ikke i medfør af traktatens del III, afsnit IV, kapitel II, vil være adgang til at vedtage sådanne foranstaltninger, også selv om foranstaltningerne måtte have tilknytning til den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. De pågældende foranstaltninger vil således skulle vedtages efter forfatningstraktatens artikel III-322 (der er omtalt under pkt. 4.4.5 ovenfor).

Tilbage kan der ved vurderingen af forholdet til grundlovens § 20 rejses det spørgsmål, om Unionen inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik vil have adgang til at binde medlemsstaterne folkeretligt i forbindelse med Unionens indgåelse af aftaler mv. med tredjelande eller internationale organisationer. Herom bemærkes følgende:

Som anført under pkt. 2.3.2.3 vil der som udgangspunkt være tale om overladelse af beføjelser, som forudsætter anvendelse af grundlovens § 20, såfremt aftaler indgået af en mellemfolkelig myndighed er folkeretligt forpligtende for medlemsstaterne, som var de indgået af medlemsstaterne og det pågældende tredjeland mv. I den forbindelse omtales det under pkt. 2.3.2.3. bl.a. også, at der i EF-Domstolens praksis foreligger udtalelser, der synes at indebære, at medlemsstaterne ikke bliver direkte forpligtet i forhold til tredjelande mv., når Fællesskabet i henhold til EF-traktaten indgår aftaler med et tredjeland eller en international organisation. Det taler for, at den generelle bestemmelse om internationale aftaler i forfatningstraktatens artikel III-323, stk. 2 - hvorefter Unionens aftaler er bindende for bl.a. medlemsstaterne - i overensstemmelse med disse udtalelser må forstås således, at sådanne aftaler er bindende for medlemsstaterne i forhold til Unionen (og ikke i forhold til det pågældende tredjeland mv.).

Særligt med hensyn til det nuværende 2. søjle-samarbejde er det lagt til grund, at det er Unionen som sådan - og ikke de enkelte medlemsstater - der over for det pågældende tredjeland mv. bliver bundet af de aftaler, som Unionen indgår, jf. 2001-redegørelsen, side 27. Der ses ikke med forfatningstraktaten at være grundlag for at antage, at der skulle være tilsigtet en ændring på dette punkt. Bestemmelsen i forfatningstraktatens artikel III-297, stk. 2 - hvorefter afgørelser truffet i medfør af artikel III-297, stk. 1, forpligter medlemsstaterne i deres stillingtagen og handlinger – er derimod efter Justitsministeriets opfattelse med til at bestyrke en antagelse om, at Unionens aftaler inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik ikke binder medlemsstaterne i forhold til det pågældende tredjeland mv. Denne bestemmelse bygger således efter sin ordlyd på en forudsætning om, at Unionen inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik handler på vegne af Unionen som sådan (og ikke på vegne af de enkelte medlemsstater, som var det medlemsstaterne, der handlede overfor et tredjeland mv. i forbindelse med bl.a. indgåelse af folkeretlige forpligtelser).

På den anførte baggrund må det efter Justitsministeriets opfattelse antages, at Unionen ikke vil have adgang til i forbindelse med Unionens indgåelse af aftaler med tredjelande eller internationale organisationer som led i den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik efter forfatningstraktaten at binde medlemsstaterne folkeretligt i forhold til det pågældende tredjeland mv., som var en sådan aftale indgået af medlemsstaterne.

Sammenfattende finder Justitsministeriet, at dansk tilslutning til forfatningstraktatens del III, afsnit IV, kapitel II, ikke forudsætter anvendelse af grundlovens § 20.

4.4.11. Visse andre politikområder

4.4.11.1. Solidaritetsbestemmelsen

a) Forfatningstraktaten

Forfatningstraktatens artikel I-43 indeholder – som noget nyt i forhold til det nuværende traktatgrundlag – en bestemmelse om, at medlemsstaterne er forpligtede til at bistå hinanden ved terrorangreb og katastrofer. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”Artikel I-43

1. Unionen og dens medlemsstater handler i fællesskab på et solidarisk grundlag, hvis en medlemsstat udsættes for et terrorangreb eller er offer for en naturkatastrofe eller en menneskeskabt

katastrofe. Unionen tager alle de instrumenter i brug, der står til dens rådighed, herunder de militære midler, medlemsstaterne stiller til dens rådighed, med henblik på:

- a) - at forebygge terrortruslen på medlemsstaternes område
- at beskytte de demokratiske institutioner og civilbefolkningen mod et eventuelt terrorangreb
- at yde bistand til en medlemsstat på dennes område efter anmodning fra dens politiske myndigheder i tilfælde af et terrorangreb
- b) at yde bistand til en medlemsstat på dennes område efter anmodning fra dens politiske myndigheder i tilfælde af en naturkatastrofe eller en menneskeskabt katastrofe.

2. Gennemførelsesbestemmelserne til denne artikel er fastsat i artikel III-329.”

Ifølge den i artikel I-43 nævnte gennemførelsesbestemmelse i artikel III-329 skal Rådet i en europæisk afgørelse fastlægge de nærmere bestemmelser for gennemførelsen af de mål, der er fastlagt i artikel I-43. Artikel III-329 har følgende ordlyd:

”Artikel III-329.

1. Hvis en medlemsstat udsættes for et terrorangreb eller er offer for en naturkatastrofe eller en menneskeskabt katastrofe, kommer de øvrige medlemsstater denne medlemsstat til undsætning på anmodning af dens politiske myndigheder. Med henblik herpå foretager medlemsstaterne en samordning i Rådet.

2. De nærmere regler for Unionens gennemførelse af solidaritetsbestemmelsen i artikel I-43 fastlægges ved en europæisk afgørelse vedtaget af Rådet på fælles forslag af Kommissionen og EU-udenrigsministeren. Når denne afgørelse har indvirkning på forsvarsområdet, træffer Rådet afgørelse i henhold til artikel III-300, stk. 1. Det underretter Europa-Parlamentet herom.

I forbindelse med dette stykke og med forbehold af artikel III-344 bistår Rådet af Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komité med støtte fra de organer, der er oprettet som led i den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik, og af den komité, der er nævnt i artikel III-261, der, når det er relevant, forelægger Rådet fællesudtalelser.

3. For at Unionen og dens medlemsstater skal kunne optræde effektivt, foretager Det Europæiske Råd regelmæssige vurderinger af de trusler, som Unionen står over for.”

I erklæring nr. 9, som er tilknyttet forfatningstraktaten, er der anført følgende:

”Med forbehold af de foranstaltninger, som Unionen vedtager for at opfylde sin solidaritetsforpligtelse over for en medlemsstat, der udsættes for et terrorangreb eller er offer for en naturkatastrofe eller en menneskeskabt katastrofe, er det ikke hensigten med nogen af bestemmelserne i forfatningens artikel I-43 og III-329 at anfægte andre medlemsstaters ret til at vælge de mest passende midler til at opfylde deres egen solidaritetsforpligtelse over for den pågældende medlemsstat.”

Desuden er der i erklæring nr. 39, der er tilknyttet protokol nr. 20 om Danmarks stilling, bl.a. anført følgende:

”Konferencen bemærker desuden, at Danmark på grundlag af erklæringen fra konferencen til artikel I-43 og III-329 erklærer, at dansk deltagelse i tiltag eller retsakter i henhold til artikel I-43 og III-329 vil ske i overensstemmelse med del I og del II i protokollen om Danmarks stilling.”

b) Forholdet til grundloven

Som det fremgår af erklæring nr. 39, vil en europæisk afgørelse efter artikel I-43 og III-329 alene finde anvendelse for Danmark, i det omfang dette er i overensstemmelse med bestemmelserne i protokol nr. 20 om Danmarks stilling i forhold til samarbejde inden for forsvarsområdet og inden for forfatningstraktatens del III, afsnit III, kapitel IV, om bl.a. politisamarbejde.

I praksis vil det efter Justitsministeriets opfattelse indebære, at de bestemmelser i europæiske afgørelser i medfør af artikel I-43 og III-329, der vil finde anvendelse for Danmark, vil angå foranstaltninger, der som udgangspunkt også vil kunne gennemføres efter forfatningstraktatens artikel III-284 om samarbejde inden for civilbeskyttelsesområdet i forbindelse med naturkatastrofer mv. Det kan dog næppe udelukkes, at de bestemmelser, der vil finde anvendelse også for Danmark, vil kunne indeholde elementer om samarbejde, der rækker ud over civilbeskyttelsesemner. Imidlertid må det antages, at det i så fald vil dreje sig om foranstaltninger, som vedrører samarbejde mellem medlemsstaternes myndigheder, og som ikke vil kunne have direkte virkning i forhold til borgere mv. i medlemsstaterne.

På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at dansk tilslutning til forfatningstraktatens artikel III-329 ikke forudsætter anvendelse af grundlovens § 20.

Som nævnt vil foranstaltninger i europæiske afgørelser efter artikel I-43 og III-329 alene finde anvendelse for Danmark, i det omfang dette er i overensstemmelse med bestemmelserne i protokol nr. 20 om Danmarks stilling i forhold til samarbejde inden for forsvarsområdet og inden for forfatningstraktatens del III, afsnit III, kapitel IV, om bl.a. politisamarbejde. Det er derfor ikke i nærværende sammenhæng relevant at tage stilling til, hvorvidt dansk deltagelse i andre foranstaltninger i sådanne europæiske afgørelser – det vil sige foranstaltninger, som Danmark i overensstemmelse med protokol nr. 20 ikke deltager i – ville indebære overladelse af beføjelser omfattet af grundlovens § 20.

Om forfatningstraktatens artikel III-284 om civilbeskyttelse henvises til pkt. 4.4.11.8., hvor det antages, at denne bestemmelse alene indebærer, at der etableres et specifikt hjemmelsgrundlag for Unionen til at regulere et område, som Unionen allerede i medfør af det nuværende traktatgrundlag (EF-traktatens artikel 308) kan regulere.

4.4.11.2. Social sikring

a) Det nuværende traktatgrundlag

Det nuværende traktatgrundlag indeholder i EF-traktatens artikel 42 en bestemmelse om social sikring i forbindelse med arbejdskraftens fri bevægelighed. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”Artikel 42

Rådet vedtager efter fremgangsmåden i artikel 251 de foranstaltninger vedrørende social tryghed, der er nødvendige for at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed, især ved at indføre en ordning, som gør det muligt at sikre vandrende arbejdstagere og deres ydelsesberettigede pårørende:

- a) sammenlægning af alle tidsrum, der i de forskellige nationale lovgivninger tages i betragtning med henblik på at indrømme og opretholde retten til ydelser og på beregning af disse
- b) betaling af ydelser til personer, der bor inden for medlemsstaternes områder.”

b) Forfatningstraktaten

I forfatningstraktatens artikel III-136 er der følgende bestemmelse om social sikring i forbindelse med arbejdskraftens frie bevægelighed:

”Artikel III-136

1. På området social sikring indføres ved europæiske love eller rammelove de foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed, især ved indførelse af en ordning, som gør det muligt at sikre vandrende arbejdstagere og selvstændige samt deres ydelsesberettigede pårørende:

- a) sammenlægning af alle tidsrum, der i de forskellige nationale lovgivninger tages i betragtning med henblik på at indrømme og opretholde retten til ydelser og på beregning af disse
- b) betaling af ydelser til personer, der bor inden for medlemsstaternes områder.

2. (...).”

Efter bestemmelsen i artikel III-136 kan der således ved europæisk lov eller rammelov indføres foranstaltninger, som er nødvendige for at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed. Disse foranstaltninger kan bl.a. omfatte selvstændige og deres ydelsesberettigede pårørende, og der er derfor på dette punkt tale om en ændring i forhold til EF-traktatens artikel 42, der ikke nævner social sikring af selvstændige.

c) Forholdet til grundloven

Som det fremgår af pkt. b, omfatter forfatningstraktatens artikel III-136 også selvstændige, og bestemmelsen indebærer dermed en ændring i forhold til EF-traktatens bestemmelse om social sikring i forbindelse med arbejdskraftens fri bevægelighed.

Der er imidlertid ikke med ændringen tale om en udvidelse af Unionens beføjelser, idet der med hjemmel i EF-traktatens artikel 308 allerede er vedtaget forskrifter om social sikring i forhold til selvstændige. Der kan i den forbindelse også henvises til pkt. 4.4.3 ovenfor. Det vil sige, at der med forfatningstraktatens artikel III-136 alene sker en præcisering af en kompetence, som Unionen allerede har i medfør af det nuværende traktatgrundlag.

På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at dansk tilslutning til forfatningstraktatens artikel III-136 ikke forudsætter anvendelse af grundlovens § 20.

Heller ikke det forhold, at der som omtalt under pkt. 4.3.1 ovenfor med forfatningstraktatens artikel III-136 vil gælde krav om kvalificeret flertal – og ikke enstemmighed – i Rådet for at vedtage retsakter efter bestemmelsen, indebærer efter Justitsministeriets opfattelse, at det er nødvendigt at følge proceduren i grundlovens § 20. Der henvises i den forbindelse bl.a. til det, der er anført under pkt. 2.3.2.1 om overgang fra krav om enstemmighed til krav om flertal.

4.4.11.3. Intellektuelle rettigheder

a) Det nuværende traktatgrundlag

I det nuværende traktatgrundlag findes der ikke nogen selvstændig bestemmelse om adgang til at vedtage foranstaltninger, der vedrører intellektuelle rettigheder. Det hører imidlertid allerede efter det nuværende traktatgrundlag til et af Unionens mål at gennemføre det indre marked, jf. EF-traktatens artikel 3, litra c, og det antages derfor, at Rådet har hjemmel i EF-traktatens artikel 308 til som led i denne målsætning at vedtage foranstaltninger om intellektuelle rettigheder. Der kan i den forbindelse bl.a. henvises til, at Kommissionen i 2000 har fremsat forslag til en forordning om EF-patenter med hjemmel i EF-traktatens artikel 308.

b) Forfatningstraktaten

I forfatningstraktatens artikel III-176 er der indsat en ny hjemmelsbestemmelse, der vedrører intellektuelle ejendomsrettigheder. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”Artikel III-176

Som led i det indre markeds oprettelse eller funktion fastsættes der ved europæiske love eller rammelove foranstaltninger vedrørende indførelse af europæiske beskyttelsesbeviser for at sikre en ensartet beskyttelse af intellektuelle ejendomsrettigheder i Unionen samt indførelse af centraliserede tilladelses-, koordinations- og kontrolordninger på EU-niveau.

Sprogordningen for beviserne fastsættes ved en europæisk lov vedtaget af Rådet. Det træffer afgørelse med enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet.”

Der vil således med hjemmel i forfatningstraktatens artikel III-176 kunne gennemføres europæiske love mv. om indførelse af europæiske beskyttelsesbeviser for at sikre en ensartet beskyttelse af intellektuelle ejendomsrettigheder. Heri vil der kunne fastsættes bestemmelser, som omhandler rettigheder og pligter for personer og virksomheder her i landet, og som vil have direkte virkning.

c) Forholdet til grundloven

Som det fremgår, indebærer forfatningstraktatens artikel III-176 alene, at der etableres et specifikt hjemmelsgrundlag for Unionen til at regulere et område, som Unionen allerede i medfør af det nuværende traktatgrundlag (EF-traktatens artikel 308) kan regulere.

På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at dansk tilslutning til artikel III-176 ikke forudsætter anvendelse af grundlovens § 20.

4.4.11.4. Humanitær bistand

a) Det nuværende traktatgrundlag

EF-traktaten indeholder et afsnit XX (artikel 177-181) om udviklingsarbejde. Efter artikel 177 og artikel 179 i EF-traktaten kan Rådet således vedtage de nødvendige foranstaltninger med henblik på at fremme en bæredygtig økonomisk og social udvikling i udviklingslandene og særlig i de mest ugunstigt stillede blandt disse, en harmonisk og gradvis integration af udviklingslandene i verdensøkonomien og bekæmpelse af fattigdommen i udviklingslandene. Unionen har efter EF-traktatens artikel 181 kompetence til at indgå aftaler med tredjelande som led i udviklingssamarbejdet.

Inden for området humanitær bistand er der med hjemmel i EF-traktatens artikel 179 vedtaget en forordning om rehabiliterings- og genopbygningsforanstaltninger til fordel for udviklingslandene (forordning nr. 2258/96).

b) Forfatningstraktaten

Forfatningstraktatens del III, afsnit V, kapitel IV, omhandler bl.a. udviklingssamarbejde og humanitær bistand. Heri er der i forhold til det nuværende traktatgrundlag indsat en særskilt hjemmelsbestemmelse om humanitær bistand, jf. forfatningstraktatens artikel III-321.

Formålet med Unionens aktiviteter på området humanitær bistand er ifølge artikel III-321, stk. 1, i specifikke situationer at yde bistand, hjælp og beskyttelse til befolkninger i tredjelande, der er ofre for naturkatastrofer eller menneskeskabte katastrofer, med henblik på opfyldelse af de humanitære behov, der opstår i disse forskellige situationer.

Efter artikel III-321, stk. 3, fastsættes der ved europæisk lov eller rammelov foranstaltninger til fastlæggelse af rammerne for gennemførelsen af Unionens humanitære bistandsaktiviteter.

Unionen kan efter artikel III-321, stk. 4, indgå aftaler med tredjelande og kompetente internationale organisationer, der kan bidrage til at nå bl.a. målene i artikel III-321, stk. 1. Bestemmelsen berører ikke medlemsstaternes kompetence til at forhandle i internationale organer og indgå aftaler.

c) Forholdet til grundloven

Den nye særskilte bestemmelse i forfatningstraktatens artikel III-321 om humanitær bistand kan ikke antages at indebære en udvidelse af Unionens beføjelser, idet foranstaltninger, der vedrører humanitær bistand, allerede i dag vil kunne gennemføres efter bestemmelserne i EF-traktatens afsnit XX om udviklingsarbejde.

Forfatningstraktatens artikel III-321 indebærer derfor alene en præcisering af hjemmelsgrundlaget for Unionen til at regulere et område, som Unionen allerede efter det nuværende afsnit om udviklingsarbejde i EF-traktaten kan regulere.

På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at dansk tilslutning til forfatningstraktatens artikel III-321 ikke forudsætter anvendelse af grundlovens § 20.

4.4.11.5. Energipolitik

a) Det nuværende traktatgrundlag

Det nuværende traktatgrundlag fastslår i EF-traktatens artikel 3, litra u, at Fællesskabet bl.a. skal opnå sine mål ved indførelse af foranstaltninger på energiområdet.

Da EF-traktaten ikke indeholder særskilte bestemmelser om energi, har Unionen udformet sin energipolitik med hjemmel i andre bestemmelser i EF-traktaten. Unionen har således med hjemmel i EF-traktatens artikel 47, stk. 2, 55 og 95 om det indre marked bl.a. vedtaget direktiver om fælles regler for det indre marked for elektricitet (senest direktiv nr. 2003/54) og naturgas (senest direktiv nr. 2003/55). Rådet har desuden - med hjemmel i EF-traktatens artikel 100, hvorefter Rådet kan vedtage foranstaltninger, der er afpasset efter den økonomiske situation, navnlig hvis der opstår alvorlige forsyningsvanskeligheder med hensyn til visse produkter - vedtaget et direktiv om foranstaltninger til opretholdelse af naturgasforsyningssikkerheden (direktiv nr. 2004/67).

Endvidere har Rådet med hjemmel i EF-traktatens artikel 175 om miljøpolitik bl.a. vedtaget et direktiv om fremme af elektricitet produceret fra vedvarende energikilder inden for det indre marked for elektricitet (direktiv nr. 2001/77).

b) Forfatningstraktaten

Med forfatningstraktatens artikel III-256 får Unionen en udtrykkelig kompetence til at vedtage bl.a. europæiske love på energiområdet, herunder for at sikre energimarkedets funktion og energiforsyningssikkerheden i Unionen. Bestemmelsen i artikel III-256 har følgende ordlyd:

”Artikel III-256

1. Som led i det indre markeds oprettelse og funktion og under hensyn til kravet om at bevare og forbedre miljøet sigter Unionens politik på energiområdet mod:

a) at sikre energimarkedets funktion

b) at sikre energiforsyningssikkerheden i Unionen, og

c) at fremme energieffektivitet og energibesparelser samt udvikling af nye og vedvarende energikilder.

2. De mål, der er nævnt i stk. 1, skal nås gennem foranstaltninger fastsat ved europæiske love eller rammelove, dog således at anvendelsen af andre bestemmelser i forfatningen ikke berøres herved. Disse love eller rammelove vedtages efter høring af Regionsudvalget og Det Økonomiske og Sociale Udvalg.

Disse europæiske love eller rammelove berører ikke en medlemsstats ret til at fastsætte betingelserne for udnyttelsen af dens energiressourcer, dens valg mellem forskellige energikilder og den generelle sammensætning af dens energiforsyning, jf. dog artikel III-234, stk. 2, litra c).

(...)”

c) Forholdet til grundloven

Som det fremgår af pkt. a, antages det, at der er hjemmel i EF-traktaten til at vedtage foranstaltninger af den karakter, som bliver omfattet af den nye bestemmelse i forfatningstraktatens artikel III-256.

Det vil sige, at forfatningstraktatens artikel III-256 alene betyder, at der etableres et specifikt hjemmelsgrundlag for Unionen på et område, som Unionen allerede antages at have hjemmel til at regulere.

På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at dansk tilslutning til forfatningstraktatens artikel III-256 ikke forudsætter anvendelse af grundlovens § 20.

4.4.11.6. Turisme

a) Det nuværende traktatgrundlag

Efter EF-traktatens artikel 3, litra u, skal Fællesskabet bl.a. opnå de mål, der er nævnt i EF-traktatens artikel 2, ved indførelse af foranstaltninger på området for turisme.

EF-traktaten indeholder ikke særskilte bestemmelser om turisme, men turisterhvervet er omfattet af traktatens bestemmelser om retten til fri bevægelighed for tjenesteydelser (hotelophold, forlystelser mv.) og etableringsretten for selvstændige. Turisterhvervet kan således reguleres, i det omfang der er hjemmel i traktatbestemmelser om det indre marked.

b) Forfatningstraktaten

I forfatningstraktaten er der i artikel III-281 indsat en bestemmelse om turisme. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”Artikel III-281

1. Unionen supplerer medlemsstaternes indsats i turistsektoren, især ved at fremme konkurrenceevnen for Unionens virksomheder inden for denne sektor.

Med henblik herpå er målene for Unionens indsats:

a) at tilskynde til tilvejebringelse af et gunstigt klima for udvikling af virksomhederne inden for denne sektor

b) at fremme samarbejdet mellem medlemsstaterne, navnlig ved udveksling af god praksis.

2. Ved europæiske love eller rammelove fastsættes der med henblik på at opfylde målene i denne artikel særlige foranstaltninger, der skal supplere medlemsstaternes indsats, men uden at der er tale om nogen form for harmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser.”

c) Forholdet til grundloven

Som det fremgår af pkt. b, vil Unionens beføjelser efter forfatningstraktatens artikel III-281 være afgrænset til – med henblik på at supplere medlemsstaternes indsats i turistsektoren – at vedtage tilskyndelsesforanstaltninger. Tilskyndelsesforanstaltningerne vil ikke kunne omfatte harmonisering af medlemsstaternes lovgivning.

Det er derfor Justitsministeriets opfattelse, at der efter artikel III-281 næppe vil kunne fastsættes bestemmelser, som indebærer forpligtelser eller rettigheder for borgere mv. i medlemsstaterne, og som vil kunne have direkte virkning i forhold til de pågældende.

På den baggrund er Justitsministeriet mest tilbøjelig til at mene, at dansk tilslutning til forfatningstraktatens artikel III-281 ikke forudsætter anvendelse af grundlovens § 20.

4.4.11.7. Sport

a) Det nuværende traktatgrundlag

EF-traktaten indeholder ikke bestemmelser, der giver Unionen en særskilt kompetence inden for sport.

Sportsudøvelse kan være omfattet af EF-traktatens bestemmelser, i det omfang sportsudøvelsen udgør en økonomisk virksomhed. EF-domstolen har således flere gange fastslået, at professionelle sportsudøvere er omfattet af traktatbestemmelser om retten til fri bevægelighed.

Herudover er der med hjemmel i EF-traktatens bestemmelser om bl.a. uddannelse, sundhed og forskning udfærdiget resolutioner om idræt og uddannelse, idræt og unge, dopingbekæmpelse mv.

b) Forfatningstraktaten

I forfatningstraktaten er der indsat en hjemmel i artikel III-282 som grundlag for Unionens samarbejde om sport, herunder også amatørsport.

Efter artikel III-282, stk. 1, litra g, er målet for Unionens indsats på området at udvikle sportens europæiske dimension ved at fremme retfærdighed og åbenhed i sportskonkurrencer og samarbejde mellem sportsorganisationer samt ved at beskytte sportsudøvernes og især de unge sportsudøveres fysiske og moralske integritet.

Det fremgår endvidere af artikel III-282, stk. 2, at Unionen og medlemsstaterne skal fremme samarbejdet med tredjelande og med de internationale organisationer, der beskæftiger sig med uddannelse og sport, herunder navnlig Europarådet.

For at virkeliggøre de omtalte mål kan Unionen efter artikel III-282, stk. 3, fastsætte tilskyndelsesforanstaltninger ved europæiske love eller rammelove. Sådanne foranstaltninger kan ikke indebære nogen form for harmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser.

c) Forholdet til grundloven

Som det fremgår af pkt. b, vil Unionens beføjelser efter forfatningstraktatens artikel III-282 være afgrænset til - med henblik på at udvikle sportens europæiske dimension - at vedtage tilskyndelsesforanstaltninger. Tilskyndelsesforanstaltningerne vil ikke kunne omfatte harmonisering af medlemsstaternes lovgivning.

Det er derfor Justitsministeriets opfattelse, at der efter artikel III-282 næppe vil kunne fastsættes bestemmelser, som indebærer forpligtelser eller rettigheder for borgere mv. i medlemsstaterne, og som vil kunne have direkte virkning i forhold til de pågældende.

På den baggrund er Justitsministeriet mest tilbøjelig til at mene, at dansk tilslutning til forfatningstraktatens artikel III-282 ikke forudsætter anvendelse af grundlovens § 20.

4.4.11.8. Civilbeskyttelse

a) Det nuværende traktatgrundlag

Efter EF-traktatens artikel 3, litra u, skal Fællesskabet bl.a. opnå de i EF-traktatens artikel 2 nævnte mål ved indførelse af foranstaltninger på området for civil beskyttelse. Det antages i den forbindelse, at Rådet har hjemmel i EF-traktatens artikel 308 til at vedtage foranstaltninger, der vedrører civilbeskyttelse, jf. herved Rådets beslutning om indførelse af en fællesskabsordning til fremme af styrket samarbejde om indsatser på civilbeskyttelsesområdet (beslutning nr. 2001/792) og Rådets beslutning om indførelse af et EF-handlingsprogram for civilbeskyttelse (beslutning nr. 1999/847).

b) Forfatningstraktaten

I forfatningstraktaten er der i artikel III-284 indsat en udtrykkelig hjemmelsbestemmelse om civil beskyttelse. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”Artikel III-284

1. Unionen fremmer samarbejde mellem medlemsstaterne for at gøre ordningerne for forebyggelse af og beskyttelse mod naturkatastrofer eller menneskeskabte katastrofer mere effektive.

Målene for Unionens indsats er:

- a) at støtte og supplere medlemsstaternes tiltag på nationalt, regionalt og lokalt plan med hensyn til risikoforebyggelse, beredskab hos indsatspersonellet på civilbeskyttelsesområdet i medlemsstaterne og indsats i tilfælde af naturkatastrofer eller menneskeskabte katastrofer i Unionen
- b) at fremme et hurtigt og effektivt operationelt samarbejde i Unionen mellem de nationale tjenester på civilbeskyttelsesområdet
- c) at fremme sammenhængen i internationalt arbejde på civilbeskyttelsesområdet.

2. De foranstaltninger, der er nødvendige for at bidrage til virkeliggørelsen af målene i stk. 1, fastsættes ved europæiske love eller rammelove, uden at der er tale om nogen form for harmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser.”

c) Forholdet til grundloven

Bestemmelsen i forfatningstraktatens artikel III-284 indebærer alene, at der inden for civilbeskyttelse etableres et specifikt hjemmelsgrundlag for Unionen til at regulere et område, som

Unionen allerede i medfør af det nuværende traktatgrundlag (EF-traktatens artikel 308) kan regulere.

På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at dansk tilslutning til forfatningstraktatens artikel III-284 ikke forudsætter anvendelse af grundlovens § 20.

4.5. Visse tværgående bestemmelser

4.5.1. Indledning

Under pkt. 4.4 ovenfor er der en gennemgang af forholdet mellem grundlovens § 20 og en række bestemmelser i forfatningstraktatens del III, afsnit I – VIII, om Unionens forskellige politikområder.

I det følgende omtales visse tværgående bestemmelser i forfatningstraktaten, hvor der kan være anledning til at redegøre for forholdet til grundloven.

4.5.2. Princippet om EU-rettens forrang

a) Det nuværende traktatgrundlag

Princippet om EU-rettens forrang blev fastslået af EF-domstolen helt tilbage i 1964.

I medfør af forrangsprincippet skal umiddelbart anvendelige EU-regler anvendes i enhver medlemsstat, selv om der findes nationale regler, der strider mod EU-reglerne. Det gælder også, hvis modstriden måtte opstå mellem en EU-regel og en bestemmelse i en national forfatning.

Af forrangsprincippet følger således bl.a. en EU-retlig forpligtelse for de retsanvendende myndigheder til at anvende en umiddelbart anvendelig EU-regel, selv om reglen strider mod den nationale forfatning.

Der antages ikke af EU-retten at følge et krav om, at EU-rettens forrang skal sikres gennem bestemmelser i medlemsstaternes forfatninger.

b) Forfatningstraktaten

Forfatningstraktaten indebærer i artikel I-6 en traktatfæstelse af princippet om EU-rettens forrang. Bestemmelsen i artikel I-6 har følgende ordlyd:

”Artikel I-6

Forfatningen og den ret, der vedtages af Unionens institutioner under udøvelsen af de beføjelser, der er tildelt denne, har forrang frem for medlemsstaternes ret.”

Der er til bestemmelsen i artikel I-6 knyttet erklæring nr. 1 fra regeringskonferencen, hvorefter ”konferencen fastslår, at artikel I-6 afspejler Domstolens eksisterende retspraksis”.

På den baggrund kan det ikke antages, at en gennemførelse af bestemmelsen i artikel I-6 vil indebære ændringer i forrangsprincippets indhold eller rækkevidde. Bestemmelsen indebærer således alene, at forrangsprincippet får et udtrykkeligt traktatmæssigt grundlag.

c) Forholdet til grundloven

Som anført blev det EU-retlige forrangsprincip fastslået i EF-domstolens praksis helt tilbage i 1964, og forholdet mellem grundloven og forrangsprincippet blev derfor allerede vurderet inden Danmarks optagelse i EF i 1972.

Forrangsprincippet blev således bl.a. udførligt behandlet i 1972-redegørelsen om visse statsretlige spørgsmål i forbindelse med en dansk tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber, og Justitsministeriet konkluderede i den forbindelse, at forrangsprincippet ikke nødvendiggjorde en ændring af grundloven.

I overensstemmelse med Justitsministeriets konklusion udtalte et flertal i Folketingets Markedsudvalg ved Folketingets behandling af lovforslaget om Danmarks tiltrædelse af EF, at spørgsmålet om fællesskabsrettens forrang efter flertallets opfattelse kunne løses på grundlag af grundlovens § 20 og tiltrædelseslovens § 3 samt dansk rets almindelige regler om forholdet mellem dansk og international ret, jf. Folketingstidende 1971-72, Tillæg B, sp. 2802.

En traktatfæstelse af forrangsprincippet vil som anført ovenfor under pkt. b ikke indebære nogen ændring af princippets hidtidige indhold eller rækkevidde.

Traktatfæstelsen af princippet om EU-rettens forrang indebærer således bl.a. hverken en emnemæssig udvidelse af EU's kompetence eller en tildeling af nye overstatslige instrumenter til regulering inden for de eksisterende emneområder.

Herudover kan det nævnes, at danske myndigheder efter grundloven ville være forpligtet til at lade grundloven gå forud for EU-regler, hvis den ekstraordinære situation skulle opstå, at der blev gennemført en EU-retsakt, der var uforenelig med grundloven.

Grundlovens § 20 giver således – som anført i Højesterets afgørelse i Maastricht-sagen - ikke adgang til at overlade EU's institutioner beføjelser til at fravige bestemmelser i grundloven, herunder grundlovens frihedsrettigheder, og der findes heller ikke andre regler i grundloven, som giver mulighed for en sådan fravigelse af grundloven til fordel for traktatmæssige forpligtelser, jf. bl.a. 1972-redegørelsen, side 82.

På den ovenfor anførte baggrund rejser traktatfæstelsen i artikel I-6 af forrangsprincippet efter Justitsministeriets opfattelse ikke spørgsmål i forhold til grundloven.

4.5.3. Unionens tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

a) Det nuværende traktatgrundlag

Det følger af EF-Domstolens retspraksis, at de såkaldte ”grundrettigheder” – herunder rettigheder efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – hører til de almindelige retsgrundsætninger, som EF-Domstolen beskytter. I dom af 18. juni 1991 (sag C-260/89, ERT, Sml. s. I-2925, præmis 41) fastslog EF-Domstolen således bl.a. følgende:

”... Det følger heraf ... at foranstaltninger, som er uforenelige med overholdelsen af de ved konventionen anerkendte og sikrede menneskerettigheder, ikke er tilladte i Fællesskabet.”

Med Maastricht-traktaten blev der indsat en udtrykkelig bestemmelse i EU-traktatens artikel 6, stk. 2, om Unionens overholdelse af grundlæggende rettigheder. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”Artikel 6

...

2. Unionen respekterer de grundlæggende rettigheder, således som de garanteres ved den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950, og således som de følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner, som generelle principper for fællesskabsretten.”

b) Forfatningstraktaten

Det er fastsat i forfatningstraktatens artikel I-9, stk. 3, at de grundlæggende rettigheder, som er garanteret ved Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, og som de følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner, udgør generelle principper i EU-retten. Bestemmelsen svarer til indholdet af EU-traktatens artikel 6, stk. 2, således som sidstnævnte bestemmelse fortolkes af EF-Domstolen.

I forfatningstraktatens artikel I-9, stk. 2, er det endvidere fastsat, at Den Europæiske Union tiltræder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Denne bestemmelse, der er ny i forhold til det gældende traktatgrundlag, har følgende ordlyd:

”Artikel I-9

...

2. Unionen tiltræder den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder. Tiltrædelse af denne konvention ændrer ikke Unionens beføjelser som fastsat i forfatningen.”

Alle Unionens medlemsstater har tiltrådt Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Efter konventionen er det alene stater, som kan tiltræde konventionen. Ved protokol nr. 14 af 13. maj 2004 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er der imidlertid indsat en bestemmelse i konventionens artikel 59, stk. 2, hvoraf det fremgår, at Unionen kan tiltræde konventionen. Protokollen træder i kraft, når alle konventionsstater har ratificeret den. Udover protokollens ikrafttræden vil det være nødvendigt at ændre konventionen på en række punkter, inden Unionen kan tiltræde konventionen.

32. protokol om Unionens tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er knyttet til forfatningstraktatens artikel I-9, stk. 2. Det fremgår af protokollens artikel 1, at aftalen om Unionens tiltrædelse af konventionen skal afspejle nødvendigheden af at bevare Unionens og EU-rettens særlige karakteristika. Det er nærmere præciseret i samme protokols artikel 2, at aftalen om Unionens tiltrædelse skal sikre, at tiltrædelsen hverken berører Unionens kompetencer eller institutionernes beføjelser. Aftalen skal endvidere sikre, at Unionens tiltrædelse ikke vil berøre medlemsstaternes situation i forhold til konventionen, navnlig i forhold til protokollerne hertil, foranstaltninger truffet af medlemsstaterne, der fraviger konventionen i overensstemmelse med konventionens artikel 15, og forbehold med hensyn til konventionen, som medlemsstater har taget i overensstemmelse med konventionens artikel 57.

Medlemsstaterne vil på grundlag af Unionens tiltrædelse være forpligtet til at respektere konventionen og tilknyttede protokoller. Imidlertid vil denne EU-retlige forpligtelse ikke berøre

den enkelte medlemsstats mulighed for selv at tage stilling til spørgsmål om forholdet mellem medlemsstaten og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention i tilfælde, der falder uden for EU-rettens anvendelsesområde. Som det fremgår af 32. protokol til forfatningstraktaten, vil Unionens tiltrædelse af konventionen således ikke indebære ændringer i forhold til de eventuelle forbehold, som medlemsstaterne har taget i forbindelse med deres tiltrædelse af konventionen eller de efterfølgende protokoller.

c) Forholdet til grundloven

Artikel I-9, stk. 2, i forfatningstraktaten indebærer, at Unionen – som noget nyt i forhold til det nuværende traktatgrundlag – får adgang til at tiltræde Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og tilknyttede protokoller.

Unionens tiltrædelse af konventionen og tilknyttede protokoller vil ikke medføre, at Unionen hermed tillægges beføjelser til at vedtage foranstaltninger, herunder lovgivningsmæssige foranstaltninger, som der ikke i øvrigt er hjemmel til i forfatningstraktaten. Det er således udtrykkeligt angivet i artikel I-9, stk. 2, at Unionens tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ikke ændrer Unionens beføjelser som fastsat i traktaten.

Imidlertid kan det forhold, at Unionen tiltræder konventionen og tilknyttede protokoller, indebære, at de pågældende regler i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention mv. inden for EU-rettens anvendelsesområde får direkte virkning i forhold til borgere mv. i Danmark, jf. herved pkt. 2.3.2.3, hvor det er omtalt, at aftaler, som Unionen indgår med andre internationale organisationer, efter EF-Domstolens praksis kan have direkte virkning i medlemsstaterne.

På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at dansk tilslutning til forfatningstraktatens artikel I-9, stk. 2, forudsætter anvendelse af grundlovens § 20.

Samtidig bemærkes det, at det forhold, at der vil være tale om beføjelser omfattet af grundlovens § 20, ikke i sig selv er ensbetydende med, at Unionens tiltrædelse af konventionen mv. vil have nogen praktisk betydning. Som anført ovenfor skal Unionen således allerede i dag i medfør af EU-traktatens artikel 6, stk. 2, der svarer til indholdet af forfatningstraktatens artikel 9, stk. 3, respektere bl.a. de grundlæggende rettigheder, således som de garanteres ved Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, ligesom konventionens regler i forvejen er en del af dansk ret, jf. lovbekendtgørelse nr. 750 af 19. oktober 1998, hvorefter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention gælder her i landet.

4.5.4. Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder

4.5.4.1. Generelt om Charteret om grundlæggende rettigheder

a) Forfatningstraktaten

Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder blev vedtaget som en politisk erklæring af Rådet, Europa-Kommissionen og Europa-Parlamentet på Det Europæiske Råd i Nice i december 2000.

Med forfatningstraktaten bliver Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder en del af traktatgrundlaget. Charteret udgør således forfatningstraktatens del II.

I charterets præambel er det anført, at formålet med charteret bl.a. er at ”styrke beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder på baggrund af samfundsudviklingen, de sociale fremskridt og den videnskabelige og teknologiske udvikling ved at gøre disse rettigheder mere synlige i et charter”.

Rettighederne er inddelt i 6 afsnit: ”værdighed” (artikel II-61-II-65), ”friheder” (artikel II-66-II-79), ”ligestilling” (artikel II-80-II-86), ”solidaritet” (artikel II-87-II-98), ”borgerrettigheder” (artikel II-99-II-106) og ”retfærdighed i retssystemet” (artikel II-107-II-110). Af konkrete rettigheder kan bl.a. nævnes forbud mod tortur, ret til at indgå ægteskab, ytrings- og informationsfrihed, ret til uddannelse, forbud mod diskrimination på grund af race, religion mv., ret til sunde arbejdsforhold og ret til en retfærdig og offentlig rettergang.

I charterets afsnit VII om ”almindelige bestemmelser vedrørende fortolkning og anvendelse af charteret” er der fastsat følgende i artikel II-111:

”Artikel II-111

1. Bestemmelserne i dette charter er rettet til Unionens institutioner, organer, kontorer og agenter under iagttagelse af nærhedsprincippet samt til medlemsstaterne, dog kun når de gennemfører EU-retten. De respekterer derfor rettighederne, overholder principperne og fremmer anvendelsen heraf i overensstemmelse med deres respektive kompetencer og under overholdelse af grænserne for de kompetencer, der er tildelt Unionen i andre dele af forfatningen.
2. Dette charter udvider ikke anvendelsesområdet for EU-retten ud over Unionens kompetencer og skaber ingen nye kompetencer eller nye opgaver for Unionen og ændrer ikke de kompetencer og opgaver, der er fastlagt i andre dele af forfatningen.”

Der er endvidere i samme afsnit VII fastsat regler om begrænsninger i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes i charteret, jf. artikel II-112, stk. 1, ligesom der er regler om charterets forhold til rettigheder fastsat i andre internationale konventioner mv., herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Bestemmelsen i forfatningstraktatens artikel II-112, stk. 5, omhandler gennemførelse af de bestemmelser i charteret, der indeholder, hvad der betegnes som principper. Som eksempel på et sådant princip kan nævnes artikel II-97 om miljøbeskyttelse, hvorefter et højt miljøbeskyttelsesniveau og forbedring af miljøkvaliteten skal integreres i Unionens politikker og sikres i overensstemmelse med princippet om en bæredygtig udvikling.

Bestemmelsen i artikel II-112, stk. 5, har følgende ordlyd:

”Artikel II-112

...

5. De bestemmelser i dette charter, der indeholder principper, kan gennemføres ved lovgivningsmæssige retsakter og gennemførelsesretsakter vedtaget af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer og ved retsakter vedtaget af medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten, under udøvelse af deres respektive kompetencer. De kan kun påberåbes over for en domstol i forbindelse med fortolkning af sådanne retsakter og kontrol af disses lovmedholdelighed.”

Af artikel II-113 fremgår endvidere følgende:

”Artikel II-113

Ingen bestemmelse i dette charter må fortolkes som en begrænsning af eller et indgreb i de grundlæggende menneskerettigheder og frihedsrettigheder, der anerkendes i EU-retten og folkeretten, i de internationale konventioner, som Unionen eller alle medlemsstaterne er parter i, herunder den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, samt i medlemsstaternes forfatninger på disses respektive anvendelsesområder.”

b) Forholdet til grundloven

Som det fremgår af pkt. a, er det i forfatningstraktatens artikel II-111, stk. 2, fastsat, at Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder ikke udvider anvendelsesområdet for EU-retten ud over Unionens kompetencer. Det er endvidere fastsat i artikel II-111, stk. 2, at charteret hverken skaber nye kompetencer eller nye opgaver for Unionen eller ændrer ved de kompetencer og opgaver, der er fastlagt i andre dele af traktaten.

I overensstemmelse hermed indebærer forfatningstraktatens artikel II-112, stk. 5 – hvorefter de bestemmelser i charteret, der indeholder principper, kan gennemføres ved retsakter og gennemførelsesretsakter vedtaget af bl.a. Unionens institutioner – ikke i sig selv hjemmel for Unionen til at udstede de nævnte retsakter. Bestemmelsen i artikel II-112, stk. 5, skal således forstås på den måde, at bl.a. Unionens institutioner kan gennemføre charterets principper i forbindelse med udnyttelsen af andre bestemmelser i forfatningstraktaten, der tildeler Unionen kompetence til at udstede f.eks. retsakter. Der kan i den forbindelse også henvises til bestemmelsens ordlyd, hvorefter adgangen for Unionens institutioner og organer mv. til at vedtage retsakter gælder ”under udøvelse af deres respektive kompetencer”.

På den baggrund indebærer det forhold, at Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder bliver en del af Unionens traktatgrundlag, efter Justitsministeriets opfattelse ikke, at der overlades nye beføjelser til Unionen. Danmarks tilslutning til forfatningstraktatens del II kræver derfor ikke anvendelse af grundlovens § 20.

Om forholdet til grundloven bemærkes desuden:

I forfatningstraktatens artikel II-113 er det som nævnt fastsat, at ingen bestemmelse i charteret må medføre en begrænsning bl.a. i de menneskerettigheder og frihedsrettigheder, der er indeholdt i medlemsstaternes forfatninger.

Forfatningstraktaten del II om Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder vil allerede derfor ikke indebære nogen indskrænkning i de frihedsrettigheder, som borgerne er sikret efter den danske grundlov.

Det forhold, at danske myndigheder i medfør af forfatningstraktatens artikel II-111, stk. 1, vil være forpligtet til at respektere bestemmelserne i charteret, når de gennemfører EU-retten, og at spørgsmål herom vil kunne prøves af Den Europæiske Unions Domstol, rejser efter Justitsministeriets opfattelse heller ikke spørgsmål i forhold til grundloven.

I den forbindelse bemærkes det, at grundloven ikke er til hinder for, at Danmark påtager sig internationale forpligtelser, der rækker videre end grundlovens frihedsrettigheder. Danmark er således allerede tilsluttet en række konventioner mv., der indeholder rettigheder, som går videre end grundlovens frihedsrettigheder. Det gælder f.eks. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, der også indeholder regler om, at konventionens bestemmelser kan prøves af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

4.5.4.2. Særligt om forholdet mellem Charteret om grundlæggende rettigheder og den danske folkekirke

a) Forfatningstraktaten

Forfatningstraktaten indeholder ingen bestemmelser, der tildeler EU kompetence til at regulere forholdet mellem kirke og stat. Tværtimod fastsættes det udtrykkeligt i forfatningstraktatens artikel I-52, stk. 1, at Unionen ikke har kompetence med hensyn til sådanne spørgsmål. Bestemmelsen har følgende ordlyd;

”Artikel I-52

Unionen respekterer og må ikke anfægte den status, som kirker og religiøse sammenslutninger eller samfund har i medlemsstaterne i henhold til national lovgivning.”

Charteret om grundlæggende rettigheder indeholder bl.a. bestemmelser om religionsfrihed mv. I forfatningstraktatens artikel II-70, stk. 1, er der således følgende bestemmelse:

”Artikel II-70

Enhver har ret til at tænke frit og til samvittigheds- og religionsfrihed. Denne ret omfatter frihed til at skifte religion eller tro samt frihed til enten alene eller sammen med andre, offentligt eller privat at udøve sin religion eller tro gennem gudstjeneste, undervisning, andagt og overholdelse af religiøse skikke.”

Der er desuden i forfatningstraktatens artikel II-81 fastsat følgende bestemmelse om ikke-forskelsbehandling:

”Artikel II-81

1. Enhver forskelsbehandling på grund af køn, race, farve, etnisk eller social oprindelse, genetiske anlæg, sprog, religion eller tro, politiske eller andre anskuelser, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel, handicap, alder, seksuel orientering eller ethvert andet forhold er forbudt.

2. Inden for forfatningens anvendelsesområde og med forbehold af dens særlige bestemmelser er enhver forskelsbehandling på grund af nationalitet forbudt.”

Efter forfatningstraktatens artikel II-82 respekterer Unionen endvidere den kulturelle, religiøse og sproglige mangfoldighed.

b) Forholdet til grundloven

Som det fremgår af pkt. a, tildeles Unionen ikke med forfatningstraktaten beføjelser til at regulere forholdet mellem stat og kirke. I forfatningstraktatens artikel I-52, stk. 1, fastsættes det i overensstemmelse hermed, at Unionen respekterer og ikke må anfægte den status, som kirker og religiøse sammenslutninger eller samfund har i medlemsstaterne i henhold til national lovgivning.

Det følger heraf, at charterets bestemmelser – herunder om ikke-forskelsbehandling i artikel II-81 – ikke finder anvendelse på forholdet mellem den danske stat og folkekirken, således som dette forhold bl.a. er fastlagt i grundlovens § 4, hvorefter den evangelisk-lutherske kirke er den danske folkekirke og som sådan understøttes af staten.

På den baggrund rejser forfatningstraktaten efter Justitsministeriets opfattelse ikke spørgsmål i forhold til grundlovens regulering af folkekirkens stilling.

4.5.5. Flexibilitetsbestemmelsen

a) Det nuværende traktatgrundlag

EF-traktatens artikel 308 indeholder en generel hjemmelsbestemmelse, der giver Rådet adgang til i visse tilfælde at udstede retsakter, hvis andre bestemmelser i traktaten ikke indeholder den fornødne hjemmel til udstedelsen. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”Artikel 308

Såfremt en handling fra Fællesskabets side viser sig påkrævet for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål inden for fællesmarkedets rammer, og denne traktat ikke indeholder fornødne hjemmel hertil, udfærdiger Rådet på forslag af Kommissionen og efter at have indhentet udtalelse fra Europa-Parlamentet med enstemmighed passende forskrifter herom.”

Som det fremgår, kan EF-traktatens artikel 308 kun anvendes, hvis det sker for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål. Herudover er det en betingelse, at den pågældende handling ligger ”inden for fællesmarkedets rammer”. Det indebærer, at handlingen skal ligge inden for de rammer for Fællesskabets virke, som fremgår af EF-traktatens øvrige bestemmelser, herunder navnlig dens bestemmelser om Fællesskabets politikker og opregningen i EF-traktatens artikel 3 og 3a af de enkelte virkeområder.

EF-traktatens artikel 308 kan kun anvendes til at vedtage foranstaltninger, der vedrører politikområder, som i dag er fastlagt i EF-traktaten (og ikke i EU-traktaten). Det vil sige, at artikel

308 ikke kan anvendes med henvisning til de politikområder, der er fastlagt i EU-traktatens bestemmelser om det såkaldte 2. og 3. søjle-samarbejde.

b) Forfatningstraktaten

Forfatningstraktatens artikel I-18 – der træder i stedet for bestemmelsen i EF-traktatens artikel 308 – har følgende ordlyd:

”Artikel I-18

1. Såfremt en handling fra Unionens side forekommer påkrævet inden for rammerne af de politikker, der er fastlagt i del III, for at nå et af målene i forfatningen, og forfatningen ikke indeholder fornøden hjemmel hertil, vedtager Ministerrådet med enstemmighed på forslag af Europa-Kommissionen og med Europa-Parlamentets godkendelse passende foranstaltninger hertil.
2. Europa-Kommissionen gør inden for rammerne af proceduren for kontrol med overholdelsen af nærhedsprincippet i artikel I-11, stk. 3, de nationale parlamenter opmærksom på forslag, der fremsættes på grundlag af nærværende artikel.
3. Foranstaltninger, der vedtages på grundlag af denne artikel, kan ikke omfatte harmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser i tilfælde, hvor forfatningen udelukker en sådan harmonisering.”

Denne fleksibilitetsbestemmelse kan således anvendes til at vedtage passende foranstaltninger, såfremt det forekommer påkrævet inden for rammerne af de politikker, der er fastlagt i forfatningstraktatens del III, for at nå et af målene i forfatningstraktaten.

Anvendelse af artikel I-18 kræver enstemmighed i Rådet. Herudover indebærer henvisningen i artikel I-18, stk. 2, til proceduren i artikel I-11, stk. 3, om nærhedsprincippet, at de nationale parlamenter får indflydelse på Unionens anvendelse af bestemmelsen i artikel I-18.

c) Forholdet til grundloven

Som anført kan fleksibilitetsbestemmelsen i forfatningstraktatens artikel I-18 anvendes inden for rammerne af de politikker, der er fastlagt i traktatens del III. Det vil sige, at en ændring af disse rammer efter omstændighederne kan have betydning for afgrænsningen af Unionens beføjelser efter forfatningstraktatens artikel I-18. Om fastlæggelsen af rammerne for Unionens politikker kan der i den forbindelse henvises til pkt. 4.4, hvor der er redegjort for en række ændringer af Unionens politikområder.

Anvendelse af artikel I-18 forudsætter desuden, at den pågældende handling ligger inden for et af målene i forfatningstraktaten, således at de mål for Unionen, der er fastlagt i forfatningstraktaten, også har betydning for afgrænsningen af artikel I-18. En ændring af Unionens formål kan derfor efter omstændighederne bevirke en udvidelse af Unionens beføjelser, der vil forudsætte anvendelse af grundlovens § 20.

I den forbindelse viser en sammenligning af på den ene side de mål, som er opstillet i EF-traktaten, og som har betydning for afgrænsningen af den nuværende bestemmelse i EF-traktatens artikel 308, og på den anden side de mål, som er opstillet i forfatningstraktaten, og som har betydning for afgrænsningen af fleksibilitetsbestemmelsen i artikel I-18, at de pågældende formålsangivelser i meget vidt omfang er sammenfaldende.

Der er dog – også udover variationer af rent sproglig karakter - visse forskelle mellem formålsangivelserne i EF-traktatens artikel 2 og forfatningstraktatens artikel I-3.

I modsætning til EF-traktatens artikel 2 nævnes det således i forfatningstraktatens artikel I-3 om Unionens mål bl.a., at Unionen giver borgerne et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, at Unionens mål er at fremme freden og sine værdier, og at Unionen i forbindelserne med den øvrige verden forsvare og fremmer sine værdier og interesser og bidrager til fred, sikkerhed mv.

Angivelsen af disse formål i forfatningstraktaten skal navnlig ses i sammenhæng med, at det hidtidige såkaldte 2. og 3. søjle-samarbejde om henholdsvis den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og en række retlige og indre anliggender – det vil sige samarbejdsområder, der ikke er omfattet af EF-traktatens anvendelsesområde - med forfatningstraktaten bliver en del af én samlet traktat for medlemsstaternes samarbejde. Det betyder også, at fleksibilitetsbestemmelsen i forfatningstraktatens artikel I-18 – i modsætning til EF-traktatens artikel 308 – vil kunne anvendes inden for rammerne af de politikker og mål i forfatningstraktaten, der er omfattet af det hidtidige 2. og 3- søjle-samarbejde.

Forfatningstraktatens bestemmelser om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik indeholder ikke hjemmel til at vedtage foranstaltninger, der indebærer en harmonisering af medlemsstaternes love mv., og som anført under pkt. 4.4.10 må det antages, at der ikke i medfør af forfatningstraktatens del III, afsnit IV, kapitel II, om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik vil være hjemmel til at gennemføre bestemmelser med direkte virkning i forhold til borgere mv. i medlemsstaterne. Da forfatningstraktatens artikel I-18, stk. 3, fastsætter, at der ikke efter artikel I-18 kan vedtages foranstaltninger i tilfælde, hvor traktaten udelukker en sådan harmonisering, må det i den forbindelse endvidere antages, at der ikke i artikel I-18 vil være hjemmel til inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik at vedtage foranstaltninger med direkte virkning i forhold til borgere mv. i medlemsstaterne.

Om Danmarks stilling i forhold til samarbejde, som har indvirkning på forsvarsområdet, eller som vedrører en række retlige og indre anliggender omfattet af forfatningstraktatens del III, afsnit III, kapitel IV, henvises bl.a. til pkt. 4.4.9 og 4.4.10, hvor det er omtalt, at foranstaltninger på disse områder ikke finder anvendelse for Danmark, jf. protokol nr. 20 om Danmarks stilling.

Udover det ovenfor anførte kan der også peges på visse andre forskelle mellem formålsangivelserne i EF-traktatens artikel 2 og forfatningstraktatens artikel I-3.

I forfatningstraktatens artikel I-3 angives det således eksempelvis, at Unionen sikrer den europæiske kulturarvs beskyttelse og udvikling, og at Unionen fremmer videnskabelige og teknologiske fremskridt. Imidlertid findes der allerede i EF-traktaten specifikke bestemmelser om disse områder, jf. EF-traktatens afsnit XII om kultur, der bl.a. omtaler den fælles kulturarv, samt EF-traktatens afsnit XVIII om forskning og teknologisk udvikling. Der vil derfor allerede i dag inden for rammerne af de formål, der er angivet i EF-traktatens artikel 2, bl.a. være adgang til at benytte bestemmelsen i EF-traktatens artikel 308 til at vedtage foranstaltninger om kultur, videnskab mv. Det forhold, at der i forfatningstraktatens artikel I-3 i modsætning til EF-traktatens artikel 2 er en udtrykkelig og specifik angivelse af, at de pågældende områder hører til Unionens mål, kan derfor næppe antages i sig selv at udvide Unionens beføjelser efter forfatningstraktatens artikel I-3 i forhold til de beføjelser, der falder inden for EF-traktatens artikel 308.

Det kan dog ikke afvises, at der – på de netop nævnte områder eller på andre områder inden for Unionens samarbejde – vil kunne være tilfælde, hvor forskellene mellem formålsbestemmelsen i EF-traktatens artikel 2 og forfatningstraktatens artikel I-3 kan have betydning for afgrænsningen af fleksibilitetsbestemmelsen i forfatningstraktatens artikel I-18 i forhold til bestemmelsen i EF-traktatens artikel 308. I den forbindelse bemærkes det også, at det – ligesom med hensyn til den generelle hjemmelsbestemmelse i EF-traktatens artikel 308 - følger af karakteren af fleksibilitetsbestemmelsen i forfatningstraktatens artikel I-18, at det ikke på forhånd er muligt præcist at angive, i hvilke konkrete tilfælde der vil vise sig at være grundlag for at anvende bestemmelsen.

På den anførte baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at dansk tilslutning til forfatningstraktatens artikel I-18 bør ske efter grundlovens § 20.

Der kan i den forbindelse rejses det spørgsmål, om bestemmelsen i forfatningstraktatens artikel I-18 opfylder bestemthedskravet i grundlovens § 20, hvorefter overladelse af beføjelser kan ske i nærmere bestemt omfang. Herom bemærkes følgende:

For at kunne anvende forfatningstraktatens artikel I-18 er det ikke tilstrækkeligt, at dette er påkrævet for at virkeliggøre et af Unionens mål. Foranstaltningen skal herudover ligge inden for rammerne af de politikker, der er fastlagt i forfatningstraktatens del III.

Bestemmelsen i artikel I-18 er en del af en ordning, der bygger på princippet om tildelte kompetencer, jf. herved forfatningstraktatens artikel I-11, stk. 1 og 2, og pkt. 3.1 ovenfor. Det vil sige, at bestemmelsen ikke kan anvendes som hjemmel for udvidelse af Unionens kompetenceområde udover den generelle ramme, der følger af forfatningstraktatens bestemmelser som helhed, herunder navnlig de bestemmelser der fastlægger Unionens virke og opgaver.

I overensstemmelse med det, der er anført om den dagældende bestemmelse i EF-traktatens artikel 235 - nu artikel 308 - i Højesterets dom i den såkaldte Maastricht-sag, er det derfor Justitsministeriets opfattelse, at bestemmelsen i forfatningstraktatens artikel I-18 ikke krænker bestemthedskravet i grundlovens § 20.

4.5.6. Bestemmelser om mulighed for at overgå fra krav om enstemmighed til krav om kvalificeret flertal samt ændre proceduren for vedtagelse af visse beslutninger

a) Forfatningstraktaten

I pkt. 4.3.1 er det omtalt, at forfatningstraktatens på visse områder indebærer, at der sker overgang fra krav om enstemmighed til krav om kvalificeret flertal ved stemmeafgivning i Rådet.

Herudover indeholder forfatningstraktaten i artikel IV-444 en bestemmelse, der giver Det Europæiske Råd mulighed for på et senere tidspunkt med enstemmighed at ændre visse procedurer i forbindelse med Unionens beslutningstagen. Den nævnte bestemmelse i artikel IV-444, har følgende ordlyd:

”Artikel IV-444

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

Dette stykke gælder ikke for afgørelser, der har indvirkning på militær- eller forsvarsområdet.

2. Når europæiske love og rammelove i henhold til del III skal vedtages af Rådet efter en særlig lovgivningsprocedure, kan Det Europæiske Råd vedtage en europæisk afgørelse, der gør det muligt at vedtage sådanne love eller rammelove efter den almindelige lovgivningsprocedure.

3. Ethvert initiativ, som Det Europæiske Råd tager på grundlag af stk. 1 eller 2, fremsendes til de nationale parlamenter. Hvis et nationalt parlament gør indsigelse inden for en frist på seks måneder efter denne fremsendelse, vedtages den i stk. 1 eller 2 nævnte europæiske afgørelse ikke. Hvis der ikke gøres indsigelse, kan Det Europæiske Råd vedtage den pågældende afgørelse.

I forbindelse med vedtagelsen af de europæiske afgørelser, der er nævnt i stk. 1 og 2, træffer Det Europæiske Råd afgørelse med enstemmighed, når Europa-Parlamentet har givet sin godkendelse med et flertal af sine medlemmer.”

Som det fremgår, kan Det Europæiske Råd på grundlag af artikel IV-444 vedtage en europæisk afgørelse om, at der skal ske en fravigelse af de procedureregler, der efter forfatningstraktaten ellers gælder for Rådets beslutninger i henhold til de beføjelser, der er fastsat i forfatningstraktatens del III. Der kan med en sådan afgørelse være tale om, at der indføres krav om kvalificeret flertal i stedet for enstemmighed, eller at den almindelige lovgivningsprocedure (artikel III-396) skal følges i stedet for en særlig lovgivningsprocedure fastsat i traktatens del III. En afgørelse om at fravige de pågældende procedureregler kræver efter bestemmelsen i artikel IV-444 Europa-Parlamentets godkendelse og forudsætter desuden, at et nationalt parlament i en medlemsstat ikke gør indsigelser.

Udover den generelle bestemmelse i artikel IV-444 indeholder forfatningstraktaten på særlige områder bestemmelser om mulighed for, at Det Europæiske Råd eller Rådet kan beslutte at fravige procedureregler ved at gå fra krav om enstemmighed til krav om kvalificeret flertal eller ved at indføre den almindelige lovgivningsprocedure i stedet for en særlig lovgivningsprocedure. Der henvises i den forbindelse til artikel III-210, stk. 3, om dele af social- og arbejdsmarkedspolitikken, artikel III-234, stk. 2, om dele af miljøpolitikken og artikel III-269, stk. 3, om dele af civilretten, der vedrører muligheden for overgang til den almindelige beslutningsprocedure, samt artikel I-55, stk. 4, om den flerårige finansielle ramme, artikel III-300, stk. 3, og artikel III-422, stk.1, om et forstærket samarbejde, der vedrører muligheden for overgang til kvalificeret flertal.

b) Forholdet til grundloven

En beføjelse anses efter grundlovens § 20 for overladt også i de tilfælde, hvor udøvelsen af de pågældende beføjelser kræver enstemmighed i den mellemfolkelige myndighed, jf. pkt. 2.3.2.1 ovenfor.

Der er derfor ikke tale om, at der med en afgørelse truffet i medfør af forfatningstraktaten om at gå fra krav om enstemmighed til krav om kvalificeret flertal sker overladelse af yderligere beføjelser efter grundloven til Unionen.

Som følge heraf er der heller ikke tale om, at Unionen med en sådan beslutning selv kan beslutte omfanget af de beføjelser, der anses for overladt til Unionen. En sådan ordning ville i givet fald være i strid med bestemthedskravet i grundlovens § 20, jf. ovenfor under pkt. 2.3.3.

Heller ikke bestemmelser som bl.a. forfatningstraktatens artikel IV-444, stk. 2, der efter nærmere fastsatte regler giver Det Europæiske Råd adgang til at vedtage, at europæiske love eller rammelove skal vedtages efter den almindelige lovgivningsprocedure i stedet for en særlig lovgivningsprocedure, giver anledning til spørgsmål i forhold til grundloven. Der er således alene tale om en adgang til inden for de anførte rammer at beslutte, på hvilken måde Unionen skal udøve sine beføjelser.

På den anførte baggrund giver de nævnte bestemmelser i forfatningstraktaten, herunder artikel IV-444, efter Justitsministeriets opfattelse ikke anledning til spørgsmål i forhold til grundloven.

4.5.7. Forenklet revisionsprocedure for fremtidige ændringer af dele af forfatningstraktaten

a) Forfatningstraktaten

Forfatningstraktatens artikel IV-443 omhandler den almindelige procedure for fremtidige traktatændringer. Det er i bestemmelsen bl.a. fastsat, at fremtidige traktatændringer – ligesom efter de gældende regler i EU-traktatens artikel 48 – for at træde i kraft skal ratificeres af alle medlemsstater i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser, jf. artikel IV-443, stk. 3.

Herudover indeholder forfatningstraktatens artikel IV-445 en såkaldt forenklet revisionsprocedure for fremtidige ændringer af forfatningstraktatens del III, afsnit III, om Unionens interne politikker. Bestemmelsen i artikel IV-445 har følgende ordlyd:

”Artikel IV-445

1. Enhver medlemsstats regering, Europa-Parlamentet eller Kommissionen kan forelægge Det Europæiske Råd forslag til revision af alle eller en del af bestemmelserne i del III, afsnit III, vedrørende Unionens interne politikker og foranstaltninger.

2. Det Europæiske Råd kan vedtage en europæisk afgørelse om ændring af alle eller en del af bestemmelserne i del III, afsnit III. 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.

Nævnte europæiske afgørelse træder først i kraft, når medlemsstaterne har godkendt den i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser.

3. Den europæiske afgørelse, der er nævnt i stk. 2, kan ikke udvide de kompetencer, der er tildelt Unionen ved denne traktat.”

Bestemmelsen i artikel IV-445 giver kun mulighed for at ændre bestemmelser i traktatens del III, afsnit III, om Unionens interne politikker. Den forenklede procedure for ændring af traktaten, som bestemmelsen regulerer, kan derfor ikke anvendes i forhold til bl.a. reglerne i traktatens del I, afsnit IV, om Unionens institutioner og organer eller reglerne om Unionens funktionsmåde i del III, afsnit VI.

b) Forholdet til grundloven

Som det fremgår, kræver den forenklede traktatændringsprocedure – ligesom den almindelige procedure ved traktatændringer - enighed blandt medlemsstaterne samt efterfølgende godkendelse i alle medlemsstater i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser. Bestemmelsen i forfatningstraktatens artikel IV-445 om en forenklet traktatændringsprocedure indebærer således ikke nogen fravigelse af den almindelige godkendelsesprocedure, der skal gennemføres i de enkelte medlemsstater i forbindelse med eventuelle traktatændringer.

En europæisk afgørelse efter artikel IV-445 om ændringer af bestemmelser i forfatningstraktatens del III, afsnit III, kan ikke udvide de kompetencer, der tilkommer Unionen efter forfatningstraktaten, jf. artikel IV-445, stk. 3. I overensstemmelse hermed må det i almindelighed antages, at en anvendelse af den forenklede traktatændringsprocedure ikke vil kunne rejse spørgsmål om iagttagelse af grundlovens § 20.

Hvis der undtagelsesvist måtte opstå tilfælde, hvor en afgørelse efter artikel IV-445 vil nødvendiggøre iagttagelse af grundlovens § 20, bør § 20-proceduren i så fald gennemføres på det tidspunkt, hvor afgørelsen som anført ovenfor skal godkendes efter de enkelte medlemsstaters forfatningsmæssige bestemmelser.

4.6. Særligt om Færøerne og Grønland

Færøernes status i forhold til forfatningstraktaten fremgår af bestemmelsen i forfatningstraktatens artikel IV-440, stk. 6, sammenholdt med stk. 4. I stk. 4 fastslås det således, at traktaten finder anvendelse på de europæiske områder, hvis udenrigsanliggender varetages af en medlemsstat, og i stk. 6 fastslås det som en undtagelse herfra, at traktaten bl.a. ikke finder anvendelse på Færøerne.

Grønlands status fremgår af artikel IV-440, stk. 3, der gør forfatningstraktatens særlige associeringsordning anvendelig på de lande og territorier, som er opregnet i bilag II til traktaten – herunder Grønland. Reglerne for de oversøiske lande og territoriers associering er uændrede. Den særlige bestemmelse i den nugældende traktat om, at associeringsreglerne finder anvendelse i forhold til Grønland, medmindre andet følger af protokollen om den særlige ordning for Grønland, er ligeledes opretholdt, jf. protokol nr. 30 til forfatningstraktaten.

Som protokol nr. 15 er optaget den allerede gældende protokol om visse opgaver, der udføres af Danmarks Nationalbank. Denne protokol indebærer, at Danmarks Nationalbank fortsat vil kunne løse sine opgaver i forhold til de dele af Kongeriget Danmark, der ikke udgør en del af Unionen, såfremt Danmark måtte ophæve sit forbehold om deltagelse i tredje fase af Den Økonomiske og Monetære Union.

Forfatningstraktatens artikel IV-440, stk. 7, indeholder herudover en særlig bestemmelse, der indebærer, at Det Europæiske Råd på initiativ af den berørte medlemsstat kan vedtage en afgørelse om ændring af den status, som gælder for de oversøiske lande og territorier, der er knyttet til Unionen – herunder – efter ønske fra Grønlands landsstyre – også Grønland.

På den anførte baggrund rejser forfatningstraktaten efter Justitsministeriets opfattelse ikke spørgsmål i forhold til grundloven som følge af Færøernes og Grønlands særlige stilling uden for Den Europæiske Union.

4.7. Sammenfattende om, hvorvidt en procedure efter grundlovens § 20 er nødvendig

Under pkt. 4.2 – 4.5 er der foretaget en gennemgang af en række bestemmelser i forfatningstraktaten. Som det bl.a. fremgår heraf, forudsætter visse bestemmelser i forfatningstraktaten efter Justitsministeriets opfattelse, at proceduren i grundlovens § 20 anvendes. Det skyldes, at Unionen med de pågældende bestemmelser får overladt yderligere beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at der ikke ud over det, der er anført under pkt. 4.4 - 4.5, med forfatningstraktaten sker overladelse til Unionen af yderligere beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder.

På grund af den fortolkningstvivil, der kan knytte sig både til bestemmelserne i det nuværende traktatgrundlag og til bestemmelserne i forfatningstraktaten, kan det imidlertid ikke med fuld- stændig sikkerhed afvises, at der på enkelte andre områder kan vise sig at være tale om en vis yderligere, meget begrænset overladelse af beføjelser. Imidlertid har dette ikke i den forelig- gende sammenhæng selvstændig betydning. Det skyldes, at forfatningstraktaten som nævnt indeholder bestemmelser, hvis gennemførelse i Danmark forudsætter iagttagelse af proceduren i grundlovens § 20. Ved at anvende denne procedure for alle dele af forfatningstraktaten, hvor Danmark deltager i Unionens samarbejde, vil der således ikke opstå spørgsmål om, hvorvidt den korrekte procedure efter grundloven er blevet fulgt, såfremt også andre traktatbestemmel- ser end dem, der efter Justitsministeriets opfattelse nødvendiggør en § 20-procedure, efterføl- gende måtte vise sig at indebære overladelse i grundlovens § 20's forstand.

4.8. Sammenfattende om, hvorvidt en procedure efter grundlovens § 20 er tilstrækkelig

Som nævnt ovenfor under pkt. 4.7 nødvendiggør dansk tilslutning til forfatningstraktaten an- vendelse af den særlige bestemmelse i grundlovens § 20.

Om denne procedure samtidig vil være tilstrækkelig afhænger af, om grundlovens betingelser for overladelse af beføjelser til en mellemfolkelig myndighed er opfyldt. Grundloven opstiller således visse betingelser, der skal være opfyldt for, at der til en mellemfolkelig myndighed kan overlades beføjelser, der efter grundloven tilkommer rigets myndigheder. Hvis en af disse be- tingelser ikke er opfyldt, vil dansk tilslutning til traktaten ikke kunne ske inden for rammerne af grundloven.

En række af disse spørgsmål om, hvorvidt dansk tiltrædelse af forfatningstraktaten kan ske inden for rammerne af grundloven, er behandlet ovenfor.

Bl.a. er det omtalt, at det forhold, at traktaten i sin benævnelse anvender udtrykket ”forfat- ning”, efter Justitsministeriets opfattelse ikke rejser spørgsmål i forhold til grundloven. Forfat- ningstraktaten har således – ligesom tidligere EF- og EU-traktater – karakter af en folkeretlig aftale mellem EU's medlemsstater, og der er derfor ikke tale om, at forfatningstraktaten træder i stedet for de nationale forfatninger, herunder den danske grundlov. Desuden indebærer det

anførte, at forfatningstraktaten lever op til kravet i grundlovens § 20 om at være en ”overenskomst med andre stater”, jf. pkt. 4.2 ovenfor.

Endvidere er det under pkt. 4.5 bl.a. omtalt, at forfatningstraktatens bestemmelse om det såkaldte forrangsprincip inden for EU-retten samt traktatens bestemmelser om Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder heller ikke kan antages at rejse spørgsmål i forhold til grundloven.

Udover det, der er anført under pkt. 4.2- 4.5 ovenfor, vil der som led i en sammenfattende vurdering af, om dansk tiltrædelse af forfatningstraktaten kan ske inden for grundlovens rammer, kunne rejses spørgsmål om, hvorvidt forfatningstraktaten opfylder bestemthedskravet i grundlovens § 20, samt om forfatningstraktaten lever op til grundlovens forudsætning om Danmark som en selvstændig stat og en forudsætning om demokratisk styreform. Herom bemærkes følgende:

Efter grundlovens § 20 kan beføjelser kun overlades i ”nærmere bestemt omfang”. Betydningen af dette bestemthedskrav er belyst i Højesterets dom i Maastricht-sagen, jf. ovenfor under pkt. 2.3.3. med omtale af dommen. Som det her er omtalt, udtalte Højesteret, at udtrykket ”nærmere bestemt omfang” må forstås således, at der skal foretages en positiv afgrænsning af de overladede beføjelser dels med hensyn til sagsområder, dels med hensyn til beføjelsernes karakter. Højesteret udtalte endvidere, at afgrænsningen skal gøre det muligt at vurdere suverænitetsafgivelsens omfang, men at sagsområderne kan beskrives i rummelige kategorier, og at det ikke kan kræves, at omfanget af suverænitetsafgivelsen er angivet så præcist, at der ikke kan blive tale om skøn eller fortolkningstvivel. De overladede beføjelser kan efter dommen angives ved henvisning til en traktat. Herudover udtalte Højesteret, at udtrykket ”nærmere bestemt omfang” ikke kan forstås således, at beføjelser, der efter grundloven tilkommer rigets myndigheder, kun kan overlades til en international organisation i begrænset – det vil sige mindre – omfang.

Efter Justitsministeriets opfattelse lever forfatningstraktatens bestemmelser op til bestemthedskravet i grundlovens § 20. Forfatningstraktaten viderefører således princippet om kompetence-tildeling, hvorefter Unionen handler inden for rammerne af de beføjelser, som medlemsstaterne har tildelt den i forfatningstraktaten, med henblik på at opfylde de mål, der er fastsat i traktaten, jf. forfatningstraktatens artikel I-11. Forfatningstraktaten indeholder endvidere en angivelse af de sagsområder eller emneområder, på hvilke institutionerne kan udøve deres beføjelser, og en angivelse af beføjelsernes karakter. Særligt om forholdet mellem bestemthedskravet

i grundlovens § 20 og den såkaldte fleksibilitetsbestemmelse i forfatningstraktatens artikel I-18 henvises desuden til pkt. 4.5.5 ovenfor.

Som anført i Højesterets dom i Maastricht-sagen må det anses for forudsat i grundloven, at der ikke kan ske overladelse af beføjelser i et sådant omfang, at Danmark ikke længere kan anses for en selvstændig stat. Højesteret udtalte i dommen, at fastlæggelsen af grænserne herfor i helt overvejende grad må bero på overvejelser af politisk karakter. Højesteret fandt det endvidere ”utvivlsomt”, at der med tiltrædelsesloven ikke er afgivet suverænitet til Fællesskabet i et sådant omfang, at det er i strid med den anførte forudsætning i grundloven, jf. pkt. 2.3.3 ovenfor.

På den baggrund er der efter Justitsministeriets opfattelse ikke grundlag for at antage, at dansk tilslutning til forfatningstraktaten indebærer, at Danmarks medlemskab af Unionen herefter vil kunne stride mod grundlovens forudsætning om Danmark som en selvstændig stat.

Med hensyn til spørgsmålet om en forudsætning i grundloven om demokratisk styreform udtalte Højesteret i dommen i Maastricht-sagen, at ”enhver overladelse af dele af Folketingets lovgivningskompetence til en international organisation vil indebære et vist indgreb i den danske demokratiske styreform”, og at dette ”er taget i betragtning ved udformningen af de strenge krav til vedtagelsen efter § 20, stk. 2”. For så vidt angår EF-traktaten bemærkede Højesteret, at lovgivningskompetence ”i første række [er] overført til Rådet, i hvilket den danske regering - under ansvar over for Folketinget - kan gøre sin indflydelse gældende”, og at det ”må anses for overladt til Folketinget at tage stilling til, om regeringens deltagelse i EF-samarbejdet bør være betinget af yderligere demokratisk kontrol”. Højesteret fandt ”heller ikke i denne henseende noget grundlag for at anse tiltrædelsesloven for grundlovsstridig”.

Efter Justitsministeriets opfattelse sker der ikke med forfatningstraktaten ændringer i forhold til det nuværende traktatgrundlag af en sådan karakter, at der opstår modstrid med de netop nævnte synspunkter, der er anført i Højesterets dom. Det bemærkes herved bl.a., at den overladte lovgivningskompetence også efter forfatningstraktaten i første række vil ligge hos Rådet - efter en procedure, der udover Rådet også inddrager navnlig Europa-Parlamentet.

5. Sammenfatning

Justitsministeriet har i samarbejde med Statsministeriet og Udenrigsministeriet overvejet nogle forfatningsretlige spørgsmål, som Danmarks ratifikation af forfatningstraktaten kan give anledning til.

Formålet hermed har navnlig været at vurdere i, hvilket omfang der med forfatningstraktaten sker overladelse til Unionen af beføjelser, der efter grundloven tilkommer rigets myndigheder, således at gennemførelsen i dansk ret af forfatningstraktaten skal ske efter proceduren i grundlovens § 20, stk. 2.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at Unionen med forfatningstraktaten får overladt visse yderligere beføjelser omfattet af grundlovens § 20. I den forbindelse er det endvidere Justitsministeriets opfattelse, at Danmarks tilslutning til forfatningstraktaten kan ske inden for rammerne af grundlovens § 20.

Sammenfattende finder Justitsministeriet derfor, at iagttagelse af proceduren i grundlovens § 20 vil være nødvendig og tilstrækkelig i forbindelse med dansk tilslutning til forfatningstraktaten.