

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Telefon +45 33 92 00 00
Telefax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
<http://www.um.dk>
Girokonto 3 00 18 06

Bilag
2

Journalnummer
400.C.2-0

Kontor
EUK

8. maj 2012

SVAR PÅ UDVALGSSPØRGSMÅL

Det danske retsforbehold

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 91 ad EUU alm. del af den 10. april 2012 vedrørende en eventuel afskaffelse af det danske retsforbehold og anvendelse af grundlovens §20.

Nicolai Wammen



Folketinget
Europaudvalget
Christiansborg
1240 København K

Dato: 7. maj 2012
Kontor: Statsretskontoret
Sagsbeh: Maj-Britt Skjoldan
Sagsnr.: 2012-0036-0075
Dok.: 412217

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 91 (Alm. del), som Folketingets Europaudvalg har stillet til justitsministeren den 10. april 2012. Spørgsmålet er stillet efter ønske fra Pia Adelsteen (DF).

Morten Bødskov

/

Jens Teilberg Søndergaard

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Spørgsmål nr. 91 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg:

”Ministeren bedes oplyse, om en eventuel afskaffelse af det danske retsforbehold kræver anvendelse af grundlovens § 20, idet Lissabontraktaten har udvidet det overstatslige retlige samarbejde.”

Svar:

1. Betydningen af retsforbeholdet i forhold til spørgsmålet om anvendelse af proceduren i grundlovens § 20 er omtalt under pkt. 3.3.3 i Justitsministeriets redegørelse af 6. oktober 1997 om visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af Amsterdam-Traktaten (1997-redegørelsen) og pkt. 4.3.19 i Justitsministeriets redegørelse af 4. december 2007 for visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af Lissabon-Traktaten (2007-redegørelsen), der begge vedlægges.

2. Retsforbeholdet er nærmere fastlagt i protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Lissabon-Traktaten, hvorefter Danmark ikke deltager i vedtagelsen af retsakter med hjemmel i TEUFs tredje del, afsnit V, jf. protokollens artikel 1. Efter protokollens artikel 2 er sådanne retsakter endvidere hverken bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

Det indebærer, at Danmark hverken er bundet af bestemmelserne i TEUFs tredje del, afsnit V, af foranstaltninger vedtaget i henhold til afsnit V, af bestemmelser i internationale aftaler, som Unionen indgår i henhold til afsnit V, eller af afgørelser truffet af Domstolen om fortolkning af sådanne bestemmelser eller foranstaltninger eller foranstaltninger, der er ændret eller kan ændres i henhold til TEUFs tredje del, afsnit V. De omhandlede bestemmelser og foranstaltninger finder heller ikke anvendelse i Danmark.

Danmark kan efter protokollen om Danmarks stilling til enhver tid i overensstemmelse med sine forfatningsmæssige bestemmelser meddele de andre medlemsstater, at det nuværende retsforbehold 1) opgives eller 2) erstattes af den såkaldte ”opt in”-ordning, jf. protokollens artikel 7 og 8.

3. Det er Justitsministeriets opfattelse, at det vil være nødvendigt at iagttage proceduren i grundlovens § 20, hvis Danmark opgiver retsforbeholdet. Det skyldes, at EU efter TEUFs tredje del, afsnit V, har overstatslige beføjelser til bl.a. at vedtage foranstaltninger med direkte virkning i forhold til

borgere mv. i medlemsstaterne.

En dansk beslutning om at anvende den omtalte ”opt in”-ordning vil indebære, at Danmark i forhold til hver enkelt retsakt får mulighed for selv at afgøre, om man vil være bundet af retsakten. Anvendelsen af ”opt in”-ordningen vil betyde, at Danmark kan deltage i foranstaltninger, der kan gøre det nødvendigt at iagttage proceduren efter grundlovens § 20. Det er Justitsministeriets opfattelse, at det vil være muligt at gennemføre denne § 20-procedure på det tidspunkt, hvor Danmark måtte beslutte generelt at tilslutte sig ”opt in”-ordningen.

Der henvises i øvrigt til de ovenfor under pkt. 1 nævnte redegørelser.



JUSTITSMINISTERIET

Europaminister
Nicolai Wammen
Europaministeriet

Dato: 7. maj 2012
Kontor: Statsretskontoret
Sagsbeh: Maj-Britt Skjoldan
Sagsnr.: 2012-0036-0075
Dok.: 413331

Kære europaminister

Vedlagt sender jeg besvarelse af spørgsmål nr. 91 (Alm. del), som Folketingets Europaudvalg har stillet til justitsministeren den 10. april 2012, idet jeg skal anmode om, at besvarelsen oversendes til Folketingets Europaudvalg.

Med venlig hilsen

Morten Bødskov

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Dato: 4. december 2007
Kontor: Saksrækskontoret
Sagnr.: 2006-750/155
Dok.: LVM40361

R E D E G Ø R E L S E FOR

VISSE FORFATNINGSRETTLIGE SPØRGSMÅL

I FORBINDELSE MED

DANMARKS RATIFIKATION AF

LISSABON-TRAKTATEN

Indholdsfortegnelse

Sammenfatning	4
1. Baggrunden for redegørelsen	10
2. Grundlovens § 19, § 20 og § 88	11
2.1. Indledning	11
2.2. Grundlovens § 19	12
2.3. Grundlovens § 20	13
2.3.1. Baggrunden for grundlovens § 20	13
2.3.2. Afgrænsning i forhold til grundlovens § 19	14
2.3.2.1. Almindelige bemærkninger	14
2.3.2.2. Særligt om ændringer af allerede gældende traktater, der er gennemført efter grundlovens § 20	16
2.3.2.3. Særligt om ordninger, der gør det muligt for mellemløkkelige myndigheder at indgå traktater mv.	18
2.3.2.4. Særligt om, på hvilket tidspunkt § 20-proceduren kan iværksættes	20
2.3.2.4.1. Indledning	20
2.3.2.4.2. Huidtidig praksis	21
2.3.3. Afgrænsning i forhold til grundlovens § 88	28
3. Generelt om Lissabon-Traktaten	30
3.1. Oversigt over Lissabon-Traktatens indhold	30
3.2. Særligt om nogle af EU-retens virkemidler og deres forhold til grundlovens § 20	32
4. Lissabon-Traktaten og dens forhold til grundloven	33
4.1. Indledning og afgrænsning af problemstillingen	33
4.2. Ændringer af institutionernes organisation, sammensætning og afstemningsregler mv.	35
4.2.1. Generelt	35
4.2.2. Særligt om sammensætningen af Europa-Kommissionen	39
4.3. Ændringer af bestemmelser inden for Unionens enkelte politik- områder	41
4.3.1. Indledning	41
4.3.2. Unionsborgernes ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område	41
4.3.3. Diplomatisk beskyttelse	44
4.3.4. Beskyttelse af personoplysninger	46
4.3.5. Social sikring	49
4.3.6. Administrative foranstaltninger om kapitalbevægelser og betalinger, herunder inderfrysning af midler	51

4.3.7. Intellektuelle rettigheder.....	53
4.3.8. Sport	54
4.3.9. Grænseoverskridende trusler mod sundheden mv.....	56
4.3.10. Rumpolitik.....	58
4.3.11. Energitpolitik.....	60
4.3.12. Turisme.....	62
4.3.13. Civilbeskyttelse	64
4.3.14. Administrativt samarbejde	66
4.3.15. Samarbejde med tredjelønde og humanitær bistand	67
4.3.16. Internationale aftaler.....	70
4.3.17. Solidaritetsbestemmelsen	72
4.3.18. Kompetence for EU-domstolen i sager om EU-retlige tvister om intellektuelle ejendomsrettigheder	74
4.3.19. Grænsekontrol, asyl, indvandring, civilretligt samarbejde, retligt samarbejde i straffesager og politisamarbejde	75
4.3.19.1. Generelt	75
4.3.19.2. Særligt om artikel 8 i protokollen om Danmarks stilling og bilaget til protokollen	83
4.3.20. Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik	89
4.4. Visse tværgående bestemmelser	95
4.4.1. Indledning.....	95
4.4.2. Princippet om EU-retens forrang	95
4.4.3. Unionens tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.....	97
4.4.4. Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder	101
4.4.4.1. Generelt om Charteret om grundlæggende rettigheder.....	101
4.4.4.2. Særligt om forholdet mellem Charteret om grundlæggende rettigheder og den danske folkekirke.....	105
4.4.5. Den generelle, subsidiære hjemmelsbestemmelse i artikel 308.....	106
4.4.6. Bestemmelser om mulighed for at overgå fra krav om ensstemmighed til krav om kvalificeret flertal samt ændre proceduren for vedtagelse af visse beslutninger.....	113
4.4.7. Forenklet revisionsprocedure for fremtidige ændringer af dele af EU- og EUF-Traktaten	116
4.5. Særligt om Færøerne og Grønland	117

Som bilag til redegørelsen er medtaget Lissabon-Traktatens sammenligningstabell.

Sammenfatning

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

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

Sammenfatende er det Justitsministeriets opfattelse, at der for Danmarks vedkommende ikke med Lissabon-Traktaten overlades nye beføjelser til Unionen. Det er endvidere Justitsministeriets opfattelse, at heller ikke andre forhold indebærer, at proceduren i grundlovens § 20, stk. 2, skal iagttages.

Justitsministeriet finder desuden, at dansk ratifikation af Lissabon-Traktaten ikke rejser andre spørgsmål i forhold til grundloven.

På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at Danmark kan ratificere Lissabon-Traktaten efter den almindelige bestemmelse i grundlovens § 19, og at Danmarks tilslutning til Lissabon-Traktaten ikke forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

2. I denne sammenfating redegøres der i kort form for en række af de traktatændringer, som Lissabon-Traktaten indebærer, og deres forhold til grundlovens § 20. Der er ikke tale om en udtømmende gennemgang af de bestemmelser i Lissabon-Traktaten, som er omfattet af den følgende redegørelse.

For en sådan gennemgang henvises der til selve redegørelsen, hvor der naturligvis også på de enkelte punkter er nærmere redegjort for, hvorfor det er Justitsministeriets opfattelse, at Danmarks tilslutning til Lissabon-Traktaten ikke forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

Om redegørelsen kan herefter anføres følgende:

3. Redegørelsen indeholder bl.a. en gennemgang af en række af de ændringer i institutionernes organisation, sammensætning og afstemningsregler mv., som følger af Lissabon-Traktaten.

Disse ændringer indebærer ikke nogen ennemæssig udvidelse af traktaternes anvendelsesområde, og det er Justitsministeriets opfattelse, at der ikke med de nævnte ændringer sker overladelse af nye beføjelser efter grundlovens § 20 til Unionen. I den forbindelse bemærkes det særligt, at

en beføjelse til f.eks. at udstede regler med direkte virkning i forhold til borgere mv. i medlemsstatene 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 (hvilket der med Lissabon-Traktaten bliver tale om på en række områder), betyder derfor ikke, at der hermed sker en (ny) overladelse af beføjelser til Unionen.

4. Redegørelsen indeholder også en gennemgang af en række af de ændringer af EU's politikområder, som sker med Lissabon-Traktaten.

Det drejer sig bl.a. om ændringer inden for områderne social sikring, intellektuelle rettigheder, energipolitik, civilbeskyttelse og internationale aftaler.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at der på de nævnte politikområder ikke overlades nye beføjelser til Unionen. Det skyldes, at der i forhold til de pågældende områder alene etableres et udtrykkeligt (det vil sige specifikt) hjemmelsgrundlag for Unionen til at regulere et område, som Unionen allerede i medfør af det nuværende traktatgrundlag kan regulere.

Lissabon-traktaten indebærer også, at der – som noget nyt – fastsættes bestemmelser om bl.a. sport, rumpolitik, turisme og administrativt samarbejde, ligesom der i traktaten indføres en såkaldt solidaritetsbestemmelse (i forbindelse med naturkatastrofer mv.).

Heller ikke inden for disse områder er det Justitsministeriets opfattelse, at de ændringer, som sker med Lissabon-Traktaten, forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20. Det skyldes, at der på disse områder ikke kan antages, at Unionen får overladt beføjelser til at fastsætte bestemmelser med direkte virkning i forhold til borgere mv. i medlemsstatene.

På enkelte punkter vil de ændringer, der foretages med Lissabon-Traktaten, som følge af protokollen om Danmarks stilling ikke være bindende for Danmark. Det drejer sig om visse af ændringerne inden for områderne unionsborgernes ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område (tilpasning af bestemmelser om pas mv.), beskyttelse af personoplysninger samt administrative foranstaltninger om kapitalbevægelser og betalinger, herunder indfyrsning af midler.

5. Protokollen om Danmarks stilling vil også betyde, at Danmark efter Lissabon-Traktatens ikrafttræden ikke længere kan deltage i vedtagelsen af retsakter mv. inden for det politimæssige og strafferetlige samarbejde, som i dag foregår på mellemstatsligt grundlag (inden for den såkaldte 3. søjle).

Bestemmelserne om retligt samarbejde i straffesager og politisamarbejde indses med Lissabon-Traktaten i et samlet afsnit om et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed (i EUF-Traktatens tredje del, afsnit IV), der også omfatter bestemmelserne om grænsekontrol, visum, asyl og indvandring samt civilretligt samarbejde.

Da Unionen efter det pågældende afsnit vil have overstatslige beføjelser til bl.a. at vedtage foranstaltninger 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.

Det er inddelt i afsnit i protokollen om Danmarks stilling, at Danmark ikke deltager i eller bindes af retsakter mv. inden for området for frihed, sikkerhed og retfærdighed. Det er derfor Justitsministeriets opfattelse, at dansk tilslutning til Lissabon-Traktatens bestemmelser på dette område ikke forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

Danmark kan (efter protokollen om Danmarks stilling) til enhver tid i overensstemmelse med sine forfatningsmæssige bestemmelser meddele de andre medlemsstater, at det nuværende retlige forhold opgives eller erstattes af den såkaldte "opt in" ordning.

En dansk beslutning om at anvende den omtalte "opt in" ordning vil indebære, at Danmark i forhold til hver enkelt retsakt får mulighed for selv at afgøre, om man vil være bundet af retsakten. Anvendelsen af "opt in" ordningen vil betyde, at Danmark kan deltage i foranstaltninger, der kan gøre det nødvendigt at iagttage proceduren efter grundlovens § 20. Det er Justitsministeriets opfattelse, at det vil være muligt at gennemføre denne § 20-procedure på det tidspunkt, hvor Danmark måtte beslutte generelt at tilslutte sig ordningen (og altså ikke efterfølgende ved tilslutningen til hver af de enkelte retsakter).

6. For så vidt angår EU's samarbejde om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik følger det af Lissabon-Traktaten, at dette samarbejde fortsat vil 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 Lissabon-Traktaten have en grundlæggende mellemstatslig karakter.

Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik's særlige karakter kommer bl.a. til udtryk ved, at der – ligesom inden for det hidtidige 2. søjle-samarbejde – ikke vil være hjemmel til at udstede forordninger og direktiver, men alene adgang til at træffe afgørelser og indgå aftaler med tredjelande mv.

De pågældende typer af retsakter, der således kan anvendes inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, kan ikke antages at give EU adgang til at regulere med direkte virkning i forhold til borgere mv. i medlemsstaterne.

Det er bl.a. på denne baggrund Justitsministeriets opfattelse, at dansk tilslutning til Lissabon-Traktatens bestemmelser om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik ikke forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

7. Redegørelsen indeholder endvidere en gennemgang af visse tværgående bestemmelser i Lissabon-Traktaten.

Det drejer sig bl.a. om princippet om EU-retten forrang, om Unionens tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, om Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder samt om den generelle, subsidiære hjemmelsbestemmelse i artikel 308.

Med hensyn til princippet om EU-retten forrang knyttes der til Lissabon-Traktaten en erklæring, som fastslår dette princip. Med den pågældende erklæring sker der ikke ændringer i forrangsprincippet, der blev fastslået af EF-domstolen tilbage i 1964. Efter Justitsministeriets opfattelse rejser erklæringen om forrangsprincippet på den baggrund ikke spørgsmål i forhold til grundloven.

Lissabon-Traktaten indebærer – som noget nyt i forhold til det nuværende traktatgrundlag – at Den Europæiske Union kan tiltræde Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og tilknyttede protokoller. Rådet træffer afgørelse herom med enstemmighed. Rådsafgørelsen skal godkendes af de enkelte medlemsstater i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser. Det vil sige, at en beslutning i Rådet om,

at Unionen skal tiltræde Den Europæiske Menneskerettighedskonvention mv., først vil træde i kraft, når hver enkelt medlemsstat i overensstemmelse med sine forfatningsmæssige bestemmelser har godkendt den.

Efter Justitsministeriets opfattelse vil det derfor ikke være nødvendigt at anvende grundlovens § 20 for, at Danmark kan tilslutte sig den pågældende ordning i Lissabon-Traktaten. Det vil heller ikke være nødvendigt at anvende proceduren i grundlovens § 20, når Danmark på et senere tidspunkt godkender Unionens afgørelse om at tiltræde Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

I relation til Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder, der blev vedtaget som en politisk erklæring på Det Europæiske Råds møde i Nice i december 2000, indebærer Lissabon-Traktaten, at chartret bliver genproklameret, og at det kommer til at fremgå af traktatteksten, at chartret har den samme juridiske værdi som traktaterne. Dette indebærer imidlertid ikke, at der overlades nye beføjelser til Unionen, og heller ikke på dette punkt kræver Danmarks tilslutning til Lissabon-Traktaten derfor anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

8. Endelig kan det nævnes, at der med Lissabon-Traktaten sker visse ændringer i den generelle, subsidiære hjemmelsbestemmelse i EF-Traktatens artikel 308.

Den nyafattede bestemmelse i artikel 308 vil ligesom den gældende bestemmelse i EF-Traktatens artikel 308 kunne anvendes til med enstemighed at vedtage passende bestemmelser, såfremt det forekommer påkrævet inden for rammerne af Unionens politikker for at nå et af Unionens mål.

De mål for Unionens samarbejde, som vil kunne følges efter henholdsvis den nugældende artikel 308 og den nye artikel 308, er i meget vidt omfang sammentfaldende. Der er dog visse forskelle mellem formålsangivelserne. Disse forskelle kan imidlertid efter Justitsministeriets opfattelse ikke antages at indebære, at der med Lissabon-Traktaten sker en udvidelse af Unionens beføjelser efter EUF-Traktatens artikel 308 i forhold til de beføjelser, der i dag falder inden for EF-Traktatens artikel 308.

Det er således Justitsministeriets opfattelse, at dansk tilslutning til EUF-Traktatens artikel 308 ikke forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

9. Det tilføjes, at Justitsministeriet i sin redegørelse om en forfating for Europa (2004-redegørelsen) fandt, at der var i alt 9 områder*, hvor dansk tilslutning til forfatningstraktaten forudsatte anvendelse af proceduren i grundlovens § 20. I overensstemmelse med det, der er anført ovenfor, er det Justitsministeriets opfattelse, at ændringerne i Lissabon-Traktaten i forhold til forfatningstraktaten medfører, at der ikke på nogen af disse 9 områder overlades beføjelser til Unionen, som forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

10. Ved udformningen af redegørelsen er anvendt den artikelnumrering, som følger af Lissabon-Traktaten. Med henblik på at sikre en fortløbende nummerering af artiklerne i Traktaten om Den Europæiske Union og Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde sker der med Lissabon-Traktaten en omnummerering af artiklerne i disse traktater. De nye artikelnumre fremgår af den såkaldte sammenligningstabell, som er knyttet til Lissabon-Traktaten. Denne sammenligningstabell er medtaget som bilag til redegørelsen.

* De 9 områder er opregnet på side 35.

1. Baggrunden for redegørelsen

I forbindelse med Det Europæiske Råds møde i Lissabon den 18. og 19. oktober 2007 blev der mellem Den Europæiske Unions medlemsstater

opnået enighed om en række ændringer i Traktaten om Den Europæiske Union (EU-Traktaten) og Traktaten om oprettelse af De Europæiske Fællesskaber (EF-Traktaten).

Den nye traktat – Lissabon-Traktaten – forventes undertegnet i Lissabon den 13. december 2007.

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

Formålet med disse overvejelser har navnlig været at afklare, hvorvidt Lissabon-Traktaten 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 Lissabon-Traktaten kan rejse andre spørgsmål i forhold til grundloven.

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. (sidsnævnte 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 Europæiske Union (1992-redegørelsen), i Justitsministeriets redegørelse af 6. oktober 1997 om vis-

se 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).

Ligeledes kan der henvises til Justitsministeriets redegørelse af 22. november 2004 om visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af traktat om en forfæning for Europa (2004-redegørelsen). Som bekendt blev processen med henblik på at ratificere denne traktat efterfølgende indstillet.

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 (4. udg., 2007), side 229 ff., Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret 2 (3. udg., 2001), side 255 ff., Jens Harvig Danielson, Suverænitetsafgivelse (1999), Ole Spiermann i Politik og Jura – Festskrift til Ole Espersen (1. udg., 2004), side 269 ff., og Hjalte Rasmussen i Danmarks Riges Grundlov med kommentarer (2. udg., 2006), side 197 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. Ej heller 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. Et folkeetinget 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 grundlovs hjemmel. Kompetencen er et såkaldt prerogativ 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 folketingsslutning, 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 betraget som en del af den enkelte stats suverænitæt. 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 suverænitæt; 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 der 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 suverænitæt til mellemfolkelige organisationer, som virker til fremme af mellemfolkelig retsorden og samarbejde."

Baggrunden for bestemmelsen er endvidere beskrevet i Max Sørensens responsum 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 interner retsorden. Hvis en sådan beslutning går ud på at regulere de enkelte indviders 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 medlemsstaters 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 suverænitetsindskrænkning, jf. bl.a. Claus Gulmann m.fl., Folketret (1989), side 39 ff. Men suverænitetsindskrænkninger af denne karakter falder uden for grundlovens § 20 og er derfor alene underlagt proceduren i § 19, jf. Alf Ross, a.st., side 409.

Andertledes 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 Retsvesen 1998, side 800 Hd) 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 proceduren i grundlovens § 20, er derfor i første række, om den indbærer (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 mellemfolkelige 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 forfavningsretlig 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 ri-

gets 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 proceduren i 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, Suverænitets-overlادelse: Tidspunkter 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, a.st., 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 Edinburgh-afgørelsen i 1993 samt Danmarks tilslutning til Amsterdam-traktaten i 1998.

2.3.2.2. Særligt om ændringer af allerede gældende traktater, der er gennemført efter grundlovens § 20

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 forfavningsretlig litteratur og praksis, at det afgørende i første række er, om den pågældende traktat (ændrings-traktat) indbærer en yderligere overladelse 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 forfavningsretlig forstand har direkte virkning her i landet for f.eks. privatpersoner og virksomheder, vil det således væ-

re 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 enmæssige 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 proceduren i grundlovens § 20 påkrævet, jf. nærmere bl.a. 1992-redegørelsen, side 16 ff., 2001-redegørelsen, side 9, 2004-redegørelsen, side 10, og Henrik Zahle, a.st., side 274. Sidsnævnte sted anføres, at ændrings-traktaten "må bedømmes i forhold til den i praksis godkendte fortolkning [af den hidtidige traktat], som gælder på ændringsstidspunkter".

Med hensyn til ændringer i sammensætning, procedure og arbejdsopgaver mv. i den mellemfolkelige myndighed bemærkes, at der uden anvendelse af proceduren i 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. indebærer overgang fra krav om enstemmighed til krav om kvalificeret flertal i forhold til en række konkrete hjemmelsbestemmelser, ændring af de enkelte medlemsstaters stemme-

vægt 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 forfritningsretligt 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 bestemmelse 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 (oplaget som bilag 2 til 2001-redegørelsen) og til pkt. 4.2.2 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 vetoet og intern omfordeling synes at kunne slutes, 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 opfatelse, at også en hvilken som helst ændring af den personelle sammensætning og processuelle arbejdsopgaver i de enkelte institutioner kan ændres uden brug af grl § 20, forekommer synspunktet indledt 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 dennes forudsætninger..."

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 medlemsstatene. 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 suverænitetsafgivelse, 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 Mastricht-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 (traktater) med tredjelande mv., vil der ikke være tale om overladelse af en beføjelse for regeringen til at handle i udenrigspolitiske anliggender, 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 medlemsstatene, som var de indgået umiddelbart mellem medlemsstatene og det pågældende tredjeland mv., vil der som udgangspunkt være tale om overladelse af beføjelser, der efter grundlovens § 19, stk. 1, tilkommer regeringen, således at det vil være nødvendigt at anvende 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 inden for de senere år udtalelser, der mest nærliggende må forstås således, at medlemsstatene 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 85 i dom af 30. maj 2006, sag C-459/03, Kommissionen mod Irland (Sml. I, side 4635).

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 i medfør af en traktatbestemmelse 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 overrakt 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 været nærmere 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

ning hos den mellemstatslige myndighed, og om hvornår beføjelsen skal udnytes, jf. formentlig tilsvarer 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 grt § 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, a.st., side 215 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 knyttede 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, (asylopolitik, 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 tillægsberetning 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 (Folketingsudvalget 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 områder, 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 procedure for orientering og mandatafgivning. 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 igangsættelsen 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 »overladesse« 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 »overladesse« 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 formeltlig 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 tilbagevinding 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 tilbagevinding, omend tilbagevindingen i dette tilfælde sker før igangsættelsen af samarbejdet.

Hvis protokollen for Danmark's 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 fund 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 tilrægsbetænkning er som blang 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 overstatligt 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 fortolkningsspørgsmål, 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 Danmark's 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 formodne præcision er angivet, hvilke beføjelser EF kan udøve efter anvendelse af art. K.9.

Den forklaring af bestemmelsen i grundlovens § 20, som professor Henrik Zahle anfører 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 holddepunkter, 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 holddepunkt 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 henviset hertil.

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

Denne fremgangs måde 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 indtrømme 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, hindres 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 folkestemming – 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 vælgere/folketingen, 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 det 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 omfang i besvarelsen af spørgsmål 5 fra Folketingets Markedsudvalg (L 240-bilag 8) i øvrigt en række praktiske fordele. 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 opråds 5/6 flertal i Folketinget for den overladelse af beføjelser, som en overførsel fra søjle 3 til søjle 1 indebærer – skal afholdes folkestemninger 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 rigtig 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 relation til spørgsmålet om en eventuel efterfølgende dansk tiltrædelse af Den Økonomiske og Monetære Unions 3. fase kunne gennemføre en § 20-procedure i forbindelse med tiltrædelse af Unionstraktaten.

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 aasypolitik fra et mellemstatsligt til et overstatsligt EU-samarbejde.

Selv om det omtalte ændringsforslag medførte, at det endelige 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 overladel- se 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 forbin- delse, at det af en erklæring om asyl i slutakten til Unionstraktaten frem- gik, 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-folketingsmødet 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 bestemmel- ser i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser.

Justitsministeriet konkluderede i den forbindelse bl.a., at Danmarks til- trædelse af den nye bestemmelse i artikel 229 A ikke i sig selv forudsæt- ter 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- redøgørelsen, side 45 ff. I redøgørelsens pkt. 3.3.3.7 er der i den forbin- delse 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 in- debærer, 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 råds- beslutning 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 Dan- marks tiltrædelse af Maastricht-Traktaten, jf. Folketingsstændende 1991-92, Tillæg B, sp. 1528 ff.

Efter Justitsministeriets opfattelse taler væsentlige grunde i den forbin- delse 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.

Iagttages § 20-proceduren nu, ville det derfor indebære, at Folketinget – og eventuelt folketingsvælgterne, 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 pågælden- de 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 anliggen- der fra det mellemstatslige samarbejde i søjle 3 til det overstatslige sam- arbejde i søjle 1.

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

Der anføres i 2001-redøgørelsen 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 væsentlige grunde i det pågældende tilfælde talte for først at gennemføre en § 20-procedure på 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 trakta- ter mv., som Danmark ikke kan tilslutte sig efter § 20, men kun efter en grundlovsændring, jf. grundlovens § 88.

Af § 20 følger bl.a., at beføjelser kun kan overlades til mellemfolkelige myndigheder "i nærmere bestemt omfang". Om denne betingelse henvises nærmere til Højesterets dom i Maastricht-sagen (Ugeskrift for Retsvæsen 1998, side 800) pkt. 9.2 – 9.4.

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 delagerstatens 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.

Der har endvidere været rejst spørgsmål om, hvilken betydning en grundlovsomæssig 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.

Om de øvrige grænser "opad" i § 20 henvises til 1997-redeggørelsen, side 15 f., og 2004-redeggørelsen, side 21 ff.

3. Generelt om Lissabon-Traktaten

3.1. Oversigt over Lissabon-Traktatens indhold

Lissabon-Traktaten indebærer en ændring af Traktaten om Den Europæiske Union og Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab. Til Lissabon-Traktaten er knyttet en række protokoller – herunder en protokol om ændringer til allerede eksisterende protokoller og en protokol om ændring af Euratom-Traktaten – ligesom der er knyttet en række erklæringer til traktatens slutakt.

Der er med Lissabon-Traktaten tale om at anvende den traditionelle fremgangsmåde ved en traktatændring. Det vil sige, at Lissabon-Traktaten ændrer det eksisterende traktatgrundlag på en række punkter (modsat udkastet til forfatningstraktaten, der lagde op til at erstatte det gældende traktatgrundlag (bortset fra Euratom-Traktaten) med en ny traktat).

Fællesskabet (Det Europæiske Fællesskab) og Unionen (Den Europæiske Union) bliver med Lissabon-Traktaten til én juridisk person, der benævnes Den Europæiske Union. Betegnelsen "Det Europæiske Fællesskab" vil derfor ikke længere blive anvendt. Som konsekvens af dette vil der være en række tekniske ændringer i Traktaten om Det Europæiske Fællesskab, blandt andet således at traktatens titel bliver ændret til "Traktat om Den Europæiske Unions Funktionsmåde". De beføjelser, der allerede er overladt til EF's institutioner, skal fremover udøves af EU's institutioner. Da Unionen siden sin oprettelse i 1993 har haft en fælles institutionel ramme, indebærer omdannelsen af Fællesskabet og Unionen til én samlet juridisk person imidlertid i sig selv ingen institutionelle ændringer.

I erklæring nr. 24 bekræftes det, at det faktisk, at Den Europæiske Union har status som juridisk person, ikke på nogen måde giver Unionen beføjelse til at lovgive eller handle ud over de beføjelser, som medlemsstaterne har tildeelt Unionen i traktaterne.

At Unionen bliver til én samlet juridisk enhed får navnlig praktisk betydning ved, at Unionen fremover vil kunne varetage alle sine eksisterende politikker – f.eks. handelspolitik, udviklingspolitik, miljøpolitik og generel udenrigspolitik – som en enhed. Dette vil imidlertid ikke i sig selv indebære en udvidelse af Unionens (herunder tidligere Fællesskabets) samlede beføjelser, og det forhold, at Unionen bliver tillagt status som én samlet juridisk enhed, giver derfor ikke anledning til overvejelser i forhold til grundlovens § 20.

Unionens grundlag vil som følge af det anførte fremover blive "Traktaten om Den Europæiske Union" (EU-Traktaten) og "Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde" (EUF-Traktaten).

Som ovenfor anført vil også Euratom-Traktaten udgøre en del af EU's fremtidige traktatgrundlag.

EU-Traktaten vil som hidtil være relativt kort og indeholde en række overordnede bestemmelser, der dog i et vist omfang vil blive udbygget i forhold til den gældende traktat. I traktaten vil desuden fortsat være bestemmelse om samarbejdet om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (hidtidige søjle 2), der bevarer sin grundlæggende mellemstatslige karakter.

EUF-Traktaten vil som den gældende EF-Traktat være ganske omfattende og indeholde blandt andet bestemmelser om Unionens institutioner og om de forskellige politikområder, hvor samarbejdet har overstatslig karakter (hidtidige søjle 1). Blandt disse politikområder er bestemmelse om politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager (hidtidige søjle 3), der med Lissabon-Traktaten bliver overført fra EU-Traktaten til den overstatslige del af EU-samarbejdet.

I det følgende omtales en række af de traktatændringer, som Lissabon-Traktaten indebærer, og deres forhold til grundlovens § 20. Der er ikke tale om en udtømmende gennemgang. De bestemmelser i Lissabon-Traktaten, som ikke omtales, giver efter Justitsministeriets opfattelse ikke anledning til overvejelser i forhold til § 20.

Nogle af de ændringer, som Lissabon-Traktaten indebærer, vil ikke have virkning for Danmark. Det skyldes, at de angår områder, som Danmark efter Edinburgh-afgørelsen og protokollen om Danmarks stilling står udenfor. Som eksempel kan nævnes ændringerne vedrørende den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, i det omfang de er omfattet af det danske forsvarforbehold, og ændringerne inden for tredje del, afsnit IV, i EUF-Traktaten om et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

For en nærmere gennemgang af Lissabon-Traktaten henvises i øvrigt til Udenrigsministeriets redegørelse til Folketinget om Lissabon-Traktaten.

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

Det fremgår af EF-Traktatens artikel 249, der videreføres med Lissabon-Traktaten, at forordninger er almengyldige. De er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat. Forordninger kan skabe rettigheder og pligter for staterne og umiddelbart pålægge individerne pligter og give dem rettigheder.

Afgørelser er bindende i alle enkeltheder. Når en afgørelse angiver, hvem den er rettet til, er den kun bindende i forhold til de pågældende adressater.

Med Lissabon-Traktaten anvendes terminologisk udtrykket "afgørelser" i stedet for – som i dag – udtrykket "beslutning". Der ligger heri ikke nogen ændring af den pågældende retsakt karakter.

Direktiver er bindende for enhver medlemsstat, som de rettes til, med hensyn til det tilsigtede mål, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen.

Direktiver kan dog efter EF-Domstolens praksis have direkte virkning i den forstand, at de kan tillægge borgerne rettigheder, som kan gøres gældende umiddelbart over for de nationale myndigheder. Domstolen har således fastslået, at borgere, såfremt medlemsstaterne har overskredet fristen for gennemførelse af et direktiv eller gennemført direktivet forkert, kan støtte ret over for medlemsstaternes myndigheder på de bestemmelser i direktivet, som er egnede til anvendelse ved nationale domstole. Der henvises nærmere til Claus Gulmann og Karsten Hågel-Sørensen, EU-ret (3. udg., 1995), side 170 ff., med henvisninger til rets-praksis.

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 Hågel-Sørensen, a.s.t., side 180 ff., med henvisninger til retspraksis, sammt pkt. 2.3.2.3 ovenfor.

Hvis en traktat giver Unionen hjemmel til på nye områder at anvende retsakter som nævnt ovenfor, vil dansk tilslutning til traktaten forudsætte anvendelse af proceduren i grundlovens § 20, i det omfang retsakterne har eller kan have direkte virkning i forhold til borgere mv. i medlems-

stateme, 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 rejsakter (som f.eks. forordninger og direktiver), 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 rejsakter at gennemføre bestemmelser med direkte virkning i forhold til borgere mv. i medlemsstatene.

Udtrykket lovgivningsmæssige rejsakter benyttes om rejsakter vedtaget ved en EU-retlig lovgivningsprocedure, jf. EUF-Traktatens artikel 249 A. Den almindelige lovgivningsprocedure består i, at en forordning, et direktiv eller en afgørelse vedtages af Europa-Parlamentet og Rådet i fællesskab på forslag af Kommissionen. Denne procedure er fastlagt i EUF-Traktatens artikel 251. I specifikke tilfælde, der er fastsat i traktaterne, vedtages forordninger, direktiver eller afgørelser af Europa-Parlamentet med deltagelse af Rådet eller af Rådet med deltagelse af Europa-Parlamentet. Dette udgør en særlig lovgivningsprocedure. Efter visse bestemmelser i traktaten vedtages forordninger, direktiver og afgørelser dog som ikke lovgivningsmæssige rejsakter.

Bestemmelser i selve EU's traktatgrundlag vil også kunne have direkte virkning, jf. om EF-Traktaten Claus Gullmann og Karsten Haged-Sørensen, a.st., side 177.

Traktatbestemmelser med direkte virkning rejser dog ikke i almindelighed spørgsmål om anvendelse af proceduren i 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 rejsforskrifter, jf. den nævnte lovs § 3, stk. 2, og 1972-redegørelsen, side 108.

4. Lissabon-Traktaten og dens forhold til grundloven

4.1. Indledning og afgrænsning af problemstillingen

I det følgende vurderes forholdet mellem en række bestemmelser i Lissabon-Traktaten og grundloven.

Formålet er navnlig at vurdere, om der med Lissabon-Traktaten sker yderligere overladelse til Unionen af beføjelser, der efter grundloven tilkommer rigets myndigheder, således at gennemførelsen af Lissabon-Traktaten skal ske efter proceduren i grundlovens § 20, stk. 2.

Endvidere er formålet at afklare, om Danmarks tilslutning til Lissabon-Traktaten kan rejse andre spørgsmål i forhold til grundloven.

Under pkt. 4.2 behandles en række spørgsmål om forholdet mellem grundloven og de ændringer, der med Lissabon-Traktaten sker med hensyn til EU-institutionernes organisation, sammensætning, afstemningsregler mv.

Pkt. 4.3 vedrører de politikområder inden for Unionen, hvor der efter Justitsministeriets opfattelse kan være anledning til at overveje, om Lissabon-Traktaten indebærer, at der til Unionen overlades yderligere beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder.

Herrudover omtales under pkt. 4.4 en række tværgående bestemmelser, som kan give anledning til at overveje forholdet til grundloven. Det drejer sig bl.a. om der EU-retlige forrangsprincip, Unionens tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder samt den generelle, subsidiære hjemmelbestemmelse i artikel 308.

Under pkt. 4.5 omtales visse spørgsmål om Færøernes og Grønlands status i forhold til Lissabon-Traktaten.

Der er til Lissabon-Traktaten knyttet en række protokoller og erklæringer. Af særlig betydning for Danmark er i den forbindelse protokol nr. 21 om Danmarks stilling, som ændrer den gældende protokol nr. 5 om Danmarks stilling. Protokollen om Danmarks stilling indeholder bl.a. en bestemmelse om, at Danmark ikke deltag i en række tilfag mv., der har indvirkning på forsvarsområdet. Desuden indeholder protokollen bestemmelser, der vedrører Danmarks stilling i forhold til bestemmelser om samarbejde om retlige og indre anliggender.

Protokol nr. 17 om visse bestemmelser vedrørende Danmark med hensyn til Den Økonomiske og Monetære Union indebræjer enkelte sproglige ændringer af den nugældende protokol (nr. 26) fra 1992 om visse bestemmelser vedrørende Danmark. Der ændres ikke ved protokolens materielle indhold, hvorefter Danmark har en undtagelse med hensyn til tredje fase af Den Økonomiske og Monetære Union.

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

De følgende afsnit vil bl.a. komme ind på de af Unionens politikområder mv., hvor Justitsministeriet i sin redegørelse om traktaten om en forfatning for Europa (2004-redegørelsen) i relation til i alt 9 områder fandt, at dansk tilslutning forudsatte anvendelse af proceduren i grundlovens § 20. Det drejer sig om unionsborgers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstatens område (tilpasning af bestemmelser om pas mv.) (pkt. 4.3.2), diplomatisk beskyttelse (pkt. 4.3.3), beskyttelse af personoplysninger (pkt. 4.3.4), administrative foranstaltninger om kapitalbevægelser og betalinger, herunder indfrysning af midler (pkt. 4.3.6), grænseoverskridende trusler mod sundheden mv. (pkt. 4.3.9), rumpolitik (pkt. 4.3.10), kompetence for EU-domstolen i sager om EU-retlige tvister om intellektuelle ejendomsrettigheder (pkt. 4.3.18), Unionens tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (pkt. 4.4.3) og den generelle, subsidiære hjemmelsbestemmelse i artikel 308 (pkt. 4.4.5).

Ved udformningen af redegørelsen er anvendt den artikelnummering, som følger af Lissabon-Traktaten. Med henblik på at sikre en fortløbende nummerering af artiklerne i Traktaten om Den Europæiske Union og Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde sker der med Lissabon-Traktaten en omnummerering af artiklerne i disse traktater. De nye artikelliste fremgår af den såkaldte sammenligningstabel, som er knyttet til Lissabon-Traktaten. Denne sammenligningstabel er medtaget som bilag til redegørelsen.

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

4.2.1. Generelt

a) Lissabon-Traktaten

Der gennemføres med Lissabon-Traktaten 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. 4.2.2.

Med Lissabon-Traktaten indskrænktes en ny bestemmelse i artikel 9 B i EU-Traktaten, hvorved bl.a. hvervet som Det Europæiske Råds formand etableres. 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 9 B, stk. 5.

Det Europæiske Råds formands opgaver er fastlagt i artikel 9 B, stk. 6, 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 bestreber sig på at fremme sammenhold og konsensus i Det Europæiske Råd.

Af bestemmelsen i artikel 9 B, stk. 6, følger endvidere, at Det Europæiske Råds formand ikke må bestride et nationalt embede. Det følger herudover af artikel 201 a, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (EUF-Traktaten), at Det Europæiske Råds formand – ligesom Kommissionens formand – ikke delager i afstemninger i Det Europæiske Råd.

Med Lissabon-Traktaten indskrænktes endvidere en ny bestemmelse i artikel 9 E i EU-Traktaten. Bestemmelsen indebræjer, at Unionens højststående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik får en styrket rolle, idet den højststående repræsentant både skal være formand for Rådet for Udenrigsanliggender og samtidig være én af Kommissionens næstformænd. Efter bestemmelsen i artikel 9 E udnævnes den højststående repræsentant af Det Europæiske Råd med samtykke fra Kommissionens formand.

Unionens højststående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik varetager efter artikel 9 E 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 Lissabon-Traktaten, 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. Udenrigsministeriets redegørelse til Folketinget om Lissabon-traktaten indeholder en nærmere oversigt over de pågældende bestemmelser.

Der sker endvidere med Lissabon-Traktaten – ved indsættelse af en ny bestemmelse i artikel 9 C i EU-Traktaten samt ændring af den gældende bestemmelse i EF-Traktatens (fremover EUF-Traktatens) artikel 205 – en ændring af definitionen af et kvalificeret flertal.

I tilfælde, hvor Rådet træffer afgørelse på forslag af Kommissionen eller Unionens højststående repræsentant for udenrigsankliger og sikkerhedspolitik, 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. EU-Traktatens artikel 9 C, stk. 4. Et blokerende mindretal skal endvidere efter bestemmelsen i artikel 9 C, stk. 4, omfatte mindst 4 faldsmedlemmer, således at et kvalificeret flertal anses for opnået, hvis der ikke foreligger et sådant mindretal på mindst 4 faldsmedlemmer.

Hvis Rådet træffer afgørelse på forslag fra andre end Kommissionen eller Unionens højststående repræsentant for udenrigsankliger og sikkerhedspolitik, defineres kvalificeret flertal som mindst 72 % af Rådets medlemmer, der repræsenterer medlemsstater med mindst 65 % af Unionens befolkning, jf. EUF-Traktatens artikel 205, stk. 2.

Af bestemmelsen i EU-Traktatens artikel 9 C, stk. 5, fremgår det, at overgangsbestemmelser for definitionen af et kvalificeret flertal er fastsat i protokollen om overgangsbestemmelser.

I henhold til artikel 3 i protokollen om overgangsbestemmelser er det i den forbindelse fastsat, at den ovenfor anførte nye definition af et kvalificeret flertal finder anvendelse fra den 1. november 2014. Opgørelsesmetoden for kvalificeret flertal indtil dette tidspunkt fremgår af protokolens artikel 3, stk. 3 og 4, hvori det bl. a. er bestemt, at et kvalificeret flertal i tilfælde, hvor der træffes afgørelse på forslag af Kommissionen, defineres som mindst 255 stemmer ud af i alt 345 og repræsenterende mindst 62 % af Unionens samlede befolkning. Endvidere fremgår det af protokolens artikel 3, at den nævnte opgørelsesmetode gældende i tiden indtil 31. oktober 2014 også skal gælde inden for perioden fra den 1. november 2014 til den 31. marts 2017, hvis en medlemsstat anmoder om det i en konkret sag.

De omtalte regler i EU-Traktatens artikel 9 C, stk. 4, og EUF-Traktatens artikel 205, stk. 2, finder også anvendelse på Det Europæiske Råd, når det træffer afgørelse med kvalificeret flertal, jf. artikel 201 a, stk. 1, i EUF-Traktaten, som indsat ved Lissabon-Traktaten.

Lissabon-Traktaten indebærer også ændringer af Unionens lovgivningsprocedurer. Ændringerne betyder navnlig, at den almindelige lovgiv-

ningsprocedure finder anvendelse i væsentligt videre omfang end den tilsvarende procedure i dag, jf. herved EUF-Traktatens artikel 251 om den almindelige lovgivningsprocedure. Forordninger og direktiver vil således på flere områder end i dag skulle vedtages af såvel Europa-Parlamentet som Rådet. Som eksempel herpå kan nævnes den fælles landbrugs- og fiskeripolitik efter EUF-Traktatens artikel 37, stk. 2, hvor Europa-Parlamentet i dag alene inddrages i beslutningsproceduren ved en høring, men hvor den almindelige lovgivningsprocedure fremover vil skulle anvendes.

Om bestemmelser i Lissabon-Traktaten, 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 EUF-Traktatens artikel 251 som ændret ved Lissabon-Traktaten skal anvendes i stedet for en særlig lovgivningsprocedure, henvises til pkt. 4.4.6.

b) Forholdet til grundloven

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

Der er således f.eks. ikke tale om, at EU med det anførte fremover kan regulere nye emneområder ved retsakter med direkte virkning i forhold til borgere mv. i medlemsstaterne. 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 betøjelse til f.eks. at udstede regler med direkte virkning i forhold til borgere mv. i medlemsstaterne også anses for overlagt 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 betøjelser 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 betøjelser efter grundlovens § 20 til Unionen, og ændringerne mødvendigvis efter Justitsministeriets opfattelse heller ikke af andre grunde anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

4.2.2. Særligt om sammensætningen af Europa-Kommissionen

a) Det nuværende traktatgrundlag

De gældende regler om Europa-Kommissionens sammensætning fremgår af protokol nr. 1 til Nice-traktaten om udvidelsen af Den Europæiske Union, der trådte i kraft den 1. januar 2005, jf. protokollens artikel 4. Ordningen indebærer bl.a., at Kommissionen skal omfatte én statsborger fra hver medlemsstat, idet dette antal dog kan ændres af Rådet med enstemmighed. Herefter indebærer den pågældende ordning 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 fra dette tidspunkt skal være tale om en ordning med ligelig rotation, og at de nærmere regler herom skal vedtages af Rådet med enstemmighed.

I overensstemmelse med det anførte består Kommissionen for tiden af 27 kommissærer – én kommissær fra hver medlemsstat. De gældende regler indebærer, at antallet af medlemmer af Kommissionen med virkning fra november 2009 skal nedsættes, således at der ikke vil være en statsborger fra ethvert medlemsland i Kommissionen, og at der samtidig skal indføres en ligelig rotationsordning.

b) Lissabon-Traktaten

Med Lissabon-Traktaten fastsættes reglerne om Europa-Kommissionens sammensætning i EU-Traktatens artikel 9 D, stk. 3-5, og EUF-Traktatens artikel 211 a. Bestemmelserne har følgende ordlyd:

”Artikel 9 D

...

3. Kommissionens tjenesteperiode er fem år.

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

Kommissionen udfører sine opgaver i fuldkommen uafhængighed. Kommissionens medlemmer må hverken søge eller modtage instruktioner fra nogen regering, nogen institution, noget andet organ eller nogen anden organisation, jf. dog artikel 9 E, stk. 2. De afholder sig fra enhver handling, der er uforenelig med deres hverv eller udførelsen af deres opgaver.

4. Den Kommission, der udtræffes mellem datoen for Lissabontraktatens ikrafttrædelse og den 31. oktober 2014, skal bestå af en statsborger fra hver medlemsstat, herunder formanden for Kommissionen og Unionens højststående repræsentant for udenrigs- og sikkerhedspolitik, der skal være en af dens næstformænd.

5. Fra den 1. november 2014 skal Kommissionen bestå af et antal medlemmer, herunder formanden for Kommissionen og Unionens højststående repræsentant for udenrigs- og sikkerhedspolitik, 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 en strengt ligelig rotation mellem medlemsstaterne, der gør det muligt at afspejle den demografiske og geografiske spredning i samtlige medlemsstater. Denne ordning fastsættes med enstemmighed af Det Europæiske Råd i overensstemmelse med artikel 211a i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.”

”Artikel 211a

I overensstemmelse med artikel 9 D, stk. 5, i traktaten om Den Europæiske Union vælges Kommissionens medlemmer på grundlag af en rotationsordning fastsat med enstemmighed af Det Europæiske Råd ud fra følgende principper:

a) Medlemsstaterne behandles fuldstændigt ligeligt for så vidt angår fastlæggelsen af rækkefølgen og varigheden af deres statsborgers medlemskab af Kommissionen; følgende kan differentiere mellem det samlede antal tjenesteperioder varetaget af statsborgere fra to gyldne 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, at begrænsningen i antallet af kommissærer udskydes i 5 år fra 2009 til 2014. Hvor den gældende ordning pålægger Rådet at fastsætte begrænsningen i Kommissionens størrelse, indebærer Lissabon-traktaten, at Kommissionens størrelse i selve traktaten fastsættes til 2/3 af antallet af medlemsstater. Det Europæiske Råd vil have adgang til at ændre dette antal. Endelig udbygger bestemmelsen princippet om en ligelig rotation mellem alle medlemsstater. Ordningen indebærer, at der vil være en statsborger fra hver medlemsstat (og herunder en dansk statsborger) i Kommissionen indtil den 31. oktober 2014, og at der fra den 1. november 2014 – når antallet af medlemmer bliver reduceret til at svare til 2/3 af antallet af medlemsstater – i 2 ud af 3 af Kommissionens tjenesteperioder 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, samt pkt. 4.3.2 i 2004-redegørelsen.

Da der som nævnt under pkt. b med Lissabon-Traktaten i det væsentlige alene sker en udskydning af fristen for, hvornår antallet af kommissærer skal reduceres samt en fastsættelse af den reducerede kommissions størrelse, rejser det ovenfor anførte efter Justitsministeriets opfattelse ikke nye spørgsmål i forhold til grundloven.

4.3. Ændringer af bestemmelser inden for Unionens enkelte politikområder

4.3.1. Indledning

Med Lissabon-Traktaten gennemføres der ændringer af en række bestemmelser inden for Unionens enkelte politikområder.

I det følgende gennemgås under pkt. 4.3.2 - 4.3.20 de ændringer inden for Unionens politikområder, hvor Justitsministeriet har fundet, at der er anledning til at omtale forholdet til grundlovens § 20.

4.3.2. 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 (med kvalificeret flertal) 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 med-

lemsstaterne på folkeretligt grundlag. I december 2004 vedtog Rådet en forordning om standarder for sikkerhedselementer og biometriske identifikatorer i pas og rejsedokumenter, som medlemsstaterne udsteder (2252/2004). Forordningen er vedtaget 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 Amsterdams-Traktaten, er foranstaltninger, der vedtages i henhold til afsnit IV i EF-Traktaten, ikke bindende for Danmark. Da den nævnte forordning udbygger Schengenreglerne, har Danmark inddirekt truffet beslutning om at gennemføre forordningen i dansk ret, jf. herved artikel 5 i den nævnte protokol. Retsakten gælder ifølge artikel 5 herfter som en folkeretlig forpligtelse mellem Danmark og de øvrige medlemsstater.

For så vidt angår social sikring, kan Rådet efter EF-Traktatens artikel 42 med enstemmighed 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 ændrelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige ethversdrivende 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. 4.3.5 nedenfor. Rådet har desuden efter EF-Traktatens artikel 137, stk. 1, litra c, mulighed for at vedtage minimums-forskrifter om arbejdstagernes sociale sikring og sociale beskyttelse.

b) Lissabon-Traktaten

Med Lissabon-Traktaten foretages der visse ændringer af EF-Traktatens artikel 18 om fri bevægelighed og opholdsret.

Bestemmelsen i artikel 18 får med Lissabon-Traktaten følgende ordlyd:

"Artikel 18

1. Enhver unionsborger har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaterne og i gennemførelsesbestemmelserne hertil.

2. Såfremt en handling fra Unionens side viser sig påkrævet for at nå de faste mål, og traktaterne ikke indeholder forrøden hjemmel hertil, kan Eu-

ropa-Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure vedtages bestemmelser, der skal gøre det lettere at udøve de rettligheder, der er nævnt i stk. 1.

3. Med samme mål for øje som i stk. 1 kan Rådet, hvis traktaterne ikke indeholder fornøden hjemmel hertil, efter en særlig lovgivningsprocedure fastsætte foranstaltninger vedrørende social sikring eller social beskyttelse. Rådet træffer afgørelse med enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet.”

Endvidere indsettes der med Lissabon-Traktaten en ny bestemmelse i artikel 62, stk. 3, i EUF-Traktatens tredje del, afsnit IV om et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Bestemmelsen i artikel 62, stk. 3, har følgende ordlyd:

”Artikel 62

(...)

3. Såfremt en handling fra Unionens side viser sig påkrævet for at gøre det lettere at udøve den ret, der er nævnt i artikel 17, stk. 2, litra a), og hvis traktaterne ikke indeholder fornøden hjemmel hertil, kan Rådet efter en særlig lovgivningsprocedure fastsætte bestemmelser vedrørende pas, identitetskort, opholdsbeviser eller andre dokumenter, der er sidestillet hermed. Rådet træffer afgørelse med enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet.”

c) Forholdet til grundloven

I EUF-Traktatens artikel 18, stk. 3, indebærer, at Unionen med henblik på at sikre, at unionsborgere kan færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, (med enstemmighed i Rådet) kan vedtage foranstaltninger om social sikring og social beskyttelse. I overensstemmelse med ordlyden kan bestemmelsen kun anvendes, hvis EU- og EUF-Traktatens andre bestemmelser ikke indeholder fornøden hjemmel.

Som anført under pkt. a er der allerede i dag bl.a. med hjemmel i EF-Traktatens artikel 308 vedtaget bestemmelser om social sikring, herunder også i forhold til EU-borgere, der ikke har udøvet nogen erhvervsrettslig beskæftigelse i den medlemsstat, som de nu opholder sig i (studerende, pensionister mv.).

Bestemmelsen i EUF-Traktatens artikel 18 præciserer dermed den kompetence, som EU allerede har udøvet på andet grundlag efter EF-Traktatens artikel 308. Der kan således allerede i medfør af det nuværende traktatgrundlag vedtages foranstaltninger om social sikring og social

beskyttelse med henblik på at gøre det lettere for unionsborgere at udøve deres ret til at færdes og opholde sig frit.

ii. Bestemmelsen i EUF-Traktatens artikel 62, stk. 3, indebærer, at Unionen får kompetence til at fastsætte bestemmelser vedrørende pas, identitetskort, opholdsbeviser og andre dokumenter, der er sidestillet hermed, såfremt det er påkrævet for at gøre det lettere for unionsborgere at udøve deres ret til at færdes og opholde sig frit, og såfremt EU- og EUF-Traktatens andre bestemmelser ikke indeholder fornøden hjemmel.

Bestemmelser, der vedtages i medfør af EUF-Traktatens artikel 62, stk. 3, vil ikke være bindende for Danmark, jf. protokol nr. 5 om Danmarks stilling som ændret ved protokol nr. 21 tilknyttet Lissabon-Traktaten. Det følger således bl.a. af del I (artikel 2) i protokollen om Danmarks stilling, at ingen rejsakter, der vedtages i henhold til EUF-Traktatens tredje del, afsnit IV, er bindende for eller finder anvendelse i Danmark, jf. herom nedenfor i pkt. 4.3.19. Det følger endvidere af protokollens artikel 4, 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.

iii. På den anførte baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at dansk tilslutning til de nævnte bestemmelser i EUF-Traktatens artikel 18 og artikel 62, stk. 3 – sammenholdt med del I i protokollen om Danmarks stilling – ikke forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

4.3.3. Diplomatsk beskyttelse

a) Det nuværende traktatgrundlag

I EF-Traktatens artikel 20 første led er det fastsat, at enhver unionsborger i tredjelande, hvor den medlemsstat, hvori han er statsborger, ikke er repræsenteret, nyder diplomatisk og konsular beskyttelse fra enhver af de øvrige EU-landes diplomatiske og konsular myndigheder på samme vilkår som statsborgere i den pågældende medlemsstat. Denne regel tillægger således alle unionsborgere en ret til at få diplomatisk beskyttelse fra andre EU-landes myndigheder på samme vilkår som landets egne borgere. Det er endvidere bl.a. fastsat, at medlemsstatene indbyrdes 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 repræ-

senleret, nyder enhver medlemsstats diplomatiske og konsulære myndigheds 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, der kan sikre en sådan diplomatisk beskyttelse. Disse foranstaltninger skal i stedet fastsættes af medlemsstaternes indbyrdes. Sådanne regler er vedtaget mellem medlemsstatene ved afgørelse truffet af repræsentanter for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet den 19. december 1995.

b) Lissabon-Traktaten

Med Lissabon-Traktaten foretages der ingen indholdsmæssige ændringer i første led af artikel 20, som tillægger unionsborgerne ret til diplomatisk beskyttelse i samme omfang som et lands egne statsborgere.

Derimod indskrænktes der i bestemmelsen et nyt stykke, hvoraf det følger, at Rådet efter en særlig lovgivningsprocedure og efter høring af Europa-Parlamentet kan vedtage direktiver om de koordinations- og samarbejdsforanstaltninger, der er nødvendige for at lette den omhandlede diplomatiske og konsulære beskyttelse.

c) Forholdet til grundloven

Unionen får med Lissabon-Traktaten i EUF-Traktatens artikel 20 kompetence til at vedtage direktiver om de koordinations- og samarbejdsforanstaltninger, der er nødvendige for at gøre det lettere at yde diplomatisk og konsulær beskyttelse af unionsborgere i tredjelande.

Unionen vil således ikke kunne harmonisere nationale bestemmelser om betingelserne for at opnå diplomatisk beskyttelse eller omfanget af en sådan beskyttelse. Unionens beføjelser vil være afgrænset til at vedtage koordinations- og samarbejdsforanstaltninger med henblik på at lette medlemsstaternes diplomatiske og konsulære beskyttelse af unionsborgere i tredjelande. Det vil sige, at der er tale om foranstaltninger, som vedrører koordinations og samarbejde mellem medlemsstaternes myndigheder.

Det kan derfor ikke antages, at der med hjemmel i artikel 20 kan fastsættes bestemmelser med direkte virkning i forhold til borgere mv. i Danmark.

På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at dansk tilslutning til EUF-Traktatens artikel 20 ikke forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

Det tilføjes, at bestemmelsen i artikel 20, der tillægger unionsborgere en ret til diplomatisk beskyttelse efter de anførte kriterier, efter omstændighederne må antages at kunne have direkte virkning i forhold til borgere mv. i medlemsstatene. Dette rejser dog ikke spørgsmålet om anvendelse af proceduren i grundlovens § 20, jf. nærmere ovenfor under punkt 3.2. Bestemmelsen er i øvrigt på dette punkt uændret i forhold til de gældende bestemmelser.

4.3.4. Beskyttelse af personoplysninger

a) Det nuværende traktatgrundlag

Det nuværende traktatgrundlag indeholder i EF-Traktatens artikel 286 en bestemmelse om institutionernes beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med behandling og fri udveksling af sådanne oplysninger. Bestemmelsen angår alene institutionernes mv. og ikke medlemslandenes behandling og udveksling af sådanne oplysninger. 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 fri 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) Lissabon-Traktaten

Med Lissabon-Traktaten indskrænktes der i EUF-Traktatens artikel 16 B en bestemmelse om beskyttelse af personoplysninger. Artikel 16 B har følgende ordlyd:

”Artikel 16 B

1. Enhver har ret til beskyttelse af personoplysninger om vedkommende selv.

2. Europa-Parlamentet og Rådet fastsætter efter den almindelige lovgivningsprocedure regler for beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger foretaget af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenter samt af medlemsstaterne under udøvelse af aktiviteter, der er omfattet af EU-retten, og regler for den frie udveksling af personoplysninger. Overholdelsen af disse regler kontrolleres af uafhængige myndigheder.

Regler vedtaget på grundlag af denne artikel berører ikke de specifikke regler, der findes i artikel 25a i traktaten om Den Europæiske Union.”

Der indskrives med Lissabon-Traktaten endvidere en bestemmelse om beskyttelse af personoplysninger i artikel 25 a i EU-Traktaten. Denne bestemmelse indgår i EU-Traktatens kapitel om særlige bestemmelser om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og har følgende ordlyd:

”Artikel 25a

I overensstemmelse med artikel 16 B i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde vedtager Rådet uanset stk. 2 hert en afgørelse, der fastsætter regler for beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med medlemsstaternes behandling af personoplysninger under udøvelse af aktiviteter, der er omfattet af dette kapitel, samt regler for den frie udveksling af disse oplysninger. Overholdelsen af disse regler kontrolleres af uafhængige myndigheder.”

I artikel 2 a i protokol nr. 21 om Danmarks stilling, som er knyttet til Lissabon-Traktaten, er det herudover bestemt, at protokollens del I (artikel 2) også finder anvendelse på de regler fastsat på grundlag af EUF-Traktatens artikel 16 B, der vedrører medlemsstaternes behandling af personoplysninger under udøvelsen af aktiviteter, der er omfattet af EUF-Traktatens tredje del, afsnit IV, kapitel 4 og 5 om retligt samarbejde i straffesager og politisamarbejde. Det betyder, at regler om beskyttelse af personoplysninger vedtaget efter EUF-Traktatens artikel 16 B ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark, i det omfang de vedrører retligt samarbejde i straffesager og politisamarbejde. Se om protokollen om Danmarks stilling nærmere nedenfor i pkt. 4.3.19.

I denne forbindelse bemærkes, at det fremgår af erklæring nr. 21, som er knyttet til Lissabon-Traktaten, at det inden for retligt samarbejde i straffesager og politisamarbejde kan blive nødvendigt i medfør af EUF-Traktatens artikel 16 B at fastsætte specifikke regler om beskyttelse af

personoplysninger og om fri bevægelighed for disse oplysninger som følge af områdernes specifikke karakter.

c) Forholdet til grundloven

Som det fremgår af pkt. b, vil Unionen på grundlag af den nye bestemmelse i EUF-Traktatens artikel 16 B kunne fastsætte regler om bl.a. medlemsstaternes behandling og udveksling af personoplysninger, når de udøver aktiviteter, der er omfattet af EU-retten.

Denne adgang til at regulere bl.a. beskyttelsen af borgerne i forbindelse med behandling af personoplysninger vil ikke som hidtil kun gælde i forhold til områder, der i dag er omfattet af EF-Traktaten (det nuværende 1. søjle-samarbejde).

Unionen får således også overtaget beføjelser til at udstede regler om beskyttelse af personoplysninger i forhold til EUF-Traktatens tredje del, afsnit IV om et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed samt inden for området for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, jf. i den forbindelse EU-Traktatens artikel 25 a.

I forhold til EUF-Traktatens tredje del, afsnit IV om et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed følger der imidlertid – som nævnt under pkt. b – at artikel 2 a i protokollen om Danmarks stilling, at Danmark ikke vil være bundet af de regler vedtaget i henhold til EUF-Traktatens artikel 16 B, som vedrører medlemsstaternes behandling af personoplysninger i forbindelse med udøvelsen af aktiviteter, der falder inden for EUF-Traktatens tredje del, afsnit IV, kapitel 4 og 5 om retligt samarbejde i straffesager og politisamarbejde.

For så vidt angår beskyttelse af personoplysninger inden for området for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, følger det af EUF-Traktatens artikel 16 B, stk. 2, at regler vedtaget på grundlag af denne artikel ikke berører de specifikke regler, der findes i EU-Traktatens artikel 25 a. Det er i den forbindelse i EU-Traktatens artikel 25 a fastsat, at Rådet vedtager en afgørelse, der fastsætter regler for beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med medlemsstaternes behandling af personoplysninger under udøvelse af aktiviteter, der er omfattet af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Der fastsættes endvidere regler for den frie udveksling af disse oplysninger.

Som anført nedenfor under pkt. 4.3.20 er der ikke holdpunkter for at antage, at der inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik med Lissabon-Traktaten indføres en adgang for Unionen til at foretage en regulering med direkte virkning i forhold til borgere mv. i medlemsstatene. I overensstemmelse hermed må det antages, at regler om beskyttelse af personoplysninger, der i medfør af EU-Traktatens artikel 25 a bliver fastsat inden for området for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, ikke kan have direkte virkning i forhold til borgere mv. i Danmark.

På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at dansk tilslutning til de ændringer, der med Lissabon-Traktaten foretages i forhold til beskyttelse af personoplysninger – sammenholdt med del I i protokollen om Danmarks stilling – ikke forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

4.3.5. Social sikring

a) Det nuværende traktatgrundlag

Det nuværende traktatgrundlag indeholder i EF-Traktatens artikel 42 en bestemmelse om social sikring i forbindelse med arbejdskraftens frie 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.

Rådet træffer afgørelse med enstemmighed under hele den i artikel 251 omthandlede fremgangsmåde.”

b) Lissabon-Traktaten

Med Lissabon-Traktaten ændres EF-Traktatens artikel 42. Bestemmelsen i artikel 42 får følgende ordlyd:

”Artikel 42

Europa-Parlamentet og Rådet vedtager efter den almindelige lovgivningsprocedure 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 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.

(...)”

Efter bestemmelsen i artikel 42 i den nye affattelse kan der således efter den almindelige lovgivningsprocedure indføres foranstaltninger, som gør det muligt at sikre vandrende arbejdstagere og selvstændige samt deres ydelsesberettigede pårørende, og der er derfor tale om en ændring i forhold til den gældende bestemmelse i EF-Traktatens artikel 42, der ikke nævner social sikring af selvstændige.

Artikel 42 indeholder herudover i sidste stykke en mulighed for det enkelte medlem af Rådet til at anmode om, at et udkast til en lovgivningsmæssig retsakt, som er omfattet af bestemmelsen, forelægges for Det Europæiske Råd, hvis retsaksen vil berøre vigtige aspekter af den pågældende medlemsstats sociale sikringssystem eller berører dette systems finansielle balance (en såkaldt nødbremse).

c) Forholdet til grundloven

Som det fremgår af pkt. b, omfatter EUF-Traktatens artikel 42 også selvstændige, og bestemmelsen indebærer dermed en ændring i forhold til den gældende bestemmelse i EF-Traktaten 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. 4.3.2 ovenfor. Det vil sige, at der med Lissabon-Traktaten i forhold til artikel 42 alene sker en præcisering af en kompetence, som allerede anses for omfattet af det nuværende traktatgrundlag.

På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at dansk tilslutning til EUF-Traktatens artikel 42 ikke forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

Heller ikke det forhold, at der med Lissabon-Traktatens ændring af EF-Traktatens artikel 42 vil gælde krav om kvalificeret flertal – og ikke enstemmighed – i Rådet for at vedtage rejsakter 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.

4.3.6. Administrative foranstaltninger om kapitalbevægelser og betalinger, herunder indfrysning af midler

a) Det nuværende traktatgrundlag

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

EF-traktatens artikel 60 og 301 giver hjemmel til at vedtage foranstaltninger, der afbryder eller indskrænker de økonomiske forbindelser med et eller flere tredjelande. Unionen har med hjemmel heri og i EF-Traktatens artikel 308 vedtaget forordninger om indfrysning af midler tilhørende bestemte personer og grupper, der har forbindelse med tredjelande, og 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 eller på anden måde er direkte omfattet af de udenrigspolitiske aspekter af Unionens fælles holdninger.

b) Lissabon-Traktaten

Med Lissabon-Traktaten indføres der i den kommende EUF-Traktats tredje del, afsnit IV, om et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed følgende bestemmelse i artikel 61 H:

”Artikel 61 H

Hvis det er nødvendigt for at nå målene i artikel 61 for så vidt angår forebyggelse og bekæmpelse af terrorisme og dermed beslægtede aktiviteter, fastsætter Europa-Parlamentet og Rådet ved forordning efter den almindelige lovgivningsprocedure en ramme for administrative foranstaltninger vedrørende kapitalbevægelser og betalinger, herunder indfrysning 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 foranstaltninger for at gennemføre den i stk. 1 nævnte ramme.

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

Indfrysning af midler tilhørende organisationer med tilknytning til tredjelande er ikke omfattet af bestemmelsen i artikel 61 H. Sådanne foranstaltninger vil fremover være omfattet af EUF-Traktatens artikel 188 K (den hidtidige artikel 301), der bl.a. tilpasses, således at den giver hjemmel for vedtagelse af restriktive foranstaltninger over for fysiske og juridiske personer, grupper eller ikke-statslige enheder. Det vil således ikke længere være fornødent også at basere sådanne vedtagelser vedrørende personer med tilknytning til tredjelande på bestemmelsen i artikel 308.

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. indfrysning 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.

EUF-Traktatens artikel 61 H indebærer, at Unionen også får beføjelse 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 EUF-Traktatens artikel 61 H, og som kan have direkte virkning i medlemsstatene, vil kunne være rettet mod personer, som er involveret i terrorisme eller beslægtede aktiviteter, der vedrører forhold inden for Unionen.

Foranstaltninger, der vedtages i medfør af EUF-Traktatens artikel 61 H, vil imidlertid ikke være bindende for Danmark, jf. protokol nr. 5 om Danmarks stilling som ændret ved protokol nr. 21 tilknyttet Lissabon-Traktaten. Det følger således bl.a. af del I (artikel 2) i protokolken om Danmarks stilling, at ingen retsakter, der vedtages i henhold til EUF-Traktatens tredje del, afsnit IV, er bindende for eller finder anvendelse i Danmark, jf. herom nedenfor i pkt. 4.3.19.

På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at dansk tilslutning til EUF-Traktatens artikel 61 H – sammenholdt med del I i protokolken om Danmarks stilling – ikke forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

Heller ikke bestemmelsen i EUF-Traktatens artikel 188 K om såkaldte restriktive foranstaltninger, der har forbindelse til Unionens udenrigspolitiske aspekter, forudsætter efter Justitsministeriets opfattelse anvendelse af proceduren i grundlovens § 20. Det skyldes, at der som anført under pkt. a antages allerede i medfør af EF-Traktatens artikel 60, 301 og 308 at være hjemmel til at vedtage administrative foranstaltninger i form af bl.a. indfrysning 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.

4.3.7. 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 bl.a. i EF-Traktatens artikel 308 til som led i denne målsetting at vedtage foranstaltninger om intellektuelle rettigheder. Der kan i den forbindelse bl.a. henvises til rådsforordning 40/94 om EF-varemærker. Kommissionen har endvidere fremsat forslag til en forordning om EF-patenter med hjemmel i EF-Traktatens artikel 308.

b) Lissabon-Traktaten

Med Lissabon-Traktaten ind sættes der en bestemmelse i artikel 97 a i EUF-Traktaten, der vedrører intellektuelle ejendomsrettigheder. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”Artikel 97a

Som led i det indre markeds oprettelse eller funktion fastsætter Europa-Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure 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.

Rådet fastsætter ved forordning efter en særlig lovgivningsprocedure sprogordningen for de europæiske beskyttelsesbeviser. Det træffer afgørelse med enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet.”

Der vil således med hjemmel i EUF-Traktatens artikel 97 a kunne gennemføres foranstaltninger efter den almindelige lovgivningsprocedure vedrørende indførelse af europæiske beskyttelsesbeviser for at sikre en ensartet beskyttelse af intellektuelle ejendomsrettigheder. I den forbindelse 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 EUF-Traktatens artikel 97 a, at der etableres et udtrykkeligt 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 97 a ikke forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

4.3.8. Sport

a) Det nuværende traktatgrundlag

EUF-Traktaten indeholder ikke bestemmelser, der giver Unionen en særskilt kompetence inden for sport.

Sportsudøvelse kan imidlertid 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 vedtaget f.eks. afgørelser om idræt og uddannelse, idræt og unge, dopingbøkekæmpelse mv.

Der kan f.eks. henvises til Europa-Parlamentet og Rådets afgørelse om Det Europæiske År for Uddannelse gennem Idræt 2004 (afgørelse 291/2003), samt Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om oprettelse af programmet "Aktive unge" for perioden 2007 til 2013 (afgørelse 1719/2006). Sidsnævnte afgørelse, der er vedtaget med hjemmel i EF-Traktatens artikel 149, stk. 4, giver bl.a. mulighed for at yde støtte til volontørprojekter, som giver ungdomsgrupper mulighed for at deltage kollektivt i lokale, regionale, nationale, europæiske eller internationale aktiviteter inden for sport. Senest har Kommissionen udsendt en hvidbog om idræt den 11. juli 2007, KOM (2007) 391.

b) Lissabon-Traktaten

Med Lissabon-Traktaten ændres den gældende bestemmelse i EF-Traktatens artikel 149 om uddannelse, således at der i EUF-Traktatens artikel 149 indføres en særlig hjemmelsbestemmelse som grundlag for Unionens samarbejde om sport, herunder også amatørsport.

Det fastsættes i artikel 149, stk. 2, bl.a., at målet for Unionens indsats på området er at udvikle sportens europæiske dimension ved at fremme retfærdighed og åbenhed i sportskonkurrencer og samarbejde mellem sportsorganisationer og myndigheder samt ved at beskytte sportsudøvernes og især de unge sportsudøveres fysiske og moralske integritet.

Det fremgår endvidere af artikel 149, stk. 3, at Unionen og medlemsstatene skal fremme samarbejdet med tredjelande og med de internationale organisationer, der beskæftiger sig med uddannelsesforhold og sport, herunder navnlig Europarådet.

For at virkeliggøre de omtalte mål kan Unionen efter artikel 149, stk. 4, vedtage tilskyndelsesforanstaltninger. Sådanne foranstaltninger kan ikke indebære nogen form for harmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser.

c) Forholdet til grundloven

Som det fremgår af pkt. a, er der allerede i dag bl.a. med hjemmel i EF-Traktatens artikel 149 om uddannelse taget en række initiativer inden for området sport. Den udtrykkelige bestemmelse om sport, der med Lissabon-Traktaten bliver indsat i EUF-Traktaten, giver som nævnt hjemmel til at vedtage tilskyndelsesforanstaltninger med henblik på at udvikle sportens europæiske dimension. Tilskyndelsesforanstaltningerne vil ikke kunne omfatte harmonisering af medlemsstaternes lovgivning.

EF-Traktatens (fremover EUF-Traktatens) artikel 149, hvori bestemmelsen om sport bliver indføjet, antages ikke at kunne anvendes til at fastsætte bestemmelser, som indebærer forpligtelser eller rettigheder for borgere mv. i medlemsstaterne, og som vil kunne have direkte virkning i forhold til de pågældende.

Det må derfor efter Justitsministeriets opfattelse antages, at der efter EUF-Traktatens artikel 149 heller ikke på området for sport vil kunne fastsættes bestemmelser med direkte virkning i forhold til borgere mv. i Danmark.

På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at dansk tilslutning til EUF-Traktatens artikel 149 ikke forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

4.3.9. 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) Lissabon-Traktaten

Med Lissabon-Traktaten foretages der visse ændringer i EF-Traktatens artikel 152 om folkesundhed.

I forhold til den gældende bestemmelse i EF-Traktatens artikel 152 bliver det med Lissabon-Traktaten bl.a. tilføjet, at Unionen kan vedtage foranstaltninger til fastsættelse af høje standarder for kvaliteten og sikkerheden af lægemidler og medicinsk udstyr, jf. herved EUF-Traktatens artikel 152, stk. 4, litra c.

I erklæring nr. 32 knyttet til Lissabon-Traktaten er det om fortolkningen af bestemmelsen i EUF-Traktatens artikel 152, stk. 4, litra c, anført, at de foranstaltninger, der skal vedtages i medfør af bestemmelsen, skal tilgodeses fælles sikkerhedshensyn og have som mål at fastsætte høje kvalitets- og sikkerhedsstandarder, når nationale standarder med indvirkning på det indre marked ellers ville hindre, at der opnås et højt sundhedsbeskyttelsesniveau.

Herudover er der i EUF-Traktatens artikel 152 bl.a. tilføjet en bestemmelse om, at Unionen kan vedtage tilskyndelsesforanstaltninger, der vedrører overvågning af alvorlige grænseoverskridende sundhedsrusler, varsling i tilfælde af sådanne rusler og bekæmpelse heraf, jf. herved artikel 152, stk. 5. Af den pågældende bestemmelse følger også, at Unionen kan vedtage tilskyndelsesforanstaltninger navnlig med henblik på bekæmpelse af søttrø grænseoverskridende rusler mod sundheden samt foranstaltninger med direkte henblik på beskyttelse af folkesundheden i forbindelse med tobak og alkoholmisbrug. De pågældende foranstaltninger kan ikke indebære nogen form for harmonisering af medlemsstaternes lovgivning.

c) Forholdet til grundloven

Med de nævnte tilføjelser vil Unionen bl.a. få adgang til i medfør af EUF-Traktatens artikel 152, stk. 4, litra c, at vedtage foranstaltninger til fastsættelse af høje standarder for kvaliteten og sikkerheden af lægemidler og medicinsk udstyr. Denne adgang skal ses i sammenhæng med erklæring nr. 32, hvorefter foranstaltninger vedtaget i henhold til artikel 152, stk. 4, litra c, skal vedrøre det indre marked.

Når det gælder de omhandlede foranstaltninger om kvalitet og sikkerhed af lægemidler mv. er der allerede i dag hjemmel til at vedtage sådanne foranstaltninger efter EF-Traktatens artikel 95 om det indre marked, jf. eksempelvis Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om oprettelse af en fællesskabskodeks for humanmedicinske lægemidler (direktiv

2001/83/EF). Det vil sige, at der på dette område ikke er tale om nogen udvidelse af Unionens eksisterende beføjelser.

Unionen vil som nævnt under pkt. b herudover i medfør af EUF-Traktatens artikel 152, stk. 5, bl.a. få adgang til at vedtage foranstaltninger, der vedrører overvågning af alvorlige grænseoverskridende sundhedsrusler, varsling i tilfælde af sådanne rusler og bekæmpelse heraf samt foranstaltninger med direkte henblik på beskyttelse af folkesundheden i forbindelse med tobak og alkoholmisbrug.

Unionens beføjelser efter artikel 152, stk. 5, vil være afgrænset til at vedtage tilskyndelsesforanstaltninger, som ikke kan indebære nogen form for harmonisering af medlemsstaternes lovgivning. Det kan derfor ikke antages, at der med hjemmel i bestemmelsen kan fastsættes regler med direkte virkning for borgere mv. i Danmark.

På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at dansk tilslutning til EUF-Traktatens artikel 152 ikke forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

4.3.10. 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 den forbindelse kan det nævnes, at Kommissionen i april 2007 udsendte en meddelelse om europæisk rumpolitik til Rådet og Europa-Parlamentet. Det fremgår bl.a. heraf, at EU bør indføre et europæisk rumprogram og sørge for koordinering af rumaktiviteterne på nationalt og europæisk plan under særlig hensyntagen til brugernes behov, samt udvikle en fælles strategi for internationale forbindelser i rumsektoren. Rådet har i maj 2007 vedtaget en resolution om den europæiske rumpolitik. Det fremgår heraf bl.a., at medlemsstaterne opfordres til fortsat at støtte europæiske mål og programmer på europæisk plan, bl.a. med deres nationale programmer og aktiviteter, når det er hensigtsmæssigt, for derved at sikre effektivitet og komplementaritet i den europæiske indsats.

Hervedover er det i Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om Det Europæiske Fællesskabs 7. rammeprogram for forskning, teknologisk udvikling og demonstration (1982/2006) bl.a. fastsat, at fællesskabets ramprogram fokuserer på global miljø- og sikkerhedsovervågning til gavn for borgerne og den europæiske rumindustri konkurrenceevne.

b) Lissabon-Traktaten

Med Lissabon-Traktaten indføres der – som noget nyt i forhold til det nuværende traktatgrundlag – en særlig bestemmelse om rumpolitik i EUF-Traktatens artikel 172 a.

Bestemmelsen i artikel 172 a har følgende ordlyd:

”Artikel 172a

1. Unionen udtarbejder en europæisk rumpolitik for at fremme det videnskabelige og tekniske fremskridt, industriens konkurrenceevne og iværksættelsen af sine politikker. Med henblik herpå kan den fremme fælles initiativer, støtte forskning og teknologisk udvikling og koordinere den nødvendige indsats for at udforske og udnytte rummet.

2. For at bidrage til gennemførelsen af de mål, der er nævnt i stk. 1, fastsætter Europa-Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure de nødvendige foranstaltninger, der kan tage form af et europæisk ramprogram, uden at der er tale om nogen form for harmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser.

3. Unionen etablerer de relevante forbindelser med Den Europæiske Rumorganisation.

4. Denne artikel berører ikke de øvrige bestemmelser i dette afsnit.”

Det fremgår således bl.a. af artikel 172 a, at Unionen udtarbejder 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 172 a, stk. 1.

Hervedover er det i artikel 172 a, stk. 2, fastsat, at de nødvendige foranstaltninger, der kan tage form af et europæisk ramprogram, fastsættes af Europa-Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure. De pågældende foranstaltninger kan ikke indebære nogen form for harmonisering af medlemsstaternes lovgivning.

c) Forholdet til grundloven

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

EUF-traktatens artikel 172 a giver adgang til at vedtage foranstaltninger, der kan tage form af et europæisk ramprogram, herunder sådan 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. Bestemmelsen om rumpolitik må således antages at tage sigte på forholdet mellem EU og medlemsstatene og medlemsstaternes indbyrdes samt på støtte af bl.a. finansiel karakter fra EU.

I EUF-Traktatens artikel 172 a, stk. 2, er det udtrykkeligt fastsat, at de nødvendige foranstaltninger, som Unionen kan fastsætte for at bidrage til gennemførelsen af de mål, der er nævnt i bestemmelsens stk. 1, ikke kan indebære nogen form for harmonisering af medlemsstaternes lovgivning.

Det kan som følge af det anførte ikke antages, at Unionen med EUF-Traktatens artikel 172 a får overladt beføjelser omfattet af grundlovens § 20 til at fastsætte regler med direkte virkning i forhold til borgere mv. i Danmark.

På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at dansk tilslutning til EUF-Traktatens artikel 172 a ikke forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

4.3.11. Energilovgivning

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 udfornet 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 naturgasforsyningsikkerheden (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) Lissabon-Traktaten

Med Lissabon-Traktaten indføres der en ny bestemmelse i artikel 176 A i EUF-Traktaten. Efter bestemmelsen får Unionen en udtrykkelig kompetence til at vedtage foranstaltninger på energiområdet, herunder for at sikre energimarkedets funktion og energiforsyningsikkerheden i Unionen. Bestemmelsen i artikel 176 A har følgende ordlyd:

”Artikel 176 A

1. Som led i det indre markeds oprettelse og funktion og under hensyn til kravet om at bevare og forbedre miljøet siger Unionens politik på energiområdet mod i en ånd af solidaritet mellem medlemsstaterne:

- a) at sikre energimarkedets funktion
- b) at sikre energiforsyningsikkerheden i Unionen
- c) at fremme energieffektivitet og energibesparelser samt udvikling af nye og vedvarende energikilder og
- d) at fremme sammenkobling af energinet.

2. Europa-Parlamentet og Rådet fastsætter efter den almindelige lovgivningsprocedure de foranstaltninger, der er nødvendige for at nå de mål, der er nævnt i stk. 1, dog således at anvendelsen af andre bestemmelser i traktaterne ikke berøres herved. Disse foranstaltninger vedtages efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget.

De berører ikke en medlemsstats ret til at fastsætte betingelserne for udnyttelsen af dens energiresourcer, dens valg mellem forskellige energikilder og den generelle sammensætning af dens energiforsyning, jf. dog artikel 175, stk. 2, litra c).

3. (...)”

c) Forholdet til grundloven

Som det fremgår af pkt. a, antages det, at der allerede i dag er hjemmel i EF-Traktaten til at vedtage energipolitiske foranstaltninger. I den forbindelse må der endvidere antages, at de foranstaltninger, der kan vedtages i medfør af det eksisterende traktatgrundlag, vil være de samme foranstaltninger, som bliver omfattet af den nye bestemmelse i EUF-Traktatens artikel 176 A.

Det vil sige, at EUF-Traktatens artikel 176 A alene betyder, at der etableres et udtrykkeligt hjemmelgrundlag 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 EUF-Traktatens artikel 176 A ikke forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

4.3.12. 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. Imidlertid er turisthvervet omfattet af traktatens bestemmelser om retten til fri bevægelighed for tjenesteydelser (hotellophold, forlystelser mv.) og etableringsretten for selvstændige. Turisthvervet kan således reguleres, i det omfang der er hjemmel i traktatbestemmelser om det indre marked.

I Kommissionens meddelelse af 17. marts 2006, KOM (2006) 134 om en ny turismpolitik i EU – mod et stærkere partnerskab inden for europæisk turisme redegøres der for, hvad Kommissionen har til hensigt at gøre på turismeområdet inden for rammerne af den nuværende fællesskabslovgivning. Det anføres bl.a. heri, at Kommissionen vil indføre en ny europæisk turismpolitik, hvor hovedformålet vil være at forbedre den europæiske turistindustri konkurrenceevne og skabe flere job gennem bæredygtig vækst i turismen i Europa og på verdensplan. Videre anføres det, at Kommissionen vil fremsætte forslag til foranstaltninger om fremme af udveksling af god praksis inden for ”turisme for alle” og ”udpegning af nationale og internationale foranstaltninger, som skal støtte turismerelevante

rede SMV'er [små og mellemstore virksomheder] og etablere en proces for udvæksling af god praksis".

Også Rådet har i de senere år drøftet rammerne for den europæiske turisme. Således fremgår det senest af Rådets konklusioner om en turismepolitik fra september 2006, at Rådet opfordrer Kommissionen, medlemsstaterne, den europæiske turistindustri og andre aktører i turistsektoren til bl.a. at arbejde for at fremme bevidstheden på politisk plan om turismespørgsmål og til at tilrettelægge fælles initiativer, der belyser turismens betydning for beskæftigelse, vækst og bæredygtig udvikling samt giver mulighed for udvæksling af ekspertise og bedste praksis.

b) Lissabon-Traktaten

Med Lissabon-Traktaten indføres der en ny artikel 176 B om turisme i EUF-Traktaten. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

"Artikel 176 B

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. Europa-Parlamentet og Rådet fastsætter efter den almindelige lovgivningsprocedure 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."

Det fremgår yderligere af de nye bestemmelser i EUF-Traktatens artikel 2 A, stk. 5, og artikel 2 E om understøttende, koordinerende eller supplerende tiltag, at Unionens beføjelser vedrørende bl.a. turisme alene giver mulighed for at understøtte, koordinere eller supplere medlemsstaternes indsats, uden at denne beføjelse træder i stedet for medlemsstaternes beføjelser.

c) Forholdet til grundloven

Ligesom hidtil vil Unionen efter Lissabon-Traktatens ikrafttræden inden for rammerne af de gældende traktatbestemmelser om det indre marked kunne fastsætte regler, der regulerer turisthvervet, herunder regler med direkte virkning i forhold til borgere m.v. i medlemsstaterne.

Som det fremgår af pkt. b, vil Unionens beføjelser efter EUF-Traktatens artikel 176 B være afgrænset til – med henblik på at supplere medlemsstaternes indsats i turistsektoren – at vedtage foranstaltninger, der tilskynder til udvikling inden for sektoren eller fremmer medlemsstaternes samarbejde på området. Foranstaltningerne vil ikke kunne omfatte harmonisering af medlemsstaternes lovgivning.

EUF-Traktatens artikel 176 B må som følge af det anførte antages at tage sigte på vedtagelse af en række tilskyndelses- og samarbejdsforanstaltninger.

Bestemmelsen kan derimod ikke antages at indeholde hjemmel til at fastsætte regler, som indebærer forpligtelser eller retigheder for borgere m.v. i medlemsstaterne, og som vil kunne have direkte virkning i forhold til de pågældende.

Det er derfor Justitsministeriets opfattelse, at EUF-Traktatens artikel 176 B ikke kan antages at indeholde hjemmel til at fastsætte bestemmelser med direkte virkning i forhold til borgere m.v. i Danmark.

På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at dansk tilslutning til EUF-Traktatens artikel 176 B ikke forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

4.3.13. 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 finansiel civilbeskyttelsesinstrument (beslutning nr. 2007/162). Der kan endvidere henvises til Rådets afgørelse om oprettelse for perioden 2007-2013 af særprogrammet "Forebyggelse, beredskab og konsekvensstyring i forbindelse med terrorisme og andre sikkerhedsrelaterede risici" som en del af det generelle program om sikkerhed og beskyttelse af frihedsrettigheder (afgørelse nr. 2007/124).

b) Lissabon-Traktaten

Med Lissabon-Traktaten indskrænktes der i artikel 176 C i EUF-Traktaten en udtrykkelig hjemmelsbestemmelse om civilbeskyttelse. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

"Artikel 176 C

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. Europa-Parlamentet og Rådet fastsætter efter den almindelige lovgivningsprocedure de foranstaltninger, der er nødvendige for at bidrage til virkeliggørelsen af målene i stk. 1, uden at der er tale om nogen form for harmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser."

Det fremgår af EUF-Traktatens artikel 2 E, jf. artikel 2 A, stk. 5, at Unionens kompetence på civilbeskyttelsesområdet er en såkaldt understøttende kompetence, som alene kan indebære gennemførelse af understøttende, koordinerende eller supplerende tiltag, og som ikke kan træde i stedet for medlemsstaternes beføjelser.

c) Forholdet til grundloven

Bestemmelsen i EUF-Traktatens artikel 176 C indebærer alene, at der inden for civilbeskyttelse etableres et udtrykkeligt hjemmelsgrundlag for Unionen til at træffe understøttende, koordinerende eller supplerende foranstaltninger på et område, hvor Unionen allerede i medfør af det nuværende traktatgrundlag (EF-Traktatens artikel 308) kan træffe sådanne foranstaltninger, jf. pkt. a ovenfor.

På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at dansk tilslutning til EUF-Traktatens artikel 176 C ikke forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

4.3.14. Administrativt samarbejde

a) Lissabon-Traktaten

Med Lissabon-Traktaten indskrænktes der – som noget nyt i forhold til det nuværende traktatgrundlag – en bestemmelse i EUF-Traktatens artikel 176 D om administrativt samarbejde. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

"Artikel 176 D

1. En effektiv gennemførelse af EU-retten i medlemsstaterne er af afgørende betydning for, at Unionen kan fungere tilfredsstillende, og betragtes som et område af fælles interesse.
2. Unionen kan støtte medlemsstaternes bestræbelser for at forbedre deres administrative kapacitet til at gennemføre EU-retten. En sådan indsats kan omfatte hjælp til udveksling af oplysninger og embedsmand samt støtte til uddannelsesprogrammer. Ingen medlemsstat er forpligtet til at tage imod en sådan støtte. Europa-Parlamentet og Rådet fastsætter ved forordning efter den almindelige lovgivningsprocedure de foranstaltninger, der er nødvendige med henblik herpå, men uden at der er tale om nogen form for harmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser.
3. Denne artikel berører ikke medlemsstaternes pligt til at gennemføre EU-retten eller Kommissionens retligheder og pligter. Den berører heller ikke andre bestemmelser i traktaterne om administrativt samarbejde mellem medlemsstaterne og mellem dem og Unionen."

Det fremgår af EUF-Traktatens artikel 2 E, jf. artikel 2 A, stk. 5, at Unionens kompetence på dette område er en såkaldt understøttende kompetence, som alene kan indebære gennemførelse af understøttende, koordinerende eller supplerende tiltag, og som ikke kan træde i stedet for medlemsstaternes beføjelser.

b) Forholdet til grundloven

Som anført under pkt. a vil Unionen med bestemmelsen i EUF-Traktatens artikel 176 D få adgang til at støtte medlemsstaternes bestræbelser for at forbedre deres administrative kapacitet til at gennemføre EU-retten.

Indsatsen kan ifølge bestemmelsen omfatte hjælp til udveksling af oplysninger og embedsmænd samt støtte til uddannelsesprogrammer. De pågældende foranstaltninger kan ikke indebære nogen form for harmonisering af medlemsstaternes lovgivning. Det fremgår endvidere af bestemmelsen, at ingen medlemsstat er forpligtet til at tage imod den omhandlede støtte.

EUF-Traktatens artikel 176 D må som følge af det anførte antages at tage sigte på vedtagelse af en række foranstaltninger, der vil være rettet til medlemsstaterne, således at der ikke vil være hjemmel til at fastsætte bestemmelser med direkte virkning i forhold til borgere mv. i medlemsstatene.

På den baggrund er det Justitsministeriet opfattet, at dansk tilslutning til EUF-Traktatens artikel 176 D ikke forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

4.3.15. Samarbejde med tredjelande og humanitær bistand

a) Det nuværende traktatgrundlag

EUF-Traktaten indeholder i afsnit XX og XXI (artikel 177-181 A) bestemmelser om udviklingsarbejde og samarbejde med tredjelande.

Efter artikel 177 og artikel 179 i EF-Traktaten kan Rådet 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. Efter EF-Traktatens artikel 181 A kan Unionen endvidere iværksætte samarbejdsaktioner med tredjelande på det økonomiske, finansielle og

tekniske område, og Unionen kan vedtage foranstaltninger, der er nødvendige til gennemførelse heraf.

Inden for området humanitær bistand er der med hjemmel i EF-Traktatens artikel 179 (om økonomisk og social udvikling i udviklingslandene) og 181 A (om samarbejde med tredjelande) vedtaget Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af et stabilitetsinstrument (forordning nr. 1717/06). Forordningens mål er, at Fællesskabet skal træffe foranstaltninger vedrørende udviklingssamarbejde og finansiel, økonomisk og teknisk samarbejde med tredjelande, herunder særligt ved i en eksisterende eller begyndende krisesituation i et tredjeland at bidrage til stabilitet ved en effektiv indsats. Denne forordning supplerer Rådets forordning om humanitær bistand (forordning nr. 1257/96), som senest ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 1882/03, der bl.a. stiller finansielle ressourcer til rådighed for et langsigtet samarbejde med udviklingslandene. Endvidere er der i medfør af artikel 179 vedtaget Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af et instrument til finansiering af udviklingssamarbejde (forordning nr. 1905/06). Det fremgår heraf bl.a., at der er fastsat en vejledende finansiell bevilgning for perioden 2007-2013 på 16,897 mio. euro til finansiering af bl.a. tematiske programmer i udviklingslandene.

b) Lissabon-Traktaten

Med Lissabon-Traktaten indskrænktes der i EUF-Traktatens femte del, afsnit III om samarbejde med tredjelande og humanitær bistand et kapitel om udviklingssamarbejde, et kapitel om økonomisk, finansielt og teknisk samarbejde med tredjelande og et kapitel om humanitær bistand.

I kapitlet om udviklingssamarbejde indskrænktes der bl.a. en bestemmelse i artikel 188 E, hvorefter Unionen fastsætter de foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre politikken for udviklingssamarbejde, og som kan vedrøre flerårige samarbejdsprogrammer med udviklingslande eller programmer med en tematisk tilgang, jf. herved artikel 188 E, stk. 1.

Unionen kan i henhold til artikel 188 E, stk. 2, med tredjelande og kompetente internationale organisationer indgå aftaler, der kan bidrage til at nå bl.a. målene i artikel 188 D, stk. 1, om udviklingssamarbejde. Det er i bestemmelsen anført, at dette ikke berører medlemsstaternes kompetence til at forhandle i internationale organer og indgå aftaler.

Endvidere indskrives der i EUF-Traktatens kapitel om samarbejde med tredjelande en bestemmelse i artikel 188 H, hvoraf det bl.a. følger, at Unionen med forbehold af de øvrige bestemmelser i traktaterne – herunder især bestemmelserne i kapitlet om udviklings samarbejde – iværksætter samarbejdsforanstaltninger med andre tredjelande end udviklingslande på det økonomiske, finansielle og tekniske område, herunder bistandsforanstaltninger især på det finansielle område.

Inden for rammerne af deres respektive beføjelser samarbejder Unionen og medlemsstaterne med tredjelande og med kompetente internationale organisationer, jf. artikel 188 H, stk. 3. De nærmere bestemmelser vedrørende Unionens samarbejde kan nedfældes i aftaler mellem Unionen og de pågældende tredjeparter. Bestemmelsen berører ikke medlemsstaternes kompetence til at forhandle i internationale organer og indgå internationale aftaler.

Endelig indskrives der i EUF-Traktatens kapitel om humanitær bistand en særskilt hjemmelsbestemmelse i artikel 188 J om humanitær bistand, hvoraf det bl.a. følger, at Unionen i specifikke situationer kan 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.

c) Forholdet til grundloven

Som nævnt under pkt. a kan foranstaltninger, der vedrører udviklings-samarbejde, samarbejde med tredjelande og humanitær bistand, allerede i dag gennemføres efter bestemmelserne i EF-Traktatens afsnit XX og XXI om udviklings samarbejde og samarbejde med tredjelande.

Bestemmelserne i EUF-Traktatens artikel 188 E, 188 H og 188 J kan derfor ikke antages at indebære en udvidelse af Unionens beføjelser.

Det vil sige, at bestemmelserne i EUF-Traktatens artikel 188 E, 188 H, og 188 J alene indeholder en præcisering af hjemmelsgrundlaget for Unionen til at regulere et område, som Unionen allerede efter de nuværende afsnit om udviklings samarbejde og samarbejde med tredjelande i EF-Traktaten kan regulere.

På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at dansk tilslutning til EUF-Traktatens artikel 188 E, 188 H og 188 J ikke forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

4.3.16. Internationale aftaler

a) Det nuværende traktatgrundlag

Efter det nuværende traktatgrundlag er der i en række bestemmelser udtrykkelig hjemmel for henholdsvis Fællesskabet og Unionen til at indgå internationale aftaler. Som eksempel herpå kan der bl.a. henvises til EF-Traktatens artikel 133 om den fælles handelspolitik, EF-Traktatens artikel 175, jf. artikel 174, om miljø og EF-Traktatens artikel 181 om udviklings samarbejde.

For så vidt angår Fællesskabets kompetence til at indgå internationale aftaler, følger det endvidere af EF-domstolens praksis, at denne kompetence (eksterne kompetence) – ud over de udtrykkelige bestemmelser i EF-Traktaten – efter omstændighederne også kan udledes af såvel traktatens bestemmelser, der indeholder hjemmel til at fastsætte regler inden for EU (intern regelfastsættelse) som af retsakter udstedt af Fællesskabets institutioner, jf. herved sag nr. 22/70, Kommissionen mod Rådet (AETR-sagen), hvor EF-domstolen for første gang fastslog dette princip. Dommens præmisser i AETR-sagen er blevet bekræftet i EF-domstolens senere praksis.

Efter EF-domstolens praksis har Fællesskabet derudover en sådan eksternt kompetence i de tilfælde, hvor fællesskabslovgiver har vedtaget fællesskabsregler, der udtrykkeligt giver Fællesskabets institutioner kompetence til at indgå aftaler med tredjelande.

Foruden de nævnte tilfælde har Fællesskabet også kompetence til at indgå internationale aftaler i de få tilfælde, hvor den interne kompetence kun kan udnyttes formålstjenligt sammen med en eksternt kompetence, således at det er nødvendigt at indgå en international aftale af hensyn til virkeliggørelsen af et af Fællesskabets mål, jf. Udtalelse 1/76 (Fiodobadsagen) og senest sag C-467/98 (Open Skes).

b) Lissabon-Traktaten

Med Lissabon-Traktaten indskrives der i EUF-Traktatens artikel 188 L en bestemmelse om Unionens adgang til at indgå internationale aftaler. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”Artikel 188 L

1. Unionen kan indgå en aftale med et eller flere tredjelande eller en eller flere internationale organisationer, når der i traktaterne er fastsat bestemmelser herom, eller når indgåelsen af en aftale enten er nødvendig for i forbindelse med Unionens politikker at nå et af de mål, der er fastlagt i traktaterne, eller er foreskrevet i en juridisk bindende EU-retsakt, eller kan berøre fælles regler eller ændre deres rækkevidde.

2. De aftaler, som Unionen indgår, er bindende for EU-institutionerne og medlemsstaterne.”

Under pkt. 2.3.2.3. omtales det bl.a., at der i EF-Domstolens praksis foreligger udtalelser, der mest nærliggende må forstås således, 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 bestemmelsen om internationale aftaler i EUF-Traktatens artikel 188 L, 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, men ikke i forhold til det pågældende tredjeland mv.

Proceduren for forhandling og indgåelse af aftaler mellem Unionen og tredjelande eller internationale organisationer fremgår af EUF-Traktatens artikel 188 N, hvor der bl.a. er fastsat regler om bemyndigelse til at indlede forhandlinger, regler om vedtagelse af forhandlingsdirektiver og bemyndigelse til at undertegne en aftale samt regler om indgåelse af aftaler. Bestemmelsen i artikel 188 N er i vidt omfang en videreførelse af den gældende bestemmelse i EF-Traktatens artikel 300.

c) Forholdet til grundloven

Om spørgsmålet om Unionens adgang til at indgå internationale aftaler med tredjelande mv. og forholdet til grundlovens § 20 henvises til pkt. 2.3.2.3. ovenfor.

Som det fremgår af pkt. a, har EF-domstolen allerede på grundlag af det nuværende traktatgrundlag fastslået, at Fællesskabets kompetence til at indgå internationale aftaler ikke alene kan følge af en udtrykkelig hjemmel i EF-Traktaten eller en fællesskabsretsakt, hvor fællesskabslovgiver har givet Fællesskabet en kompetence til at indgå en international aftale, men også implicit kan udledes af andre traktatbestemmelser og af retsakter, som i medfør af de nævnte bestemmelser er udstedt af Fællesskabets institutioner. Herudover er det fastslået, at Fællesskabet har en kompe-

tence i de tilfælde, hvor det er nødvendigt, at Fællesskabet indgår en international aftale for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål.

Fællesskabets nuværende kompetence til at indgå internationale aftaler er kodificeret i EUF-Traktatens artikel 188 L. Bestemmelsen indberører således alene, at der etableres et udtrykkeligt hjemmelgrundlag for Unionens adgang til at indgå aftaler med tredjelande eller internationale organisationer, der svarer til den adgang til at indgå internationale aftaler, som Unionen ifølge EF-domstolens praksis allerede har i dag.

På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at dansk tilslutning til artikel 188 L ikke forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

4.3.17. Solidaritetsbestemmelsen

a) Lissabon-Traktaten

Med Lissabon-Traktaten ind sættes der – som noget nyt i forhold til det nuværende traktatgrundlag – en bestemmelse i artikel 188 R i EUF-Traktaten om, at medlemsstaterne er forpligtede til at bistå hinanden ved terrorangreb og katastrofer. Denne solidaritetsbestemmelse har følgende ordlyd:

”Artikel 188 R

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. 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.

3. De nærmere regler for Unionens gennemførelse af denne solidaritetsbestemmelse fastlægges ved en afgørelse vedtaget af Rådet på fælles forslag af Kommissionen og Unionens højststående repræsentant for udenrigsaffægender og sikkerhedspolitik. Når denne afgørelse har indvirkning på forsvarsområdet, træffer Rådet afgørelse i henhold til artikel 15b, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Union. Det underretter Europa-Parlamentet herom.

I forbindelse med dette stykke og med forbehold af artikel 207 bis' s 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 61 D, der, når det er relevant, forelægger Rådet fælles udtalelser.

4. 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. 37, som er tilknyttet Lissabon-Traktaten, 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 artikel 188 R 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. 48, der er tilknyttet protokol nr. 21 om Danmarks stilling, bl.a. anført følgende:

"Konferencen bemærker desuden, at Danmark på grundlag af erklæringen fra konferencen til artikel 188 R erklærer, at dansk deltagelse i tillæg eller retsakter i henhold til artikel 188 R 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. 48, vil en afgørelse efter artikel 188 R alene finde anvendelse for Danmark, i det omfang dette er i overensstemmelse med bestemmelserne i protokollen om Danmarks stilling i forhold til samarbejde inden for forsvarsområdet og inden for EUF-Traktatens tredje del, afsnit IV, om et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

I praksis vil dette efter Justitsministeriets opfattelse indebære, at de bestemmelser i afgørelser i medfør af artikel 188 R, der vil finde anvendel-

se for Danmark, vil angå foranstaltninger, der som udgangspunkt også vil kunne gennemføres efter EUF-Traktatens artikel 176 C 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 civilbeskyttelsesområder. Inddertil 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 EUF-Traktatens artikel 188 R ikke forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

Som nævnt vil foranstaltninger i afgørelser efter artikel 188 R alene finde anvendelse for Danmark, i det omfang dette er i overensstemmelse med bestemmelserne i protokollen om Danmarks stilling i forhold til samarbejde inden for forsvarsområdet og inden for EUF-Traktatens tredje del, afsnit IV om et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Det er derfor ikke i nærværende sammenhæng relevant at tage stilling til, hvorvidt dansk deltagelse i andre foranstaltninger i sådanne afgørelser – det vil sige foranstaltninger, som Danmark i overensstemmelse med protokollen om Danmarks stilling ikke deltager i – ville indebære overladelse af beføjelser omfattet af grundlovens § 20.

Om EUF-Traktatens artikel 176 C om civilbeskyttelse henvises til pkt. 4.3.13, hvor det antages, at denne bestemmelse alene indebærer, at der etableres et udtrykkeligt hjemmelsgrundlag for Unionen til at regulere et område, som Unionen allerede i medfør af det nuværende traktatgrundlag (EF-Traktatens artikel 308) kan regulere.

4.3.18. Kompetence for EU-domstolen i sager om EU-retlige 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. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

"Artikel 229 A

Med forbehold af denne traktats øvrige bestemmelser kan Rådet med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet vedtage bestemmelser med henblik på at tillægge Domstolen kompetence i et omfang, der fastsættes af Rådet, til at afgøre tvister vedrørende anvendelsen af retsakter vedtaget på grundlag af denne traktat,

hvorved der indføres fællesskaberetlige industrielle ejendomsrettigheder. Rådet henstiller til medlemsstaterne at vedtage disse bestemmelser i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser.”

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 fællesskaberetlige 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.

Rådet har ikke på nuværende tidspunkt truffet beslutning om at tillægge Domstolen kompetence på området i henhold til artikel 229 A.

b) Lissabon-Traktaten

Med Lissabon-Traktaten sker der alene visse sproglige tilpasninger i EF-Traktatens artikel 229 A. Bestemmelsen har med Lissabon-Traktaten følgende ordlyd:

”Artikel 229 A

Med forbehold af traktatens øvrige bestemmelser kan Rådet med enstemmighed efter en særlig lovgivningsprocedure og efter høring af Europa-Parlamentet vedtage bestemmelser med henblik på at tillægge Den Europæiske Unions Domstol kompetence i et omfang, der fastsættes af Rådet, til at afgøre tvister vedrørende anvendelsen af retsakter vedtaget på grundlag af traktatene, hvorved der indføres europæiske intellektuelle ejendomsrettigheder. Disse bestemmelser træder i kraft, når medlemsstaterne har godkendt dem i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser.”

c) Forholdet til grundloven

Som nævnt i pkt. b sker der med Lissabon-Traktaten alene visse sproglige tilpasninger af EUF-Traktatens artikel 229 A, som derfor ikke rejser spørgsmål i forhold til grundloven.

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

4.3.19.1. 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 asyl, indvandring, de resterede 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 ”Politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager”.

b) Danmarks deltagelse i det nuværende samarbejde

Ifølge Edinburg-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 fuld 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) Lissabon-Traktaten

Med Lissabon-Traktaten bliver bestemmelserne om samarbejdet om grænsekontrol, visum, asyl og indvandring samt om civilretlig samarbejde, retligt samarbejde i straffesager og politisamarbejde samlet i EUF-Traktatens tredje del, afsnit IV.

Afsnit IV – der har overskriften "Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed" – indeholder fem kapitler. I kapitel 1 er der fastsat en række almindelige bestemmelser, herunder artikel 61 der har følgende ordlyd:

"Artikel 61

1. Unionen udgør et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, hvor de grundlæggende rettigheder og medlemsstaternes forskellige retssystemer og retsstrukturer 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 tredjelandsstatsborgere. I forbindelse med dette afsnit sidestilles statsløse med tredjelandsstatsborgere.
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 indrydes tilnærmelse af medlemsstaternes straffelovgivning.
4. Unionen letter adgangen til domstolene, navnlig på grundlag af principper om gensidig anerkendelse af retsafgørelser og udenretslige afgørelser om civilretlige spørgsmål."

Unionens samarbejde om grænsekontrol, visum, asyl og indvandring er fastlagt i kapitel 2 (artikel 62–63b). Heraf fremgår det bl.a., at Unionen i overensstemmelse med den almindelige lovgivningsprocedure fastsætter foranstaltninger om en fælles politik for visa, personkontrol ved de ydre grænser, et fælles europæisk asylsystem, indrejsepolitik, forebyggelse og bekæmpelse af ulovlig indvandring, herunder udsendelse, samt fremme af integration af tredjelandsstatsborgere.

Kapitel 3 (artikel 65) vedrører samarbejde om civilretlige spørgsmål. I medfør heraf kan der bl.a., navnlig når det er nødvendigt for det indre markedes funktion, efter den almindelige lovgivningsprocedure vedtages

foranstaltninger, der skal sikre gensidig anerkendelse mellem medlemsstatene 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 kapitel 4 (artikel 69 A–69 E) reguleres det retlige samarbejde i straffesager. Bestemmelsen i artikel 69 A omhandler i den forbindelse bl.a. samarbejdet om gensidig anerkendelse af domme og retsafgørelser, og bestemmelsen giver bl.a. Unionen kompetence til efter den almindelige lovgivningsprocedure at vedtage foranstaltninger om at forebygge og løse konflikter mellem medlemsstaterne om retternes kompetence.

Der kan efter artikel 69 B, stk. 1, ved direktiver vedtaget efter den almindelige lovgivningsprocedure fastsættes minimumsregler for, hvad der i forhold til visse nærmere fastlagte kriminalitetsområder skal anses for strafbare handlinger, samt straffene herfor. Når indrydes tilnærmelse af strafferetlige bestemmelser viser sig absolut nødvendig for at sikre effektiv gennemførelse af en EU-politik på et område, der er omfattet af harmoniseringsforanstaltninger, kan der endvidere efter bestemmelsen i artikel 69 B, stk. 2, ved direktiver fastsættes minimumsregler for, hvad der skal anses for strafbare handlinger, samt straffene herfor. Sådanne direktiver skal vedtages efter den samme procedure som de pågældende harmoniseringsforanstaltninger.

EF-Domstolen har i en dom af 13. september 2005, sag C-176/03, Kommissionen mod Rådet (den såkaldte miljøssag), og i dom af 23. oktober 2007, sag C-440/05, Kommissionen mod Rådet (den såkaldte skibsforureningssag) fastslået, at både EF-Traktatens artikel 175 (om den fælles miljøpolitik) og EF-Traktatens artikel 80, stk. 2, (om den fælles transportpolitik) giver fællesskabslovgiver adgang til at fastsætte fællesskabsbestemmelser om, hvad der skal anses for strafbare handlinger. På baggrund af disse domme er der grund til at tro, at EF-Domstolen vil finde, at der også på andre politikområder i EF-Traktaten kan udtledes en tilsvarende hjemmel. Samtidig har Domstolen dog i skibsforureningssagen fastslået, at EF-Traktaten ikke indeholder en adgang for fællesskabslovgiver til at pålægge medlemsstaterne at indføre bestemte straffyper eller straffiveauer.

Fremover vil der med indsættelsen af artikel 69 B, stk. 2, i EUF-Traktaten findes en udtrykkelig hjemmel i EU's traktatgrundlag til at fastsætte bestemmelser om, hvad der skal anses for strafbare handlinger, og i tilknytning hertil bestemte straffyper og straffiveauer. Om foranstaltninger, der vedtages i medfør af EUF-Traktatens artikel 69 B, stk. 2, bemærkes, at de ikke vil være bindende for Danmark, jf. protokollen om Danmarks stilling.

Det netop anførte om anvendelsen af EUF-traktatens artikel 69 B, stk. 2, vil også gælde i forhold til EUF-Traktatens artikel 27 a (EF-Traktatens artikel 135)

om toldsamarbejde og artikel 280 om bekæmpelse af svig. Der foretages visse ændringer af bestemmelserne, herunder navnlig i form af en ophævelse af den tidligere angivelse af, at foranstaltninger vedtaget efter bestemmelserne ikke berører anvendelsen af medlemsstaternes strafferet eller retsplejeregler.

Det må antages, at fastsættelse af bestemmelser om, hvad der på de enkelte politikområder – og herunder også området for toldsamarbejde og bekæmpelse af svig – skal anses for strafbare handlinger, fremover vil skulle ske med henvisning til den nævnte udtrykkelige hjemmelsbestemmelse i EUF-Traktatens artikel 69 B, stk. 2.

Efter artikel 69 E får Unionen kompetence til ved forordning 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 kapitel 5 (artikel 69 F–69 H). I artikel 69 F er det fastsat, at der som led i dette samarbejde, der inddrager alle kompetente myndigheder inden for forebyggelse, afsjøgning og efterforskning af strafbare handlinger, kan fastlægges foranstaltninger om bl.a. indsamling, opbevaring, behandling, analyse og udveksling af relevante oplysninger. Artikel 69 G, der vedrører Europol, fastslår bl.a., at Europol's 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 Europol's operative aktioner skal efter artikel 69 G, stk. 3, foretages i samarbejde og i forråelse 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 EUF-Traktatens tredje del, afsnit IV, finder traktatens almindelige bestemmelser i artikel 188 L–188 N anvendelse. Der henvises til pkt. 4.3.16 ovenfor.

I erklæring nr. 36 knytter til Lissabon-Traktaten bekræftes det, at medlemsstatene kan forhandle og indgå aftaler med tredjelande eller internationale organisationer på de områder, der er omfattet af EUF-Traktatens tredje del, afsnit IV, kapitel 3, 4 og 5 (samarbejde om civile retlige spørgsmål, retligt samarbejde i straffesager og politisamarbejde), for så vidt disse aftaler overholder EU-retten.

Det er i artikel 9 i protokollen om overgangsbestemmelser, der efter Lissabon-Traktaten skal knyttes som bilag til EU-Traktaten og EUF-Traktaten, fastsat, at bl.a. retsvirkningen af retsakter vedtaget under den hidtidige søjle 3 bevares, så længe disse retsakter ikke er ophævet, annulleret eller ændret. Om domstolskontrol i forhold til sådanne bestående retsakter om politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager er det i artikel 10, stk. 1-3, i protokollen fastsat, at den hidtidige begrænsede domstolskontrol for retsakter inden for det hidtidige 3. søjle-samarbejde fortsætter i en overgangsperiode på 5 år fra Lissabon-Traktatens ikrafttræden. Derefter sker der automatisk overgang til fuld domstolskontrol. Hvis en retsakt fra det tidligere 3. søjle-samarbejde ændres inden udløbet af den 5-årige overgangsperiode, indtræder der fuld domstolskontrol i forhold til den ændrede retsakt for de medlemsstater, der deltager i ændringen. Om EU-domstolens kompetence i forhold til Danmark på det omtalte område henvises til pkt. d nedenfor, herunder særligt artikel 2 i protokollen om Danmarks stilling, som tilpasset ved Lissabon-Traktaten.

For så vidt angår den særlige bestemmelse i EUF-Traktatens artikel 61 H om administrative foranstaltninger om kapitalbevægelser og betalinger, herunder indfrysning af midler, henvises nærmere til pkt. 4.3.6, ovenfor. Endvidere henvises der, for så vidt angår den særlige bestemmelse i EUF-Traktatens artikel 62, stk. 3, om fastsættelse af bestemmelser vedrørende pas, identitetskort, opholdsbeviser eller andre dokumenter, der er sidestillet hermed, til pkt. 4.3.2, ovenfor. Om beskyttelse af personoplysninger inden for EUF-Traktatens tredje del, afsnit IV, henvises til omtalen af beskyttelse af personoplysninger i pkt. 4.3.4 ovenfor.

d) Protokol nr. 21 om Danmarks stilling

Protokol nr. 21, som er knyttet til Lissabon-Traktaten, indebærer visse tekniske tilpasninger af den gældende protokol nr. 5 om Danmarks stilling.

Om indholdet af protokollen – som tilpasset ved Lissabon-Traktaten – kan oplyses følgende:

Bestemmelserne i del I (artikel 1-4) i protokollen om Danmarks stilling vedrører den danske stilling i forhold til foranstaltninger, der vedtages i medfør af EUF-Traktatens tredje del, afsnit IV. I protokollens artikel 1 og 2 er der fastsat følgende:

”Artikel 1

Danmark deltager ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til tredje del, afsnit IV, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (...)

Artikel 2

Ingen af bestemmelserne i tredje del, afsnit IV, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, ingen foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til nævnte afsnit, ingen bestemmelser i internationale aftaler indgået af Unionen i henhold til nævnte afsnit og ingen afgørelser truffet af Den Europæiske Unions Domstol om fortolkning af sådanne bestemmelser eller foranstaltninger eller foranstaltninger, der er ændret eller kan ændres i henhold til dette afsnit, er bindende for eller finder anvendelse i Danmark; ingen af disse bestemmelser, foranstaltninger eller afgørelser berører på nogen måde Danmarks beføjelser, rettigheder og forpligtelser; ingen af disse bestemmelser, foranstaltninger eller afgørelser berører på nogen måde gældende fællesskabsret eller EU-ret eller udgør en del af EU-retten, således som de finder anvendelse på Danmark. Især er EU-retsakter på området politisamarbejde og retligt samarbejde i straffesager, der er vedtaget inden Lissabontraktatens ikrafttrædelse, og som ændres, fortsat bindende for og finder anvendelse i Danmark uændret."

Som det fremgår, deltager Danmark ikke i vedtagelsen af retsakter med hjemmel i EUF-Traktatens tredje del, afsnit 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 EUF-Traktatens tredje del, afsnit IV, af foranstaltninger vedtaget i henhold til afsnit IV, af bestemmelser i internationale aftaler, som Unionen indgår i henhold til afsnit IV, eller af afgørelser truffet af Domstolen om fortolkning af sådanne bestemmelser eller foranstaltninger eller foranstaltninger, der er ændret eller kan ændres i henhold til EUF-Traktatens tredje del, afsnit IV. De omhandlede bestemmelser og foranstaltninger finder heller ikke anvendelse i Danmark.

Sidste punktum i protokollens artikel 2 sikrer, at retsakter på området for politisamarbejde og retligt samarbejde i straffesager, der er vedtaget inden Lissabon-Traktatens ikrafttræden, fortsat vil være bindende for og finde anvendelse i Danmark i deres hidtidige form (på mellemstatligt grundlag), selv om de efterfølgende ændres i medfør af Lissabontraktaten. Hvis en sådan retsakt imidlertid ikke blot ændres, men ophæves og erstattes af en ny retsakt, følger det af forbeholdet, at Danmark ikke længere kan deltage i retsakten.

I det omfang en retsakt måtte indeholde både bestemmelser, der vedtages på grundlag af EUF-Traktatens tredje del, afsnit IV, og bestemmelser,

der vedtages på grundlag af andre afsnit i EUF-Traktaten, vil de førstnævnte bestemmelser vedtaget på grundlag af EUF-Traktatens tredje del, afsnit IV, ikke være bindende for Danmark. Dette er forudsætningsvis lagt til grund i erklæring nr. 48 tilknyttet Lissabon-Traktaten om protokollen om Danmarks stilling, hvor der om sådanne tværgående retsakter angives følgende om Danmarks stemmeafgivning:

"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 rejsgrundlag 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 7 er det bestemt, at Danmark til enhver tid i overensstemmelse med sine forfavningsmæssige bestemmelser kan meddele de øvrige medlemsstater, at Danmark ikke længere ønsker at anvende protokollen eller dele heraf.

e) Forholdet til grundloven

Da Unionen efter EUF-Traktatens tredje del, afsnit IV, om et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed vil have overstatslige beføjelser bl.a. til at vedtage foranstaltninger 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 det er redegjort nærmere for under pkt. d, er det fastsat i protokollen om Danmarks stilling, at ingen retsakter, der vedtages i henhold til EUF-Traktatens tredje del, afsnit IV, er bindende for eller finder anvendelse i Danmark, jf. herved artikel 2 i protokollens del I.

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

Det samme vil gælde retsakter, som til virkeliggørelsen af de mål, der omfattes af det nævnte afsnit IV, måtte blive understøttet med hjemmel i bestemmelsen i EUF-Traktatens artikel 308, herunder i kombination med retsakter, der vedtages i henhold til traktatens tredje del, afsnit IV.

Ligeledes vil ingen bestemmelser i internationale aftaler indgået af Unionen inden for EUF-Traktatens tredje del, afsnit IV, være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at EUF-Traktatens tredje del, afsnit IV, sammenholdt med del I i protokollen om Danmarks stilling, ikke forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20. Der overlades således i forhold til Danmark ikke yderligere beføjelser, der efter grundloven tilkommer rigets myndigheder.

I artikel 6 i protokollen om Danmarks stilling som ændret ved Lissabon-Traktaten, 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 tredjelands, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af medlemsstaternes ydre grænser, eller foranstaltninger vedrørende en ensartet udformning af visa. Baggrunden er, at denne del af visumpolitikken allerede found for Maastricht-traktaten var omfattet af EF-Traktaten (1. søjle). Protokollens artikel 6 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.

4.3.19.2. Særligt om artikel 8 i protokollen om Danmarks stilling og bilaget til protokollen

a) Indledning

Efter artikel 8 i protokollen om Danmarks stilling som ændret ved Lissabon-Traktaten kan Danmark til enhver tid i overensstemmelse med sine forfatningsmæssige bestemmelser meddele de andre medlemsstater, at protokollens 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 8. Nedenfor er der derfor en omtale af bilaget og dens forhold til grundloven.

b) Bilaget til protokollen om Danmarks stilling

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 EUF-Traktatens tredje del, afsnit IV. Det følger således af bilagets artikel 1 og 2, at Danmark som udgangspunkt ikke deltager i vedtagelsen af retsakter med hjemmel i EUF-Traktatens tredje del, afsnit IV, og at sådanne retsakter

endvidere som udgangspunkt ikke er bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

Den væsentligste forskel mellem protokollens del I og bilaget er ordning, som er fastlagt i bilagets artikel 3 og 4, og som giver Danmark mulighed for at deltage i retsakter, der har hjemmel i EUF-Traktatens tredje del, afsnit 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 tredje del, afsnit IV, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, skriftligt meddele Rådets formand, at Danmark 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 tredje del, afsnit IV, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde meddele Rådet og Kommissionen, at Danmark ønsker at acceptere foranstaltningen. I så fald finder proceduren i nævnte traktats artikel 280 F, stk. 1, tilsvarende anvendelse.”

Som det fremgår, vil Danmark i forhold til et forslag til foranstaltning, der skal vedtages med hjemmel i EUF-Traktatens tredje del, afsnit IV, efter de nærmere regler i bilagets artikel 3 kunne meddele, at Danmark ønsker at deltage i behandlingen og vedtagelsen af det pågældende forslag. Med hensyn til en allerede vedtaget foranstaltning med hjemmel i EUF-Traktatens tredje del, afsnit IV, kan Danmark endvidere efter de nærmere regler i bilagets artikel 4 meddele, at Danmark ønsker at acceptere 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 vedtagelsen af foranstaltninger i henhold til EUF-Traktatens tredje del, afsnit IV, hvorved en eksisterende foranstaltning, som Danmark er bundet af, ændres, er der fastsat følgende i bilagets artikel 5:

”Artikel 5

1. Bestemmelserne i denne protokol finder anvendelse på Danmark, også for så vidt angår foranstaltninger, der er foreslået eller vedtaget i medfør af tredje del, afsnit IV, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, og som ændrer en eksisterende foranstaltning, som Danmark er bundet af.

2. I tilfælde, hvor Rådet, der træffer afgørelse på forslag af Kommissionen, beslutter, at Danmarks ikke-deltagelse i den ændrede udgave af den eksisterende foranstaltning gør denne foranstaltning uanvendelig for andre medlemsstater eller Unionen, kan det imidlertid tilskynde Danmark til at give meddelelse i henhold til artikel 3 eller 4. I forbindelse med artikel 3 begynder en ny periode på to måneder at løbe fra datoen for Rådets afgørelse.

Hvis Danmark ved udløbet af denne periode på to måneder fra Rådets afgørelse ikke har givet meddelelse i henhold til artikel 3 eller 4, ophører den eksisterende foranstaltning med at være bindende for og finde anvendelse på Danmark, medmindre Danmark har givet meddelelse i henhold til artikel 4 inden ændringsforanstaltningens ikrafttrædelse. Dette har virkning fra datoen for ændringsforanstaltningens ikrafttrædelse eller fra udløbet af perioden på to måneder, alt eller hvilken dato der er den seneste.

I forbindelse med dette stykke træffer Rådet efter en indgående drøftelse af sagen afgørelse med et kvalificeret flertal af de af dens medlemmer, som repræsenterer medlemsstater, der deltager eller har deltaget i vedtagelsen af ændringsforanstaltningen. Kvalificeret flertal i Rådet defineres som angivet i artikel 205, stk. 3, litra a), i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

3. Rådet, der træffer afgørelse med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen, kan beslutte, at Danmark skal bære eventuelle direkte finansielle konsekvenser, der måtte opstå som en nødvendig og uundgåelig følge af, at Danmark ikke længere deltager i den eksisterende foranstaltning.

4. Denne artikel berører ikke artikel 4.”

Som det fremgår, vil protokolens bestemmelser også finde anvendelse i forhold til foranstaltninger i medfør af EUF-Traktatens tredje del, afsnit IV, der ændrer en eksisterende foranstaltning, som Danmark er bundet af. Danmark vil i den forbindelse i medfør af artikel 5 i bilaget til protokollen kunne tilskyndes til at give meddelelse i henhold til bilagets artikel 3 eller 4 i tilfælde, hvor Danmarks ikke-deltagelse i den ændrede udgave af den eksisterende foranstaltning ellers vil gøre foranstaltningen uanvende-

lig for andre medlemsstater eller Unionen. Hvis Danmark i denne situation vælger ikke at give meddelelse i henhold til artikel 3 eller 4, vil den eksisterende foranstaltning ophøre med at være bindende for eller finde anvendelse på Danmark, medmindre Danmark giver meddelelse i henhold til artikel 4 inden ikrafttrædelsen af ændringsforanstaltningen.

Om virkningen af, at en foranstaltning er bindende for Danmark i medfør af artikel 3 eller 4, er der i bilagets artikel 8 bestemt, at de relevante bestemmelser i traktaterne i givet fald finder anvendelse for Danmark for så vidt angår den pågældende foranstaltning.

Hvis Danmark f.eks. i medfør af bilagets artikel 3 meddeleler, at Danmark deltager i behandlingen og vedtagelsen af et forslag til forordning, vil den vedtagne forordning således blive bindende i alle enkeltheder og gælde umiddelbart i Danmark, jf. herved EUF-Traktatens artikel 249. På samme måde vil en meddelelse efter bilagets artikel 4 om, at Danmark f.eks. vil acceptere et allerede vedtaget direktiv omfattet af EUF-Traktatens tredje del, afsnit IV, indebære, at Danmark bliver forpligtet til at gennemføre det pågældende direktiv i overensstemmelse med bestemmelsen i EUF-Traktatens artikel 249.

I tilfælde af, at Danmark meddeleler, 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 fælleslig forpligtelse (jf. herved protokolens artikel 4), 6 måneder efter Danmarks meddelelse blive bindende for Danmark som EU-ret, jf. protokolens artikel 8, stk. 2. Samtidig vil Danmarks særsstilling med hensyn til domstolskontrol vedrørende rejsakter vedtaget under den hidtidige søjle 3 bortfalde.

c) Forholdet til grundloven

Som det fremgår af pkt. b, vil en dansk beslutning efter protokolens artikel 8 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 bilagets artikel 4 om, at Danmark accepterer en allerede vedtaget foranstaltning.

En dansk meddelelse efter bilagets artikel 3 vil indebære, at den pågældende foranstaltning ved dens efterfølgende vedtagelse bliver bindende for Danmark i medfør af EUF-Traktaten. Bl.a. i tilfælde, hvor meddelelsen angår et forslag til foranstaltning, der som f.eks. en forordning kan have direkte virkning i forhold til borgere mv. i medlemsstaterne, 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 overlader 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 forordning, der i medfør af EUF-Traktatens artikel 69 E 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 forordning 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 forordning, der måtte indeholde hjemmel til, at Kommissionen efterfølgende kan gennemføre bestemmelser, som udbygger den pågældende forordnings bestemmelser, og som vil kunne have direkte virkning for borgere mv. i medlemsstatene.

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 en 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 overlades af beføjelser angår. Som omtalt under pkt. 2.3.2.4 ovenfor omtattede 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 overlades af beføjelser på det pågældende område vedrørende.

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 forløbe 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 overlades 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 overlades 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" ordningen vil kunne stå tilstrækkeligt klart for Folketinget og vælgerbefolkningen, hvad den pågældende ordning går ud på. Herom bemærkes, at protokolens bilag fastlægger, hvilke sagsområder der er omfattet af ordningen, og hvilke rejsvilkninger 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 protokolens artikel 8 måtte beslutte generelt at tilslutte sig ordningen.

4.3.20. 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 V (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) Lissabon-Traktaten

Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik er med Lissabon-Traktaten fastlagt i EU-Traktatens afsnit V, kapitel 2, som et særskilt kompetenceområde, der ligger uden for den almindelige opdeling af Unionens beføjelser i enekompetence, delt kompetence og understøttende tiltag, jf. herved EUF-Traktatens artikel 2 A, stk. 4.

Lissabon-Traktaten indebærer en række ændringer i de gældende bestemmelser i EU-Traktaten om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Bestemmelsen i EU-Traktatens artikel 11, stk. 1-2, om Unionens udenrigs- og sikkerhedspolitik har med Lissabon-Traktaten følgende ordlyd:

"Artikel 11

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.

Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik er underlagt særlige regler og procedurer. Den fastlægges og gennemføres af Det Europæiske Råd og Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed, medmindre andet er fastsat i traktaterne. Vedtagelse af lovgivningsmæssige retsakter er udelukket. Denne politik gennemføres af Unionens højststående repræsentant for udenrigsankendelse og sikkerhedspolitik og af medlemsstatene i overensstemmelse med traktaterne. Europa-Parlamentets og Kommissionens specifikke rolle på dette område er fastlagt i traktaterne. Den Europæiske Unions Domstol har ingen kompetence med hensyn til disse bestemmelser, bortset fra dens kompetence til at kontrollere overholdelsen af artikel 25b i denne traktat og prøve lovligheden af visse afgørelser, jf. artikel 240a, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

2. Inden for rammerne af principperne og målene for Unionens optræden udadtil varetager, fastlægger og gennemfører denne en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, der bygger på udvikling af gensidig politisk soliditet mellem medlemsstaterne, fastlæggelse af spørgsmål af almen interesse og opnåelse af en stadig stigende konvergens i medlemsstaternes optræden."

I EU-Traktatens artikel 13, stk. 1, er der fastsat følgende:

"Artikel 13

1. Det Europæiske Råd definerer Unionens strategiske interesser og fastlægger målene og de overordnede retningslinjer for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, herunder for anliggender, der har indvirkning på forsvarsområdet. Det vedtager de nødvendige afgørelser.

(...)"

Om Det Europæiske Råds fastlæggelse af Unionens strategiske interesser og mål kan der henvises til EU-Traktatens artikel 10 B, hvoraf det bl.a. fremgår, at fastlæggelsen af strategiske interesser og mål sker på grundlag af de principper og mål, der er nævnt i EU-Traktatens artikel 10 A, herunder bl.a. principper om demokrati, retsstatsprincipper og menneskerettighedernes og de grundlæggende rettigheders universalitet og udelighed. Det Europæiske Råds afgørelser om Unionens strategiske interesser og mål vedrører såvel den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik som andre områder i forbindelse med Unionens optræden udadtil.

Herudover kan bl.a. nævnes bestemmelsen i artikel 14, hvorefter Rådet vedtager de nødvendige afgørelser, hvis en international situation kræver

en operationel aktion fra Unionens side. Disse afgørelser forpligter medlemsstaterne i deres stilingtagen og handlinger, jf. artikel 14, stk. 2.

Bestemmelsen i EU-Traktatens artikel 15 fastsætter, at Rådet kan vedtage afgørelser, der fastlægger Unionens tilgang 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. EU-Traktatens artikel 11-13, er der i artikel 15 b, stk. 1, nærmere fastsat følgende:

"Artikel 15b

1. Afgørelser i henhold til dette kapitel vedtages af Det Europæiske Råd og Rådet med enstemmighed, medmindre andet er fastsat i dette kapitel. Der kan ikke vedtages lovgivningsmæssige retsakter.

(...)"

2. afdeling af EU-Traktatens afsnit V, kapitel 2 (artikel 28 A-28 E) indeholder en række særlige bestemmelser om den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik, der udgør en integrerende del af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Disse bestemmelser omhandler bl.a. udformningen af en fælles EU-forsvarspolitik, gennemførelse af den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik samt bestemmelser om Det Europæiske Forsvarsagentur.

I EU-Traktatens artikel 24 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.

EU-Traktatens artikel 25 b fastsår, at gennemførelsen af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik ikke berører institutionernes procedurer og beføjelser på de øvrige samarbejdsområder og omvendt.

Efter bestemmelse i EU-Traktatens artikel 11, stk. 1, og EUF-Traktatens artikel 240 a har Den Europæiske Unions Domstol ikke kompetence i sager vedrørende den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, herunder den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik. Domstolen kan dog kontrollere overholdelsen af EU-Traktatens artikel 25 b (om afgrænsningen til andre samarbejdsområder) og prøve lovligheden af afgørelser om

restriktive foranstaltninger over for fysiske eller juridiske personer, som er vedtaget i tilknytning til den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Til Lissabon-Traktatens slutakt er knyttet to erklæringer (erklæring nr. 13 og erklæring nr. 14) om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Det er heri bl.a. understreget, at bestemmelserne vedrørende den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik ikke berører medlemsstaternes nuværende ansvar med hensyn til udformningen og gennemførelsen af deres udenrigspolitik og heller ikke til deres nationale repræsentation i tredjelande og internationale organisationer. Endvidere er det understreget, at bestemmelserne vedrørende den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik ikke berører den enkelte medlemsstats nuværende ragsgrundlag, ansvar og beføjelser med hensyn til udformning og gennemførelsen af dens udenrigspolitik, dens nationale diplomatiske tjenester, dens forbindelser med tredjelande og deltagelse i internationale organisationer, herunder en medlemsstats medlemskab af FN's Sikkerhedsråd. Det er herved bl.a. anført, at bestemmelserne vedrørende den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik ikke giver Kommissionen nye beføjelser til at tage initiativ til afgørelser eller øger Europa-Parlamentets rolle, samt at bestemmelserne vedrørende den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik ikke berører den særlige karakter af medlemsstaternes sikkerheds- og forsvarspolitik.

Med hensyn til foranstaltninger, der træffes af Rådet i henhold til EU-Traktatens artikel 13, stk. 1, artikel 28 A, og artikel 28 B-28 E, deltager Danmark ikke i udarbejdelsen og gennemførelsen af Unionens afgørelser og aktioner, som har indvirkning på forsvarsområdet, jf. nærmere artikel 5 i protokollen om Danmarks stilling.

c) Forholdet til grundloven

I de redegørelser, som Justitsministeriet i 1992, 1997 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 Lissabon-Traktaten vil samarbejdet i Unionen ikke længere kunne beskrives som et søjleopdelt samarbejde inden for i alt 3 søjler. Uanset dette vil samarbejdet om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik imidlertid efter Lissabon-Traktaten fortsat skulle foregå inden for rammer, der som udgangspunkt vil svare til de rammer, der gælder for det nuværende mellemstatslige 2. søjle-samarbejde. Det fastslås således udtrykkeligt i EU-traktatens artikel 11, stk. 1, andet led, at den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik er underlagt særlige regler og procedurer, og det udenrigspolitiske samarbejde er fortsat reguleret i EU-Traktaten. Samarbejdet om

den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik vil således også efter Lissabon-Traktaten have en grundlæggende mellemstatslig karakter.

Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik's særlige karakter kommer bl.a. til udtryk ved, at dette politikområde ikke er omfattet af de almindelige bestemmelser i EUF-Traktatens artikel 2 B-2 E om de forskellige kompetencekategorier for Unionens politikker.

Hertil kommer, at der – ligesom inden for det hidtidige 2. søjle-samarbejde – ikke vil være hjemmel til at udstede forordninger og direktiver, men alene adgang til at træffe afgørelser og indgå aftaler med tredjelande mv.

Der ses ikke i EU-Traktatens afsnit V, kapitel 2, at være holdepunkter for at antage, at der inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik med Lissabon-Traktaten indføres en adgang for Unionen til i de typer af retsakter, der kan anvendes på dette politikområde – det vil sige i afgørelser eller i aftaler med tredjelande mv. – at foretage en regulering med direkte virkning i forhold til borgere mv. i medlemsstaterne. I den forbindelse tilføjes også, at det i EU-Traktatens artikel 11, stk. 1, og artikel 15 b, stk. 1, er fastsat, at der ikke på området for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik vil være hjemmel til at udstede lovgivningsmæssige retsakter.

Særligt med hensyn til såkaldte restriktive foranstaltninger over for fysiske og juridiske personer bemærkes det i den forbindelse, at det følger af Lissabon-Traktaten, at der ikke i medfør af EU-Traktatens afsnit V, kapitel 2, vil være adgang til at vedtage foranstaltninger med direkte virkning i forhold til borgere mv. i medlemsstaterne, også selv om foranstaltningerne måtte have tilknytning til den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Indtøysning af midler tilhørende borgere mv., der har tilknytning til tredjelande, vil således skulle vedtages efter EUF-Traktatens artikel 188 K. Om EUF-Traktatens artikel 188 K henvises nærmere til pkt. 4.3.6. ovenfor.

Tilbage står, at der ved vurderingen af forholdet til grundlovens § 20 kan 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 proceduren i grundlovens § 20, hvis aftaler indgås af en mellemfolkelig myndighed er folkeretligt forpligtende for medlemsstaterne, som var de indgæet af med-

lemsstaterne 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 mest nærliggende må forstås således, at medlemsstaternes 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 EUF-Traktatens artikel 188 L, 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.), jf. herom også ovenfor i pkt. 4.3.16. om internationale aftaler.

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 Lissabon-Traktaten at være grundlag for at antage, at der skulle være til sigtet en ændring på dette punkt. Bestemmelsen i EU-Traktatens artikel 14, stk. 2 – hvorefter afgørelser truffet i medfør af artikel 14, 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 ved indgåelse af aftaler med tredjelande mv. som led i den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik ikke binder medlemsstaterne folkeretligt i forhold til det pågældende tredjeland mv., som var en sådan aftale indgæet af medlemsstaterne.

Sammenfattede finder Justitsministeriet, at dansk tilslutning til EU-Traktatens afsnit V, kapitel 2, ikke forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

4.4. Visse tværgående bestemmelser

4.4.1. Indledning

Under pkt. 4.3. ovenfor er der en gennemgang af forholdet mellem grundlovens § 20 og en række bestemmelser i Lissabon-Traktaten om Unionens forskellige politikområder.

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

4.4.2. Princippet om EU-retten forrang

a) Det nuværende traktatgrundlag

Princippet om EU-retten (fællesskabsretten) forrang blev fastslået af EF-domstolen tilbage i 1964.

I medfør af forrangsprincippet skal umiddelbart anvendelige EU-regler (fællesskabsretlige 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 reiseranvendende 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-retten forrang skal sikres gennem bestemmelser i medlemsstaternes forfatninger.

b) Lissabon-Traktaten

Der er til Lissabon-Traktaten knyttet en erklæring om EU-retten forrang (erklæring nr. 17).

Af erklæringen fremgår det, at "Konferencen erindrer om, at traktaterne og den ret, der vedtages af Unionen på grundlag af traktaterne, i overensstemmelse med Domstolen for Den Europæiske Unions faste retspraksis har forrang frem for medlemsstaternes ret på de betingelser, der er fastlagt i nævnte retspraksis".

Der er i erklæringen endvidere henvist til en udtalelse fra Rådets Juridiske Tjeneste af 22. juni 2007, som konferencen har besluttet at knytte som bilag til slutakten. Udtalelsen har følgende ordlyd:

"Det følger af Domstolens retspraksis, at fællesskabsrettens forrang er et af hovedprincipperne i fællesskabsretten. Ifølge Domstolen er dette princip uløseligt forbundet med Det Europæiske Fællesskabs karakter. Da der første gang blev afsagt dom på grundlag af denne faste retspraksis (Costa mod ENEL af 15. juli 1964, sag 6/64¹), var fællesskabsrettens forrang ikke nævnt i traktaten. Det er stadig tilfældet i dag. Den omstændighed, at princippet om fællesskabsrettens forrang ikke medtages i den nye traktat, ændrer ikke på nogen måde ved eksistensen af dette princip og ved Domstolens eksisterende retspraksis."

Som det fremgår af erklæringen med bilag, sker der ikke ændringer i forrangsprincippet indhold eller rækkevidde.

c) Forholdet til grundloven

Som anført blev det EU-retlige forrangsprincip fastslået i EF-domstolens praksis 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 Justitsministeret 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. Folketingtidende 1971-72, Tillæg B, sp. 2802.

¹ "Af (...) dette fremgår det, at den af traktaten affødte ret, der hidrører fra en autonom retskilde, på grund af sin selvstændige natur retsligt må gå forud for en hvilken som helst national bestemmelse, idet den ellers ville miste sin fællesskabskarakter, og idet selve retsgrundlaget for Fællesskabet ellers ville blive bragt i fare".

Det forhold, at konferencen i erklæring nr. 17 i tilknytning til Lissabon-Traktaten fastslår forrangsprincippet, vil som anført ovenfor under pkt. b ikke indebære nogen ændring af princippets hidtidige indhold eller rækkevidde.

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

Hervedover 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 Mastricht-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 traktarmæssige forpligtelser, jf. bl.a. 1972-redegørelsen, side 82.

På den ovenfor anførte baggrund rejser erklæring nr. 17 om forrangsprincippet efter Justitsministeriets opfattelse ikke spørgsmål i forhold til grundloven.

4.4.3. Unionens tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

a) Det nuværende traktatgrundlag

Det følger af EF-Domstolens retspraksis, at de såkaldte "grundretigheder" – herunder rettigheder efter Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – hører til de almindelige retsgrundlægninger, 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 Mastricht-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 fællesskabet."

b) Lissabon-Traktaten

Med Lissabon-Traktaten fastsættes det i EU-Traktatens artikel 6, stk. 3, at de grundlæggende rettigheder, som de 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 den gældende bestemmelse i EU-Traktatens artikel 6, stk. 2, således som sidstnævnte bestemmelse fortolkes af EF-Domstolen.

Med Lissabon-Traktaten fastsættes det som noget nyt i EU-Traktatens artikel 6, stk. 2, at Den Europæiske Union tiltræder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Denne bestemmelse, der er ny i forhold til det gældende traktatgrundlag, har følgende ordlyd:

"Artikel 6
...

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

Med hensyn til proceduren for Unionens tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention indsættes der med Lissabon-Traktaten følgende bestemmelse i stk. 8 i EUF-Traktatens artikel 188 N om procedure for indgåelse af aftaler med tredjelande og internationale organisationer:

"Artikel 188 N

...

8. ...

(...) Rådet træffer ligeledes afgørelse med enstemmighed om afslutningen af den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder; afgørelsen om indgåelse af denne aftale træder i kraft efter medlemsstaternes godkendelse heraf i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser."

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 protokolens ikrafttræden vil det være nødvendigt at ændre konventionen på en række punkter, inden Unionen kan tiltræde konventionen.

Der er med Lissabon-Traktaten vedtaget en protokol om Unionens tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention som vedtøret EU-Traktatens artikel 6, stk. 2. Det fremgår af protokolens artikel 1, at afslutningen af 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 afslutningen om Unionens tiltrædelse skal sikre, at tiltrædelsen hverken berører Unionens kompetencer eller institutionernes beføjelser. Afslutningen 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. Det fremgår af protokollen vedrørende EU-Traktatens artikel 6, stk. 2, at Unionens tiltrædelse af konventionen ikke vil 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

Lissabon-Traktatens indførelse af et nyt stk. 2 i EU-Traktatens artikel 6 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 traktaterne. Det er således udtrykkeligt angivet i artikel 6, stk. 2, at Unionens tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ikke ændrer Unionens beføjelser som fastsat i disse traktater.

Om Unionens tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er det i EUF-Traktatens artikel 188 N, stk. 8, fastsat, at Rådet træffer afgørelse herom med enstemmighed, og at rådsafgivelsen skal godkendes af de enkelte medlemsstater i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser. Det vil sige, at en beslutning i Rådet om, at Unionen skal tiltræde Den Europæiske Menneskerettighedskonvention mv., først vil træde i kraft, når hver enkelt medlemsstat i overensstemmelse med sine forfatningsmæssige bestemmelser har godkendt den.

Der vil på den baggrund ikke være tale om, at det er overladt til Unionen at træffe den omhandlede afgørelse om tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

For Danmarks vedkommende vil dette således betyde, at der – under iagttagelse af de nødvendige forfatningsretlige procedurer – kan træffes en selvstændig dansk beslutning om, hvorvidt Danmark kan godkende en rådsafgivelse om Unionens tiltræden til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention mv. Det vil dermed kræve en dansk beslutning for, at de allerede fastsatte regler i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention mv. inden for EU-rettens anvendelsesområde i givet fald får direkte virkning for borgere mv. i Danmark.

På den anførte baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at det ikke vil være nødvendigt at anvende grundlovens § 20 for, at Danmark kan tilslutte sig EU-Traktatens artikel 6, stk. 2, sammenholdt med EUF-Traktatens artikel 188 N, stk. 8.

Et andet spørgsmål er, om det vil være nødvendigt at anvende grundlovens § 20 på det tidspunkt, hvor der er truffet en rådsafgørelse om Unionens tiltræden til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, og bl.a. Danmark i givet fald vil skulle godkende en sådan rådsafgørelse.

Herom bemærkes, at det må antages, at det ikke er nødvendigt at følge proceduren i grundlovens § 20, hvis det beror på en dansk beslutning, at allerede vedtagne regler vil kunne få direkte virkning for borgere mv. i Danmark. Dette vil være tilfældet på det tidspunkt, hvor Danmark i givet fald vil skulle godkende en rådsafgørelse om Unionens tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Der kan i den forbindelse også henvises til, at traktatbestemmelser med direkte virkning ikke i almindelighed rejser spørgsmål om anvendelse af proceduren i grundlovens § 20, idet traktatbestemmelserne ligger fast på tidspunktet for Danmarks tiltrædelse, således at der i disse tilfælde ikke er tale om at overlade beføjelser til at fæstsette bestemmelser med direkte virkning, jf. herom ovenfor i pkt. 3.2.

4.4.4. Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder

4.4.4.1. Generelt om Charteret om grundlæggende rettigheder

a) Lissabon-Traktaten

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

Med Lissabon-Traktaten bliver Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder, som tilpasset den 12. december 2007, genproklameret, og det kommer endvidere til at fremgå af EU-Traktatens artikel 6, stk. 1, at charteret har den samme juridiske værdi som traktaterne. Bestemmelsen i EU-Traktatens artikel 6, stk. 1, har følgende ordlyd:

" Artikel 6

1. Unionen anerkender de rettigheder, friheder og principper, der findes i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder af 7. december 2000 som tilpasset den 12. december 2007 i Strasbourg, der har samme juridiske værdi som traktaterne.

Charterets bestemmelser udvider ikke på nogen måde Unionens beføjelser som fastsat i traktaterne.

Rettighederne, frihederne og principperne i charteret skal fortolkes i overensstemmelse med de almindelige bestemmelser i charterets afsnit VII vedrørende fortolkning og anvendelse af charteret og under behørigt hensyn til de forklaringer, der henvises til i charteret, og som anfører kilderne til disse bestemmelser.

(...)"

I erklæring nr. 1 knyttet til Lissabon-Traktaten er det om charteret om grundlæggende rettigheder anført, at charteret, der er juridisk bindende, bekræfter de grundlæggende rettigheder, som de er garanteret ved Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, og som de følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner. Det er endvidere anført, at charteret ikke udvider anvendelsesområdet for EU-retten ud over Unionens beføjelser, samt at charteret ikke etablerer nye beføjelser eller opgaver for Unionen eller ændrer de beføjelser og opgaver, der er fastlagt i traktaterne.

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", "friheder", "ligestilling", "soldatiet", "borgerrettigheder" og "retfærdighed i retssystemer". 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 51:

" Artikel 51

1. Bestemmelserne i dette charter er rettet til Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer under iagttagelse af nærhedsprincippet samt til medlemsstatene, dog kun når de gennemfører EU-retten. De respekterer derfor rettlighederne, 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 traktaterne.

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 traktaterne.”

Der er endvidere i samme afsnit VII fastsat regler om begrænsninger i udøvelsen af de rettligheder og friheder, der anerkendes i charteret, jf. artikel 52, stk. 1, ligesom artikel 52, stk. 3, regulerer charterets forhold til rettligheder fastsat i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Bestemmelsen i charterets artikel 52, 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 37 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 52, stk. 5, har følgende ordlyd:

”Artikel 52

...

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 lovmædhedighed.”

Af artikel 53 fremgår endvidere følgende:

”Artikel 53

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 part 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 EU-Traktatens artikel 6, stk. 1, og charterets artikel 51, stk. 2, fastsat, at Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettligheder ikke udvider anvendelsesområdet for EU-retten ud over Unionens kompetencer. Det følger endvidere af artikel 6, stk. 1, at charterets rettligheder og principper skal fortolkes i overensstemmelse med charterets afsnit VII om almindelige bestemmelser vedrørende fortolkning og anvendelse af charteret og forklaringerne til charteret. Det er i den forbindelse bl.a. fastsat i artikel 51, stk. 2, at charteret hverken skaber nye kompetencer eller nye opgaver for Unionen eller ændrer ved de kompetencer og opgaver, der er fastlagt i traktaterne.

I overensstemmelse hermed indebærer charterets artikel 52, 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 52, 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 traktaterne, der tildeler Unionen kompetence til at udstede f.eks. retsakter, jf. herved forklaringerne til artikel 52, stk. 5. 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 rettligheder med Lissabon-Traktaten får samme juridiske værdi som traktaterne, efter Justitsministeriets opfattelse ikke, at der overlades nye beføjelser til Unionen. Danmarks tilslutning til EU-Traktatens artikel 6, stk. 1, kræver derfor ikke anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

Om forholdet til grundloven bemærkes desuden:

I charterets artikel 53 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.

Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder vil alle-rede derfor ikke indebære nogen indskrænkning i de frihedsrettigheder, som borgere er sikret efter den danske grundlov.

Det forhold, at danske myndigheder i medfør af charterets artikel 51, 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.

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

a) Lissabon-Traktaten

Lissabon-Traktaten indeholder ingen bestemmelser, der tildeler EU kompetence til at regulere forholdet mellem bl.a. stat og kirke. Tværtimod fastsættes det med Lissabon-Traktaten udtrykkeligt i EUF-Traktatens artikel 16 C, stk. 1, at Unionen ikke har kompetence med hensyn til sådanne spørgsmål. Bestemmelsen i artikel 16 C, stk. 1, har følgende ordlyd:

”Artikel 16 C

1. 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 charterets artikel 10, stk. 1, er der således følgende bestemmelse:

”Artikel 10

1. 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 charterets artikel 21 fastsat følgende bestemmelse om ikke-forskelbehandlingsregler:

”Artikel 21

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 traktatens anvendelsesområde og med forbehold af deres særlige bestemmelser er enhver forskelsbehandling på grund af nationalitet forbudt.”

Efter charterets artikel 22 respekterer Unionen endvidere den kulturelle, religiøse og sproglige mangfoldighed.

b) Forholdet til grundloven

Som det fremgår af pkt. a, tildeler Unionen ikke med Lissabon-Traktaten beføjelser til at regulere forholdet mellem stat og kirke. I EUF-Traktatens artikel 16 C, 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-forskelbehandlingsregler i artikel 21 – 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 Lissabon-Traktaten efter Justitsministeriets opfattelse ikke spørgsmål i forhold til grundlovens regulering af folkekirkens stilling.

4.4.5. Den generelle, subsidierede hjemmelsbestemmelse i artikel 308

a) Det nuværende traktatgrundlag

EF-Traktatens artikel 308 indeholder en generel, subsidieret 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 virke igennem 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."

Som det fremgår, kan EF-Traktatens artikel 308 kun anvendes, hvis det sker for at virke igennem et af Fællesskabets mål. Disse mål er navnlig angivet i EF-Traktatens artikel 2.

Hervedover er det en betingelse for at anvende EF-Traktatens artikel 308, 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 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. 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) Lissabon-Traktaten

Med Lissabon-Traktaten ændres bestemmelsen i EF-Traktatens artikel 308. EUF-Traktatens artikel 308 får med Lissabon-Traktaten følgende ordlyd:

"Artikel 308

1. Såfremt en handling fra Unionens side forekommer påkrævet inden for rammerne af de politikker, der er fastlagt i traktateme, for at nå et af målene heri, og disse ikke indeholder fornøden hjemmel hertil, vedtager Rådet med enstemmighed på forslag af Kommissionen og med Europa-Parlamentets godkendelse passende bestemmelser hertil. Hvis de pågæl-

dende bestemmelser vedtages af Rådet efter en særlig lovgivningsprocedure, træffer dette ligeledes afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen og med Europa-Parlamentets godkendelse.

2. Kommissionen gør inden for rammerne af proceduren for kontrol med overholdelsen af nærhedsprincippet i artikel 3b, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Union 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 traktateme udelukker en sådan harmonisering.

4. Denne artikel kan ikke tjene som grundlag for at nå mål henhørende under den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, og alle retsakter, der vedtages i medfør af denne artikel, skal respektere de begrænsninger, der er fastsat i artikel 25b, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union."

EUF-Traktatens artikel 308 kan således ligesom den gældende bestemmelse i EF-Traktatens artikel 308 anvendes til med enstemmighed at vedtage passende bestemmelser, såfremt det forekommer påkrævet inden for rammerne af Unionens politikker for at nå et af Unionens mål. Til forskel fra den gældende artikel 308 henviser EUF-Traktatens artikel 308 imidlertid ikke alene til de politikker og mål, der er angivet i EUF-Traktaten (hidtil EF-Traktaten), men også til de politikker og mål, der er angivet i EU-Traktaten.

I erklæring nr. 41 og 42 knyttet til Lissabon-Traktaten er der om fortolkningen af bestemmelsen i EUF-Traktatens artikel 308 anført følgende:

"41. Erklæring ad artikel 308 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

Konferencen erklærer, at omtalen af Unionens mål i artikel 308, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde henviser til målene som fastsat i artikel 2, stk. 2 og 3, i traktaten om Den Europæiske Union og til målene i artikel 2, stk. 5, i nævnte traktat, for så vidt angår Unionens optræden udadtil i henhold til femte del i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Det er derfor udelukket, at en handling baseret på artikel 308 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde alene forfølger mål fastsat i artikel 2, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Union. I den forbindelse bemærker konferencen, at der i henhold til artikel 15b, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Union ikke kan vedtages lovgivningsmæssige retsakter på områder den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

42. Erklæring ad artikel 308 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

Konferencen understreger, at artikel 308 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, der er en integrerende del af et institutionelt sy-

stem baseret på princippet om tildelte kompetencer, i henhold til Den Europæiske Unions Domstols faste retningspraksis ikke kan tjene som grundlag for en udvidelse af Unionens beføjelser ud over de generelle rammer, der er opretet ved bestemmelserne i traktaterne som helhed og i særdeleshed ved de bestemmelser, der definerer Unionens opgaver og aktiviteter. Under alle omstændigheder kan denne artikel ikke anvendes som grundlag for vedtagelse af bestemmelser, hvis materielle virkning ville være at ændre traktaterne uden at følge den heni fastsatte procedure herfor.”

c) Forholdet til grundloven

i. Som anført kan bestemmelsen i EUF-Traktatens artikel 308 kun anvendes, såfremt det er påkrævet inden for rammerne af de politikker, der er fastlagt i EU- og EUF-Traktaten, for at nå et af målene i disse traktater. Det vil sige, at rammerne for Unionens politikker har betydning for afgrænsningen af Unionens beføjelser efter artikel 308. Om fastlæggelsen af rammerne for Unionens politikker kan der i den forbindelse bl.a. henvises til pkt. 4.3, hvor der er redegjort for en række af Unionens politikområder.

Anvendelsen af EUF-Traktatens artikel 308 forudsætter også, at det pågældende initiativ ligger inden for et af målene i EU- og EUF-Traktaten. Det vil sige, at de mål for Unionen, der er fastlagt i traktaterne, har betydning for afgrænsningen af artikel 308. En ændring af Unionens formål kan derfor efter omstændighederne bewirke en udvidelse af de beføjelser, der tilkommer Unionen i medfør af artikel 308, sådan at proceduren i grundlovens § 20 skal følges.

I den forbindelse viser en sammenligning af på den ene side de mål, som i dag 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 med Lissabon-Traktaten opstilles i EU-Traktatens artikel 2, og som har betydning for afgrænsningen af EUF-Traktatens artikel 308, 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 på den ene side den nuværende bestemmelse i EF-Traktatens artikel 2 og på den anden side EU-Traktatens artikel 2 som ændret ved Lissabon-Traktaten. Bestemmelsen i EU-Traktatens artikel 2 har med Lissabon-Traktaten følgende ordlyd:

” Artikel 2

1. Unionens mål er at fremme freden, sine værdier og befolkningernes velfærd.

2. Unionen giver borgerne et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed uden indre grænser, hvor der er fri bevægelighed for personer, kapitaler og passende foranstaltninger vedrørende kontrol ved de ydre grænser, asyl, indvandring og forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet.

3. Unionen opretter et indre marked. Den arbejder for en bæredygtig udvikling i Europa baseret på en afbalanceret økonomisk vækst og prisstabilitet, en social markedsøkonomi med høj konkurrenceevne, hvor der tilstræbes fuld beskæftigelse og sociale fremskridt, og et højt niveau for beskyttelse og forbedning af miljøkvaliteten. Den fremmer videnskabelige og teknologiske fremskridt.

Den bekæmper social udstødelse og forskelsbehandling og fremmer social retfærdighed og beskyttelse, ligestilling mellem kvinder og mænd, solidaritiet mellem generationerne og beskyttelse af børns rettigheder.

Den fremmer økonomisk, social og territorial samhørighed og solidaritet mellem medlemsstaterne.

Den respekterer medlemsstaternes rige kulturelle og sproglige mangfoldighed og sikrer, at den europæiske kulturarv beskyttes og udvikles.

4. Unionen opretter en økonomisk og monetær union, der har euroen som valuta.

5. Unionen forsværer og fremmer i forbindelse med den øvrige verden sine værdier og interesser og bidrager til beskyttelsen af sine borgere. Den bidrager til fred, sikkerhed, bæredygtig udvikling af jorden, solidaritets og gensidig respekt folkene imellem, fri og fair handel, udnyttelse af fattigdom og beskyttelse af menneskerettighederne, især børns rettigheder, samt nøje overholdelse og udvikling af folkeretten, herunder overholdelse af principperne i De Forenede Nationers pagt.

6. Unionen forfølger sine mål med passende midler inden for de beføjelser, der er tildelt den i traktaterne.”

I det følgende er der en nærmere gennemgang af spørgsmålet om, hvorvidt de omhandlede forskelle mellem formålsangivelserne indberører, at Unionen får yderligere beføjelser til i medfør af EUF-Traktatens artikel 308 at udstede f.eks. regler med direkte virkning i forhold til borgere mv. i medlemsstaterne, således at grundlovens § 20 skal anvendes.

Gennemgangen vil være koncentreret om de mål, der er fastsat i EU-Traktatens artikel 2, stk. 2, 3 og 5. Det skyldes, at det fremgår af erklæring nr. 41 om forfølgningen af EUF-Traktatens artikel 308, at omtalen af Unionens mål i artikel 308, stk. 1, henviser til de mål, som er fastsat i

EU-Traktatens artikel 2, stk. 2 og 3, samt målene i artikel 2, stk. 5, for så vidt angår Unionens opræden udadtil i henhold til femte del i EUF-Traktaten.

Det fremgår således af erklæring nr. 41, at de meget bredt angivne mål i EU-Traktatens artikel 2, stk. 1 (om fremme af freden, Unionens værdier og befolkningernes velfærd) ikke i sig selv vil kunne danne grundlag for en handling baseret på artikel 308.

ii. Lissabon-Traktaten indebærer bl.a., at det – som noget nyt i forhold til EF-Traktatens artikel 2 – bliver indføjet i EU-Traktatens artikel 2 om Unionens mål, at Unionen i forbindelse med den øvrige verden forsvaret og fremmer sine værdier og interesser og bidrager til beskyttelse af sine borgere, samt bidrager til fred, sikkerhed mv. (artikel 2, stk. 5), samt at Unionen giver borgerne et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed (artikel 2, stk. 2).

Angivelsen af disse formål må 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 i dag ikke er omfattet af EF-Traktatens anvendelsesområde – som følge af Lissabon-Traktatens ændringer af EU- og EUF-Traktaten bliver en del af ét samlet traktatkompleks for medlemsstaternes samarbejde.

Om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik bemærkes det i den forbindelse, at det fremgår af bestemmelsen i artikel 308, stk. 4, at artikel 308 ikke kan tjene som grundlag for at nå mål henhørende under den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Det må derfor i overensstemmelse med denne udtrykkelige bestemmelse anses for udelukket at anvende artikel 308 til at vedtage bestemmelser inden for området for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, herunder f.eks. regler med direkte virkning i forhold til borgere mv. i medlemsstatene.

Det tilføjes, at det som nævnt ovenfor fremgår af erklæring nr. 41, at de mål, der er nævnt i EU-Traktatens artikel 2, stk. 5, om bl.a. i forbindelse med den øvrige verden at forsvare og fremme Unionens værdier og interesser og bidrage til fred, sikkerhed mv. kun vil kunne anvendes som mål i henhold til artikel 308 for så vidt angår Unionens opræden udadtil. EUF-Traktatens artikel 308 kan derfor ikke anvendes til, at der for at efterfølge de mål, der er angivet i artikel 2, stk. 5, fastsættes regler, der vedrører Unionens opræden indadtil i Unionen, herunder regler med direkte virkning i forhold til borgere mv. i medlemsstatene.

I forhold til samarbejde, som vedrører Unionens beftølgelser i henhold til EUF-Traktatens tredje del, afsnit IV, om et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, følger det af den gældende protokol nr. 5 om Danmarks stilling som ændret ved Lissabon-Traktatens protokol nr. 21, at retsakter på dette område ikke er bindende for eller finder anvendelse i Danmark, jf. herved protokollens artikel 2.

Heller ikke retsakter, som til virkeliggørelsen af de mål, der er omfattet af det nævnte afsnit IV, måtte blive udstedt med hjemmel i bestemmelsen i EUF-Traktatens artikel 308, herunder i kombination med retsakter, der vedtages i henhold til traktatens tredje del, afsnit IV, vil være bindende for Danmark. Der henvises nærmere til pkt. 4.3.19.

Om Danmarks stilling i forhold til samarbejde, som har indvirkning på forsvansområdet, henvises til pkt. 4.3.20, hvor det er omfattet, at foranstaltninger på disse områder ikke finder anvendelse for Danmark, jf. protokollen om Danmarks stilling.

iii. Udover det ovenfor anførte kan der peges på visse andre forskelle mellem på den ene side de formålsangivelser, som i dag er opstillet i EF-Traktatens artikel 2, og på den anden side de formålsangivelser, som efter Lissabon-Traktaten opregnes i EU-Traktatens artikel 2.

Det drejer sig bl.a. om visse sproglige forskelle. Disse forskelle afspejler ikke en indholdsmæssig ændring af Unionens målsætninger. Det vil sige, at der er tale om målsætninger, som i forvejen i dag findes i EF-Traktaten og retsakter udstedt i medfør heraf. Eksempelvis kan nævnes, at bekræftelse af social udstøelse, der med Lissabon-Traktaten bliver indføjet i EU-Traktatens artikel 2, stk. 3, som et af Unionens mål, allerede i dag er en af målsætningerne for den fælles social- og arbejdsmarkedspolitik, jf. udtrykkeligt EF-Traktatens artikel 136. Med henblik herpå er der i EF-Traktatens artikel 137, stk. 1, litra j, indsat en hjemmel for Fællesskabet til at støtte og supplere medlemsstaternes indsats på området for bekæmpelse af social udstøelse.

En sammenligning af de nugældende formålsangivelser og EU-Traktatens artikel 2 som affattet med Lissabon-Traktaten viser herudover, at det som noget nyt i EU-Traktatens artikel 2 angives, at Unionen sikrer den europæiske kulturarvs beskyttelse og udvikling, og at Unionen fremmer videnskabelige og teknologiske fremskridt. Til forskel herfra nævner EF-Traktatens artikel 2 i dag ikke udtrykkeligt områderne den europæiske kulturarv samt videnskabelige og teknologiske fremskridt.

Indlært findes der allerede i dag i EF-Traktaten andre, specifikke bestemmelser om disse områder.

Der kan således henvises til EF-Traktatens afsnit XII om kultur, hvori det bl.a. fastsættes i EF-Traktatens artikel 151, stk. 2, at Fællesskabet skal fremme samarbejdet mellem medlemsstaterne og om nødvendigt støtte og udbygge medlemsstaternes indsats på området for bevarelse og beskyttelse af den kulturarv, der er af europæisk betydning. Efter artikel 151, stk. 4, skal Fællesskabet derudover fremme sine kulturs mangfoldighed. Fællesskabets virke skal også indebære bidrag til udfoldelsesmuligheder for medlemsstaternes kulturer, jf. EF-Traktatens artikel 3, stk. 1, litra g. Fællesskabets kompetence er dog begrænset, idet artikel 151, stk. 5, forbyder harmonisering af medlemsstaternes lovgivning, og dette forbud er videreført med Lissabon-Traktaten.

Om videnskab og teknologi kan der henvises til EF-Traktatens artikel 3, stk. 1, litra n, hvori det er fastsat, at Fællesskabets virke bl.a. skal indebære fremme af forskning og teknologisk udvikling, og i EF-Traktatens afsnit XVIII om forskning og teknologisk udvikling er det fastsat i artikel 153, stk. 1, at Fællesskabet har som mål at styrke det videnskabelige og teknologiske grundlag for Fællesskabets industri og at "fremme udviklingen af dens internationale konkurrenceevne samt at fremme alle de forskningsaktioner, der skønnes nødvendige i medfør af andre kapitler i denne traktat".

Som det fremgår, er der allerede i dag inden for rammerne af EF-Traktaten adgang til, at Fællesskabet samarbejder om kultur, videnskab mv. Det forhold, at der i EU-Traktatens artikel 2 bliver en udtrykkelig og specifik angivelse af, at de pågældende områder hører til Unionens mål, kan derfor ikke antages at udvide Unionens beføjelser efter EUF-Traktatens artikel 308 i forhold til de beføjelser, der i dag falder inden for EF-Traktatens artikel 308.

iv. Sammentænde er det på den anførte baggrund Justitsministeriets opfattelse, at dansk tilslutning til EUF-Traktatens artikel 308 ikke forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

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

a) Lissabon-Traktaten

I pkt. 4.2.1 er det omtalt, at Lissabon-Traktaten på visse områder indebærer, at der sker overgang fra krav om enstemmighed til krav om kvalificeret flertal ved stemmeafgivning i Rådet.

Herudover indføres der med Lissabon-Traktaten en bestemmelse i EU-Traktatens artikel 48, stk. 7, der giver Det Europæiske Råd mulighed for på et senere tidspunkt med enstemmighed at ændre visse procedureregler i forbindelse med Unionens beslutningsstagen. Den nævnte bestemmelse i artikel 48, stk. 7, har følgende ordlyd:

"Artikel 48

(...)

7. Når Rådet i henhold til traktaten om Den Europæiske Unions funktioner eller afsnit V i nærværende traktat træffer afgørelse med enstemmighed på et bestemt område eller i et bestemt tilfælde, kan Det Europæiske Råd vedtage en afgørelse, der gør det muligt for Rådet at træffe afgørelse med kvalificeret flertal på dette område eller i dette tilfælde. Dette afsnit gælder ikke for afgørelser, der har indvirkning på militær- eller forsvarsområdet.

Når lovgivningsmæssige rejsakter i henhold til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde skal vedtages af Rådet efter en særlig lovgivningsprocedure, kan Det Europæiske Råd vedtage en afgørelse, der gør det muligt at vedtage sådanne rejsakter efter den almindelige lovgivningsprocedure.

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

I forbindelse med vedtagelsen af de afgørelser, der er nævnt i første og andet afsnit, 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 48, stk. 7, vedtage en afgørelse om, at der skal ske en fravigelse af de procedureregler, der fastlægges, at vedtagelser skal træffes med enstemmighed i henhold til EUF-Traktaten eller EU-Traktatens afsnit V, således at vedtagelser fremover skal ske med kvalificeret flertal. På samme måde kan det bestemmes, at den almindelige lovgivningsprocedure fastsat i EUF-Traktatens artikel 251 skal følges i stedet for en særlig lovgivningsproce-

dure, som gælder en række steder i EUF-Traktaten. En afgørelse om at ændre de pågældende procedureregler kræver efter bestemmelsen i artikel 48, stk. 7, Europa-Parlamentets godkendelse og forudsætter desuden, at et nationalt parlament i en medlemsstat ikke gør indsigelse.

Udover den generelle bestemmelse i EU-Traktatens artikel 48, stk. 7, indeholder EU- og EUF-Traktaten på særlige områder bestemmelser om mulighed for, at Det Europæiske Råd eller Rådet kan beslutte at ændre 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 EUF-Traktatens artikel 137, om dele af social- og arbejdsmarkedspolitikken, EUF-Traktatens artikel 65, stk. 3, om dele af civiltretten og EUF-Traktatens artikel 175, stk. 2, om dele af miljøpolitikken, der vedrører muligheden for overgang til den almindelige beslutningsprocedure, samt EUF-Traktatens artikel 270 a, stk. 2, om den flerårige finansielle ramme, EUF-Traktatens artikel 280 H, stk. 1, om et forstærket samarbejde, og EU-Traktatens artikel 15 b, stk. 3, om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, 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 Lissabon-Traktaten 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 afgørelse selv kan beslutte omfanget af de beføjelser, der anses for overladt til Unionen. En sådan ordning ville i givet fald være i strid med bestemmelsekravet i grundlovens § 20, jf. ovenfor under pkt. 2.3.3.

Heller ikke bestemmelser som bl.a. EU-Traktatens artikel 48, stk. 7, 2, afsnit, der efter nærmere fælsatte regler giver Det Europæiske Råd adgang til at vedtage, at lovgivningsmæssige retsakter 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 Lissabon-Traktaten, herunder indsættelsen af artikel 48, stk. 7, i EU-Traktaten, efter Justitsministeriets opfattelse ikke anledning til spørgsmål i forhold til grundloven.

4.4.7. Forenklet revisionsprocedure for fremtidige ændringer af dele af EU- og EUF-Traktaten

a) Lissabon-Traktaten

Med Lissabon-Traktaten ind sættes der i EU-Traktatens artikel 48 bestemmelser om ændring af traktaten efter henholdsvis en almindelig revisionsprocedure og efter en forenklet revisionsprocedure.

Den almindelige procedure for fremtidige traktatændringer er reguleret i artikel 48, stk. 2-5, mens EU-Traktatens artikel 48, stk. 6, regulerer de såkaldte forenkledede revisionsprocedurer for fremtidige ændringer af EUF-Traktatens tredje del om Unionens interne politikker. Bestemmelsen i artikel 48, stk. 6, har følgende ordlyd:

”Artikel 48

(...)

6. Enhver medlemsstats regering, Europa-Parlamentet eller Kommissionen kan forelægge Det Europæiske Råd forslag til revision af alle eller en del af bestemmelserne i tredje del af traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde vedrørende Unionens interne politikker og foranstaltninger.

Det Europæiske Råd kan vedtage en afgørelse om ændring af alle eller en del af bestemmelserne i tredje del af traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Det Europæiske Råd træffer afgørelse med enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet og Kommissionen samt Den Europæiske Centralbank i tilfælde af institutionelle ændringer på det monetære område. En sådan afgørelse træder først i kraft, når medlemsstatene har godkendt den i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser.

Den afgørelse, der er nævnt i andet afsnit, kan ikke udvide de kompetencer, der er tildelt Unionen i traktatene.”

Efter den almindelige revisionsprocedure vil der bl.a. skulle indkaldes til en regeringskonference blandt medlemsstaterne med henblik på fastlæg-

gelse af de ændringer, der skal foretages i traktaterne. I modsætning her- til er det efter den forenklede procedure for traktatændringer – som det fremgår af artikel 48, stk. 6 – Det Europæiske Råd, der kan vedtage en afgørelse om ændring af alle eller en del af bestemmelserne i tredje del af EUF-Traktaten.

Bestemmelsen i artikel 48, stk. 6, om en forenklet procedure for traktat- ændringer giver kun mulighed for at ændre bestemmelser i EUF- Traktatens tredje del om Unionens interne politikker. Den forenklede procedure for ændring af traktaten, som bestemmelsen regulerer, kan der- for ikke anvendes i forhold til bl.a. reglerne i EU-Traktaten afsnit III om Unionens institutioner eller reglerne om Unionens funktionsmåde i EUF- Traktatens sjette del.

b) Forholdet til grundloven

Som det fremgår, kræver den forenklede traktatændringsprocedure – li- gesom den almindelige procedure ved traktatændringer – enighed blandt medlemsstaterne samt efterfølgende godkendelse i alle medlemsstater i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser. Be- stemmelsen i EU-Traktatens artikel 48, stk. 6, om en forenklet traktat- ændringsprocedure indebærer således ikke nogen fravigelse af den alminde- lige godkendelsesprocedure, der skal gennemføres i de enkelte medlems- stater i forbindelse med eventuelle traktatændringer.

En beslutning efter artikel 48, stk. 6, om ændringer af bestemmelser i EUF-Traktatens tredje del, kan ikke udvide de kompetencer, der tilkom- mer Unionen efter traktaterne. I overensstemmelse hermed må det i al- mindelighed antages, at en anvendelse af den forenklede traktat- ændringsprocedure ikke vil kunne rejse spørgsmål om iagttagelse af grund- lovens § 20.

Hvis der undtagelsesvis måtte opstå tilfælde, hvor en afgørelse efter ar- tikel 48, stk. 6, vil nødvendiggøre iagttagelse af grundlovens § 20, bør § 20-proceduren gennemføres på det tidspunkt, hvor afgørelsen som anført ovenfor skal godkendes efter de enkelte medlemsstaters forfatningsmæs- sige bestemmelser.

4.5. Særligt om Færøerne og Grønland

Efter Lissabon-Traktaten fremgår Færøernes status af bestemmelsen i EUF-Traktatens artikel 311 a, stk. 5, sammenholdt med stk. 3. I stk. 3 fastslås det, at traktatens bestemmelser finder anvendelse på de euro- pæiske områder, hvis udenrigsanliggender varetages af en medlemsstat, og i stk. 5 fastslås det som en undtagelse herfra, at traktaterne bl.a. ikke finder anvendelse på Færøerne.

Grønlands status fremgår af EUF-Traktatens artikel 311 a, stk. 2, der gør den særlige associeringsordning, som er nærmere fastlagt i EUF- Traktatens fjerde del, anvendelig på de lande og territorier, som er op- regnet i bilag II til EUF-Traktaten – herunder Grønland. Reglerne for de oversøiske lande og territoriers associering er – med enkelte tilpasninger – 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, gælder ligeledes fortsat, jf. den gældende protokol nr. 15.

I henhold til den gældende protokol nr. 22 om visse opgaver, der udføres af Danmarks Nationalbank, vil Danmarks Nationalbank fortsat 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.

EUF-Traktatens artikel 311 a, stk. 6, indeholder herudover en særlig be- stemmelse, der indebærer, at Det Europæiske Råd på initiativ af den be- rørtc medlemsstat kan vedtage en afgørelse om ændring af den status, som gælder for de oversøiske lande og territorier, der er knyttet til Unio- nen – herunder – efter ønske fra Grønlands landsstyre – også Grønland.

På den anførte baggrund rejser Lissabon-Traktaten efter Justitsministeri- ets opfattelse ikke spørgsmål i forhold til grundloven som følge af Færø- ernes og Grønlands særlige stilling uden for Den Europæiske Union.

BILAG

**SAMMENLIGNINGSTABELLER SOM NÆVNT I ARTIKEL 5
I LISSABONTRAKTATEN**

A. Traktaten om Den Europæiske Union

Tidligere nummering i traktaten om Den Europæiske Union	Nummering i Lissabontraktaten	Ny nummering i traktaten om Den Europæiske Union
AFSNIT I - FÆLLES BESTEMMELSER	AFSNIT I - FÆLLES BESTEMMELSER	AFSNIT I - FÆLLES BESTEMMELSER
Artikel 1	Artikel 1	Artikel 1
Artikel 2	Artikel 1a	Artikel 2
Artikel 3 (ophævet) ¹	Artikel 2	Artikel 3
	Artikel 3a	Artikel 4
	Artikel 3b ²	Artikel 5
Artikel 4 (ophævet) ³		
Artikel 5 (ophævet) ⁴		
Artikel 6	Artikel 6	Artikel 6
Artikel 7	Artikel 7	Artikel 7
	Artikel 7a	Artikel 8
AFSNIT II - BESTEMMELSER OM ÆNDRING AF TRAKTATEN OM OPRETTELSE AF DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE FÆLLESSKAB MED HENBLIK PÅ OPRETTELSE AF DET EUROPÆISKE FÆLLESSKAB	AFSNIT II - BESTEMMELSER OM DE DEMOKRATISKE PRINCIPPER	AFSNIT II - BESTEMMELSER OM DE DEMOKRATISKE PRINCIPPER
Artikel 8 (ophævet) ⁵	Artikel 8	Artikel 9
	Artikel 8 A ⁶	Artikel 10

- 1 Erstatet, for så vidt angår substansen, af artikel 2 F (omnummereret til artikel 7) i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (i det følgende benævnt TEUF) og artikel 9, stk. 1, og artikel 10 A, stk. 3, andet afsnit, (omnummereret til artikel 13 og 21) i traktaten om Den Europæiske Union (i det følgende benævnt EU-traktaten).
- 2 Erstatet artikel 5 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (i det følgende benævnt EF-traktaten).
- 3 Erstatet, for så vidt angår substansen, af artikel 9 B (omnummereret til artikel 15).
- 4 Erstatte, for så vidt angår substansen, af artikel 9, stk. 2 (omnummereret til artikel 13).
- 5 Artikel 8 i EU-traktaten, som var gældende før Lissabontraktatens ikrafttrædelse (i det følgende benævnt "den nugældende EU-traktat") ændrede EF-traktaten. Disse ændringer er indarbejdet i sidstnævnte traktat og artikel 8 ophæves. Dens nummer anvendes til at nedsette en ny bestemmelse.
- 6 Stk. 4 erstatet, for så vidt angår substansen, artikel 191, stk. 1, i EF-traktaten.

Tidligere nummering i traktaten om Den Europæiske Union	Nummering i Lissabontraktaten	Ny nummering i traktaten om Den Europæiske Union
	Artikel 8 B	Artikel 11
	Artikel 8 C	Artikel 12

Tidligere nummering i traktaten om Den Europæiske Union	Nummering i Lissabontraktaten	Ny nummering i traktaten om Den Europæiske Union
AFSNIT III - BESTEMMELSER OM ÆNDRING AF TRAKTATEN OM OPRETTELSE AF DET EUROPÆISKE KUL- OG STÅLFÆLLESSKAB	AFSNIT III - BESTEMMELSER OM INSTITUTIONERNE	AFSNIT III - BESTEMMELSER OM INSTITUTIONERNE
Artikel 9 (ophævet)	Artikel 9	Artikel 13
	Artikel 9 A ²	Artikel 14
	Artikel 9 B ³	Artikel 15
	Artikel 9 C ⁴	Artikel 16
	Artikel 9 D ⁵	Artikel 17
	Artikel 9 E	Artikel 18
	Artikel 9 F ⁶	Artikel 19
AFSNIT IV - BESTEMMELSER OM ÆNDRING AF TRAKTATEN OM OPRETTELSE AF DET EUROPÆISKE ATOMENERGI-FÆLLESSKAB	AFSNIT IV - BESTEMMELSER OM FORSTÆRKET SAMARBEJDE	AFSNIT IV - BESTEMMELSER OM FORSTÆRKET SAMARBEJDE
Artikel 10 (ophævet) ⁷		
Artikel 27 A-27 E (erstatet)	Artikel 10 ⁸	Artikel 20
Artikel 40-40 B (erstatet)		
Artikel 43-45 (erstatet)		

- 1 Artikel 9 i den nugældende EU-traktat ændrede traktaten om oprettelse af Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab. Sidsnavne traktat udløb den 23. juli 2002. Artikel 9 ophæves og dens nummer anvendes til at indsatte en ny bestemmelse.
- 2 -Skt. 1 og 2 erstatte, for så vidt angår substansen, artikel 189 i EF-traktaten -skt. 1-3 erstatte, for så vidt angår substansen, artikel 190, skt. 1, 2 og 3 i EF-traktaten
- 3 -skt. 1 erstatte, for så vidt angår substansen, artikel 192, skt. 1, i EF-traktaten -skt. 4 erstatte, for så vidt angår substansen, artikel 197, skt. 1, i EF-traktaten. Erstatte, for så vidt angår substansen, artikel 4.
- 4 -Skt. 1 erstatte, for så vidt angår substansen, artikel 202, første og andet led, i EF-traktaten
- 5 -skt. 2 og 9 erstatte, for så vidt angår substansen, artikel 203 i EF-traktaten -skt. 4 og 5 erstatte, for så vidt angår substansen, artikel 205, skt. 2 og 4, i EF-traktaten.
- 6 -Skt. 1 erstatte, for så vidt angår substansen, artikel 211 i EF-traktaten -skt. 3 og 7 erstatte, for så vidt angår substansen, artikel 214 i EF-traktaten -skt. 6 erstatte, for så vidt angår substansen, artikel 217, skt. 1, 3 og 4, i EF-traktaten.
- 7 -Erstatte, for så vidt angår substansen, artikel 220 i EF-traktaten -skt. 2, første afsnit, erstatte, for så vidt angår substansen, artikel 221, skt. 1, i EF-traktaten.
- 8 Artikel 10 i den nugældende EU-traktat ændrede traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab. Disse ændringer er indarbejdet i sidsnavne traktat og artikel 10 ophæves. Dens nummer anvendes til at indsatte en ny bestemmelse.

Erstatte ligledes artikel 11 og 11 A, i EF-traktaten.

121

Tidligere nummering i traktaten om Den Europæiske Union	Nummering i Lissabontraktaten	Ny nummering i traktaten om Den Europæiske Union
AFSNIT V - BESTEMMELSER OM EN FÆLLES UDENRIGS- OG SIKKERHEDSPOLITIK	AFSNIT V - ALMINDELIGE BESTEMMELSER OM UNIONENS OPTRÆDEN UDADTIL OG SÆRLIGE BESTEMMELSER OM DEN FÆLLES UDENRIGS- OG SIKKERHEDSPOLITIK	AFSNIT V - ALMINDELIGE BESTEMMELSER OM UNIONENS OPTRÆDEN UDADTIL OG SÆRLIGE BESTEMMELSER OM DEN FÆLLES UDENRIGS- OG SIKKERHEDSPOLITIK
	Kapitel 1 - Almindelige bestemmelser om Unionens optræden udadtil	Kapitel 1 - Almindelige bestemmelser om Unionens optræden udadtil
	Artikel 10 A	Artikel 21
	Artikel 10 B	Artikel 22
	Kapitel 2 - Særlige bestemmelser om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik	Kapitel 2 - Særlige bestemmelser om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik
	1. afdeling - Fælles bestemmelser	1. afdeling - Fælles bestemmelser
	Artikel 10 C	Artikel 23
Artikel 11	Artikel 11	Artikel 24
Artikel 12	Artikel 12	Artikel 25
Artikel 13	Artikel 13	Artikel 26
	Artikel 13a	Artikel 27
Artikel 14	Artikel 14	Artikel 28
Artikel 15	Artikel 15	Artikel 29
Artikel 22 (flyttet)	Artikel 15a	Artikel 30
Artikel 23 (flyttet)	Artikel 15b	Artikel 31
Artikel 16	Artikel 16	Artikel 32
Artikel 17 (flyttet)	Artikel 28 A	Artikel 42
Artikel 18	Artikel 18	Artikel 33
Artikel 19	Artikel 19	Artikel 34
Artikel 20	Artikel 20	Artikel 35
Artikel 21	Artikel 21	Artikel 36
Artikel 22 (flyttet)	Artikel 15a	Artikel 30
Artikel 23 (flyttet)	Artikel 15b	Artikel 31
Artikel 24	Artikel 24	Artikel 37
Artikel 25	Artikel 25	Artikel 38
Artikel 25a	Artikel 25a	Artikel 39
Artikel 47 (flyttet)	Artikel 25b	Artikel 40

122

Tidligere nummering i traktaten om Den Europæiske Union	Nummering i Lissabontraktaten	Ny nummering i traktaten om Den Europæiske Union
Artikel 26 (ophævet)		
Artikel 27 (ophævet)		
Artikel 27 A (erstatet) ¹	Artikel 10	Artikel 20
Artikel 27 B (erstatet) ¹⁵	Artikel 10	Artikel 20
Artikel 27 C (erstatet) ¹⁵	Artikel 10	Artikel 20
Artikel 27 D (erstatet) ¹⁵	Artikel 10	Artikel 20
Artikel 27 E (erstatet) ¹⁵	Artikel 10	Artikel 20
Artikel 28	2. afdeling - Bestemmelser om den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik	2. afdeling - Bestemmelser om den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik
Artikel 17 (flyttet)	Artikel 28 A	Artikel 42
	Artikel 28 B	Artikel 43
	Artikel 28 C	Artikel 44
	Artikel 28 D	Artikel 45
	Artikel 28 E	Artikel 46
AFSNIT VI - BESTEMMELSER OM POLITISAMARBEJDE OG RETLIGT SAMARBEJDE I KRIMINALSAGER (ophævet)²		
Artikel 29 (erstatet) ³		
Artikel 30 (erstatet) ⁴		
Artikel 31 (erstatet) ⁵		
Artikel 32 (erstatet) ⁶		
Artikel 33 (erstatet) ⁷		
Artikel 34 (ophævet)		
Artikel 35 (ophævet)		
Artikel 36 (erstatet) ⁸		
Artikel 37 (ophævet)		
Artikel 38 (ophævet)		
Artikel 39 (ophævet)		

- 1 Artikel 27 A-27 E i den nugældende EU-traktat, om forstærket samarbejde, erstattes af artikel 280 A-280 I i TEUF (omnummereret til artikel 326-334).
- 2 Bestemmelserne i den nugældende EU-traktat, afsnit VI om politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager, erstattes af bestemmelserne i tredje del, afsnit IV, kapitel 1, 4 og 5 i TEUF.
- 3 Erstatte af artikel 61 i TEUF (omnummereret til artikel 67).
- 4 Erstatte af artikel 69 F og 69 G i TEUF (omnummereret til artikel 87 og 88).
- 5 Erstatte af artikel 69 A, 69 B og 69 D i TEUF (omnummereret til artikel 82, 83 og 85).
- 6 Erstatte af artikel 69 H i TEUF (omnummereret til artikel 89).
- 7 Erstatte af artikel 61 E i TEUF (omnummereret til artikel 72).
- 8 Erstatte af artikel 61 D i TEUF (omnummereret til artikel 71).

123

Tidligere nummering i traktaten om Den Europæiske Union	Nummering i Lissabontraktaten	Ny nummering i traktaten om Den Europæiske Union
Artikel 40 (erstatet) ¹	Artikel 10	Artikel 20
Artikel 40 A (erstatet) ¹	Artikel 10	Artikel 20
Artikel 40 B (erstatet) ¹	Artikel 10	Artikel 20
Artikel 41 (ophævet)		
Artikel 42 (ophævet)		
AFSNIT VII - BESTEMMELSER OM FORSTÆRKT SAMARBEJDE (erstatet) ²	AFSNIT IV - BESTEMMELSER OM FORSTÆRKT SAMARBEJDE	AFSNIT IV - BESTEMMELSER OM FORSTÆRKT SAMARBEJDE
Artikel 43 (erstatet) ²	Artikel 10	Artikel 20
Artikel 43 B (erstatet) ²	Artikel 10	Artikel 20
Artikel 44 (erstatet) ²	Artikel 10	Artikel 20
Artikel 44 A (erstatet) ²	Artikel 10	Artikel 20
Artikel 45 (erstatet) ²	Artikel 10	Artikel 20
AFSNIT VIII - AFSLUTTENDE BESTEMMELSER	AFSNIT VI - AFSLUTTENDE BESTEMMELSER	AFSNIT VI - AFSLUTTENDE BESTEMMELSER
Artikel 46 (ophævet)	Artikel 46 A	Artikel 47
Artikel 47 (flyttet)	Artikel 25b	Artikel 40
Artikel 48	Artikel 48	Artikel 48
Artikel 49	Artikel 49	Artikel 49
	Artikel 49 A	Artikel 50
	Artikel 49 B	Artikel 51
	Artikel 49 C	Artikel 52
Artikel 50 (ophævet)		
Artikel 51	Artikel 51	Artikel 53
Artikel 52	Artikel 52	Artikel 54
Artikel 53	Artikel 53	Artikel 55

B. Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

Tidligere nummering i traktaten om Den Europæiske Union	Nummering i Lissabontraktaten	Ny nummering i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
FØRSTE DEL - PRINCIPPERNE	FØRSTE DEL - PRINCIPPERNE	FØRSTE DEL - PRINCIPPERNE
Artikel I (ophævet)		

- 1 Artikel 40-40 B i den nugældende EU-traktat, om forstærket samarbejde, erstattes ligeledes af 280 A-280 I i TEUF (omnummereret til 326-334).
- 2 Artikel 43-45 og afsnit VIII i den nugældende EU-traktat, om forstærket samarbejde, erstattes af artikel 280 A-280 I i TEUF (omnummereret til 326-334).

124

Tidligere nummerering i traktaten om Den Europæiske Union	Nummerering i Lisabontraktaten	Ny nummerering i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Artikel 2 (ophævet) ¹	Artikel 1a	Artikel 1
	Afsnit I - Unionens kompetencekategorier og -områder	Afsnit I - Unionens kompetencekategorier og -områder
	Artikel 2 A	Artikel 2
	Artikel 2 B	Artikel 3
	Artikel 2 C	Artikel 4
	Artikel 2 D	Artikel 5
	Artikel 2 E	Artikel 6
	Afsnit II - Almindelige bestemmelser	Afsnit II - Almindelige bestemmelser
	Artikel 2 F	Artikel 7
Artikel 3, stk. 1 (ophævet) ²		
Artikel 3, stk. 2	Artikel 3	Artikel 8
Artikel 4 (flyttet)	Artikel 97b	Artikel 119
Artikel 5 (ophævet) ³		
	Artikel 5a	Artikel 9
	Artikel 5b	Artikel 10
Artikel 6	Artikel 6	Artikel 11
Artikel 153, stk. 2 (flyttet)	Artikel 6a	Artikel 12
	Artikel 6b ⁴	Artikel 13
Artikel 7 (ophævet) ⁵		
Artikel 8 (ophævet) ⁶		
Artikel 9 (ophævet) ⁷		
Artikel 10 (ophævet) ⁷		
Artikel 11 (erstatet) ⁸	Artikel 280 A-280 I	Artikel 326-334
Artikel 11 A (erstatet) ^{9,2}	Artikel 280 A-280 I	Artikel 326-334
Artikel 12 (flyttet)	Artikel 16 D	Artikel 18

- 1 Erstatet, for så vidt angår substansen, af artikel 2 i EU-traktaten (omnummereret til artikel 3).
- 2 Erstatet, for så vidt angår substansen, af artikel 2 B-2 E i TEUF (omnummereret til artikel 3-6).
- 3 Erstatet, for så vidt angår substansen, af artikel 3b i EU-traktaten (omnummereret til artikel 5).
- 4 Indsættelse af den dispositive tekst i protokolken om dyrebeskyttelse og dyrevelfærd.
- 5 Erstatet, for så vidt angår substansen, af artikel 9 i EU-traktaten (omnummereret til artikel 13).
- 6 Erstatet, for så vidt angår substansen, af artikel 9 i EU-traktaten (omnummereret til artikel 13) og artikel 245a, stk. 1, i TEUF (omnummereret til artikel 282).
- 7 Erstatet, for så vidt angår substansen, af artikel 3a, stk. 3, i EU-traktaten (omnummereret til artikel 4).
- 8 Ligeledes erstatet af artikel 10 i EU-traktaten (omnummereret til artikel 20).

125

Tidligere nummerering i traktaten om Den Europæiske Union	Nummerering i Lisabontraktaten	Ny nummerering i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Artikel 13 (flyttet)	Artikel 16 E	Artikel 19
Artikel 14 (flyttet)	Artikel 22a	Artikel 26
Artikel 15 (flyttet)	Artikel 22b	Artikel 27
Artikel 16	Artikel 16	Artikel 14
Artikel 255 (flyttet)	Artikel 16 A	Artikel 15
Artikel 286 (erstatet)	Artikel 16 B	Artikel 16
	Artikel 16 C	Artikel 17
ANDEN DEL- UNIONSBORGERSKAB	ANDEN DEL- IKKE- FORSKELSBEHANDLING OG	ANDEN DEL- IKKE- FORSKELSBEHANDLING OG
	UNIONSBORGERSKAB	UNIONSBORGERSKAB
Artikel 12 (flyttet)	Artikel 16 D	Artikel 18
Artikel 13 (flyttet)	Artikel 16 E	Artikel 19
Artikel 17	Artikel 17	Artikel 20
Artikel 18	Artikel 18	Artikel 21
Artikel 19	Artikel 19	Artikel 22
Artikel 20	Artikel 20	Artikel 23
Artikel 21	Artikel 21	Artikel 24
Artikel 22	Artikel 22	Artikel 25
TREDJE DEL- FELLESKABETS POLITIKKER	TREDJE DEL- INTERNE POLITIKKER OG FORANSTALTNINGER	TREDJE DEL- INTERNE POLITIKKER OG FORANSTALTNINGER
	Afsnit I - Det indre marked	Afsnit I - Det indre marked
Artikel 14 (flyttet)	Artikel 22a	Artikel 26
Artikel 15 (flyttet)	Artikel 22b	Artikel 27
Afsnit I - Frie varebevægelser	Afsnit Ia - Frie varebevægelser	Afsnit II - Frie varebevægelser
Artikel 23	Artikel 23	Artikel 28
Artikel 24	Artikel 24	Artikel 29
Kapitel I - Toldunionen	Kapitel I - Toldunionen	Kapitel I - Toldunionen
Artikel 25	Artikel 25	Artikel 30
Artikel 26	Artikel 26	Artikel 31
Artikel 27	Artikel 27	Artikel 32
Tredje del, afsnit X, Toldamarbejde (flyttet)	Kapitel Ia - Toldamarbejde	Kapitel 2 - Toldamarbejde
Artikel 155 (flyttet)	Artikel 27a	Artikel 33

126

Tidligere nummering i traktaten om Den Europæiske Union	Nummering i Lissabontraktaten	Ny nummering i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Kapitel 2 - Forbud mod kvantitative restriktioner mellem medlemsstaterne	Kapitel 2 - Forbud mod kvantitative restriktioner mellem medlemsstaterne	Kapitel 3 - Forbud mod kvantitative restriktioner mellem medlemsstaterne
Artikel 28	Artikel 28	Artikel 34
Artikel 29	Artikel 29	Artikel 35
Artikel 30	Artikel 30	Artikel 36
Artikel 31	Artikel 31	Artikel 37
Afsnit II - Landbrug	Afsnit II - Landbrug og fiskeri	Afsnit III - Landbrug og fiskeri
Artikel 32	Artikel 32	Artikel 38
Artikel 33	Artikel 33	Artikel 39
Artikel 34	Artikel 34	Artikel 40
Artikel 35	Artikel 35	Artikel 41
Artikel 36	Artikel 36	Artikel 42
Artikel 37	Artikel 37	Artikel 43
Artikel 38	Artikel 38	Artikel 44
Afsnit III - Den frie bevægelighed for personer, tjenesteydelser og kapital	Afsnit III - Den frie bevægelighed for personer, tjenesteydelser og kapital	Afsnit IV - Den frie bevægelighed for personer, tjenesteydelser og kapital
Kapitel I - Arbejdskræften	Kapitel I - Arbejdskræften	Kapitel I - Arbejdskræften
Artikel 39	Artikel 39	Artikel 45
Artikel 40	Artikel 40	Artikel 46
Artikel 41	Artikel 41	Artikel 47
Artikel 42	Artikel 42	Artikel 48
Kapitel 2 - Etableringsretten	Kapitel 2 - Etableringsretten	Kapitel 2 - Etableringsretten
Artikel 43	Artikel 43	Artikel 49
Artikel 44	Artikel 44	Artikel 50
Artikel 45	Artikel 45	Artikel 51
Artikel 46	Artikel 46	Artikel 52
Artikel 47	Artikel 47	Artikel 53
Artikel 48	Artikel 48	Artikel 54
Artikel 294 (flyttet)	Artikel 48a	Artikel 55
Kapitel 3 - Tjenesteydelser	Kapitel 3 - Tjenesteydelser	Kapitel 3 - Tjenesteydelser
Artikel 49	Artikel 49	Artikel 56
Artikel 50	Artikel 50	Artikel 57
Artikel 51	Artikel 51	Artikel 58
Artikel 52	Artikel 52	Artikel 59
Artikel 53	Artikel 53	Artikel 60
Artikel 54	Artikel 54	Artikel 61
Artikel 55	Artikel 55	Artikel 62

Tidligere nummering i traktaten om Den Europæiske Union	Nummering i Lissabontraktaten	Ny nummering i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Kapitel 4 - Kapital og betalinger	Kapitel 4 - Kapital og betalinger	Kapitel 4 - Kapital og betalinger
Artikel 56	Artikel 56	Artikel 63
Artikel 57	Artikel 57	Artikel 64
Artikel 58	Artikel 58	Artikel 65
Artikel 59	Artikel 59	Artikel 66
Artikel 60 (flyttet)	Artikel 61 H	Artikel 75
Afsnit IV - Visum, asyl, indvandring og andre politikker i forbindelse med den fri bevægelighed for personer	Afsnit IV - Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed	Afsnit V - Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed
Artikel 61	Kapitel I - Almindelige bestemmelser	Kapitel I - Almindelige bestemmelser
Artikel 61 A	Artikel 61 A	Artikel 67
Artikel 61 B	Artikel 61 B	Artikel 68
Artikel 61 C	Artikel 61 C	Artikel 69
Artikel 61 D ²	Artikel 61 D ²	Artikel 70
Artikel 61 E ³	Artikel 61 E ³	Artikel 71
Artikel 61 F	Artikel 61 F	Artikel 72
Artikel 61 G	Artikel 61 G	Artikel 73
Artikel 61 H	Artikel 61 H	Artikel 74
Artikel 66 (erstatet)	Artikel 61 I	Artikel 75
Artikel 60 (flyttet)	Artikel 61 I	Artikel 76
Artikel 62	Kapitel 2 - Politikkene for grænsekontrol, asyl og indvandring	Kapitel 2 - Politikkene for grænsekontrol, asyl og indvandring
Artikel 63, nr. 1 og 2, og artikel 64, stk. 2 ⁴	Artikel 62	Artikel 77
Artikel 63, nr. 3 og 4	Artikel 63	Artikel 78
Artikel 64, stk. 1 (erstatet)	Artikel 63a	Artikel 79
Artikel 66 (erstatet)	Artikel 63b	Artikel 80
Artikel 65	Artikel 61 E	Artikel 72
Artikel 66 (erstatet)	Kapitel 3 - Samarbejde om civilretlige spørgsmål	Kapitel 3 - Samarbejde om civilretlige spørgsmål
Artikel 67 (ophævet)	Artikel 65	Artikel 81
Artikel 68 (ophævet)	Artikel 61 G	Artikel 74
Artikel 69 (ophævet)		

¹ Ligeledes erstatter af artikel 29 i den nugældende EU-traktat.

² Erstatte af artikel 36 i den nugældende EU-traktat.

³ Erstatte af ligeledes artikel 33 i den nugældende EU-traktat.

⁴ Artikel 63, nr. 1 og 2 i EF-traktaten, erstattes af artikel 63, stk. 1 og 2, i TEUF og artikel 64, stk. 2, erstattes af artikel 63, stk. 3, i TEUF.

Tidligere nummering i traktaten om Den Europæiske Union	Nummering i Lisabontraktaten	Ny nummering i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
	Kapitel 4 - Retligt samarbejde straffesager	Kapitel 4 - Retligt samarbejde straffesager
	Artikel 69 A ¹	Artikel 82
	Artikel 69 B ³⁷	Artikel 83
	Artikel 69 C	Artikel 84
	Artikel 69 D ³⁷	Artikel 85
	Artikel 69 E	Artikel 86
	Kapitel 5 - Politisamarbejde	Kapitel 5 - Politisamarbejde
	Artikel 69 F ²	Artikel 87
	Artikel 69 G ³⁸	Artikel 88
	Artikel 69 H ³	Artikel 89
Afsnit V - Transport	Afsnit V - Transport	Afsnit VI - Transport
Artikel 70	Artikel 70	Artikel 90
Artikel 71	Artikel 71	Artikel 91
Artikel 72	Artikel 72	Artikel 92
Artikel 73	Artikel 73	Artikel 93
Artikel 74	Artikel 74	Artikel 94
Artikel 75	Artikel 75	Artikel 95
Artikel 76	Artikel 76	Artikel 96
Artikel 77	Artikel 77	Artikel 97
Artikel 78	Artikel 78	Artikel 98
Artikel 79	Artikel 79	Artikel 99
Artikel 80	Artikel 80	Artikel 100
Afsnit VI - De fælles regler om konkurrence, fiskale spørgsmål og indbyrdes tilnærmede af lovgivningerne	Afsnit VI - De fælles regler om konkurrence, fiskale spørgsmål og indbyrdes tilnærmede af lovgivningerne	Afsnit VII - De fælles regler om konkurrence, fiskale spørgsmål og indbyrdes tilnærmede af lovgivningerne
Kapitel 1 - Konkurrencereglerne	Kapitel 1 - Konkurrencereglerne	Kapitel 1 - Konkurrencereglerne
1. afdeling - Regler for virksomhederne	1. afdeling - Regler for virksomhederne	1. afdeling - Regler for virksomhederne
Artikel 81	Artikel 81	Artikel 101
Artikel 82	Artikel 82	Artikel 102
Artikel 83	Artikel 83	Artikel 103
Artikel 84	Artikel 84	Artikel 104
Artikel 85	Artikel 85	Artikel 105
Artikel 86	Artikel 86	Artikel 106

- 1 Erstatte artikel 31 i den nugældende EU-traktat.
- 2 Erstatte artikel 30 i den nugældende EU-traktat.
- 3 Erstatte artikel 32 i den nugældende EU-traktat.

Tidligere nummering i traktaten om Den Europæiske Union	Nummering i Lisabontraktaten	Ny nummering i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
2. afdeling - Statsstøtte	2. afdeling - Statsstøtte	2. afdeling - Statsstøtte
Artikel 87	Artikel 87	Artikel 107
Artikel 88	Artikel 88	Artikel 108
Artikel 89	Artikel 89	Artikel 109
Kapitel 2 - Fiskale bestemmelser	Kapitel 2 - Fiskale bestemmelser	Kapitel 2 - Fiskale bestemmelser
Artikel 90	Artikel 90	Artikel 110
Artikel 91	Artikel 91	Artikel 111
Artikel 92	Artikel 92	Artikel 112
Artikel 93	Artikel 93	Artikel 113
Kapitel 3 - Tilnærmede af lovgivningerne	Kapitel 3 - Tilnærmede af lovgivningerne	Kapitel 3 - Tilnærmede af lovgivningerne
Artikel 95 (flyttet)	Artikel 94	Artikel 114
Artikel 96 (flyttet)	Artikel 95	Artikel 115
Artikel 96	Artikel 96	Artikel 116
Artikel 97	Artikel 97	Artikel 117
Artikel 97	Artikel 97a	Artikel 118
Afsnit VII - Den økonomiske og monetære politik	Afsnit VII - Den økonomiske og monetære politik	Afsnit VIII - Den økonomiske og monetære politik
Artikel 97b (flyttet)	Artikel 97b	Artikel 119
Kapitel 1 - Den økonomiske politik	Kapitel 1 - Den økonomiske politik	Kapitel 1 - Den økonomiske politik
Artikel 98	Artikel 98	Artikel 120
Artikel 99	Artikel 99	Artikel 121
Artikel 100	Artikel 100	Artikel 122
Artikel 101	Artikel 101	Artikel 123
Artikel 102	Artikel 102	Artikel 124
Artikel 103	Artikel 103	Artikel 125
Artikel 104	Artikel 104	Artikel 27
Kapitel 2 - Den monetære politik	Kapitel 2 - Den monetære politik	Kapitel 2 - Den monetære politik
Artikel 105	Artikel 105	Artikel 127
Artikel 106	Artikel 106	Artikel 128
Artikel 107	Artikel 107	Artikel 129
Artikel 108	Artikel 108	Artikel 130
Artikel 109	Artikel 109	Artikel 131
Artikel 110	Artikel 110	Artikel 132
Artikel 111, stk. 1-3 og stk. 5 (flyttet)	Artikel 188 O	Artikel 219
Artikel 111, stk. 4 (flyttet)	Artikel 115 G, stk. 1	Artikel 138
	Artikel 111a	Artikel 133

Tidligere nummering i traktaten om Den Europæiske Union	Nummering i Lissabontraktaten	Ny nummering i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Kapitel 3 - Institutionelle bestemmelser	Kapitel 3 - Institutionelle bestemmelser	Kapitel 3 - Institutionelle bestemmelser
Artikel 112 (flyttet)	Artikel 245b	Artikel 283
Artikel 113 (flyttet)	Artikel 245c	Artikel 294
Artikel 114	Artikel 114	Artikel 134
Artikel 115	Artikel 115	Artikel 135
	Kapitel 3a - Specifikke bestemmelser for de medlemsstater, der har euroen som valuta	Kapitel 4 - Specifikke bestemmelser for de medlemsstater, der har euroen som valuta
	Artikel 115 A	Artikel 136
	Artikel 115 B	Artikel 137
Artikel 111, stk. 4 (flyttet)	Artikel 115 C	Artikel 138
Kapitel 4 - Overgangsbestemmelser	Kapitel 4 - Overgangsbestemmelser	Kapitel 5 - Overgangsbestemmelser
Artikel 116 (erstatet)		Artikel 139
Artikel 117, stk. 1, stk. 2, sjette led, og stk. 3-9 (erstatet)	Artikel 116a	
Artikel 117, stk. 2, de fem første led (flyttet)	Artikel 118a, stk. 2	Artikel 141, stk. 2
Artikel 121, stk. 1 (flyttet)	Artikel 117a, stk. 1 ¹	Artikel 140
Artikel 122, stk. 2, andet punktum (flyttet)	Artikel 117a, stk. 2 ²	
Artikel 123, stk. 5 (flyttet)	Artikel 117a, stk. 3 ³	
Artikel 118 (erstatet)		
Artikel 123, stk. 3 (flyttet)	Artikel 118a, stk. 1 ⁴	Artikel 141
Artikel 117, stk. 2, de fem første led (flyttet)	Artikel 118a, stk. 2 ⁵	
Artikel 124, stk. 1 (flyttet)	Artikel 118ba	Artikel 142
Artikel 119	Artikel 119	Artikel 143
Artikel 120	Artikel 120	Artikel 144

- 1 Artikel 117a, stk. 1 (omnummereret til artikel 140), er affattet som artikel 121, stk. 1.
- 2 Artikel 117a, stk. 2 (omnummereret til artikel 140), er affattet som artikel 122, stk. 2, andet punktum.
- 3 Artikel 117a, stk. 3 (omnummereret til artikel 140), er affattet som artikel 123, stk. 5.
- 4 Artikel 118a, stk. 1 (omnummereret til artikel 141), er affattet som artikel 123, stk. 3.
- 5 Artikel 118a, stk. 2 (omnummereret til artikel 141), er affattet som de første fem led i artikel 117, stk. 2.

Tidligere nummering i traktaten om Den Europæiske Union	Nummering i Lissabontraktaten	Ny nummering i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Artikel 121, stk. 1 (flyttet)	Artikel 117a, stk. 1	Artikel 140, stk. 1
Artikel 121, stk. 2-4 (ophævet)		
Artikel 122, stk. 1 og stk. 2, første punktum, samt stk. 3, 4, 5 og 6 (ophævet)		
Artikel 122, stk. 2, andet punktum (flyttet)	Artikel 117a, stk. 2, første afsnit	Artikel 140, stk. 2, første afsnit
Artikel 123, stk. 1, 2 og 4 (ophævet)		
Artikel 123, stk. 3 (flyttet)	Artikel 118a, stk. 1	Artikel 141, stk. 1
Artikel 123, stk. 5 (flyttet)	Artikel 117a, stk. 3	Artikel 140, stk. 3
Artikel 124, stk. 1 (flyttet)	Artikel 118b	Artikel 142
Artikel 124, stk. 2 (ophævet)		
Afsnit VIII - Beskæftigelse	Afsnit VIII - Beskæftigelse	Afsnit IX - Beskæftigelse
Artikel 125	Artikel 125	Artikel 145
Artikel 126	Artikel 126	Artikel 146
Artikel 127	Artikel 127	Artikel 147
Artikel 128	Artikel 128	Artikel 148
Artikel 129	Artikel 129	Artikel 149
Artikel 130	Artikel 130	Artikel 150
Afsnit IX - Den fælles handelspolitik (flyttet)	Femte del, afsnit II, Den fælles handelspolitik	Femte del, afsnit II, Den fælles handelspolitik
Artikel 131 (flyttet)	Artikel 188 B	Artikel 206
Artikel 132 (ophævet)		
Artikel 133 (flyttet)	Artikel 188 C	Artikel 207
Artikel 134 (ophævet)		
Afsnit X - Told Samarbejde (flyttet)	Tredje del, afsnit II, kapitel 1a, Toldamarbejde	Tredje del, afsnit II, kapitel 2, Toldamarbejde
Artikel 135 (flyttet)	Artikel 27a	Artikel 33
Afsnit XI - Social- og arbejdsmarkedspolitikken, uddannelse, erhvervsuddannelse og ungdom	Afsnit IX - Social- og arbejdsmarkedspolitikken	Afsnit X - Social- og arbejdsmarkedspolitikken
Kapitel I - Sociale bestemmelser (ophævet)		
Artikel 136	Artikel 136	Artikel 151
	Artikel 136a	Artikel 152

Tidligere nummering i traktaten om Den Europæiske Union	Nummering i Lisabontraktaten	Ny nummering i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Artikel 137	Artikel 137	Artikel 153
Artikel 138	Artikel 138	Artikel 154
Artikel 139	Artikel 139	Artikel 155
Artikel 140	Artikel 140	Artikel 156
Artikel 141	Artikel 141	Artikel 157
Artikel 142	Artikel 142	Artikel 158
Artikel 143	Artikel 143	Artikel 159
Artikel 144	Artikel 144	Artikel 160
Artikel 145	Artikel 145	Artikel 161
Kapitel 2 - Den Europæiske Socialfond	Afsnit X - Den Europæiske Socialfond	Afsnit XI - Den Europæiske Socialfond
Artikel 146	Artikel 146	Artikel 162
Artikel 147	Artikel 147	Artikel 163
Artikel 148	Artikel 148	Artikel 164
Kapitel 3 - Uddannelse, erhvervsuddannelse og ungdom	Afsnit XI - Uddannelse, erhvervsuddannelse, ungdom og sport	Afsnit XII - Uddannelse, erhvervsuddannelse, ungdom og sport
Artikel 149	Artikel 149	Artikel 165
Artikel 150	Artikel 150	Artikel 166
Afsnit XII - Kultur	Afsnit XII - Kultur	Afsnit XIII - Kultur
Artikel 151	Artikel 151	Artikel 167
Afsnit XIII - Folkesundhed	Afsnit XIII - Folkesundhed	Afsnit XIV - Folkesundhed
Artikel 152	Artikel 152	Artikel 168
Afsnit XIV - Forbrugerbeskyttelse	Afsnit XIV - Forbrugerbeskyttelse	Afsnit XV - Forbrugerbeskyttelse
Artikel 153, stk. 1, samt stk. 3, 4 og 5	Artikel 153	Artikel 169
Artikel 153, stk. 2 (flyttet)	Artikel 6a	Artikel 12
Afsnit XV - Transeuropæiske net	Afsnit XV - Transeuropæiske net	Afsnit XVI - Transeuropæiske net
Artikel 154	Artikel 154	Artikel 170
Artikel 155	Artikel 155	Artikel 171
Artikel 156	Artikel 156	Artikel 172
Afsnit XVI - Industri	Afsnit XVI - Industri	Afsnit XVII - Industri
Artikel 157	Artikel 157	Artikel 173
Afsnit XVII - Økonomisk og social samhørighed	Afsnit XVII - Økonomisk, social og territorial samhørighed	Afsnit XVIII - Økonomisk, social og territorial samhørighed
Artikel 158	Artikel 158	Artikel 174
Artikel 159	Artikel 159	Artikel 175
Artikel 160	Artikel 160	Artikel 176
Artikel 161	Artikel 161	Artikel 177
Artikel 162	Artikel 162	Artikel 178

Tidligere nummering i traktaten om Den Europæiske Union	Nummering i Lisabontraktaten	Ny nummering i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Afsnit XVIII - Forskning og teknologisk udvikling	Afsnit XVIII - Forskning, teknologisk udvikling og rummet	Afsnit XIX - Forskning, teknologisk udvikling og rummet
Artikel 163	Artikel 163	Artikel 179
Artikel 164	Artikel 164	Artikel 180
Artikel 165	Artikel 165	Artikel 181
Artikel 166	Artikel 166	Artikel 182
Artikel 167	Artikel 167	Artikel 183
Artikel 168	Artikel 168	Artikel 184
Artikel 169	Artikel 169	Artikel 185
Artikel 170	Artikel 170	Artikel 186
Artikel 171	Artikel 171	Artikel 187
Artikel 172	Artikel 172	Artikel 188
Artikel 173	Artikel 173	Artikel 189
Afsnit XIX - Miljø	Afsnit XIX - Miljø	Afsnit XX - Miljø
Artikel 174	Artikel 174	Artikel 191
Artikel 175	Artikel 175	Artikel 192
Artikel 176	Artikel 176	Artikel 194
Afsnit XX - Energi	Afsnit XX - Energi	Afsnit XXI - Energi
Artikel 176 A	Artikel 176 A	Artikel 194
Afsnit XXI - Turisme	Afsnit XXI - Turisme	Afsnit XXII - Turisme
Artikel 176 B	Artikel 176 B	Artikel 195
Afsnit XXII - Civilbeskyttelse	Afsnit XXII - Civilbeskyttelse	Afsnit XXIII - Civilbeskyttelse
Artikel 176 C	Artikel 176 C	Artikel 196
Afsnit XXIII - Administrativt samarbejde	Afsnit XXIII - Administrativt samarbejde	Afsnit XXIV - Administrativt samarbejde
Artikel 176 D	Artikel 176 D	Artikel 197
Afsnit XX - Udviklings samarbejde (flyttet)	Femte del, afsnit III, kapitel 1, Udviklings samarbejde	Femte del, afsnit III, kapitel 1, Udviklings samarbejde
Artikel 177 (flyttet)	Artikel 188 D	Artikel 208
Artikel 178 (ophævet) ¹	Artikel 188 E	Artikel 209
Artikel 179 (flyttet)	Artikel 188 F	Artikel 210
Artikel 180 (flyttet)	Artikel 188 G	Artikel 211
Artikel 181 (flyttet)	Femte del, afsnit III, kapitel 2, Økonomisk, finansiel og teknisk samarbejde med tredjelande (flyttet)	Femte del, afsnit III, kapitel 2, Økonomisk, finansiel og teknisk samarbejde med tredjelande
Artikel 181 A (flyttet)	Artikel 188 H	Artikel 212

¹ Erstatet, for så vidt angår substansen, af artikel 188 D, stk. 1, andet afsnit, andet punktum, i TEUF.

Tidligere nummering i traktaten om Den Europæiske Union	Nummering i Lissabontraktaten	Ny nummering i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
FIERDE DEL - DE OVERSSØISKE LANDES OG TERRITORIERS ASSOCIERING	FIERDE DEL - DE OVERSSØISKE LANDES OG TERRITORIERS ASSOCIERING	FIERDE DEL - DE OVERSSØISKE LANDES OG TERRITORIERS ASSOCIERING
Artikel 182	Artikel 182	Artikel 198
Artikel 183	Artikel 183	Artikel 199
Artikel 184	Artikel 184	Artikel 200
Artikel 185	Artikel 185	Artikel 201
Artikel 186	Artikel 186	Artikel 202
Artikel 187	Artikel 187	Artikel 203
Artikel 188	Artikel 188	Artikel 204
	FEMTE DEL - UNIONENS OPTRÆDEN UDADTIL	FEMTE DEL - UNIONENS OPTRÆDEN UDADTIL
	Afsnit I - Almindelige bestemmelser om Unionens optræden udadtil	Afsnit I - Almindelige bestemmelser om Unionens optræden udadtil
	Artikel 188 A	Artikel 205
<i>Tredje del, afsnit IX, Den fælles handelspolitik (fjernet)</i>	Afsnit II - Den fælles handelspolitik	Afsnit II - Den fælles handelspolitik
Artikel 131 (fjernet)	Artikel 188 B	Artikel 206
Artikel 133 (fjernet)	Artikel 188 C	Artikel 207
	Afsnit III - Samarbejde med tredjelande og humanitær bistand	Afsnit III - Samarbejde med tredjelande og humanitær bistand
<i>Tredje del, afsnit XX, Udviklings samarbejde (fjernet)</i>	Kapitel 1 - Udviklings samarbejde	Kapitel 1 - Udviklings samarbejde
Artikel 177 (fjernet)	Artikel 188 D ¹	Artikel 208
Artikel 179 (fjernet)	Artikel 188 E	Artikel 209
Artikel 180 (fjernet)	Artikel 188 F	Artikel 210
Artikel 181 (fjernet)	Artikel 188 G	Artikel 211
<i>Tredje del, afsnit XXI, Økonomisk, finansiel og teknisk samarbejde med tredjelande (fjernet)</i>	Kapitel 2 - Økonomisk, finansiel og teknisk samarbejde med tredjelande	Kapitel 2 - Økonomisk, finansiel og teknisk samarbejde med tredjelande
Artikel 181 A (fjernet)	Artikel 188 H	Artikel 212
	Artikel 188 I	Artikel 213
	Kapitel 3 - Humanitær bistand	Kapitel 3 - Humanitær bistand
	Artikel 188 J	Artikel 214
	Afsnit IV - Restriktive foranstaltninger	Afsnit IV - Restriktive foranstaltninger
Artikel 301 (erstatet)	Artikel 188 K	Artikel 215
	Afsnit V - Internationale aftaler	Afsnit V - Internationale aftaler
	Artikel 188 L	Artikel 216

¹ Skt. 1, andet afsnit, andet punktum, erstatet for så vidt angår substansen, artikel 178 i EF-traktaten.

Tidligere nummering i traktaten om Den Europæiske Union	Nummering i Lissabontraktaten	Ny nummering i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Artikel 310 (fjernet)	Artikel 188 M	Artikel 217
Artikel 300 (erstatet)	Artikel 188 N	Artikel 218
Artikel 111, stk. 1-3 og stk. 5 (fjernet)	Artikel 188 O	Artikel 219
	Afsnit VI - Unionens forbindelser med internationale organisationer og tredjelande samt Unionens delegerationer	Afsnit VI - Unionens forbindelser med internationale organisationer og tredjelande samt Unionens delegerationer
Artikel 302, 303 og 304 (erstatet)	Artikel 188 P	Artikel 220
	Artikel 188 Q	Artikel 221
	Afsnit VII - Solidaritetsbestemmelse	Afsnit VII - Solidaritetsbestemmelse
	Artikel 188 R	Artikel 222
FEMTE DEL - FÆLLESSKABETS INSTITUTIONER	SIETTE DEL - INSTITUTIONELLE OG FINANSIELLE BESTEMMELSER	SIETTE DEL - INSTITUTIONELLE OG FINANSIELLE BESTEMMELSER
Afsnit I - Bestemmelser vedrørende institutionerne	Afsnit I - Bestemmelser vedrørende institutionerne	Afsnit I - Bestemmelser vedrørende institutionerne
Kapitel I - Institutionerne	Kapitel I - Institutionerne	Kapitel I - Institutionerne
I. afdeling - Europa-Parlamentet	I. afdeling - Europa-Parlamentet	I. afdeling - Europa-Parlamentet
Artikel 189 (ophævet) ¹		
Artikel 190, stk. 1-3 (ophævet) ²		
Artikel 190, stk. 4 og 5	Artikel 190	Artikel 223
Artikel 191, stk. 1 (ophævet) ³		
Artikel 191, stk. 2	Artikel 191	Artikel 224
Artikel 192, stk. 1 (ophævet) ⁴		
Artikel 192, stk. 2	Artikel 192	Artikel 225
Artikel 193	Artikel 193	Artikel 226
Artikel 194	Artikel 194	Artikel 227
Artikel 195	Artikel 195	Artikel 228
Artikel 196	Artikel 196	Artikel 229

¹ Erstatet, for så vidt angår substansen, af artikel 9 A, stk. 1 og 2, i EU-traktaten (omnummereret til artikel 14).

² Erstatet, for så vidt angår substansen, af artikel 9 A, stk. 1-3, i EU-traktaten (omnummereret til artikel 14).

³ Erstatet, for så vidt angår substansen, af artikel 8 A, stk. 4, i EU-traktaten (omnummereret til artikel 11).

⁴ Erstatet, for så vidt angår substansen, af artikel 9 A, stk. 1, i EU-traktaten (omnummereret til artikel 14).

Tidligere nummering i traktaten om Den Europæiske Union	Nummering i Lissabontraktaten	Ny nummering i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Artikel 197, stk. 1 (ophævet) ¹		
Artikel 197, stk. 2, 3 og 4	Artikel 197	Artikel 230
Artikel 198	Artikel 198	Artikel 231
Artikel 199	Artikel 199	Artikel 232
Artikel 200	Artikel 200	Artikel 233
Artikel 201	Artikel 201	Artikel 234
	Afdeling 1a - Det Europæiske Råd	2. afdeling - Det Europæiske Råd
	Artikel 201a	Artikel 235
	Artikel 201b	Artikel 236
2. afdeling - Rådet	2. afdeling - Rådet	3. afdeling - Rådet
Artikel 202 (ophævet) ²		
Artikel 203 (ophævet) ³		
Artikel 204	Artikel 204	Artikel 237
Artikel 205, stk. 2 og stk. 4 (erstatet) ⁴		
Artikel 205, stk. 1 og stk. 3	Artikel 205	Artikel 238
Artikel 206	Artikel 206	Artikel 239
Artikel 207	Artikel 207	Artikel 240
Artikel 208	Artikel 208	Artikel 241
Artikel 209	Artikel 209	Artikel 242
Artikel 210	Artikel 210	Artikel 243
3. afdeling - Kommissionen	3. afdeling - Kommissionen	4. afdeling - Kommissionen
Artikel 211 (ophævet) ⁵		
	Artikel 211a	Artikel 244
Artikel 212 (flyttet)	Artikel 218, stk. 2	Artikel 249, stk. 2
Artikel 213	Artikel 213	Artikel 245
Artikel 214 (ophævet) ⁶		
Artikel 215	Artikel 215	Artikel 246
Artikel 216	Artikel 216	Artikel 247

- 1 Erstatet, for så vidt angår substansen, af artikel 9 A, stk. 4, i EU-traktaten (omnummereret til artikel 14).
- 2 Erstatet, for så vidt angår substansen, af artikel 9 C, stk. 1, i EU-traktaten (omnummereret til artikel 16) samt artikel 249 B og artikel 249 C i TEUF (omnummereret til artikel 290 og artikel 291).
- 3 Erstatet, for så vidt angår substansen, af artikel 9 C, stk. 2, og stk. 9, i EU-traktaten (omnummereret til artikel 16).
- 4 Erstatet, for så vidt angår substansen, af artikel 9 C, stk. 4 og 5, i EU-traktaten (omnummereret til artikel 16).
- 5 Erstatet, for så vidt angår substansen, af artikel 9 D, stk. 1, i EU-traktaten (omnummereret til artikel 17).
- 6 Erstatet, for så vidt angår substansen, af artikel 9 D, stk. 3 og stk. 7, i EU-traktaten (omnummereret til artikel 17).

Tidligere nummering i traktaten om Den Europæiske Union	Nummering i Lissabontraktaten	Ny nummering i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Artikel 217, stk. 1, 3 og 4 (ophævet) ¹		
Artikel 217, stk. 2	Artikel 217	Artikel 248
Artikel 218, stk. 1 (ophævet) ²		
Artikel 218, stk. 2	Artikel 218	Artikel 249
Artikel 219	Artikel 219	Artikel 250
4. afdeling - Domstolen	4. afdeling - Den Europæiske Unions Domstol	5. afdeling - Den Europæiske Unions Domstol
Artikel 220 (ophævet) ³		
Artikel 221, stk. 1 (ophævet) ⁴		
Artikel 221, stk. 2 og 3	Artikel 221	Artikel 251
Artikel 222	Artikel 222	Artikel 252
Artikel 223	Artikel 223	Artikel 253
Artikel 224 ⁵	Artikel 224	Artikel 254
	Artikel 224a	Artikel 255
Artikel 225	Artikel 225	Artikel 256
Artikel 225 A	Artikel 225 A	Artikel 257
Artikel 226	Artikel 226	Artikel 258
Artikel 227	Artikel 227	Artikel 259
Artikel 228	Artikel 228	Artikel 260
Artikel 229	Artikel 229	Artikel 261
Artikel 229 A	Artikel 229 A	Artikel 262
Artikel 230	Artikel 230	Artikel 263
Artikel 231	Artikel 231	Artikel 264
Artikel 232	Artikel 232	Artikel 265
Artikel 233	Artikel 233	Artikel 266
Artikel 234	Artikel 234	Artikel 267
Artikel 235	Artikel 235	Artikel 268
	Artikel 235a	Artikel 269
Artikel 236	Artikel 236	Artikel 270
Artikel 237	Artikel 237	Artikel 271

- 1 Erstatet for så vidt angår substansen af artikel 9 D, stk. 6, i EU-traktaten (omnummereret til artikel 17).
- 2 Erstatet, for så vidt angår substansen, af artikel 252a i TEUF (omnummereret til artikel 295).
- 3 Erstatet, for så vidt angår substansen, af artikel 9 F i EU-traktaten (omnummereret til artikel 19).
- 4 Erstatet, for så vidt angår substansen, af artikel 9 F, stk. 2, første afsnit, i EU-traktaten (omnummereret til artikel 19).
- 5 Første punktum i første afsnit erstattes, for så vidt angår substansen, af artikel 9 F, stk. 2, andet afsnit, i EU-traktaten (omnummereret til artikel 19).

Tidligere nummering i traktaten om Den Europæiske Union	Nummering i Lissabontraktaten	Ny nummering i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Artikel 238	Artikel 238	Artikel 272
Artikel 239	Artikel 239	Artikel 273
Artikel 240	Artikel 240	Artikel 274
	Artikel 240a	Artikel 275
	Artikel 240b	Artikel 276
Artikel 241	Artikel 241	Artikel 277
Artikel 242	Artikel 242	Artikel 278
Artikel 243	Artikel 243	Artikel 279
Artikel 244	Artikel 244	Artikel 280
Artikel 245	Artikel 245	Artikel 281
	Afdeling 4a - Den Europæiske Centralbank	6. afdeling - Den Europæiske Centralbank
Artikel 112 (fjernet)	Artikel 245a	Artikel 282
Artikel 113 (fjernet)	Artikel 245b	Artikel 283
	Artikel 245c	Artikel 284
5. afdeling - Revisionsretten	5. afdeling - Revisionsretten	7. afdeling - Revisionsretten
Artikel 246	Artikel 246	Artikel 285
Artikel 247	Artikel 247	Artikel 286
Artikel 248	Artikel 248	Artikel 287
Kapitel 2 - Fælles bestemmelser for flere institutioner	Kapitel 2 - Unionens retsakter, vedtægelsesprocedurer og andre bestemmelser	Kapitel 2 - Unionens retsakter, vedtægelsesprocedurer og andre bestemmelser
	1. afdeling - Unionens retsakter	1. afdeling - Unionens retsakter
Artikel 249	Artikel 249	Artikel 288
	Artikel 249 A	Artikel 289
	Artikel 249 B ¹	Artikel 290
	Artikel 249 C ¹	Artikel 291
	Artikel 249 D	Artikel 292
	2. afdeling - Procedurer for vedtagelse af retsakter og andre bestemmelser	2. afdeling - Procedurer for vedtagelse af retsakter og andre bestemmelser
Artikel 250	Artikel 250	Artikel 293
Artikel 251	Artikel 251	Artikel 294
Artikel 252 (ophævet)		
	Artikel 252a	Artikel 295
Artikel 253	Artikel 253	Artikel 296
Artikel 254	Artikel 254	Artikel 297
	Artikel 254a	Artikel 298
Artikel 255 (fjernet)	Artikel 16 a	Artikel 15
Artikel 256	Artikel 256	Artikel 299

Tidligere nummering i traktaten om Den Europæiske Union	Nummering i Lissabontraktaten	Ny nummering i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
	Kapitel 3 - Unionens rådgivende organer	Kapitel 3 - Unionens rådgivende organer
	Artikel 256a	Artikel 300
	Kapitel 3 - Det Økonomiske og Sociale Udvalg	1. afdeling - Det Økonomiske og Sociale Udvalg
Artikel 257 (ophævet) ¹		
Artikel 258, stk. 1 og 2, samt stk. 4	Artikel 258	Artikel 301
Artikel 258, stk. 3 (ophævet) ²		
Artikel 259	Artikel 259	Artikel 302
Artikel 260	Artikel 260	Artikel 303
Artikel 261 (ophævet)		
Artikel 262	Artikel 262	Artikel 304
Kapitel 4 - Regionsudvalget	2. afdeling - Regionsudvalget	2. afdeling - Regionsudvalget
Artikel 263, stk. 1 og stk. 5 (ophævet) ³		
Artikel 263, stk. 2-4	Artikel 263	Artikel 305
Artikel 264	Artikel 264	Artikel 306
Artikel 265	Artikel 265	Artikel 307
Kapitel 5 - Den Europæiske Investeringsbank	Kapitel 4 - Den Europæiske Investeringsbank	Kapitel 4 - Den Europæiske Investeringsbank
Artikel 266	Artikel 266	Artikel 208
Artikel 267	Artikel 267	Artikel 309
Afsnit II - Finansielle bestemmelser	Afsnit II - Finansielle bestemmelser	Afsnit II - Finansielle bestemmelser
Artikel 268	Artikel 268	Artikel 310
	Kapitel 1 - Unionens egne indtægter	Kapitel 1 - Unionens egne indtægter
Artikel 269	Artikel 269	Artikel 311
Artikel 270 (ophævet) ⁴		
	Kapitel 2 - Den flerårige finansielle ramme	Kapitel 2 - Den flerårige finansielle ramme
	Artikel 270a	Artikel 312
	Kapitel 3 - Unionens årlige budget	Kapitel 3 - Unionens årlige budget

¹ Erstatet, for så vidt angår substansen, af artikel 256a, stk. 2, i TEUF (omnumme-
reret til artikel 300).

² Erstatet, for så vidt angår substansen, af artikel 256a, stk. 4, i TEUF (omnumme-
reret til artikel 300).

³ Erstatet, for så vidt angår substansen, af artikel 256a, stk. 3 og 4, i TEUF (om-
nummeret til artikel 300).

⁴ Erstatet, for så vidt angår substansen, af artikel 268, stk. 4, i TEUF (omnumme-
ret til artikel 310).

Tidligere nummering i traktaten om Den Europæiske Union	Nummering i Lisssabontraktaten	Ny nummering i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Artikel 272, stk. 1 (flyttet)	Artikel 270b	Artikel 313
Artikel 271 (flyttet)	Artikel 273a	Artikel 316
Artikel 272, stk. 1 (flyttet)	Artikel 270b	Artikel 313
Artikel 272, stk. 2-10	Artikel 272	Artikel 314
Artikel 273	Artikel 273	Artikel 315
Artikel 271 (flyttet)	Artikel 273a	Artikel 316
Artikel 274	Kapitel 4 - Gennemførelse af budgettet og decharge	Kapitel 4 - Gennemførelse af budgettet og decharge
Artikel 275	Artikel 274	Artikel 317
Artikel 276	Artikel 275	Artikel 318
Artikel 276	Artikel 276	Artikel 319
Artikel 277	Kapitel 5 - Fælles bestemmelser	Kapitel 5 - Fælles bestemmelser
Artikel 278	Artikel 277	Artikel 320
Artikel 279	Artikel 278	Artikel 321
Artikel 279	Artikel 279	Artikel 322
Artikel 279	Artikel 279a	Artikel 323
Artikel 279b	Artikel 279b	Artikel 324
Artikel 280	Kapitel 6 - Bekæmpelse af svig	Kapitel 6 - Bekæmpelse af svig
Artikel 280	Afsnit III - Forstærket samarbejde	Afsnit III - Forstærket samarbejde
Artikel 11 og 11 A (erstatet)	Artikel 280 A ¹	Artikel 326
Artikel 11 og 11 A (erstatet)	Artikel 280 B ^{6a}	Artikel 327
Artikel 11 og 11 A (erstatet)	Artikel 280 C ^{6a}	Artikel 328
Artikel 11 og 11 A (erstatet)	Artikel 280 D ^{6a}	Artikel 329
Artikel 11 og 11 A (erstatet)	Artikel 280 E ^{6a}	Artikel 330
Artikel 11 og 11 A (erstatet)	Artikel 280 F ^{6a}	Artikel 331
Artikel 11 og 11 A (erstatet)	Artikel 280 G ^{6a}	Artikel 332
Artikel 11 og 11 A (erstatet)	Artikel 280 H ^{6a}	Artikel 333
Artikel 11 og 11 A (erstatet)	Artikel 280 I ^{6a}	Artikel 334

Tidligere nummering i traktaten om Den Europæiske Union	Nummering i Lisssabontraktaten	Ny nummering i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
SIETTE DEL - ALMINDELIGE OG AFSLUTTENDE BESTEMMELSER	SYVENDE DEL - ALMINDELIGE OG AFSLUTTENDE BESTEMMELSER	SYVENDE DEL - ALMINDELIGE OG AFSLUTTENDE BESTEMMELSER
Artikel 281 (ophævet) ¹	Artikel 282	Artikel 335
Artikel 282	Artikel 283	Artikel 336
Artikel 283	Artikel 284	Artikel 337
Artikel 284	Artikel 285	Artikel 338
Artikel 285	Artikel 286 (erstatet)	Artikel 16
Artikel 286 (erstatet)	Artikel 16 B	Artikel 339
Artikel 287	Artikel 287	Artikel 340
Artikel 288	Artikel 288	Artikel 340
Artikel 289	Artikel 289	Artikel 341
Artikel 290	Artikel 290	Artikel 342
Artikel 291	Artikel 291	Artikel 343
Artikel 292	Artikel 292	Artikel 344
Artikel 293 (ophævet)		
Artikel 294 (flyttet)	Artikel 48a	Artikel 55
Artikel 295	Artikel 295	Artikel 345
Artikel 296	Artikel 296	Artikel 346
Artikel 297	Artikel 297	Artikel 347
Artikel 298	Artikel 298	Artikel 348
Artikel 299, stk. 1 (ophævet) ²		
Artikel 299, stk. 2, andet, tredje og fjerde afsnit	Artikel 299	Artikel 349
Artikel 299, stk. 2, første afsnit, og stk. 3-6 (flyttet)	Artikel 311a	Artikel 355
Artikel 300 (erstatet)	Artikel 188 N	Artikel 218
Artikel 301 (erstatet)	Artikel 188 K	Artikel 215
Artikel 302 (erstatet)	Artikel 188 P	Artikel 220
Artikel 303 (erstatet)	Artikel 188 P	Artikel 220
Artikel 304 (erstatet)	Artikel 188 P	Artikel 220
Artikel 305 (ophævet)		

¹ Erstatte artikel 27 A-27 E, 40 og 40 B, og 43, 44 og 45 i den nugældende EU-traktat.

¹ Erstatte, for så vidt angår substansen, af artikel 46 A i EU-traktaten (omnummeret til artikel 47).
² Erstatte, for så vidt angår substansen, af artikel 49 C i EU-traktaten (omnummeret til artikel 52).

Tidligere nummerering i traktaten om Den Europæiske Union	Nummering i Lissabontraktaten	Ny nummerering i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Artikel 306	Artikel 306	Artikel 350
Artikel 307	Artikel 307	Artikel 351
Artikel 308	Artikel 308	Artikel 352
Artikel 309	Artikel 308a	Artikel 353
Artikel 310 (flyttet)	Artikel 309	Artikel 354
Artikel 310 (flyttet) ¹	Artikel 188 M	Artikel 217
Artikel 311 (ophævet) ¹	Artikel 311a	Artikel 355
Artikel 299, stk. 2, første afsnit og stk. 3-6 (flyttet)	Artikel 312	Artikel 356
Artikel 312	Artikel 312	Artikel 356
Afsluttende bestemmelse	Artikel 313	Artikel 357
Artikel 313	Artikel 313a	Artikel 358
Artikel 314 (ophævet) ²		

¹ Erstatte, for så vidt angår substansen, af artikel 49 B i EU-traktaten (omnumme-
ret til artikel 51).

² Erstatte, for så vidt angår substansen, af artikel 53 i EU-traktaten (omnummere-
t til artikel 55).

JUSTITSMINISTERIET
Lovafdelingen

JSS00753
J.nr. 1997-751-0069
Den 6. oktober 1997

R E D E G Ø R E L S E

F O R

V I S S E F O R F A T N I N G S R E T L I G E

S P Ø R G S M Å L

I F O R B I N D E L S E M E D

D A N M A R K S R A T I F I K A T I O N A F

A M S T E R D A M - T R A K T A T E N

1

(

(

I n d h o l d s f o r t e g n e l s e

1.	Baggrunden for redegørelsen.....	5
2.	Grundlovens §§ 19 og 20.....	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
a)	Almindelige bemærkninger.....	8
b)	Særligt om ændringer af allerede gældende trakta- ter, der er gennemført efter grundlovens § 20.....	10
c)	Særligt om nogle af EU-rettens virkemidler og deres forhold til grundlovens § 20.....	11
d)	Særligt om ordninger, der gør det muligt for mellem- folkelige myndigheder at indgå traktater m.v.....	14
2.3.3.	Afgrænsning i forhold til grundlovens § 88.....	15
3.	Amsterdam-Traktaten og dens forhold til grundloven....	17
3.1.	Indledning.....	17
3.2.	Ændringer i unionstraktatens indledende bestemmelser og i søjle 2 og 3.....	17
3.2.1.	Ændringer i unionstraktatens indledende bestemmelser..	17
a)	Ændringernes indhold.....	17
b)	Forholdet til grundlovens § 20.....	19

3.2.2.	Ændringer i unionstraktatens søjle 2 (den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik).....	20
a)	De gældende regler i søjle 2.....	20
b)	Ændringernes indhold.....	21
c)	Forholdet til grundlovens § 20.....	22
3.2.3.	Ændringer i unionstraktatens søjle 3 (politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager).....	24
a)	De gældende regler i søjle 3.....	24
b)	Ændringernes indhold.....	25
c)	Forholdet til grundlovens § 20.....	28
3.3.	Ændringer i søjle 1 (EF-Traktaten).....	30
3.3.1.	Forstærket samarbejde ("fleksibilitet").....	30
a)	Ændringernes indhold.....	30
b)	Forholdet til grundlovens § 20.....	31
3.3.2.	Bekæmpelse af diskrimination.....	32
a)	Ændringernes indhold.....	32
b)	Forholdet til grundlovens § 20.....	33
3.3.3.	Visum, asyl, indvandring m.v.....	34
a)	Ændringernes indhold.....	34
b)	Forholdet til grundlovens § 20.....	36
3.3.4.	Integration af Schengen-reglerne i Den Europæiske Union.....	37
a)	Ændringernes indhold.....	37
b)	Forholdet til grundlovens § 20.....	39
3.3.5.	Beskæftigelse.....	39

a)	Ændringernes indhold.....	39
b)	Forholdet til grundlovens § 20.....	41
3.3.6.	Traktatkompetence vedrørende tjenesteydelser og intellektuelle ejendomsrettigheder.....	42
a)	Ændringernes indhold.....	42
b)	Forholdet til grundlovens § 20.....	43
3.3.7.	Social- og arbejdsmarkedspolitik.....	44
a)	Ændringernes indhold.....	44
b)	Forholdet til grundlovens § 20.....	45
3.3.8.	Forbrugerbeskyttelse.....	48
a)	Ændringernes indhold.....	48
b)	Forholdet til grundlovens § 20.....	50
3.3.9.	Miljøbeskyttelse.....	51
a)	Ændringernes indhold.....	51
b)	Forholdet til grundlovens § 20.....	52
3.3.10.	Sanktioner i anledning af krænkelse af demokrati, menneskerettigheder m.v.....	52
4.	Sammenfattende om Amsterdam-Traktatens forhold til grundlovens § 20.....	53
5.	Amsterdam-Traktatens forhold til grundlovens § 88.....	54
6.	Konklusion.....	56

1. Baggrunden for redegørelsen.

Amsterdam-Traktaten om ændring af Traktaten om Den Europæiske Union, Traktaterne om oprettelse af De Europæiske Fællesskaber og visse tilknyttede akter blev undertegnet den 2. oktober 1997.

Justitsministeriet har i samarbejde med andre ministerier overvejet nogle forfatningsretlige spørgsmål, som Danmarks ratifikation af traktaten kan give anledning til.

Formålet med disse overvejelser har navnlig været at afklare, om traktaten indebærer en (yderligere) overladelse af beføjelser som omtalt i grundlovens § 20 til Den Europæiske Union, således at den særlige procedure i § 20, stk. 2, skal følges. I det omfang der måtte være tale om en yderligere overladelse af beføjelser, har formålet endvidere været at afklare, om overladelsen kan ske inden for rammerne af den nævnte grundlovsbestemmelse, eller om der kræves en grundlovsændring.

Resultatet af Justitsministeriets overvejelser fremlægges i denne redegørelse.

2. Grundlovens §§ 19 og 20.

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 m.v. indgående beskrevet. Redegørelsen er offentliggjort i Nordisk Tidsskrift for International Ret, Vol. 41, 1971, side 65 ff.

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 Europæiske Union (1992-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 (2. udg., 1995), side 183 ff., og Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret 2 (2. udg., 1996), side 267 ff.

Der kan endvidere henvises til Max Sørensen, Juristen 1963, side 57 ff., og 1971, side 434 ff.

2.2. Grundlovens § 19.

Grundlovens almindelige bestemmelse om tiltrædelse af traktater m.v. 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. Ej heller kan kongen uden Folketingets samtykke opsige 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 navn, med hvilket regeringen rådfører sig forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde. Nærmere regler om det udenrigspolitiske navn fastsættes ved lov."

I kraft af denne bestemmelse har regeringens kompetence i mellemfolkelige anliggender umiddelbar grundlovs-hjemmel. Kompetencen er et såkaldt prerogativ for regeringen.

Regeringens adgang til på egen hånd at pådrage Danmark folkeretlige forpligtelser er dog undergivet begrænsninger. Efter § 19, stk. 1, 2. pkt., kræves Folketingets samtykke for, at regeringen kan indgå på 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 såkaldt 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 folketingsvalgerne 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 en 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 responsum af 18. maj 1952 til Forfatningskommissionen, optrykt i betænkningen, side 113 ff.

2.3.2. Afgrænsning i forhold til grundlovens § 19.

a) Almindelige bemærkninger.

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

Danmark er tilsluttet en række internationale organisationer, som har kompetence til at træffe generelle og konkrete beslutninger, der er rettet til medlemsstaterne. Som eksempler kan nævnes FN og Den Internationale Domstol i Haag.

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 transformeres eller inkorporeres i national ret.

Sådanne "traditionelle" mellemfolkelige organisationer kan Danmark tilslutte sig alene i medfør af grundlovens § 19. Det gælder, selv om organisationen på andre punkter har en atypisk karakter, f.eks. derved at der uden Danmarks tilslutning (og eventuelt imod Danmarks stemme) kan træffes beslutninger, der er bindende for Danmark. Også her kan der siges at være tale om suveranitetssindskrænkning, jf. bl.a. Claus Gulmann m.fl., Folkeret (1989), side 39 ff. Men suveranitetssindskrænkninger 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 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 m.v., 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 313.

I Østre Landsrets dom af 27. juni 1997 i den såkaldte Maastricht-sag hedder det i overensstemmelse med det anførte bl.a. følgende:

"Grundlovens § 20 omfatter herefter alene den overladelse af beføjelser, hvorved der gives overstatslige myndigheder hjemmel til at udstede retsakter eller træffe afgørelser, der som en del af dansk ret umiddelbart har direkte bindende virkning for borgerne i Danmark, eller udøve andre beføjelser, der efter grundlo-

ven tilkommer rigets myndigheder, f.eks. kompetence til at indgå traktater med andre stater. I det omfang en mellemfolkelig myndighed træffer afgørelser, der alene er rettet til den danske stat som en folkeretlig forpligtelse, foreligger der ikke afgivelse af beføjelser, som kræver iagttagelse af grundlovens § 20."

Det afgørende for, om en dansk tilslutning til en traktat forudsætter anvendelse af grundlovens § 20, er derfor i første række, om den indebærer (yderligere) overladelse af beføjelser til en mellemfolkelig myndighed til at udstede retsakter, såvel generelle regler som konkrete beslutninger, der skal gælde umiddelbart i de deltagende stater med virkning for private individer og virksomheder. Der kan være tale om overladelse af såvel lovgivende som udøvende og dømmende myndighed.

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 anvendelse af § 20, jf. herom nærmere nedenfor pkt. 2.3.2.d).

b) Særligt om ændringer af allerede gældende traktater, der er gennemført efter grundlovens § 20.

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.

Overlades det til en mellemfolkelig myndighed at regulere nye emneområder ved umiddelbart anvendelige retsakter, vil det være nødvendigt at gennemføre en ny § 20-procedure. Det samme kan være tilfældet, hvis det emnemæssige område ikke udvides, men karakteren af beføjelserne ændres.

Der kan være tale om, at der ved traktatændringen alene indsættes en udtrykkelig hjemmelsbestemmelse for at præcisere en kompetence, som den supranationale myndighed allerede har på andet retsgrundlag. I sådanne tilfælde er der ikke tale om en reel udvidelse af den su-

pranationale myndigheds beføjelser, som i stedet må anses for overladt allerede ved den tidligere tilslutning til traktaten. Indsættelse af en udtrykkelig hjemmelsbestemmelse vil derfor ikke gøre en ny anvendelse af grundlovens § 20 påkrævet, jf. nærmere 1992-redegørelsen, side 16 ff., og Henrik Zahle, a.st., side 329. Sidstnævnte sted anføres, at ændringstraktaten "må bedømmes i forhold til den i praksis godkendte fortolkning [af den hidtidige traktat], som gælder på ændringstidspunktet."

Endvidere gælder det som altovervejende hovedregel, at ændringer i sammensætning, procedurer og arbejdsgange m.v. i supranationale organisationer ikke i sig selv indebærer, at grundlovens § 20 skal anvendes.

Der er således uden anvendelse af grundlovens § 20 gennemført en række ændringer i retsgrundlaget for EF og EU siden Danmarks tiltrædelse i 1972. Som eksempler kan nævnes akten om indførelse af direkte valg til Europa-Parlamentet fra 1979, Europæisk Fælles Akt fra 1986 om bl.a. øget medbestemmelsesret for Europa-Parlamentet og ændring af Rådets afstemningsregler samt ændring af traktaterne som led i optagelsen af nye medlemsstater (Grækenland i 1979, Spanien og Portugal i 1986 og Finland, Sverige og Østrig i 1995).

De nævnte spørgsmål er udførligt omtalt af Henrik Zahle, a.st., side 328 ff.

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

Efter EF-Traktatens artikel 189 er forordninger almengyldige. De er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat. Forordninger kan skabe rettigheder og pligter for staterne og umiddelbart pålægge individerne pligter og give dem rettigheder.

Beslutninger er bindende i alle enkeltheder for dem, de angiver at være rettet til, herunder personer og virk-

somheder.

Dansk tilslutning til en traktat eller traktatændring, som giver EF hjemmel til at udstede forordninger eller beslutninger på nye områder, forudsætter derfor anvendelse af grundlovens § 20.

Efter artikel 189 er direktiver bindende for enhver medlemsstat, som de rettes til, med hensyn til det tilsigtede mål, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen.

Direktiver kan dog efter EF-Domstolens praksis være umiddelbart anvendelige i den forstand, at de kan tillægge borgerne rettigheder, som kan gøres gældende umiddelbart over for de nationale myndigheder. Domstolen har således fastslået, at borgerne, såfremt medlemsstaterne har oversiddet fristen for gennemførelse af et direktiv eller gennemført direktivet ukorrekt, kan støtte ret over for medlemsstaternes myndigheder på de bestemmelser i direktivet, som er egnede til anvendelse ved nationale domstole, jf. herom nærmere Claus Gulmann og Karsten Hagel-Sørensen, EU-ret (3. udg., 1995), side 170 ff., med henvisninger til retspraksis.

Noget tilsvarende gælder for aftaler, som EF indgår med tredjelande eller med andre internationale organisationer. Også sådanne retsakter kan efter EF-Domstolens praksis være umiddelbart anvendelige i medlemsstaterne og således f.eks. give borgerne rettigheder, som kan påberåbes over for nationale myndigheder, jf. nærmere Claus Gulmann og Karsten Hagel-Sørensen, a.st., side 180 ff., med henvisninger til retspraksis.

Bl.a. af disse grunde forudsætter dansk tilslutning til en traktat eller traktatændring, som giver EF hjemmel til på nye områder at udstede direktiver eller indgå aftaler med tredjelande m.v., anvendelse af grundlovens § 20. Om EFs kompetence til at indgå aftaler henvises endvidere til pkt. d) nedenfor.

Også bestemmelser i EF-Traktaten kan være umiddelbart anvendelige, jf. Claus Gulmann og Karsten Hagel-Sørensen, a.st., side 177.

Umiddelbart anvendelige traktatbestemmelser rejser dog ikke i almindelighed spørgsmål om anvendelse af grundlovens § 20. Det skyldes, at bestemmelserne vil være sat i kraft ved lov, jf. således § 3, stk. 1, i lov nr. 447 af 11. oktober 1972 med senere ændringer om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber. Ifølge denne bestemmelse "sattes bestemmelserne i de i § 4 nævnte traktater m.v. 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.

De eksempler, der er nævnt i det foregående, vedrører overladelse af lovgivende myndighed. For så vidt angår spørgsmålet om overladelse af dømmende myndighed har det i den senere tid været drøftet, om EF-Domstolens kompetence efter EF-Traktatens artikel 177 vedrørende den præjudicielle forelæggelsesordning kan anses for omfattet af grundlovens § 20, jf. senest Hjalte Rasmussen, Juristen 1997, side 293 ff.

Spørgsmålet er hos Max Sørensen, Juristen 1963, side 57 ff. (særligt side 68), og i Østre Landsrets dom i Maastricht-sagen, side 13, besvaret benægtende. En lignende retsopfattelse er lagt til grund i forbindelse med Folketingets behandling af lovforslag L 179 af 27. februar 1997 om gennemførelse af Europol-konventionen, der blev vedtaget som lov nr. 415 af 10. juni 1997. I pkt. 3 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget er det således antaget, at den næsten tilsvarende præjudicielle forelæggelsesordning efter denne konvention ikke kan anses for omfattet af grundlovens § 20.

d) Særligt om ordninger, der gør det muligt for mellemfolkelige myndigheder at indgå traktater m.v.

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 umiddelbar virkning i Danmark. Der kan også være tale om, at der overlades beføjelser, som ved grundloven er henlagt til regeringen som prærogativer. F.eks. kan der være tale om, at det overlades til mellemfolkelige myndigheder med bindende virkning for Danmark at indgå traktater med tredjelande m.v., jf. Alf Ross, a.st., side 408, Max Sørensen, a.st., side 310, Henrik Zahle, a.st., side 322, og Østre Landsrets dom i Maastricht-sagen, side 11.

Overlades det til en mellemfolkelig myndighed som folkeretssubjekt at indgå overenskomster med tredjelande m.v., vil der ikke være tale om en § 20-situation, hvis de pågældende overenskomster alene er folkeretligt forpligtende for den mellemfolkelige myndighed selv. Skal overenskomsterne imidlertid tillige være folkeretligt forpligtende for medlemsstaterne, som var de indgået umiddelbart mellem medlemsstaterne og det pågældende tredjeland m.v., vil der være tale om overladelse af beføjelser, som forudsætter anvendelse af grundlovens § 20.

Den nævnte sontring har betydning for, om der er tale om overladelse af den udenrigspolitiske beføjelse efter grundlovens § 19. Det bemærkes i den forbindelse, at det i den forfatningsretlige litteratur er antaget, at EFs kompetence til f.eks. efter EF-Traktatens artikel 113 at indgå aftaler med tredjelande m.v. forudsætter anvendelse af grundlovens § 20, jf. Max Sørensen, Juristen 1963, side 57 ff. (navnlig side 69).

Om aftaler, der indgås af EF, gælder som omtalt ovenfor under pkt. c) endvidere det særlige, at de efter EF-Domstolens praksis kan være umiddelbart anvendelige i medlemsstaterne. Tillægges der EF kompetence til på nye

områder at indgå aftaler med tredjelande m.v., vil det også af denne grund være nødvendigt at anvende grundlovens § 20. Der er ud fra denne synsvinkel ikke tale om at overlade den udenrigspolitiske, men derimod den lovgivende, kompetence.

2.3.3. Afgrænsning i forhold til grundlovens § 88.

Grundlovens § 20 må også afgrænses "opad", dvs. over for traktater m.v., som Danmark ikke kan tilslutte sig efter § 20, men kun efter en grundlovsændring, jf. grundlovens § 88.

En begrænsning i anvendelsesområdet for grundlovens § 20 fremgår af, at det kun er "beføjelser, som efter denne grundlov tilkommer rigets myndigheder", der kan overlades, jf. om dette udtryk bl.a. Michael H. Jensen m.fl., UfR 1991 B, side 281 ff.

Heraf følger bl.a., at beføjelsen efter grundlovens § 88 til at ændre grundloven ikke kan overlades, jf. Alf Ross, a.st., side 410. Der kan således f.eks. ikke tillægges mellemfolkelige myndigheder kompetence til at udstede retsakter, som danske myndigheder ikke selv ville kunne udstede inden for grundlovens rammer. Det kan bl.a. ikke overlades til en supranational myndighed at udstede umiddelbart anvendelige bestemmelser, hvorefter der indføres censur, eller hvorefter der kan ske anholdelse uden fremstilling for en dommer inden for 24 timer, jf. grundlovens §§ 77 og 71, stk. 3.

En anden følge af det anførte er, at adgangen til efter grundlovens § 20 at overlade beføjelser ikke selv kan overlades, jf. Max Sørensen, a.st., side 310. Det kan derfor ikke overlades til den mellemfolkelige myndighed selv frit at bestemme sin kompetence. En sådan ordning ville i øvrigt også indebære overladelse af beføjelser i ubestemt omfang, jf. herom nærmere nedenfor. Derimod kan en overladelse af beføjelser godt finde sted under den form, at bestemt angivne beføjelser stilles til disposition, således at det beror på den mellemfolkeli-

ge myndigheds egen beslutning, om og hvornår beføjelserne skal udnyttes, jf. Poul Andersen, a.st., side 497.

Efter § 20 kan beføjelser endvidere kun overlades i nærmere bestemt omfang. I 1992-redegørelsen sammenfattes betydningen heraf på følgende måde (side 28 f.):

"På baggrund af de ovenfor refererede synspunkter om betydningen af ordene "i nærmere bestemt omfang" må det efter Justitsministeriets opfattelse lægges til grund, at overladelse af beføjelser efter § 20 til en supranational organisation skal opfylde følgende grundbetingelser:

- Der skal ske en angivelse af de sagsområder eller emneområder, på hvilke den supranationale organisation skal kunne udøve sine beføjelser, og

- der skal ske en angivelse af beføjelsernes indhold, det vil sige en præcisering af, om beføjelserne er af lovgivende, administrativ, dømmende eller udenrigspolitisk karakter.

Både for så vidt angår den første betingelse (angivelsen af sagsområdet) og den anden betingelse (angivelsen af beføjelsens indhold) kan det efter den almindelige opfattelse i den statsretlige litteratur lægges til grund, at præciseringen ikke behøver at være fuldstændig.

Sagsområdet vil således kunne defineres i rummelige kategorier, jf. Max Sørensen, side 324, og beføjelsernes omfang skal ikke være bestemt så præcist, at der ikke kan blive tale om skøn og fortolkningstvivel, jf. Ross, side 411."

Det kan yderligere tilføjes, at det er den almindelige opfattelse i den forfatningsretlige litteratur, at der ikke i grundlovens udtryk ligger nogen kvantitativ begrænsning i den forstand, at overladelse kun kan ske i ringe omfang eller på mindre væsentlige områder, jf. bl.a. Max Sørensen, a.st., side 313 f., Alf Ross, a.st., side 411, Peter Germer, a.st., side 192, og Henrik Zahle, a.st., side 323 f.

Østre Landsrets dom i Maastricht-sagen er i overensstemmelse med det anførte, jf. dommens side 13 f.

3. Amsterdam-Traktaten og dens forhold til grundloven.

3.1. Indledning.

Amsterdam-Traktaten indebærer en ændring af Traktaten om Den Europæiske Union, Traktaterne om oprettelse af De Europæiske Fællesskaber og visse tilknyttede akter.

De bestemmelser, der kan rejse spørgsmål om anvendelse af grundlovens § 20, findes i traktatens første del om materielle ændringer af de nævnte traktater m.v.

Traktaten indeholder en række protokoller, ligesom der er knyttet en række erklæringer til traktatens slutakt. Disse protokoller og erklæringer vil i det følgende blive omtalt i det omfang, de har betydning for spørgsmål, som behandles i redegørelsen.

Amsterdam-Traktaten ændrer ikke den opbygning af Traktaten om Den Europæiske Union, som blev fastlagt ved Maastricht-Traktaten.

Unionstraktaten vil således fortsat være bygget på tre "søjler". Søjle 1 vedrører det såkaldte overstatslige samarbejde, der navnlig er baseret på Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fælleskab (EF-Traktaten). Søjle 2 (artikel J) indeholder bestemmelserne om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Endelig indeholder søjle 3 (artikel K) bestemmelserne om samarbejde om retlige og indre anliggender m.v.

3.2. Ændringer i unionstraktatens indledende bestemmelser og i søjle 2 og 3.

3.2.1. Ændringer i unionstraktatens indledende bestemmelser.

a) Ændringernes indhold.

Amsterdam-Traktaten indebærer ændringer af præamblen til og de indledende bestemmelser i Traktaten om Den

Europæiske Union.

Præambelen indeholder herefter bl.a. en understregning af den betydning, de kontraherende parter tillægger de grundlæggende arbejdsmarkedsmæssige og sociale rettigheder og princippet om en bæredygtig udvikling.

Ved den nye affattelse af unionstraktatens artikel B om Unionens formål understreges det bl.a., at Unionen har som mål at fremme et højt beskæftigelsesniveau og at bevare og udbygge Unionen som et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, hvor der er fri bevægelighed for personer, kombineret med passende foranstaltninger vedrørende kontrol ved de ydre grænser, asyl, indvandring og forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet.

Som noget nyt indsættes som artikel F.1 en bestemmelse om sanktioner over for en medlemsstat, der groft og vedvarende bryder principperne i artikel F om demokrati, respekt for menneskerettighederne m.v. Bestemmelsens stk. 1-3 lyder således:

"1. Rådet kan i dets sammensætning af stats- og regeringscheferne med enstemmighed på forslag af en tredjedel af medlemsstaterne eller Kommissionen og efter samstemmende udtalelse fra Europa-Parlamentet fastslå, at en medlemsstat groft og vedvarende overtræder principper i artikel F, stk. 1, efter at have opfordret den pågældende medlemsstats regering til at fremsætte sine bemærkninger.

2. Hvis en sådan overtrædelse er fastslået, kan Rådet med kvalificeret flertal beslutte at suspendere visse af de rettigheder, der følger af anvendelsen af denne traktat på den pågældende medlemsstat, herunder de stemmerettigheder, der er tillagt repræsentanten for den pågældende medlemsstats regering i Rådet. Rådet tager i så fald hensyn til en sådan suspensions mulige følger for fysiske og juridiske personers rettigheder og forpligtelser.

Den pågældende medlemsstat er under alle omstændigheder fortsat bundet af sine forpligtelser i henhold til denne traktat.

3. Rådet kan senere med kvalificeret flertal beslutte at ændre eller tilbagekalde foranstaltninger, der er truffet i medfør af stk. 2, som følge af ændringer i den situation, som har ført til, at de blev indført."

Bestemmelsens stk. 4 og 5 indeholder nærmere regler om stemmeafgivelse m.v.

Endelig ændres artikel L om EF-Domstolens kompetence, således at Domstolen, i det omfang den ellers har kompetence efter traktaten, nu har udtrykkelig hjemmel til at kontrollere, at EUs organer ved udstedelsen af retsakter m.v. overholder menneskerettighederne, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

b) Forholdet til grundlovens § 20.

Ændringerne i unionstraktatens indledende bestemmelser rejser efter Justitsministeriets opfattelse som udgangspunkt ikke spørgsmål om anvendelse af grundlovens § 20.

Det bemærkes i den forbindelse særligt, at det forhold, at man til en vis grad udvider principperne om Unionens mål m.v., ikke indebærer, at anvendelsesområdet for EF-Traktatens artikel 235 udvides. Henvisningen i artikel 235 til Fællesskabets mål omfatter alene formålsbestemmelserne i EF-Traktaten.

En bestemmelse, der kan give anledning til overvejelser i relation til grundlovens § 20, er artikel F.1. Af denne bestemmelse fremgår det, at Rådet kan beslutte at "suspendere visse af de rettigheder, der følger af anvendelsen af denne traktat" på en medlemsstat, der groft og vedvarende overtræder principperne om demokrati, respekt for menneskerettighederne m.v. Det hedder endvidere, at Rådet i så fald tager "hensyn til en sådan suspensions mulige følger for fysiske og juridiske personers rettigheder og forpligtelser."

Det spørgsmål kan rejses, om den nævnte suspension af rettigheder kan have karakter af umiddelbart anvendelige retsakter, f.eks. umiddelbare indgreb i ordninger, der giver ret til økonomisk støtte m.v.

Det fremgår af bestemmelsen, at de rettigheder, der kan

blive spørgsmål om at suspendere, er "rettigheder, der følger af anvendelsen af denne traktat på den pågældende medlemsstat."

Endvidere må det antages at følge af bestemmelsens placering i unionstraktatens indledende bestemmelser - og uden for det overstatslige samarbejde i EF-Traktaten - at der ikke i medfør af denne bestemmelse kan udstedes umiddelbart anvendelige retsakter.

Det er derfor Justitsministeriets opfattelse, at artikel F.1 må forstås således, at de retsakter, der kan udstedes i medfør af bestemmelsen, alene kan gælde for medlemsstaterne. Bestemmelsen forudsætter derfor ikke anvendelse af grundlovens § 20.

Om den tilsvarende nye bestemmelse i EF-Traktatens artikel 236 henvises til pkt. 3.3.10 nedenfor.

3.2.2. Ændringer i unionstraktatens søjle 2 (den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik).

a) De gældende regler i søjle 2.

Unionstraktatens artikel J indeholder bestemmelser om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Bestemmelserne blev indsat ved Maastricht-Traktaten. Deres overordnede formål er efter den gældende artikel J.1 bl.a. at styrke Unionens og medlemsstaternes sikkerhed i alle henseender, at bevare freden og styrke den internationale sikkerhed, at fremme det internationale samarbejde og at udvikle og befæste demokratiet og retsstatsprincippet samt respekten for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder.

Samarbejdet inden for søjle 2 er af almindelig mellemstatslig karakter. Om forholdet til grundlovens § 20 hedder det i 1992-redegørelsen, side 58 f., bl.a. følgende:

"I det omfang Rådet har fastlagt en fælles holdning eller vedtaget en fælles aktion, er medlemsstaterne efter bestemmelserne i art. J.1-11 forpligtet i forhold til de andre medlemslande til at efterleve den fælles holdning eller den fælles aktion.

Medlemsstaterne bliver imidlertid kun forpligtet af den fælles holdning og den fælles aktion i forhold til andre lande i det omfang de selv folkeretligt handler i forhold til det pågældende land. Dette har fundet forudsætningsvis udtryk i art. J.3, stk. 4, hvorefter "Fælles aktioner forpligter medlemsstaterne i deres stillingtagen og handlinger". Det er herved forudsat, at medlemsstaterne selv handler folkeretligt. Det følger endvidere af traktatens opbygning, at der ikke i medfør af søjle 2 udstedes forordninger, direktiver eller træffes beslutninger, og at art. 235 ikke gælder for søjle 2.

På denne baggrund forudsætter en dansk tilslutning til bestemmelserne i unionstraktatens afsnit V (søjle 2) efter Justitsministeriets opfattelse ikke anvendelse af proceduren i grundlovens § 20. Der er tale om folkeretlige forpligtelser, som Danmark kan tilslutte sig i medfør af grundlovens § 19."

Om samarbejdet henvises i øvrigt til Claus Gulmann og Karsten Hagel-Sørensen, a.st., side 109 ff.

b) Ændringernes indhold.

Ændringerne i søjle 2-bestemmelserne indebærer en revision af de gældende regler. Formålet er primært at effektivisere samarbejdet.

I den forbindelse kan det nævnes, at der efter artikel J.13 som hovedregel fortsat kræves enstemmighed. Det præciseres, at det forhold, at et medlem af Rådet afholder sig fra at stemme (i modsætning til at stemme imod), ikke hindrer vedtagelsen af afgørelser.

En medlemsstat, der afholder sig fra at stemme, kan i den forbindelse kvalificere sin stemmeundladelse ved at afgive en formel erklæring. I så fald er medlemmet ikke forpligtet til at anvende afgørelsen, men accepterer på den anden side, at afgørelsen forpligter Unionen, jf. nærmere artikel J.13, stk. 1. Der er tale om såkaldt "konstruktiv afståelse".

En anden ændring er, at der indsættes en bestemmelse i artikel J.14 om Unionens traktatkompetence. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

"Når det er nødvendigt at indgå en aftale med en eller flere stater eller internationale organisationer til gennemførelse af dette afsnit, kan Rådet med enstemmighed bemyndige formandskabet, der om nødvendigt bistås af Kommissionen, til at indlede forhandlinger med henblik herpå. Sådanne aftaler indgås af Rådet med enstemmighed efter henstilling fra formandskabet. Ingen aftale er bindende for en medlemsstat, hvis repræsentant i Rådet meddeler, at medlemsstaten må opfylde de krav, der gælder ifølge dens egen forfatningsmæssige procedure; de øvrige medlemmer af Rådet kan vedtage, at aftalen skal gælde foreløbigt for dem.

Bestemmelserne i denne artikel gælder også for spørgsmål, der henhører under afsnit VI."

Bestemmelsens sidste led skal sammenholdes med den nye artikel K. 10 (i søjle 3 om politisamarbejde og retligt samarbejde i straffesager). Denne bestemmelse har følgende ordlyd:

"De i artikel J.14 omhandlede aftaler kan omfatte spørgsmål, der henhører under dette traktatafsnit."

Til artikel J.14 og K.10 er knyttet en erklæring (nr. 4) til traktatens slutakt. Efter erklæringen indebærer artikel J.14 og K.10 ikke, at der overdrages beføjelser fra medlemsstaterne til Den Europæiske Union.

c) Forholdet til grundlovens § 20.

I 1992-redegørelsen er der redegjort nærmere for, hvorfor samarbejdet inden for søjle 2 som fastlagt ved Maastricht-Traktaten ikke er omfattet af grundlovens § 20, jf. ovenfor under pkt. a). Der er bl.a. lagt vægt på, at det er medlemsstaterne - og ikke Unionen på deres vegne - der handler folkeretligt. Der er endvidere lagt vægt på, at der ikke er hjemmel til at udstede umiddelbart anvendelige retsakter.

Disse forhold er som udgangspunkt uændrede. Der er heller ikke efter Amsterdam-Traktaten hjemmel for EU til

at udstede umiddelbart anvendelige retsakter, og udgangspunktet er fortsat, at det er medlemsstaterne selv, der har traktatkompetencen i forhold til tredjelande m.v. Dette finder bl.a. forudsætningsvis udtryk i artikel J.4, stk. 3, hvorefter fælles aktioner forpligter medlemsstaterne i "deres stillingtagen og handlinger", og i samme bestemmelses stk. 5, hvorefter enhver "national stillingtagen eller handling" i forbindelse med en fælles aktion forudsætter, at der sker underretning derom så betids, at der om nødvendigt kan holdes forudgående samråd i Rådet.

Der er imidlertid indsat en bestemmelse, der kan give anledning til overvejelser i relation til grundlovens § 20. Det drejer sig om artikel J.14 om Unionens traktatkompetence, omtalt ovenfor under pkt. b).

Det må antages, at det væsentligste anvendelsesområde for bestemmelsen vil være indgåelse af aftaler med tredjelande, hvor det pågældende land forpligter sig til at respektere visse forhold. Der kan f.eks. være tale om, at tredjeland skal respektere udsendte EU-observatørers ukrænkelighed.

Der vil dog formentlig også kunne være tale om, at aftalerne indebærer rettigheder for tredjeland og således forpligtelser for Unionen. Der kan f.eks. tænkes aftaler, hvorved Unionen forpligter sig til at afholde de udgifter, som for tredjeland er forbundet med at modtage EU-observatører.

Under hensyn til forhistorien bag artikel J.14, herunder de oprindelige forslag om at tillægge Unionen status som juridisk person, er det nærliggende at antage, at bestemmelsen skal forstås således, at det alene er Unionen som sådan - og ikke de enkelte medlemsstater - der bliver parter i de omhandlede aftaler. Formandskabet forhandler derfor på Unionens og ikke på medlemsstaternes vegne.

Endvidere gælder, at aftalerne indgås af Rådet med en-

stemmighed, og at en medlemsstat i hvert enkelt tilfælde kan erklære, at den ikke er bundet af en sådan aftale, men at den må følge de procedurer m.v., der følger af dens egen forfatning. Efter sammenhængen i bestemmelsen må det antages, at der med ordet "bundet" sigtes til forholdet til Unionen (de andre medlemsstater) og ikke til forholdet til det pågældende tredjeland m.v. Der vil således i hvert enkelt tilfælde efter reglerne i grundlovens § 19 kunne tages stilling til, om Danmark skal påtage sig sådanne folkeretlige forpligtelser.

På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at artikel J.14 ikke forudsætter anvendelse af grundlovens § 20. Det bemærkes i den forbindelse, at det forhold, at artikel J.14 er placeret i søjle 2, der angår mellemstatsligt samarbejde, må indebære, at de indgåede traktater ikke kan være umiddelbart anvendelige i medlemsstaterne.

Det anførte resultat er i overensstemmelse med den nævnte erklæring, hvorefter artikel J.14 (og artikel K.10) ikke indebærer, at der overdrages beføjelser fra medlemsstaterne til Unionen.

Sammenfattende er det Justitsministeriets opfattelse, at de nye bestemmelser i søjle 2 ikke forudsætter anvendelse af grundlovens § 20.

3.2.3. Ændringer i unionstraktatens søjle 3 (politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager).

a) De gældende regler i søjle 3.

Unionstraktatens artikel K indeholder bestemmelser om samarbejde om retlige og indre anliggender.

Bestemmelserne blev indføjet ved Maastricht-Traktaten. Deres overordnede formål er efter den gældende bestemmelse i artikel K.1 at virkeliggøre Unionens målsætninger, navnlig den frie bevægelighed for personer.

Samarbejdet inden for søjle 3 er af mellemstatslig karakter. Om dets forhold til grundlovens § 20 hedder det således i 1992-redegørelsen, side 62, bl.a. følgende:

"Det følger af traktatens opbygning og indholdet af bestemmelserne i artikel K.1-8, at sigtet med bestemmelserne alene er at etablere et sædvanligt internationalt samarbejde på området. De konventioner, der indgås, skal ratificeres af Danmark for at få virkning som en folkeretlig forpligtelse for Danmark.

Bestemmelserne i unionstraktatens afsnit VI om samarbejde om retlige og indre anliggender (søjle 3) indebærer derfor, bortset fra art. K.9, der omtales nærmere nedenfor, efter Justitsministeriets opfattelse ikke "overladelse af beføjelser, der tilkommer rigets myndigheder", og en dansk tilslutning hertil forudsætter ikke anvendelse af proceduren i grundlovens § 20. Der er, som det direkte fremgår af formuleringen af nævnte artikler, tale om et traditionelt folkeretligt samarbejde, som Danmark kan tilslutte sig alene i medfør af bestemmelsen i grundlovens § 19."

Om samarbejdet henvises i øvrigt til Claus Gulmann og Karsten Hagel-Sørensen, a.st., side 113 ff.

b) **Ændringernes indhold.**

Amsterdam-Traktaten indebærer, at en række af de områder, der i dag er reguleret i søjle 3 (det mellemstatslige samarbejde), flyttes til det overstatslige samarbejde i søjle 1 (EF-Traktaten). Herom - og om Danmark's særlige stilling - henvises til pkt. 3.3.3 nedenfor.

En del af samarbejdet forbliver i søjle 3 ("rest-søjle 3"). Målet med dette samarbejde er efter artikel K.1 at give borgerne et højt tryghedsniveau i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed gennem udformning af fælles handling mellem medlemsstaterne inden for politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager og gennem forebyggelse og bekæmpelse af racisme og fremmedhad.

Målet skal nås bl.a. ved at forebygge og bekæmpe organiseret og anden kriminalitet, især terrorisme, menneskehandel og overgreb mod børn, ulovlig narkotikahandel

og ulovlig våbenhandel, korrupsion og svig. Disse foranstaltninger skal iværksættes ved tættere samarbejde mellem medlemsstaternes politimyndigheder m.v., tættere samarbejde mellem medlemsstaternes retlige og andre kompetente myndigheder og om nødvendigt ved indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes strafferetlige regler.

I artikel K.2 og K.3 reguleres fælles handling vedrørende politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager nærmere. Bestemmelserne tilsigter bl.a. en effektivisering af Europols indsats mod kriminalitet, ligesom der lægges op til en gradvis vedtagelse af foranstaltninger til fastsættelse af mindsteregler for, hvad der udgør strafbare handlinger, og for straffene for organiseret kriminalitet, terrorisme og ulovlig narkotikahandel.

I artikel K.4 bestemmes det i den forbindelse, at Rådet fastsætter de betingelser og begrænsninger, hvorunder de kompetente myndigheder, der er nævnt i artikel K.2 og K.3, herunder bl.a. politimyndigheder, kan arbejde på en anden medlemsstats område i samarbejde og i forståelse med denne stats myndigheder.

I artikel K.6 opregnes de retsakter, som Unionen kan benytte sig af. I forhold til den tilsvarende bestemmelse i artikel K.3 i den gældende traktat indføres to nye retsakter.

Det drejer sig for det første om "rammeafgørelser" om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser. Rammeafgørelser er bindende for medlemsstaterne med hensyn til det tilsigtede mål, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen. Det er udtrykkeligt bestemt, at rammeafgørelser ikke indebærer umiddelbar anvendelighed.

Den anden nye retsakt, der indføres, er "afgørelser i andet øjemed". Afgørelser kan vedtages i ethvert andet øjemed end det ovenfor anførte i overensstemmelse med

målsætningerne i søjle 3, uden at de dog indebærer nogen indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser. På samme måde som med rammeafgørelser er det udtrykkeligt bestemt, at afgørelser ikke indebærer umiddelbar anvendelighed.

EF-Domstolen har ikke efter den gældende unionstraktat kompetence på søjle 3. Den gældende bestemmelse i artikel K.3, stk. 2, litra c, giver dog mulighed for i forbindelse med gennemførelse af konventioner at give Domstolen kompetence til at fortolke disse.

Ved den nye artikel K.7 tillægges der for det første EF-Domstolen kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål om gyldigheden og fortolkningen af rammeafgørelser og andre afgørelser, om fortolkningen af konventioner, der er udarbejdet i henhold til dette traktat-afsnit, og om gyldigheden og fortolkningen af gennemførelsesforanstaltningerne hertil. Domstolen har dog kun denne kompetence i det omfang, de enkelte medlemsstater afgiver en erklæring herom.

Endvidere tillægges EF-Domstolen kompetence til at prøve lovligheden af rammeafgørelser og andre afgørelser i forbindelse med klager, der af en medlemsstat eller af Kommissionen indbringes under påberåbelse af inkompetence, væsentlige formelle mangler m.v. Domstolen tillægges også kompetence til at afgøre tvister mellem medlemsstaterne vedrørende fortolkningen eller anvendelsen af retsakter, der er vedtaget i henhold til artikel K.6, stk. 2, herunder bl.a. de nævnte afgørelser og rammeafgørelser, og til at afgøre tvister mellem medlemsstaterne og Kommissionen vedrørende fortolkningen eller anvendelsen af konventioner, der er udarbejdet i henhold til artikel K.6, stk. 2, litra d.

I artikel K.10 er det anført, at aftaler, der indgås af Unionen i medfør af artikel J.14, kan omfatte spørgsmål, som henhører under søjle 3.

I artikel K.14 er der indsat en bestemmelse, der efter

sin karakter svarer til artikel K.9 i den gældende traktat. Bestemmelsen indebærer, at Rådet med enstemmighed kan beslutte, at områder som nævnt i artikel K.1 (emneområderne i søjle 3) skal overføres til det overstatslige samarbejde i EF-Traktaten (søjle 1). I givet fald skal medlemsstaterne vedtage en sådan beslutning i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser.

I anledning af denne bestemmelse har Danmark afgivet en erklæring (nr. 2) til traktatens slutakt. Det fremgår af erklæringen, at en sådan vedtagelse i tilfælde af afgivelse af suverænitet som defineret i den danske grundlov vil kræve enten et flertal på fem sjettedele af Folketingets medlemmer eller både et flertal blandt folketingsmedlemmerne og et flertal blandt vælgerne ved en folkeafstemning.

c) Forholdet til grundlovens § 20.

Samarbejdet på de områder, der fortsat er reguleret i søjle 3 ("rest-søjle 3"), er som hidtil mellemstatsligt. Der tillægges ikke Unionen adgang til at udstede umiddelbart anvendelige retsakter. Tværtimod er det for så vidt angår de nye retsaktstyper rammeafgørelser og afgørelser i andet øjemed udtrykkeligt bestemt, at disse retsakter ikke kan være umiddelbart anvendelige.

Endvidere indebærer de nye bestemmelser ikke, at der tillægges Unionen beføjelser, der ved grundloven er henlagt til regeringen som prærogativer. Der er f.eks. fortsat ikke nogen selvstændig traktatkompetence for Unionen på søjle 3. Som nærmere omtalt ovenfor under pkt. 3.2.2 kan traktater, der indgås af Unionen efter artikel J.14 i søjle 2, ganske vist omfatte spørgsmål, der henhører under søjle 3. Men ordningen under artikel J.14 kan, som anført a.st., ikke anses for omfattet af grundlovens § 20.

En eventuel erklæring fra Danmark efter artikel K.7 om at tiltræde den præjudicielle forelæggelsesordning vil

heller ikke indebære overladelse af beføjelser. Der henvises til de almindelige bemærkninger om forholdet mellem EF-Traktatens artikel 177 og grundlovens § 20 ovenfor under pkt. 2.3.2.c).

For så vidt angår bestemmelsen i artikel K.14 om overførelse af områder fra søjle 3 til det overstatslige samarbejde i søjle 1, er det i den ovenfor nævnte erklæring fra Danmark til traktatens slutakt præciseret, at en eventuel senere vedtagelse herom for Danmarks vedkommende i tilfælde af suverænitetssafgivelse vil kræve behandling efter grundlovens § 20. Der er således ikke på dette punkt tale om, at der for indeværende overlades beføjelser til EU. En sådan overladelse vil først finde sted efter en eventuel vedtagelse - med enstemmighed - i medfør af bestemmelsen og en efterfølgende procedure efter grundlovens § 20.

Et særligt spørgsmål, der for så vidt ikke specifikt vedrører grundlovens § 20, kunne rejses med hensyn til artikel K.4, hvorefter Rådet fastsætter de betingelser og begrænsninger, hvorunder de kompetente myndigheder, der er nævnt i artikel K.2 og K.3, kan arbejde på en anden medlemsstats område i samarbejde og forståelse med denne anden stats myndigheder.

I Udenrigsministeriets besvarelse af 5. september 1997 af spørgsmål nr. 221 fra Folketingets Europaudvalg (bilag 1280 m.fl.) anføres om bestemmelsen bl.a. følgende:

"For så vidt angår forholdet til grundloven bemærkes, at det i forbindelse med lov om Danmarks tiltrædelse af Schengen-konventionen er blevet lagt til grund, at det ikke er uforeneligt med grundloven at give et andet lands politi en vis adgang til at virke på dansk område. Ved udformningen af for eksempel konventioner i medfør af de nævnte traktatbestemmelser må det - her som ved mellemstatsligt samarbejde i andre fora - fra dansk side påses, at der med virkning for Danmark bliver tale om ordninger, der ligger inden for, hvad grundloven giver mulighed for."

Det tilføjes, at artikel K.4 ikke i sig selv indebærer

nogen adgang for andre medlemsstaters myndigheder til at arbejde på dansk område. En sådan adgang vil kun eksistere i det omfang, der - med enstemmighed - vedtages f.eks. konventioner herom.

Sammenfattende er det Justitsministeriets opfattelse, at de nye bestemmelser i unionstraktatens søjle 3 ikke forudsætter anvendelse af grundlovens § 20. Heller ikke artikel K.4 giver i sig selv anledning til forfatningsretlige spørgsmål.

3.3. **Endringer i søjle 1 (EF-Traktaten).**

3.3.1. **Forstærket samarbejde ("fleksibilitet").**

a) **Endringernes indhold.**

Som noget nyt indsættes der ved Amsterdam-Traktaten en bestemmelse om forstærket samarbejde ("fleksibilitet") inden for søjle 1. Formålet med bestemmelsen er at sikre, at det forhold, at en eller flere medlemsstater ikke ønsker at medvirke til vedtagelse af retsakter m.v. inden for givne områder, ikke hindrer andre stater i at vedtage sådanne retsakter, men således at retsakterne alene gælder for disse stater.

Bestemmelsen, der indsættes som artikel 5 A i EF-Traktaten, har følgende ordlyd:

"1. Medlemsstater, der har til hensigt at indføre et tættere indbyrdes samarbejde, kan i overensstemmelse med artikel K.15 og K.16 i traktaten om Den Europæiske Union bemyndiges til at anvende traktatens institutioner, procedurer og mekanismer, hvis det foreslåede samarbejde

- a) ikke vedrører områder, der henhører under Fællesskabets enekompetence,
- b) ikke berører Fællesskabets politikker, aktioner eller programmer,
- c) ikke vedrører unionsborgerskabet eller medfører forskelsbehandling mellem medlemsstaternes statsborgere,
- d) forbliver inden for rammerne af de beføjelser, som tillægges Fællesskabet i denne traktat, og

e) ikke indebærer forskelsbehandling eller begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne og ikke fordrejer konkurrencevilkårene mellem dem.

2. Den bemyndigelse, der er nævnt i stk. 1, gives af Rådet, der træffer afgørelse med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet.

Hvis et medlem af Rådet erklærer, at det af vigtige, nærmere anførte årsager, der vedrører national politik, agter at stemme imod, at der gives bemyndigelse med kvalificeret flertal, finder der ikke afstemning sted. Rådet kan med kvalificeret flertal anmode om, at sagen henvises til Rådet i dets sammensætning af stats- eller regeringschefer med henblik på enstemmig afgørelse.

Medlemsstater, der har til hensigt at indføre et tættere samarbejde som omhandlet i stk. 1, retter anmodning til Kommissionen, der kan forelægge Rådet et forslag herom. Hvis Kommissionen ikke fremsætter et forslag, giver den de berørte medlemsstater en begrundelse herfor.

3. En medlemsstat, som ønsker at deltage i et samarbejde, der er indført i overensstemmelse med denne artikel, giver meddelelse herom til Rådet og Kommissionen, som afgiver en udtalelse til Rådet inden tre måneder efter modtagelsen af denne meddelelse. Inden fire måneder efter meddelelsen træffer Kommissionen afgørelse om anmodningen og om sådanne særlige ordninger, som den måtte finde nødvendige.

4. De retsakter og afgørelser, der er nødvendige for gennemførelsen af samarbejdet, er underlagt de relevante bestemmelser i denne traktat, medmindre andet er fastsat i denne artikel og i artikel K.15 og K.16 i traktaten om Den Europæiske Union.

5. Denne artikel gælder med forbehold af protokollen om integration af Schengen-reglerne i Den Europæiske Union."

b) Forholdet til grundlovens § 20.

Bestemmelsen i artikel 5 A har som nævnt karakter af en særlig procedurebestemmelse, der har til formål at sikre, at nogle lande kan indgå i et videre samarbejde end andre.

Afgørende for, om bestemmelsen forudsætter anvendelse af grundlovens § 20, er, om den i sig selv indebærer, at der overlades yderligere beføjelser til EF i forhold til, hvad der følger af traktatens øvrige bestemmelser.

Dette er ikke tilfældet. Det fremgår udtrykkeligt af artikel 5 A, stk. 1, litra d, at det forstærkede samarbejde skal forblive "inden for rammerne af de beføjelser, som tillægges Fællesskabet i denne traktat." Det betyder, at der ikke med hjemmel i artikel 5 A kan vedtages retsakter, som ikke i forvejen har hjemmel i traktatens bestemmelser.

På denne baggrund forudsætter artikel 5 A efter Justitsministeriets opfattelse ikke anvendelse af grundlovens § 20. Dette gælder, uanset om Danmark deltager i det forstærkede samarbejde eller vælger at stå uden for.

3.3.2. Bekæmpelse af diskrimination.

a) Ændringernes indhold.

Ved Amsterdam-Traktaten indsættes følgende bestemmelse som artikel 6 A i EF-Traktaten:

"Med forbehold af denne traktats øvrige bestemmelser og inden for rammerne af de beføjelser, som traktaten tillægger Fællesskabet, kan Rådet med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet træffe hensigtsmæssige foranstaltninger til at bekæmpe forskelsbehandling på grund af køn, race eller etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering."

Om bestemmelsens anvendelsesområde har Udenrigsministeriet i en besvarelse af 5. september 1997 af spørgsmål nr. 200 fra Folketingets Europaudvalg (alm. del - bilag 1280 m.v.) anført følgende:

"Artikel 6a er en hjemmelsbestemmelse. Den betyder, at Fællesskabet inden for traktatens rammer og med enstemmighed kan vedtage retsakter til bekæmpelse af forskelsbehandling. Disse retsakter kan både være bindende og ikke-bindende, jf. traktatens artikel 189.

"Foranstaltninger" er et hyppigt brugt udtryk, der er en samlende betegnelse for alle de retsakter, der kan vedtages med hjemmel i en given artikel. At foranstaltningerne skal være "hensigtsmæssige" må ses som et krav om, at de skal være passende i forhold til hensigten

med bestemmelsen.

At vedtagelsen skal ske inden for traktatens rammer betyder, at bestemmelsens anvendelsesområde er begrænset til de områder, hvor traktaten allerede tillægger Fællesskabet kompetence. Med andre ord skal retsakter hjemlet i artikel 6a tage udgangspunkt i allerede kendte samarbejdsområder. Der kan således ikke med hjemmel i artikel 6a vedtages regulering af forskelsbehandling generelt, som også gælder uden for TEFs anvendelsesområde."

b) Forholdet til grundlovens § 20

Den gældende EF-Traktat indeholder flere bestemmelser om diskrimination, jf. den grundlæggende bestemmelse i artikel 6 om forbud mod diskrimination på grundlag af nationalitet og artikel 119 om forbud mod diskrimination mellem mænd og kvinder for så vidt angår løn.

Den nye bestemmelse indebærer en udvidelse af diskriminationsreguleringen til at omfatte en række kriterier, som ikke i dag er omfattet af traktatens udtrykkelige hjemmelsbestemmelser og næppe heller af artikel 235. Bestemmelsen giver hjemmel til at udstede bl.a. umiddelbart anvendelige retsakter.

Det forhold, at bestemmelsens anvendelsesområde må anses for begrænset til de områder, hvor traktaten allerede i dag tillægger Fællesskabet kompetence, er efter Justitsministeriets opfattelse i den forbindelse uden betydning. Det afgørende er, at bestemmelsen inden for disse allerede eksisterende kompetenceområder indebærer en udvidelse af de spørgsmål, som der i dag er hjemmel til at udstede retsakter om.

På denne baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at den nye bestemmelse i artikel 6 A forudsætter anvendelse af grundlovens § 20.

3.3.3. Visum, asyl, indvandring m.v.

a) Ændringernes indhold.

Ved Amsterdam-Traktaten indsættes der som afsnit IIIa i EF-Traktaten (artikel 73 I - 73 Q) en række bestemmelser om visum, asyl, indvandring og andre politikker i forbindelse med den fri bevægelighed for personer. Bortset fra det område, der i dag er omfattet af artikel 100 C, er der tale om områder, som tidligere var reguleret under det mellemstatslige samarbejde i søjle 3.

Bestemmelserne giver bl.a. hjemmel til at udstede umiddelbart anvendelige retsakter inden for disse områder.

Et af de danske forbehold overfor unionssamarbejdet består i, at Danmark alene deltager i det såkaldt retlige samarbejde på mellemstatsligt grundlag, jf. herved afsnit D i Edinburgh-afgørelsen.

På denne baggrund er der udarbejdet en særlig protokol om Danmarks stilling. I den nye artikel 73 Q er det udtrykkeligt bestemt, at traktatens bestemmelser skal anvendes i overensstemmelse med denne protokol.

Protokollens artikel 1-5 har følgende ordlyd:

"Artikel 1

Danmark deltager ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til afsnit IIIa i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab. Uanset artikel 148, stk. 2, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab defineres kvalificeret flertal som den samme forholdsmæssige andel af de berørte rådsmedlemmers vægtede stemmer som den, der er fastsat i artikel 148, stk. 2. For rådsafgørelser, der skal vedtages med enstemmighed, kræves der enstemmighed blandt Rådets medlemmer med undtagelse af repræsentanten for Danmarks regering.

Artikel 2

Ingen af bestemmelserne i afsnit IIIa i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, ingen foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette af-

snit, ingen bestemmelser i internationale aftaler indgået af Fællesskabet i henhold til dette afsnit, og ingen afgørelser truffet af Domstolen om fortolkning 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 forpligtelser; ingen af disse bestemmelser, foranstaltninger eller afgørelser berører på nogen måde gældende fællesskabsret eller udgør en del af fællesskabslovgivningen, således som denne ret og denne lovgivning finder anvendelse for Danmark.

Artikel 3

Danmark påføres ingen finansielle følger af foranstaltninger, som anført i artikel 1, bortset fra de administrationsomkostninger, der påhviler institutionerne.

Artikel 4

Artikel 1, 2 og 3 finder ikke 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.

Artikel 5

1. Inden 6 måneder efter at Rådet har truffet afgørelse om et forslag om eller initiativ til udbygning af Schengen-reglerne efter bestemmelserne i afsnit IIIa i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, træffer Danmark afgørelse om, hvorvidt det vil gennemføre denne afgørelse i sin nationale lovgivning. Hvis Danmark beslutter sig herfor, vil denne afgørelse skabe en folkeretlig forpligtelse mellem Danmark og de øvrige medlemsstater, der er nævnt i artikel 1 i protokollen om integration af Schengen-reglerne i Den Europæiske Union, samt Irland eller Det Forenede Kongerige, hvis disse medlemsstater deltager i de pågældende samarbejdsområder.

2. Hvis Danmark beslutter ikke at gennemføre en rådsafgørelse som nævnt i stk. 1, overvejer de medlemsstater, der er nævnt i artikel 1 i protokollen om integration af Schengen-reglerne i Den Europæiske Union, hvilke passende foranstaltninger der skal træffes."

Efter protokollens artikel 7 kan Danmark til enhver tid i overensstemmelse med sine forfatningsmæssige bestemmelser underrette de øvrige medlemsstater om, at man ikke længere ønsker at benytte sig af alle eller en del af bestemmelserne i protokollen. I så fald vil Danmark fuldt ud gennemføre alle de til den tid gældende relevante foranstaltninger, som er truffet inden for rammerne af Den Europæiske Union.

b) Forholdet til grundlovens § 20.

De nye bestemmelser i EF-Traktatens afsnit IIIa giver som nævnt hjemmel til bl.a. at udstede umiddelbart anvendelige retsakter på områder, som ikke hidtil har været inddraget under det overstatslige samarbejde. Dansk deltagelse i dette samarbejde ville således forudsætte anvendelse af grundlovens § 20.

Det fremgår imidlertid af artikel 2 i den nævnte protokol, at "ingen foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, ingen bestemmelser i internationale aftaler indgået af Fællesskabet i henhold til dette afsnit, og ingen afgørelser truffet af Domstolen om fortolkning af sådanne bestemmelser eller foranstaltninger" er bindende for eller finder anvendelse i Danmark. Det samme vil gælde retsakter, der til virkeliggørelse af de mål, der ligger bag afsnit IIIa, eventuelt måtte blive udstedt med hjemmel i artikel 235, herunder i kombination med bestemmelserne i det nævnte afsnit.

Danmark overlader således efter bestemmelsen ingen beføjelser til EF på dette område.

I protokollens artikel 4 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 den nye artikel 73 J.

Baggrunden herfor er, at der allerede i den gældende traktats artikel 100 C - som Danmark fuldt ud deltager i - er hjemmel til at udstede bl.a. umiddelbart anvendelige retsakter om disse spørgsmål. Protokollens artikel 4 sikrer således, at Danmark deltager i samarbejdet i samme omfang som i dag. Den indebærer ikke en yderligere overladelse af beføjelser til EU.

På denne baggrund er det sammenfattende Justitsministeriets opfattelse, at bestemmelserne i afsnit IIIa om visum og asyl m.v., sammenholdt med protokollen om Danmarks stilling, ikke forudsætter anvendelse af grundlovens § 20.

3.3.4. Integration af Schengen-reglerne i Den Europæiske Union.

a) Endringernes indhold.

Ved lov nr. 418 af 10. juni 1997 har Folketinget givet samtykke til, at regeringen kan ratificere aftalen om Danmarks tiltrædelse af Schengen-konventionen.

Det nærmere indhold af tiltrædelsesaftalen og konventionen er beskrevet i lovforslagets almindelige bemærkninger (lovforslag L 221 af 10. april 1997). Som det bl.a. fremgår heraf, er Schengen-samarbejdet af almindelig mellemstatslig karakter.

Der er i Amsterdam-Traktaten optaget en særlig protokol om integration af Schengen-reglerne i Den Europæiske Union. I protokollen tages der - som det også udtrykkeligt er anført i protokollens indledning - hensyn til Danmarks særlige stilling på det retlige område. Protokollen skal således ses i sammenhæng med den ovenfor omtalte protokol om Danmarks stilling.

De centrale bestemmelser i protokollen, herunder om Danmarks stilling, findes i artikel 2 og 3. Bestemmelserne har følgende ordlyd:

"Artikel 2

1. Fra datoen for denne protokols ikrafttræden er Schengen-reglerne, herunder de afgørelser truffet af Eksekutivkomitéen under Schengen-aftalerne, som er vedtaget før denne dato, umiddelbart gældende for de tretten medlemsstater, der er nævnt i artikel 1 [alle EU-lande, bortset fra Storbritannien og Irland], jf. dog stk. 2 i nærværende artikel. Fra samme dato træder Rådet i stedet for ovennævnte eksekutivkomité.

Rådet træffer med enstemmighed blandt de i artikel 1 nævnte medlemmer alle nødvendige foranstaltninger til at gennemføre dette stykke. Rådet fastlægger med enstemmighed i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i traktaterne retsgrundlaget for hver af de bestemmelser eller afgørelser, der udgør Schengen-reglerne.

De Europæiske Fællesskabers Domstol udøver de beføjelser, der er tillagt den ved de relevante bestemmelser i traktaterne, med hensyn til sådanne bestemmelser og afgørelser og i overensstemmelse med det fastlagte retsgrundlag. Domstolen har i intet tilfælde kompetence med hensyn til foranstaltninger eller afgørelser vedrørende opretholdelse af lov og orden og beskyttelse af den indre sikkerhed.

Så længe ovennævnte foranstaltninger ikke er truffet, betragtes de bestemmelser eller afgørelser, som udgør Schengen-reglerne, som retsakter baseret på afsnit VI [søjle 3] i traktaten om Den Europæiske Union, jf. dog artikel 5, stk. 2.

2. Stk. 1 gælder for de medlemsstater, som har undertegnet protokoller om tiltrædelse af Schengen-aftalerne fra de tidspunkter, som Rådet beslutter med enstemmighed blandt de i artikel 1 nævnte medlemmer, medmindre betingelserne for nogle eller alle af disse staters tiltrædelse af Schengen-reglerne er opfyldt før datoen for Amsterdam-Traktatens ikrafttræden.

Artikel 3

Efter den fastlæggelse, der er omhandlet i artikel 2, stk. 1, andet afsnit, bevarer Danmark samme rettigheder og forpligtelser i forhold til de øvrige signatarer i Schengen-aftalerne med hensyn til de dele af Schengen-reglerne, der får retsgrundlag i afsnit III a [søjle 1] i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, som før den nævnte fastlæggelse.

Med hensyn til de dele af Schengen-reglerne, der får retsgrundlag i afsnit VI [søjle 3] i traktaten om Den Europæiske Union, har Danmark fortsat samme rettigheder og forpligtelser som de øvrige signatarer i Schengen-aftalerne."

Efter en erklæring (nr. 44) til traktatens slutakt er de kontraherende parter enige om, at Rådet skal vedtage alle de nødvendige foranstaltninger, der er nævnt i artikel 2 i protokollen, på datoen for Amsterdam-Traktatens ikrafttræden. Med henblik herpå skal det forberedende arbejde efter erklæringen indledes i så god tid, at det kan afsluttes inden denne dato.

b) Forholdet til grundlovens § 20.

Ordningen efter Schengen-protokollen indebærer, at Rådet skal træffe beslutning om, hvilke af Schengen-reglerne der skal have retsgrundlag i det overstatslige samarbejde i søjle 1, og hvilke der skal have grundlag i det mellemstatslige samarbejde i søjle 3.

En placering af emner i søjle 1 vil som følge af artikel 3, 1. led, i protokollen, ikke få virkning for Danmark.

Indtil Rådet har truffet beslutning, betragtes Schengen-reglerne som hørende til det mellemstatslige samarbejde i søjle 3, jf. artikel 2, stk. 1, 4. led. Det er i protokollens artikel 3, stk. 2, særligt bestemt, at Danmark også for så vidt angår de Schengen-regler, der forbliver i søjle 3, fortsat har "samme rettigheder og forpligtelser som de øvrige signatarer i Schengen-aftalerne."

For så vidt angår udbygning af de Schengen-regler, der henføres til søjle 1, henvises til artikel 5 i protokollen om Danmarks stilling.

Sammenfattende indebærer protokollen, at Danmark også efter Amsterdam-Traktaten vil deltage i Schengen-samarbejdet på mellemstatsligt grundlag. Protokollen forudsætter derfor ikke anvendelse af grundlovens § 20.

3.3.5. Beskæftigelse.

a) Ændringernes indhold.

Amsterdam-traktaten indeholder en række bestemmelser, der tager sigte på at styrke Fællesskabets indsats på beskæftigelsesområdet.

For det første ændres formålsbestemmelserne i EF-Traktaten. Hensynet til en høj konkurrenceevne indsættes i traktatens artikel 2, ligesom der indsættes et nyt li-

tra i) i EF-traktatens artikel 3, hvorefter Fællesskabets virke tillige skal indebære "fremme af samordning mellem medlemsstaternes beskæftigelsespolitikker med henblik på at øge deres effektivitet ved udvikling af en samordnet beskæftigelsesstrategi."

Styrkelsen af Fællesskabets indsats på det beskæftigelsesmæssige område består herudover i tilføjelsen af et nyt afsnit VIa til EF-traktaten.

Efter det nye traktatafsnit arbejder medlemsstaterne og Fællesskabet på at udvikle en samordnet strategi for beskæftigelse, jf. artikel 109 N. Der skal i den forbindelse især arbejdes for at fremme en veluddannet, velkvalificeret og smidig arbejdsstyrke og arbejdsmarkeder, som reagerer på økonomiske forandringer, med henblik på at nå de mål - om bl.a. beskæftigelse - der er fastsat i artikel B i unionstraktaten og i artikel 2 i EF-Traktaten.

Endvidere indsættes en ny bestemmelse som artikel 109 P, stk. 1. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

"Fællesskabet bidrager til et højt beskæftigelsesniveau ved at tilskynde til samarbejde mellem medlemsstaterne og ved at støtte og i nødvendigt omfang supplere deres foranstaltninger. Det respekterer i den forbindelse medlemsstaternes kompetence."

Endelig indsættes bl.a. følgende bestemmelse som artikel 109 R:

"Rådet kan efter fremgangsmåden i artikel 189 B og efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget vedtage tilskyndelsesforanstaltninger, der skal fremme samarbejdet mellem medlemsstaterne og støtte deres indsats på beskæftigelsesområdet gennem initiativer, der tager sigte på at udvikle en udveksling af oplysninger og gode erfaringer, og som skal sikre komparativ analysevirksomhed og rådgivning samt fremme fornyede metoder og evaluere erfaringer, navnlig ved hjælp af pilotprojekter.

Disse foranstaltninger indebærer ikke harmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser."

b) Forholdet til grundlovens § 20.

EF-Traktatens formålsbestemmelser har generelt betydning for afgrænsningen af traktatens hjemmelsbestemmelser. Dette er navnlig tilfældet for så vidt angår artikel 235.

Der kan i den forbindelse henvises til EF-Domstolens udtalelse nr. 2/94 af 28. marts 1996, EMRK, Sml. 1996.I, side 1759. Sagen drejede sig om, hvorvidt Fællesskabet med hjemmel i artikel 235 kunne tiltræde Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Domstolen besvarede spørgsmålet benægtende.

I dommen hedder det bl.a., at anvendelsesområdet for artikel 235 må fastlægges på grundlag af "den generelle ramme, der følger af traktatbestemmelserne som helhed, navnlig de bestemmelser, hvori Fællesskabets opgaver og virke fastlægges".

En ændring af EF-traktatens formålsbestemmelser kan derfor efter omstændighederne bevirke en udvidelse af Fællesskabets beføjelser, således at en dansk tilslutning til de ændrede bestemmelser vil forudsætte anvendelse af grundlovens § 20.

Hensynet til et højt beskæftigelsesniveau er imidlertid allerede nævnt i den gældende EF-Traktats artikel 2 som et af traktatens formål. Det kan derfor næppe antages at have betydning for afgrænsningen af Fællesskabets kompetence efter EF-Traktatens artikel 235, at hensynet tillige nævnes i EF-traktatens artikel 3. På samme måde må hensynet til en høj konkurrenceevne antages at være indeholdt i de forskellige beføjelser, der tilkommer Fællesskabet efter den gældende EF-Traktats artikel 3.

Amsterdam-Traktatens tilføjelse af beskæftigelsespolitikken og konkurrenceevnen i bestemmelserne i EF-traktatens artikel 2 og 3 må på denne baggrund antages alene at præcisere, hvilke formål Fællesskabet skal inddrage, når det udsteder retsakter på områder, hvor Fæl-

lesskabet allerede har - eller med Amsterdam-traktaten får - kompetence hertil.

De ændrede formålsbestemmelser indebærer derfor efter Justitsministeriets opfattelse ikke en yderligere overladelse af beføjelser efter grundlovens § 20.

De særlige hjemmelsbestemmelser, der er indsat i afsnittet om beskæftigelse, kan ikke antages at give adgang til at udstede regler, der pålægger borgerne pligter, eller som giver borgerne rettigheder, der kan gøres gældende umiddelbart over for medlemsstaternes myndigheder.

På den baggrund er det sammenfattende Justitsministeriets opfattelse, at Amsterdam-Traktatens bestemmelser om beskæftigelsespolitik ikke er omfattet af grundlovens § 20.

3.3.6. Traktatkompetence vedrørende tjenesteydelser og intellektuelle ejendomsrettigheder.

a) Ændringernes indhold.

Den gældende EF-Traktat indeholder i artikel 113 en bestemmelse om den fælles handelspolitik. Bestemmelsens stk. 3 har følgende ordlyd:

"Skal der føres forhandlinger om aftaler med en eller flere stater eller internationale organisationer, retter Kommissionen henstillinger til Rådet, som bemyndiger den til at indlede de nødvendige forhandlinger.

Disse forhandlinger føres af Kommissionen inden for rammerne af direktiver, som Rådet kan meddele den, og i samråd med et særligt udvalg, der er udpeget af Rådet til at bistå den i dette arbejde.

De relevante bestemmelser i artikel 228 finder anvendelse."

Artikel 113 giver EF hjemmel til at indgå traktater, jf. nærmere Claus Gulmann og Karsten Hagel-Sørensen, a.st., side 228 ff.

EFs kompetence til traktatindgåelse efter artikel 113 er en enekompetence, jf. f.eks. EF-Domstolens udtalelse 1/94, WTO, Sml. 1994.I, side 5267. Medlemsstaterne har således ikke længere kompetence på dette område.

Ved Amsterdam-Traktaten indsættes følgende bestemmelse som artikel 113, stk. 5:

"5. Rådet kan med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet udvide anvendelsen af stk. 1-4 til også at omfatte internationale forhandlinger og aftaler vedrørende tjenesteydelser og intellektuelle ejendomsrettigheder, for så vidt de ikke er omfattet af disse stykker."

b) Forholdet til grundlovens § 20.

Som anført ovenfor under pkt. 2.3.2.d) er det antaget, at EFs kompetence til at indgå aftaler med tredjelande m.v. er omfattet af grundlovens § 20, fordi der er tale om overladelse af udenrigspolitisk kompetence efter grundlovens § 19. Hertil kommer, at sådanne aftaler efter omstændighederne kan være umiddelbart anvendelige i medlemsstaterne.

En yderligere kompetence for EF til at indgå aftaler forudsætter derfor anvendelse af grundlovens § 20.

Det følger af EF-Domstolens praksis, at EF kan have kompetence til at indgå aftaler, selv om det ikke fremgår udtrykkeligt af traktaten. Domstolen har således fastslået, at EF har en sådan kompetence på alle områder, hvor EF har kompetence til at udstede regler internt, dvs. i forhold til medlemsstaterne. Det gælder, uanset om EF har udnyttet sin kompetence til intern regelfastsættelse, jf. Claus Gulmann og Karsten Hagel-Sørensen, a.st., side 230 ff., med henvisninger til retspraksis.

Den nye bestemmelse i artikel 113, stk. 5, omfatter områder, hvor det må antages, at EF allerede har kompetence til at udstede regler internt og dermed også til at indgå aftaler med tredjelande, herunder navnlig i

medfør af traktatens artikel 100 A og artikel 235, jf. herved for gældende rets vedkommende EF-Domstolens udtalelse 1/94, WTO, Sml. 1994.I, side 5267, og udtalelse 2/92, OECD, Sml. 1995.I, side 521.

Artikel 113, stk. 5, indebærer herefter efter Justitsministeriets opfattelse alene, at Rådet kan beslutte, at kompetencen på de områder, der er nævnt i bestemmelsen, skal henføres til artikel 113. En sådan beslutning indebærer, at der herefter er tale om en enekompetence, og at de for artikel 113 gældende procedurer finder anvendelse.

Der er derimod næppe tale om, at EF fremover kan indgå aftaler i videre omfang end efter den gældende traktat.

På denne baggrund er Justitsministeriet mest tilbøjelig til at mene, at den nye bestemmelse i artikel 113, stk. 5, ikke forudsætter anvendelse af grundlovens § 20.

3.3.7. Social- og arbejdsmarkedspolitik.

a) Ændringernes indhold.

Efter EF-Traktatens artikel 117 som affattet ved Amsterdam-Traktaten iværksætter Fællesskabet og medlemsstaterne foranstaltninger med henblik på at fremme beskæftigelsen, en forbedring af leve- og arbejdsvilkårene, en passende social beskyttelse, dialogen på arbejdsmarkedet, en udvikling af de menneskelige ressourcer og bekæmpelse af social udstødelse. Foranstaltningerne skal tage hensyn til forskellene i national praksis, særligt på overenskomstområdet, samt til nødvendigheden af at opretholde fællesskabsøkonomiens konkurrenceevne.

Bestemmelsen er i det væsentlige en sammenskrivning af artikel 1 i aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken og artikel 117 i den gældende EF-traktat.

Artikel 118 indeholder efter Amsterdam-Traktaten føl-

gende hjemmelsbestemmelse:

"1. Med henblik på at virkeliggøre de i artikel 117 fastlagte mål støtter og supplerer Fællesskabet medlemsstaternes indsats på følgende områder:

- forbedring af især arbejdsmiljøet for at beskytte arbejdstagernes sikkerhed og sundhed
- arbejdsvilkårene
- information og høring af arbejdstagerne
- integration af personer, der er udstødt af arbejdsmarkedet, jf. dog artikel 127
- lige muligheder for mænd og kvinder på arbejdsmarkedet og ligebehandling i arbejdet.

2. Med henblik herpå kan Rådet ved udstedelse af direktiver vedtage minimumsforskrifter, der skal gennemføres gradvist under hensyn til de vilkår og tekniske bestemmelser, der gælder i hver af medlemsstaterne. I disse direktiver skal det undgås at pålægge administrative, finansielle og retlige byrder af en sådan art, at de hæmmer oprettelse og udvikling af små og mellemstore virksomheder.

Rådet træffer afgørelse efter fremgangsmåden i artikel 189 B og efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg.

Rådet kan efter samme fremgangsmåde vedtage foranstaltninger til fremme af samarbejdet mellem medlemsstaterne gennem initiativer, der tager sigte på at opnå større viden, udvikle udvekslingen af information og gode erfaringer, fremme nytænkning og vurdere erfaringerne, med det formål af bekæmpe social udstødelse".

Adgangen til at udstede direktiver svarer med enkelte ændringer, der omtales nedenfor under pkt. b), til artikel 2 i aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken.

b) Forholdet til grundlovens § 20.

Artikel 117 giver - ligesom det må antages at gælde for artikel 1 i den nævnte aftale om social- og arbejdsmarkedspolitikken - efter Justitsministeriets opfattelse ikke i sig selv hjemmel til at udstede retsakter. Allerede derfor kan bestemmelsen ikke antages at forudsætte anvendelse af grundlovens § 20.

For så vidt angår artikel 118, stk. 2, 1. led, må det efter Justitsministeriets opfattelse antages, at direktiver, der udstedes i medfør af aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken, kan have samme retsvirkning i medlemsstaterne som direktiver efter EF-traktatens artikel 189.

De dele af artikel 118, stk. 2, 1. led, som svarer til bestemmelserne i aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken, vil allerede af denne grund ikke indebære (yderligere) overladelse af beføjelser efter grundlovens § 20.

Den nye artikel 118, stk. 2, 1. led, giver på enkelte punkter Rådet en mere vidtgående reguleringskompetence end den, der følger af aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken.

Der gives således udtrykkeligt Rådet adgang til at udstede direktiver vedrørende integration af udstødte personer. Efter artikel 2 i aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitiske forhold har Fællesskabet alene adgang til at supplere medlemsstaternes indsats vedrørende "erhvervsmæssig integration af personer, der er udstødt af arbejdsmarkedet". I den nye artikel 118 er ordet "erhvervsmæssig" udgået. Rådet vil herefter i princippet kunne supplere medlemsstaternes indsats vedrørende enhver integration af personer, der er udstødt af arbejdsmarkedet.

Efter Justitsministeriets opfattelse kan det give anledning til en vis tvivl, om EF efter den gældende traktat har adgang til at udstede regler om ikke-erhvervsmæssig integration af personer, der er udstødt af arbejdsmarkedet.

Efter EF-traktatens artikel 2 har Fællesskabet som målsætning bl.a. "et højt beskæftigelsesniveau, et højt socialt beskyttelsesniveau, højnelse af levestandarden og livskvaliteten". Endvidere følger det af EF-traktatens artikel 3, litra i) og j), at Fællesskabets virke

skal indebære "indførelse af en politik på det sociale og arbejdsmarkedsmæssige område" og en "styrkelse af den økonomiske og sociale samhörighed".

Integration af socialt udstødte personer må formentlig antages at være indeholdt i de nævnte mål. Lægges dette til grund, vil der efter artikel 235 kunne udstedes retsakter herom. Det kan i den forbindelse nævnes, at Rådet med hjemmel i artikel 235 har vedtaget afgørelse 89/457 om iværksættelse af et EF-handlingsprogram på mellemlang sigt for økonomisk og social integration af de økonomisk og social dårligt stillede befolkningsgrupper. Afgørelsen indeholder regler om finansiel støtte til - bl.a. - social integration af visse samfundsgupper, der er udsat for marginalisering.

På den anførte baggrund er Justitsministeriet mest tilbøjelig til at mene, at der ikke ved den nye bestemmelse i artikel 118, stk. 2, 1. led, gives EF en kompetence, som Fællesskabet ikke har efter den gældende traktat.

Bestemmelsen i artikel 118, stk. 2, 3. led, er ny og modsvares ikke af en tilsvarende bestemmelse i aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken. Som anført ovenfor giver bestemmelsen Rådet adgang til at vedtage foranstaltninger til fremme af samarbejdet mellem medlemsstaterne vedrørende bekæmpelse af social udstødelse gennem initiativer, der tager sigte på at opnå større viden, udvikle udvekslingen af information og gode erfaringer, fremme nytænkning og vurdere erfaringerne.

Regler med et sådant formål må antages i alt væsentligt alene at angå forholdet mellem EU-organerne og medlemsstaterne og mellem medlemsstaterne indbyrdes. Det er således umiddelbart nærliggende at antage, at bestemmelsen ikke i almindelighed vil blive anvendt til at skabe umiddelbart gældende rettigheder og pligter for borgerne.

Efter ordlyden af artikel 118, stk. 2, 3. led, kan Rå-

det imidlertid udstede alle former for foranstaltninger, herunder forordninger og direktiver. Det kan derfor ikke udelukkes, at Rådet i særlige tilfælde vil kunne udstede regler med umiddelbar virkning for borgerne i medfør af artikel 118, stk. 2, 3. led.

Dette forhold indebærer dog ikke i sig selv, at artikel 118, stk. 2, 3. led, udvider EF's kompetence til at udstede retsakter. Bestemmelsen giver alene EF adgang til at træffe foranstaltninger vedrørende informationsudveksling på områder, der - som ovenfor anført - allerede i dag må antages at være omfattet af EFs kompetence. Hertil kommer, at det som anført må antages at have undtagelsens karakter, at det vil være nødvendigt at anvende artikel 118, stk. 2, 3. led, til at udstede bestemmelser med umiddelbar virkning over for borgerne.

Justitsministeriet finder det på denne baggrund nærliggende at antage, at sådanne umiddelbart anvendelige regler om informationsudveksling m.v., som er påkrævede for, at EF og medlemsstaterne effektivt kan administrere regler vedrørende social- og arbejdsmarkedspolitikken, ville kunne udstedes med hjemmel i den gældende traktats artikel 235.

Sammenfattende er det derfor Justitsministeriets opfattelse, at Amsterdam-Traktatens bestemmelser om social- og arbejdsmarkedspolitik næppe kan antages at forudsætte anvendelse af grundlovens § 20.

3.3.8. Forbrugerbeskyttelse.

a) Endringernes indhold.

Den gældende EF-Traktat indeholder i artikel 129 A følgende bestemmelse om forbrugerbeskyttelse:

"1. Fællesskabet bidrager til virkeliggørelsen af et højt forbrugerbeskyttelsesniveau ved:

- a) foranstaltninger, som det vedtager i henhold til artikel 110 A som led i gennemførelsen af det indre marked,

b) særlige aktioner, som støtter og supplerer den politik, Medlemsstaterne fører med henblik på at beskytte forbrugernes sundhed, sikkerhed og økonomiske interesser og sikre en passende forbrugeroplysning.

2. Rådet vedtager efter fremgangsmåden i artikel 189 B og efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg de særlige aktioner, der er omhandlet i stk. 1, litra b).

3. Aktioner, som vedtages i medfør af stk. 2, er ikke til hinder for, at den enkelte Medlemsstat opretholder eller indfører strengere beskyttelsesforanstaltninger. Disse foranstaltninger skal være forenelige med denne Traktat. De meddeles Kommissionen."

Det kan give anledning til en vis tvivl, om begrebet "aktioner" i bestemmelsens stk. 1, litra b, giver Rådet kompetence til at udstede umiddelbart anvendelige retsakter.

Udtryk som "bestemmelser" og "foranstaltninger" omfatter samtlige de typer retsakter, der er defineret i art. 189. Det er derimod ikke endeligt afklaret, om udtrykket "aktioner" alene dækker over mindre vidtgående beslutninger (typisk programmer, projekter, kampagner og lignende med mulighed for finansiel støtte fra Fællesskabet), eller om det f.eks. også kan omfatte direktiver.

Ved Amsterdam-traktaten ændres artikel 129 A, således at bestemmelsen nu får følgende ordlyd:

"1. For at fremme forbrugernes interesser og sikre et højt forbrugerbeskyttelsesniveau bidrager Fællesskabet til at beskytte forbrugernes sundhed, sikkerhed og økonomiske interesser og til at fremme deres ret til oplysning og uddannelse og til at organisere sig for at beskytte deres interesser.

2. Forbrugerbeskyttelseshensyn inddrages ved udformningen og gennemførelsen af andre af Fællesskabets politikker og -aktiviteter.

3. Fællesskabet bidrager til at nå målene i stk. 1, ved

a) foranstaltninger, som det vedtager i henhold til artikel 100 A som led i gennemførelsen af det indre marked

b) foranstaltninger, som støtter, supplerer og overvåger den politik, medlemsstaterne fører.

4. Rådet vedtager efter fremgangsmåden i artikel 189 B og efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg de foranstaltninger, der er omhandlet i stk. 3, litra b).

5. Foranstaltninger, som vedtages i medfør af stk. 4, er ikke til hinder for, at den enkelte medlemsstat opretholder eller indfører strengere beskyttelsesforanstaltninger. Disse foranstaltninger skal være forenelige med denne traktat. De meddeles Kommissionen."

b) Forholdet til grundlovens § 20.

Med den ændrede formulering af EF-traktatens artikel 129 A får Rådet udtrykkelig kompetence til at vedtage "foranstaltninger" vedrørende forbrugerbeskyttelse, herunder at udstede umiddelbart anvendelige retsakter.

Som anført ovenfor kan det give anledning til tvivl, om udtrykket "aktioner" i den gældende artikel 129 A omfatter sådanne retsakter. Under hensyn til denne usikkerhed finder Justitsministeriet det rigtigst at lægge til grund, at bestemmelsen ikke hjemler en sådan kompetence.

Det spørgsmål kan herefter rejses, om andre bestemmelser i den gældende EF-Traktat, herunder navnlig artikel 235, giver hjemmel til at udstede umiddelbart anvendelige retsakter på området.

Til støtte for, at dette spørgsmål må besvares bekræftende, kan det anføres, at forbrugerbeskyttelse længe har været anerkendt som et hensyn, der kan forfølges som et integreret led inden for andre fællesskabspolitikker. Endvidere bestemmes det i den gældende traktats artikel 3, litra s, at Fællesskabets virke skal indebære "bidrag til styrkelse af forbrugerbeskyttelse".

På den anden side kan det efter Justitsministeriets opfattelse give anledning til tvivl, om den gældende EF-traktat indeholder hjemmel til at udstede bestemmelser, der fremmer forbrugernes ret til at organisere sig for at beskytte deres interesser. En sådan udtrykkelig hjemmel skabes nu ved artikel 129 A.

Det kunne anføres, at der ikke ved bestemmelsen tillægges EF kompetence til egentlig regulering af dette spørgsmål, men alene til at støtte, supplere og overvåge den politik, medlemsstaterne fører. I modsætning til, hvad der gælder for bestemmelserne vedrørende beskæftigelse (jf. ovenfor pkt. 3.3.5), er det dog ikke i artikel 129 A udtrykkeligt bestemt, at EF skal respektere medlemsstaternes kompetence, og at der ikke kan ske harmonisering af national lovgivning m.v. Forbeholdet i artikel 129 A om, at vedtagne foranstaltninger ikke er til hinder for, at medlemsstaterne opretholder eller indfører strengere beskyttelsesforanstaltninger, forhindreder således ikke i sig selv, at minimumsbestemmelser kan være umiddelbart anvendelige i Danmark.

Justitsministeriet finder det på denne baggrund rigtigst at antage, at den nye bestemmelse i artikel 129 A forudsætter anvendelse af grundlovens § 20.

3.3.9. Miljøbeskyttelse.

a) Ændringernes indhold.

Ved Amsterdam-Traktaten indsættes hensynet til en bæredygtig udvikling i formålsbestemmelsen i artikel 2 i EF-traktaten, ligesom det i bestemmelsen udtrykkeligt fastslås, at Fællesskabet bl.a. skal fremme et højt niveau for miljøbeskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten.

Desuden indsættes der en ny artikel 3 C i traktaten, hvorefter miljøbeskyttelseskrav skal integreres i udformningen og gennemførelsen af Fællesskabets politikker og aktioner som nævnt i artikel 3, især med henblik på at fremme en bæredygtig udvikling".

Endvidere ændres en række af traktatens specielle bestemmelser om miljøbeskyttelse. Det gælder bl.a. artikel 100 A, stk. 4, om den såkaldte miljøgaranti.

b) Forholdet til grundlovens § 20.

Hensynet til miljøbeskyttelse er allerede nævnt i den eksisterende EF-Traktat, herunder i traktatens artikel 2, 100 A og afsnit XVI om miljø.

De nye bestemmelser må derfor antages alene at præcisere, hvilke formål der skal prioriteres inden for den kompetence, Fællesskabet allerede har efter den gældende traktat.

Den nævnte ændring af EF-Traktatens formålsbestemmelser kan derfor ikke antages at indebære, at EF får en mere vidtrækkende reguleringskompetence, herunder i medfør af artikel 235, end efter den gældende traktat.

Ændringen af de specielle traktatbestemmelser om miljøbeskyttelse, herunder artikel 100 A om miljøgarantien, rejser heller ikke spørgsmål om anvendelse af grundlovens § 20.

Sammenfattende er det Justitsministeriets opfattelse, at Amsterdam-Traktatens bestemmelser om miljøbeskyttelse m.v. ikke forudsætter anvendelse af grundlovens § 20.

3.3.10. Sanktioner i anledning af krænkelse af demokrati, menneskerettigheder m.v.

Ved Amsterdam-Traktaten indsættes der som artikel 236 i EF-Traktaten en bestemmelse svarende til artikel F.1 i Traktaten om Den Europæiske Union vedrørende sanktioner i anledning af en medlemsstats grove og vedvarende overtrædelser af principperne om demokrati, respekt for menneskerettighederne m.v.

Artikel F.1 er nærmere omtalt under pkt. 3.2.1 ovenfor. Det må antages, at det primære anvendelsesområde for artikel 236 på samme måde som artikel F.1 vil være vedtagelsen af suspensionsbestemmelser rettet til medlemsstaterne, som ikke er umiddelbart anvendelige.

Imidlertid indebærer det forhold, at artikel 236 er en del af EF-traktaten - og dermed det såkaldt overstatslige samarbejde - at det ikke kan udelukkes, at der som led i en suspension efter artikel 236 vil kunne udstedes regler, der er umiddelbart anvendelige.

Efter Justitsministeriets opfattelse må det anses for usikkert, om den mulighed, som artikel 236 (eventuelt i kombination med andre hjemmelsbestemmelser) giver for at udstede regler, herunder umiddelbart anvendelige regler, begrundet i demokratitab eller alvorlige krænkelser af menneskerettighederne, indebærer en reel udvidelse af den reguleringskompetence, der i dag tilkommer EF.

Under hensyn til denne usikkerhed finder Justitsministeriet det rigtigst at antage, at bestemmelsen forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

4. Sammenfattende om Amsterdam-Traktatens forhold til grundlovens § 20.

Som det fremgår af det ovenfor anførte, indeholder Amsterdam-Traktaten for så vidt angår Danmark tre bestemmelser, der forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20. Det drejer sig om artiklerne 6 A, 129 A og 236.

Når der bortses fra disse bestemmelser, er det Justitsministeriets opfattelse, at Amsterdam-Traktaten ikke for Danmarks vedkommende indebærer overladelse af beføjelser efter grundlovens § 20.

På grund af den fortolkningstvivel, der kan knytte sig både til bestemmelserne i de gældende traktater (EF-Traktaten, EKSF- og Euratom-Traktaten) og til bestemmelserne i Amsterdam-Traktaten, kan det imidlertid ikke med fuldstændig sikkerhed afvises, at der på enkelte andre områder kan vise sig at være tale om en vis yderligere, meget begrænset, overladelse af beføjelser.

Det har ikke i det foreliggende tilfælde selvstændig betydning, om dette måtte være tilfældet.

Det skyldes, at Amsterdam-Traktaten som nævnt indeholder bestemmelser, hvis gennemførelse i Danmark forudsætter iagttagelse af proceduren efter grundlovens § 20. Denne procedure vil blive anvendt i forhold til Amsterdam-Traktaten i sin helhed og dermed også i forhold til de traktatbestemmelser, der efter Justitsministeriets ovennævnte opfattelse ikke indebærer suveranitetsoverladelse efter grundlovens § 20. Det forhold, at det efterfølgende måtte vise sig, at også andre traktatbestemmelser end artiklerne 6 A, 129 A og 236 indebærer overladelse af beføjelser i grundlovens § 20s forstand, har derfor ikke betydning for spørgsmålet om, hvorvidt den korrekte procedure efter grundloven er blevet fulgt.

Loven om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber er opbygget således, at fællesskabsinstitutionerne kan udøve beføjelser, der tilkommer rigets myndigheder, i det omfang, det følger af traktaterne, jf. lovens §§ 2 og 3, sammenholdt med § 4. Der vil derfor i denne henseende under alle omstændigheder ske en korrekt opfyldelse af Amsterdam-Traktaten.

5. Amsterdam-Traktatens forhold til grundlovens § 88.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt en dansk tilslutning til Amsterdam-Traktaten kan ske inden for rammerne af grundlovens § 20, bemærkes, at institutionernes virksomhed fortsat bygger på legalitetsprincippet, jf. herved EF-Traktatens artikel 4, stk. 1. Det indebærer, at EF-Traktaten både indeholder en angivelse af de sagsområder eller emneområder, på hvilke institutionerne kan udøve deres beføjelser, og en angivelse af beføjelsernes indhold (lovgivende, udøvende, dømmende eller udenrigspolitisk).

Særligt for så vidt angår de bestemmelser, hvor der

efter Justitsministeriets opfattelse sker overladelse af beføjelser, bemærkes følgende:

Efter artikel 6 A kan Rådet - med forbehold af traktatens øvrige bestemmelser og inden for rammerne af de beføjelser, som traktaten tillægger Fællesskabet - træffe hensigtsmæssige foranstaltninger til at bekæmpe forskelsbehandling på grund af de kriterier, der er angivet i bestemmelsen.

Udvidelsen efter artikel 129 A består i, at der nu kan udstedes retsakter, der fremmer forbrugernes ret til at organisere sig for at beskytte deres interesser.

For så vidt angår artikel 236 indebærer bestemmelsen ikke, at EF får kompetence til at regulere nye områder, men alene at der muligvis sker en udvidelse af EFs reguleringskompetence inden for rammerne af den gældende traktat.

Bestemmelserne indeholder endvidere en afgrænsning af de beføjelser, der på de nævnte områder tillægges EF. Det fremgår således af alle de tre bestemmelser, at der kan vedtages "foranstaltninger", dvs. særligt de retsakter, der er nævnt i artikel 189.

Endelig indebærer den omstændighed, at der kan være fortolkningstvivel med hensyn til rækkevidden af bestemmelser i EF-Traktaten, ikke, at grundlovens § 20 ikke kan anvendes, jf. senest Østre Landsrets dom i Maastricht-sagen, side 13.

På grundlag af de foreliggende retskilder, jf. nærmere ovenfor under pkt. 2.3.3, er det herefter Justitsministeriets opfattelse, at Amsterdam-Traktaten indebærer overladelse af beføjelser i nærmere bestemt omfang og derfor kan gennemføres efter proceduren i grundlovens § 20.

6. Konklusion.

Amsterdam-Traktaten indeholder bestemmelser, der indebærer overladelse af beføjelser i grundlovens forstand. Efter Justitsministeriets opfattelse drejer det sig om artiklerne 6 A, 129 A og 236. En dansk tilslutning til Amsterdam-Traktaten nødvendiggør derfor anvendelse af grundlovens § 20, selv om der for Danmarks vedkommende alene er tale om meget begrænsede overladelser.

Det er endvidere Justitsministeriets vurdering, at anvendelse af proceduren efter grundlovens § 20 er tilstrækkelig som grundlag for dansk tilslutning til Amsterdam-Traktaten.

