

HEN-0153

JUSTITSMINISTERIET

LOVAFDELINGEN

J.nr. 1991-513-113  
Den 3. marts 1992

N O T A T

OM VISSE STATSRETLIGE SPØRGSMÅL

VED DANMARKS TILTRÆDELSE AF

TRAKTATEN OM DEN EUROPÆISKE UNION

Forord.

Traktaten om Den Europæiske Union blev undertegnet i Maastricht den 7. februar 1992.

Justitsministeriet har i samarbejde med en række andre ministerier overvejet visse statsretlige spørgsmål, som Danmarks tiltrædelse af Traktaten kan give anledning til.

Formålet med disse drøftelser har navnlig været at få foretaget en statsretlig vurdering af, under hvilke betingelser Danmark kan tilslutte sig Den Europæiske Union.

Resultatet af disse overvejelser fremlægges i det følgende.

Indholdsfortegnelse:

Resumé.

Afsnit 1.

De statsretlige regler om indgåelse af traktater og om den interne gennemførelse heraf.

Side:

1.1.	Indledning.....	8
1.2.	Grundlovens § 19.....	8
1.3.	Grundlovens § 20.....	9
1.3.1.	Baggrunden for grundlovens § 20.....	9
1.3.2.	Afgrænsning af grundlovens § 20 i forhold til grundlovens §§ 19 og 88.....	10
1.3.2.1.	Afgrænsning i forhold til grundlovens §19.....	11
1.3.2.1.1.	Almindelige bemærkninger.....	11
1.3.2.1.2.	Betydningen af, at der ikke tidligere har eller kunne have været udfærdiget retsakter på et område.....	16
1.3.2.1.3.	Særligt om traktater, der gør det muligt for mellemfolkelige organer at forpligte Danmark folkeretligt.....	18
1.3.2.2.	Afgrænsning i forhold til grundlovens § 88.....	20
1.3.2.2.1.	"Beføjelser, der tilkommer rigets myndigheder".....	21
1.3.2.2.2.	"I nærmere bestemt omfang".....	22

Afsnit 2.

Traktat om Den Europæiske Union.

2.1.	Indledning.....	30
2.2.	De Fælles Bestemmelser.....	30
2.3.	Bestemmelserne om ændring af Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab med henblik på oprettelse af det Europæiske Fællesskab.....	30

2.3.1.	Styrkelse af det kommunautære samarbejde.....	30
2.3.2.	Mere om § 20's omfangsbetingelse.....	35
2.3.3.	Subsidiaritetsprincippet.....	37
2.3.4.	Unionsborgerskab.....	38
2.3.5.	Art. 100 C.....	40
2.3.6.	Bestemmelser om det økonomiske og monetære samarbejde.....	41
2.3.6.1.	Indledning.....	41
2.3.6.2.	Formålet med det økonomiske og monetære samarbejde.....	42
2.3.6.3.	De 3 faser.....	43
2.3.6.4.	Bestemmelser, som rejser særlige statsretlige spørgsmål.....	43
2.3.6.4.1.	Bod for et uforholdsmæssigt stort budgetunderskud.....	44
2.3.6.4.2.	Sedler og mønter.....	46
2.3.6.4.3.	Aftaler med tredjelande om monetære spørgsmål og om spørgsmål vedrørende valutakurser.....	50
2.3.6.4.4.	Statutten for ECBS og ECB.....	51
2.3.6.4.5.	Overgangen til tredje fase.....	52
2.3.7.	Art. 171 - gennemtvangelse af domstolens afgørelser ved fast beløb eller tvangsbøde.....	55
2.4.	Bestemmelser om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.....	56
2.4.1.	Rækkevidden af bestemmelserne om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.....	56
2.4.2.	Forholdet til grundlovens § 20.....	58
2.5.	Bestemmelser om samarbejde om retlige og indre anliggender.....	59
2.5.1.	Rækkevidden af bestemmelserne om samarbejde om retlige og indre anliggender.....	60
2.5.2.	Forholdet til grundlovens § 20.....	62
2.5.3.	Særligt om art. K.9.....	62

## R E S U M É

Notatet er inddelt i to afsnit.

I afsnit 1 omtales bestemmelsen i grundlovens § 19, der regulerer spørgsmålet om indgåelse og opfyldelse af traktater. Dernæst omtales bestemmelsen i grundlovens § 20, som indeholder hjemmel til på visse betingelser at overlade beføjelser til mellemfolkelige organer. Gennemgangen af bestemmelserne i grundlovens §§ 19 og 20 bygger på Justitsministeriets redegørelse fra 1972 om visse statsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber og på nyere statsretlig litteratur.

I afsnit 2 foretages en gennemgang af Traktaten om Den Europæiske Union med henblik på at undersøge visse statsretlige spørgsmål, som Danmarks tiltrædelse af traktaten kan give anledning til. Notatet gennemgår først de bestemmelser i traktaten, som tager sigte på at ændre EØF-traktaten (søjle 1).

Om ændringerne i art. 1-3 og indsættelsen af afsnit om nye samarbejdsområder, anføres det i pkt.

2.3.1., at ændringerne vil kunne tænkes at bevirke en vis udvidelse af EF's beføjelser. Når dette sammenholdes med, at det ikke er ganske utvivlsomt, i hvilket omfang den gældende EØF-traktat giver hjemmel til at udfærdige retsakter på flere af de nye områder i art. 3 og 3 A, er det Justitsministeriets sammenfattende vurdering, at man i den foreliggende situation bør anvende proceduren i grundlovens § 20.

I pkt. 2.3.2. foretages der i relation til disse ændringer en vurdering af, om overladelsen af beføjelser til EF fortsat kan anses at ske "i nærmere bestemt omfang". Det fremgår af afsnittet, at overladelsen af de beføjelser, som kan udøves i medfør af art. 235, efter Justitsministeriets opfattelse også i forhold til den nye formulering af art. 2 og 3 må anses for at finde sted "i nærmere bestemt omfang" og derfor vil kunne ske efter proceduren i grundlovens § 20.

I pkt. 2.3.4. gennemgås traktatens bestemmelser om unionsborgerskab. Det anføres i dette afsnit, at det efter Justitsministeriets opfattelse er nærliggende at antage, at de EF-retsfor skrifter, som kan udstedes om unionsborgeres valgret og valgbarhed ved lokalvalg og valg til Europaparlamentet, vil kunne være forordninger eller direktiver, der vil kunne blive anset for umiddelbart anvendelige i overensstemmelse med EF-rettens almindelige regler herom. Justitsministeriet konkluderer derfor, at en dansk tilslutning til traktatens bestemmelser om valgret og valgbarhed formentlig vil forudsætte anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

Ifølge traktatens art. 100 C udpeger Rådet de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af medlemsstaternes ydre grænser. Bestemmelsen gennemgås i afsnit 2.3.5., hvor det antages, at de bestemmelser, som vil kunne fastsættes i medfør af art. 100 C, efter omstændighederne vil kunne være umiddelbart anvendelige, således at de direkte over for de danske myndigheder kan påberåbes af en udlænding, som ønsker at indrejse i Danmark. Der vil derfor efter Justitsministeriets opfattelse være tale om en § 20-situation.

I pkt. 2.3.6. gennemgås traktatens bestemmelser om

det økonomiske og monetære samarbejde.

I pkt. 2.3.6.4.2. behandles art. 105 A om overladelse af beføjelser på seddel- og møntområdet. Justitsministeriet finder efter en gennemgang af bestemmelsen, at tilslutning til traktatens art. 105 A ikke forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

Justitsministeriet finder, at det umiddelbart må forekomme tvivlsomt, om EF allerede i dag ville kunne udøve beføjelser af en karakter som bestemt i art. 109, stk. 3. Ifølge art. 109, stk. 3 kan Fællesskabet fra overgangen til tredje fase indgå aftaler om monetære spørgsmål eller spørgsmål vedrørende valutakursordninger med en eller flere stater eller internationale organisationer. Aftaler, som er indgået i henhold til art. 109, stk. 3, er ifølge bestemmelsen bindende for Den Europæiske Centralbank, Fællesskabets institutioner og medlemsstaterne. Under hensyn til den nævnte tvivl er Justitsministeriet mest tilbøjelig til at antage, at dansk tilslutning hertil forudsætter anvendelse af grundlovens § 20.

Ved overgangen til tredje fase af Den Økonomiske og Monetære Union kan Den Europæiske Centralbank i medfør af Statuttens art. 34, jf. traktatens art. 108 A, udøve en række nærmere fastlagte beføjelser over for bl. a. kreditinstitutter i medlemsstaterne. Disse beføjelser kan være umiddelbart anvendelige. I pkt. 2.3.6.4.4. anføres, at denne mulighed for at udstede umiddelbart anvendelige retsakter må antages at gå videre end det bestående samarbejde. Danmark kan derfor efter Justitsministeriets opfattelse kun tilslutte sig den pågældende bestemmelse under iagttagelse af proceduren i grundlovens § 20.

I pkt. 2.3.6.4.5. rejses det spørgsmål, om der kan

gennemføres en § 20-procedure vedrørende de forhold, som bliver aktuelle ved overgangen til tredje fase af Den Økonomiske og Monetære Union. Justitsministeriet finder ikke, at der er retlige hindringer for at gennemføre § 20-proceduren nu i forbindelse med ratifikationen af traktaten.

I pkt. 2.4. gennemgås traktatens bestemmelser om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (søjle 2). Det fremgår af afsnittet, at en dansk tilslutning til disse bestemmelser efter Justitsministeriets opfattelse ikke forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20. Der er tale om folkeretlige forpligtelser, som Danmark kan tilslutte sig i medfør af grundlovens § 19.

Det samme gælder i hovedsagen traktatens bestemmelser om samarbejde om retlige og indre anliggender (søjle 3), jf. pkt. 2.5. En enkelt bestemmelse i søjle 3 rejser dog spørgsmål om anvendelse af § 20. Det drejer sig om art. K.9., der gør det muligt at overføre en række områder fra søjle 3 til søjle 1, ved, at art. 100 C gøres anvendelig på dem. Det anføres i afsnittet, at der efter Justitsministeriets opfattelse ikke er noget til hinder for, at en § 20-procedure, der gennemføres som følge af traktatens øvrige bestemmelser, også kommer til at omfatte art. K.9.

Afsnit 1. De statsretlige regler om indgåelse af traktater og om den interne gennemførelse heraf.

1.1. Indledning.

I Justitsministeriets redegørelse af juli 1972 for visse statsretlige spørgsmål i forbindelse med en dansk tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber (i det følgende *Redegørelsen af 1972*) er dansk rets almindelige regler om opfyldelse af traktatmæssige forpligtelser indgående behandlet.

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

Bestemmelsen i grundlovens § 19 vil derfor i det følgende kun blive omtalt ganske kortfattet. I øvrigt henvises der til *Redegørelsen af 1972* og til Ole Espersen, *Indgåelse og Opfyldelse af Traktater*, 1970.

Bestemmelsen i grundlovens § 20 er ligeledes behandlet i *Redegørelsen af 1972*. Kun de dele af bestemmelsen, som har særlig betydning for dansk tiltræden af Traktaten om Den Europæiske Union vil blive behandlet i det følgende. Der henvises i øvrigt til *Redegørelsen af 1972*.

1.2. Grundlovens § 19.

Grundlovens § 19 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 iøvrigt 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 uophødeligt 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.

Ved grundlovens § 19 har regeringens kompetence i mellemfolkelige anliggender umiddelbar grundlovshjemmel. Den er et såkaldt prærogativ.

Regeringens ratifikation af folkeretlige aftaler kræver dog efter § 19 i visse tilfælde samtykke fra Folketinget. Det gælder aftaler, som Danmark kun kan efterleve ved at gennemføre en lov eller lovændring. Ratifikation af en traktat, der indebærer forpligtelser, som i øvrigt er af større betydning for Danmark, kan også kun ske med Folketingets samtykke.

### 1.3. Grundlovens § 20.

#### 1.3.1. Baggrunden for grundlovens § 20.

Grundlovens § 20 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 folke-

tingets medlemmer. Opnås et sådant flertal ikke, men dog det til vedtagelse af almindelige lovforslag nødvendige flertal, og oprettholder regeringen forslaget, forelægges det folketingsvælgerne til godkendelse eller forkastelse efter de for folkeafstemninger i § 42-fastsatte regler."

Grundlovens § 20 blev indført ved grundloven af 1953. Baggrunden for bestemmelsen var et ønske om i givet fald at gøre det lettere for Danmark at tilslutte sig internationale organisationer, der tillægges beføjelser, som ellers udgør en del af den danske stats suverænitet, jf. Forfatningskommissionens betænkning af 1953, side 31 og professor Max Sørensens responsum til Forfatningskommissionen, optrykt som bilag 6 til Forfatningskommissionens betænkning.

Grundlovens § 20 hviler på en forudsætning om, at tilslutning til sådanne organisationer ville kræve en grundlovsændring, hvis § 20 ikke fandtes, jf. Forfatningskommissionens betænkning af 1953, side 31. Der er i den statsretlige litteratur ikke enighed om begrundelsen for, at en grundlovsændring - uden § 20 - skulle være nødvendig.

En nærmere redegørelse for de enkelte synspunkter - nationalitetssynspunktet, dualismesyndpunktet, suverænitetssynspunktet, inkompetencesynspunktet, forrangssynspunktet, kontrolsynspunktet og håndhævelsessynspunktet - findes hos Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret 2, 1989 (i det følgende *Zahle*), side 142 ff, med henvisninger til den øvrige litteratur.

### 1.3.2. Afgrænsning af grundlovens § 20 i forhold til grundlovens §§ 19 og 88.

Anvendelse af grundlovens § 20 er på den ene side ikke fornøden ved indgåelsen af internationale aftaler, når aftalen alene pålægger staten en almindelig folkeretlig

forpligtelse. Bestemmelsen rummer på den anden side ikke den fornødne hjemmel for overladelse af enhver beføjelse. Grundlovens § 20 må afgrænses såvel nedad i forhold til grundlovens § 19, som opad i forhold til § 88. Imellem disse to grænser ligger § 20-ordningerne, der kan gennemføres ved kvalificeret lov, jf. Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret, 3. gennearbejdede udgave ved Ole Espersen, 1980 (i det følgende Ross) side 409.

#### 1.3.2.1. Afgrænsning i forhold til grundlovens § 19.

##### 1.3.2.1.1. Almindelige bemærkninger.

Grundlovens § 20 må afgrænses "nedad", dvs. over for internationale aftaler, der kan indgås efter grundlovens § 19 uden anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

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 gælder for staterne som folkeretlige forpligtelser. De tilsigter ikke at gælde umiddelbart i den enkelte stats indre retsorden. Hvis en sådan beslutning går ud på at regulere de enkelte individers adfærd, må den derfor transformeres til national ret eller inkorporeres i national ret. Sådanne organisationer kan Danmark tilslutte sig i medfør af grundlovens § 19 uden at anvende proceduren i grundlovens § 20, idet der alene er tale om en indskrænkning af statens handlefrihed.

Anderledes forholder det sig med internationale aftaler vedrørende mellemfolkelige organisationer, som ved af-

talen tillægges kompetence til at udfærdige retsakter, der skal gælde umiddelbart i de deltagende stater med virkning for private personer og virksomheder. Sådanne organisationer kan Danmark kun tilslutte sig ved anvendelse af proceduren i grundlovens § 20, idet kompetencen til at fastsætte regler, der direkte regulerer borgernes adfærd, overlades til det internationale organ.

Om spørgsmålet anfører Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave ved Peter Germer, 1977 (i det følgende *Max Sørensen*), side 308 f, bl. a. følgende:

"...men der er oprettet fælles internationale organer med kompetence til at udfærdige retsakter, såvel generelle regler som konkrete beslutninger, der skal gælde umiddelbart i de deltagende stater med virkning for private individer og virksomheder.

...  
Herved melder sig imidlertid særlige forfatningsmæssige problemer. Det er et fundamentalt og gennemgående princip i dansk forfatningsret, at retlig myndighed over for borgerne udøves af de organer der direkte er indsat ved grundloven, eller som i øvrigt er et led i det danske forfatningssystem.

...  
Ganske vist kan lovgivningsmagten inden for visse grænser overføre sin egen kompetence til andre organer ... men heraf følger ikke, at den kan overføre beføjelser til organer der står uden for det danske forfatningssystem. En sådan kompetenceoverførelse ville ikke kunne lade sig gøre uden grundlovsændring, idet den ville stride mod det nævnte fundamentale princip, at myndighed over for borgerne udøves af danske organer.

I mangel af anden løsning måtte man derfor antage, at hvis Danmark ønskede at blive medlem af en international organisation, der skulle kunne udøve retlig myndighed direkte over for danske borgere uden om danske forfatningsretlige myn-

digheder, måtte det ske ved at der i det enkelte tilfælde vedtoges en beslutning efter fremgangsmåden for grundlovsændringer.

Ved grundlovsrevisionen 1953 blev derfor fastlagt en særlig fremgangsmåde, der er mindre vanskelig end en grundlovsændring. Bestemmelsen herom optoges som § 20 i den nye grundlov."

Ross, side 408, beskriver karakteren af den myndighedsudøvelse, som kun kan overlades en mellemfolkelig organisation under iagttagelse af grundlovens § 20, således:

"Kriteriet for at dette er tilfældet er at der umiddelbart (dvs. uden speciel gennemførelse) tilkommer retsakter foretaget af det "supranationale" organ samme retsvirkning som var de foretaget af rigets myndigheder, således fx hvis organet kan udstede importforbud der er umiddelbart bindende for importører på samme måde som hvis forbudet var udstedt ved dansk anordning i henhold til lov. Suverænitetetsindskrænkningen kunne man da sige, har karakter af en indskrænkning i det danske selvstyre. Men dette behøver ikke være tilfældet. Kongens magt til at handle på rigets vegne er utvivlsomt en "beføjelse som efter denne grundlov tilkommer rigets myndigheder" Hvis nu denne beføjelse i vist omfang overlades til det internationale organ, fx. således at dette kan indgå visse traktater med den virkning at disse bliver bindende for Danmark som var de indgået af den danske regering, foreligger en situation som beskrevet i grdl. § 20 uden at der er tale om at organet direkte kan forbinde danske borgere, De suverænitetetsindskrænkninger der omfattes af grdl. § 20 kan altså have karakter også af indskrænkninger af Danmarks handleevne."

Zahle, side 141, beskriver de organisationer, som Danmark kun kan tilslutte sig ved anvendelse af grundlovens § 20, således:

"Det karakteristiske for de organisationer, som er omfattet af grl § 20, er, at der til disse organisationer er overført beføjelser, som i henhold til medlemsstaternes forfatninger skulle udøves af nationale myndigheder, at disse beføjelser i stedet udøves af den internationale organisations myndigheder, men således, at virkningen af den internationale organisations retsakter er den samme, som stammede disse retsakter fra nationale myndigheder."

Det følger af det anførte, at det afgørende for, om en dansk tilslutning til en traktat eller traktatændring forudsætter anvendelse af grundlovens § 20, efter den overvejende opfattelse i den nyere statsretlige teori er, om den indebærer overladelse af beføjelse til en mellemfolkelig organisation 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, jf. *Max Sørensen*, side 308. Overladelse til et mellemfolkeligt organ af beføjelse til at afslutte overenskomster på alle medlemsstaters vegne forudsætter i visse tilfælde også anvendelse af grundlovens § 20, jf. *Max Sørensen*, side 310, og nærmere neden for pkt. 1.3.2.1.3.

Med hensyn til EF's forordninger er disse efter EØF-traktatens art. 189 almenlydige. 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. Dansk tilslutning til en traktat eller traktatændring, som giver EF hjemmel til ved forordning at regulere nye områder, forudsætter derfor anvendelse af grundlovens § 20.

Tilsvarende gælder for EF's beslutninger, som efter EØF-traktatens art. 189 er bindende i alle enkeltheder

for dem, herunder personer og virksomheder, som de angiver at være rettet til.

Direktiver er ifølge EØF-traktatens art. 189 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. Dansk tilslutning til en traktat eller traktatændring, som giver EF hjemmel til at regulere et nyt område ved direktiver, forudsætter derfor som udgangspunkt ikke anvendelse af grundlovens § 20.

EF-direktiver kan imidlertid efter EF-Domstolens praksis være umiddelbart anvendelige i den forstand, at de kan tillægge borgerne rettigheder, som kan gøres gældende umiddelbart overfor de nationale myndigheder. Domstolen har således fastslået, at borgerne, såfremt medlemsstaterne har oversiddet implementeringsfristen, kan støtte ret over for medlemsstaternes myndigheder på de bestemmelser i et direktiv, som er egnede til anvendelse ved nationale domstole, jf. Claus Gulmann og Karsten Hagel-Sørensen, EF-ret, 1988 (i det følgende *Gulmann og Hagel-Sørensen*), side 139.

Dansk tilslutning til en traktat eller traktatændring, som giver EF hjemmel til at regulere nye områder ved direktiver, forudsætter derfor anvendelse af grundlovens § 20, for så vidt de direktiver, som bliver udstedt i medfør af hjemmelsbestemmelsen, efter EF-retten kan være umiddelbart anvendelige.

Traktatbestemmelser kan efter omstændighederne også være umiddelbart anvendelige, jf. *Gulmann og Hagel-Sørensen*, side 133.

Umiddelbart anvendelige traktatbestemmelser rejser imidlertid i almindelighed ikke spørgsmål om anvendelse af grundlovens § 20. Det skyldes, at bestemmelserne vil væ-

re sat i kraft ved lov, jf. således § 3, stk. 1, i lov nr. 447 af 11. oktober 1972 om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber. Ifølge denne bestemmelse "sættes 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 *Redegørelsen* af 1972, side 108.

1.3.2.1.2. Betydningen af, at der ikke tidligere har eller kunne have været udfærdiget retsakter på et område.

Som nævnt i det foregående afsnit er det af betydning for spørgsmålet om anvendelse af grundlovens § 20, om der overlades beføjelser til at fastsætte umiddelbart anvendelig EF-ret på et område, hvor der ikke tidligere har eller kunne have været udfærdiget retsakter.

For så vidt traktatændringer alene er en præcisering af allerede gældende EF-ret, må de beføjelser, det kommer på tale at lade EF udøve, anses for overdraget allerede i medfør af tiltrædelsesloven fra 1972 med senere ændringer.

Spørgsmålet var fremme i forbindelse med Danmarks tiltrædelse af Europæisk Fælles Akt.

I bemærkningerne til forslaget til lov om afholdelse af vejledende folkeafstemning om Danmarks tiltrædelse af EF-pakken (Europæisk Fælles Akt) anføres herom bl. a. følgende, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 3582 f:

"...  
Traktaten suppleres med en artikel,  
der udtrykkeligt tager sigte på ar-

bejdsmiljø. Det er en nydannelse, at arbejdsmiljø indskrives i traktaten. Det vil forbedre mulighederne for at varetage sådanne hensyn.

...  
Det hidtidige samarbejde vedrørende forskning og teknologi er udformet på basis af traktatens artikel 235, idet den nuværende traktat ikke rummer særlige bestemmelser vedrørende forskning og teknologi. Det rådes der bod på i den foreslåede traktatændring igennem et nyt afsnit på i alt 11 artikler.

...  
På samme måde, som det var tilfældet for arbejdsmiljø, indskrives miljøbeskyttelse som et nyt afsnit i den foreslåede traktatændring. Det er ligeledes en nydannelse, idet traktaten ikke hidtil har indeholdt bestemmelser om miljø. Samarbejdet på dette område har derfor været baseret på traktatens art. 235.

..."

Som følge af resultatet af den vejledende folkeafstemning fremsatte regeringen forslag til lov om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber. Loven blev senere vedtaget som lov nr. 352 af 4. juni 1986. I bemærkningerne til lovforslaget, jf. Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 5047, anføres det, at "Ved tiltrædelsen af Den europæiske Fælles Akt overdrages ikke nye beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder".

I spørgsmål 8 af 1. november 1985 (alm. del - bilag 52) udbad Folketingets Markedsudvalg sig en fyldig redegørelse om brug af grundlovens § 20 i relation til traktatfæstelse af områder fra art. 235. I sit svar anførte Udenrigsministeren bl. a. følgende:

"...

Tiltrædelseslovens § 2 lyder således:

..."

Omfanget af de beføjelser, som ved tiltrædelsen er overladt Fællesskabets institutioner, er således fastlagt ved en henvisning til de foreliggende traktater, herunder hjemmelsbestemmelsen i EØF-traktatens art. 235.

De beføjelser, som i dag kan udøves af Rådet på grundlag af art. 235, er således allerede overladt. Det gør herefter ingen forskel, om beføjelserne udøves på grundlag af art. 235 eller et særskilt nyt kapitel i traktaten.

...

Det følger af det ovenanførte, at tilvejebringelse af et mere specifikt traktatgrundlag i traktaten for områder, som i dag kan være genstand for Fællesskabsregulering på grundlag af art. 235 (eller andre bestemmelser), ikke nødvendigvis gør brug af grundlovens § 20.

..."

Afgørende for, om inddragelsen af nye områder under det EF-retlige samarbejde forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20, må på den baggrund efter Justitsministeriets opfattelse være, om der er tale om en reel udvidelse af traktatens område, eller om der er tale om en mere formel indskrivning af områder, som allerede i dag i medfør af art. 235 eller andre hjemmelsbestemmelser er eller kunne have været inddraget under EF-samarbejdet.

1.3.2.1.3. Særlig om traktater, der gør det muligt for mellemfolkelige organer at forpligte Danmark folkeretligt.

Som det fremgår af det i pkt. 1.3.2.1.1. anførte citat fra Ross, side 408, kan den suverænitetssindskrænkning, som begrundet anvendelse af grundlovens § 20, ikke alene have karakter af indskrænkning i det danske selvstyre, men også i Danmarks handleevne.

En tilsvarende antagelse genfindes hos en række andre, statsretlige forfattere, jf. *Zahle*, side 151, og *Max Sørensen*, side 310.

*Max Sørensen*, side 310 udtaler således, at det må være klart, at også den udenrigspolitiske kompetence i medfør af grl. § 19 omfattes af bestemmelsen i § 20. Det kan f. eks. tænkes, at et internationalt organ får tillagt beføjelse til at afslutte overenskomster på alle medlemsstaters vegne.

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

At det overlades til en mellemfolkelig organisation i et vist omfang at fastlægge medlemsstaternes politik i forhold til tredjelande indebærer efter Justitsministeriets opfattelse ikke, at proceduren i grundlovens § 20 skal anvendes. Træffer den mellemfolkelige myndighed således en i forhold til medlemsstaterne bindende beslutning om folkeretligt at anerkende en nydannet stat, men forudsætter anerkendelsen, at de enkelte medlemsstater hver for sig i overensstemmelse med deres nationale regler meddeler anerkendelsen over for den nyoprettede stat, er der ikke tale om at overlade beføjelser som omhandlet i § 20.

Noget andet er, at den omstændighed, at en organisation uden for de nævnte tilfælde kan træffe beslutninger,

som retter sig til medlemsstaterne og i givet fald skal opfyldes af disse, ikke i sig selv bevirker, at Danmark kun kan tilslutte sig organisationen ved anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

Zahle, side 136, anfører således følgende:

"... FN's Sikkerhedsråd, der har 15 medlemmer, har efter FN-Pagten kap 7 kompetence til at træffe for medlemsstaterne bindende beslutninger, og disse beslutninger kan således binde medlemsstater, der ikke engang er repræsenteret i Rådet. At en organisation kan træffe beslutninger bindende for medlemsstater bringer ikke nødvendigvis organisationen ind under grundlovens § 20, men denne kompetence har betydning for bedømmelsen af, om Folketingets samtykke skal indhentes i henhold til grundlovens § 19, stk. 1....

Ross, side 409, nævner endvidere Den Internationale Domstol i Haag som et eksempel på en myndighed, som kan træffe beslutninger, der er bindende for medlemsstaterne, uden at en dansk tilslutning hertil i dag ville forudsætte anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

#### 1.3.2.2. Afgrænsning i forhold til grundlovens § 88.

Grundlovens § 20 må også afgrænses "opad", dvs. over for internationale aftaler, som grundlovens § 20 ikke indeholder hjemmel til at gennemføre, men som forudsætter grundlovsændring.

Det drejer sig f. eks. om traktater, som overlader det til et mellemfolkeligt organ at træffe beslutninger, som efter dansk ret slet ikke kan træffes, f.eks. om censur (grundlovens § 77) eller anholdelse uden fremstilling for en dommer inden for 24 timer (grundlovens § 71, stk. 3). Dette kommer blandt andet til udtryk i

grundlovens § 20 ved, at bestemmelsen taler om, at "beføjelser, der tilkommer rigets myndigheder", kan overlades, jf. om denne betingelse nedenfor i pkt.

1.3.2.2.1.

Det kan også dreje sig om traktater, som overlader det til et mellemfolkeligt organ at træffe beslutninger, som efter dansk ret nok kan træffes, men hvor betingelserne i § 20 ikke er opfyldte, f.eks. hvor den overladte beføjelse ikke kan anses at være således afgrænset, at beføjelser overlades "i nærmere bestemt omfang". Denne betingelse er omtalt nærmere nedenfor i pkt.

1.3.2.2.2.

1.3.2.2.1. "Beføjelser, der tilkommer rigets myndigheder".

Det følger af § 20's ord: "beføjelser, som efter denne grundlov tilkommer rigets myndigheder", at beføjelser, som ingen dansk myndighed har eller kan få i henhold til grundloven, ikke kan overlades til en mellemfolkelig organisation. Det gælder som anført ovenfor f.eks. beføjelser, som er i strid med grundlovens frihedsrettigheder.

*Zahle*, side 151, antager endvidere, at også den nationale forfatningsstruktur formentlig sætter grænser for, hvilke beføjelser der kan overlades. Hvis en beføjelse ikke kan udskilles fra den samlede forfatningsstruktur, må en overladelse være udelukket. Som eksempel nævnes blandt andet, at prøvelsen af gyldigheden af valg og spørgsmål om valgbarhed, som efter grundlovens § 33 tilkommer Folketinget, ikke kan overlades til en overnational institution, idet beføjelsen må anses som et integreret element i reglerne om Folketingets tilblivelse og funktion. Udtalelsen tager alene sigte på valg til Folketinget, og det anførte gælder således ikke for lokalvalg og valg til Europaparlamentet.

Enkelte af grundlovens bestemmelser forbeholder beføjelser for visse myndigheder. Det gælder således f.eks. grundlovens § 43, der indeholder et forbud mod delegation af beskatningsbeføjelsen, samt bestemmelser, der forbeholder "Kongen" udøvelsen af visse kompetencer, der under et betegnes prerogativer, med den virkning, at kompetencen ikke ved lov kan overlades til andre. Den omstændighed, at en lovgivningsbeføjelse ifølge grundloven ikke kan delegeres, udelukker imidlertid ikke, at beføjelsen kan overlades til en overnational myndighed efter § 20, jf. *Zahle*, side 150, og *Max Sørensen*, side 310, der nævner Kongens ret til at lade slå mønt i henhold til loven, jf. grundlovens § 26, som en beføjelse, der kan overlades i medfør af § 20.

#### 1.3.2.2.2. "I nærmere bestemt omfang."

Ifølge grundlovens § 20 kan beføjelser (kun) overlades "ved lov i nærmere bestemt omfang".

Det oprindelige udkast til bestemmelsen i § 20 var indeholdt i et responsum, som professor Max Sørensen på opfordring fra statsministeren udarbejdede til brug for forfatningskommissionen.

Dette responsum er optrykt som bilag 6 til Forfatningskommissionens betænkning og foreslog formuleringen "i nærmere bestemt omfang ved lov .....". En nærmere præcisering af, hvilken begrænsning denne formulering tilsigtede at indebære, gives imidlertid ikke. Der er ikke i øvrigt i forfatningskommissionens betænkning, bemærkningerne til grundlovsforslaget, jf. Rigsdagstidende 1952/53, tillæg A, sp. 3545 f, eller forhandlingerne på Rigsdagen, væsentlige bidrag til den nærmere forståelse af ordene "i nærmere bestemt omfang".

Udgangspunktet for fortolkningen af denne del af be-

stemmelsen må derfor tages i de synspunkter, som blev fremdraget i forbindelse med Danmarks indtræden i EF og i øvrigt i den forståelse af § 20, som har fundet udtryk i den statsretlige litteratur.

Inden Folketinget ved lov nr. 447 af 11. oktober 1972 gav sit samtykke til, at traktaten vedrørende Danmarks tilslutning til EF kunne ratificeres, havde der været rejst spørgsmål om, hvorvidt betingelserne i grundlovens § 20 var opfyldt, herunder betingelsen om at beføjelser kun kan overlades i nærmere bestemt omfang.

de Der kan navnlig være grund til at nævne den udtalelse, som efter regeringens anmodning blev afgivet af professor Max Sørensen i januar 1971 til Folketingets Markedsudvalg. Udtalelsen er optrykt i Juristen 1971, side 434 ff. Max Sørensen anførte om udtrykket "i nærmere bestemt omfang" blandt andet følgende:

"Det citerede udtryk betyder, at der ikke ganske generelt kan ske en overdragelse af f.eks. al lovgivningsmagt eller al udøvende magt. Den lov, der vedtages, skal enten direkte eller ved henvisning til traktatteksten præcisere det omfang, hvori overdragelsen sker. Denne præcisering kan bestå i en angivelse af de sagsområder eller emneområder på hvilke de fælles organer skal kunne udøve beføjelser, samt en angivelse af beføjelsernes indhold, f.eks. om de går ud på at fastsætte generelle regler, træffe konkrete beslutninger af administrativ karakter eller afgøre retstvister. Kravet om at sådan præcisering skal fremgå af loven udelukker, at det overlades til vedkommende internationale organer selv at bestemme omfanget af deres beføjelser. Derimod ligger der ikke i grundlovsbestemmelsen nogen kvantitativ begrænsning. Det kan altså ikke kræves, at overdragelsen kun sker i begrænset omfang, d.v.s. i ringe omfang eller på mindre væsentlige sagsområder.

.....

Selv indenfor Fællesskabets kompetenceområde kan dets myndigheder kun udøve de beføjelser, som traktaten hjemler.

.....  
I debatten om disse spørgsmål har det været gjort gældende, at traktatens art. 235 ikke opfylder grundlovens krav om en nærmere bestemt afgrænsning. Denne artikel er sålydende:

"Såfremt en handling fra fællesskabets side viser sig påkrævet for at virkeliggøre et af fællesskabets mål inden for fællesmarkedets rammer, og denne traktat ikke indeholder for nøden hjemmel hertil, udfærdiger rådet på forslag af kommissionen og efter indhentet udtalelse fra forsamlingen med enstemmighed passende forskrifter herom."

En fortolkning af denne bestemmelse på grundlag af traktatens autoritative tekster viser dog, at denne bestemmelse ikke har en så vidtgående rækkevidde, som det undertiden formodes i den offentlige debat her i landet. Den begrænsning som ligger i henvisningen til et af Fællesskabets mål, udtrykkes i den franske tekst ved ordene "un des objets de la Communauté". Det fremgår heraf, at der ikke sigtes til de europæiske enhedsbestræbelser generelle og langsigtede målsætning som formuleret i traktatens præambel, men til de opgaver som defineres i artiklerne 2 og 3. Gennem opregningen i artikel 3 er disse opgaver knyttet til det allerede nævnte virkeområde, som fremgår af overskrifterne til traktatens hovedafsnit. Der er således tale om samme saglige begrænsning, som er karakteristisk for Fællesskabets virksomhed som helhed.

Den anvendelse, der i hidtidig praksis er gjort af art. 235, bekræfter, at artiklen har en sådan begrænset rækkevidde. Dens formål har været at muliggøre en udfyldning af de huller, der måtte vise sig at være i traktaten som følge af at man ved traktattekstens udarbejdelse har overset et eller andet praktisk problem. Den kan ikke bruges til at udvide Fællesskabets virksomhed til områder, som ikke er dækket af traktaten eller til at give Fællesskabets myndigheder væsentligt andre beføjelser end dem de har ifølge traktatens øvrige bestemmelser.

Ønskes det at foretage en udvidelse af Fællesskabernes virksomhedsområde eller at oprette nye organer eller tillægge de bestående organer væsentligt nye opgaver, må en anden fremgangsmåde følges, nemlig en ændring af traktaten ifølge art. 236. En sådan ændring

bliver først bindende, når den er ratificeret af alle medlemsstater i overensstemmelse med deres statsretlige regler, jfr. art. 236 sidste stk. Indebærer ændringen en overdragelse af nye beføjelser i § 20's forstand, må fremgangsmåden efter denne paragraf følges for Danmarks vedkommende."

Max Sørensens opfattelse af, at Romtraktaten, herunder art. 235, opfyldte § 20's omfangsbetingelse, blev bestridt, jf. blandt andre professor, dr. phil. Holger Steen Sørensen i Juristen 1972, side 261 ff.

I *Redegørelsen af 1972*, side 65 ff, udtalte Justitsministeriet sig i overensstemmelse med Max Sørensens opfattelse.

Under markedsudvalgets behandling af forslaget til tiltrædelsesloven blev rækkevidden af ordene "i nærmere bestemt omfang" også berørt, navnlig i relation til EØF-traktatens art. 235. Udvalget stillede spørgsmål til udenrigsøkonomiministeren om forståelsen af de begrænsninger, som gælder for anvendelsen af denne bestemmelse. I svaret anførte ministeren blandt andet følgende, jf. Folketingstidende 1971-72, tillæg B, sp. 3017 ff:

".....

Kravene i grundlovens § 20 om, at beføjelser kun kan overlades i nærmere bestemt omfang, betyder, at der ikke ganske generelt kan ske en overdragelse af f.eks. al lovgivningsmagt eller al udøvende magt. Den lov, der vedtages, skal enten direkte eller ved henvisning til traktatteksten præcisere det omfang, hvori overdragelsen sker. Denne præcisering kan bestå i en angivelse af de sagsområder eller emneområder, på hvilke de fælles organer skal kunne udøve beføjelser, samt en angivelse af beføjelsernes indhold, f.eks. om de går ud på at fastsætte generelle regler, træffe konkrete beslutninger af administrativ karakter eller afgøre retstvister. Kravet om, at sådan præcisering skal fremgå af loven, udelukker, at det overlades til vedkommende internationale organer selv at bestemme om-

fanget af deres beføjelser. Derimod ligger der ikke i grundlovsbestemmelsen nogen kvantitativ begrænsning. Det kan altså ikke kræves, at overdragelsen kun sker i begrænset omfang, d.v.s. i ringe omfang eller på mindre væsentlige sagsområder.

Anvendelsen af art. 235 er som ovenfor anført knyttet til de i traktatens øvrige bestemmelser angivne virkeområder. Omfanget af de beføjelser, der overlades EFs institutioner, er på denne måde nærmere bestemt.

Der henvises i øvrigt til justitsministeriets redegørelse om EF og grundloven, afsnit IV, punkt 2.c (side 51-56)."

På baggrund af ministerens svar gav udvalgets flertal i betænkningen over lovforslaget udtryk for, at man fandt grundlovens betingelser opfyldt også for art. 235's vedkommende, jf. Folketingstidende, a.st., sp. 2802.

Det følger af bestemmelsen i grundlovens § 20, at beføjelserne skal præciseres både i henseende til deres karakter - normfastsættelse, administration, afgørelse af tvister o.s.v. - og i henseende til deres emne jf. *Max Sørensen*, side 313. Det må altså kræves, at de beslutninger, der kan træffes af det internationale organ, er afgrænset under hensyn til deres saglige indhold eller saglige genstand.

Det kan på den anden side ikke kræves, at denne afgrænsning skal være snævert formuleret. Der ligger ikke noget kvantitativt kriterium i grundlovens ord, jf. *Max Sørensen*, side 313, der fremhæver, at der ikke er holdpunkt for at indfortolke et krav om, at overdragelsen kun kan ske i begrænset omfang, i betydningen ringe omfang eller på mindre væsentlige områder. Der er selvfølgelig intet til hinder for, at det sagsområde, på hvilket beføjelser overdrages, defineres i rummelige kategorier som f.eks. bestemmelserne i Romtraktaten, navnlig dens art. 3.

Ross, side 411, anfører, at ordene "i nærmere bestemt omfang" i overensstemmelse med sædvanlig juridisk sprogbrug betyder, at det er udelukket generelt at overlade al magt af en vis kategori, f.eks. al udøvende eller dømmende magt, og ligeledes at det er udelukket at bestemme den overladte magt negativt, altså ved at angive bestemte beføjelser, der forbeholdes de nationale myndigheder. Det må positivt angives, hvilke beføjelser der overlades. Herudover ligger der ifølge Ross ikke nogen kvantitativ eller kvalitativ begrænsning i den benyttede vending eller noget krav om, at de overladte beføjelsers omfang skal være bestemt så præcist, at der ikke kan blive tale om skøn eller fortolkningstvivel. I note 58, hvor Ross i øvrigt slutter sig til Max Sørensens fortolkning, tilføjes, at det er en selvfølgelig forudsætning, at Danmark fortsat består som stat og folkeretssubjekt.

Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret, 1954, side 496 (i det følgende *Poul Andersen*), indskrænker sig til at sige, at en overladelse til mellemfolkelige myndigheder af alle de beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder og dermed ophævelse af Danmark som selvstændigt statssamfund på baggrund af ordene "i nærmere bestemt omfang", ikke har hjemmel i § 20.

Peter Germer, Statsforfatningsret II, 1989 (i det følgende *Germer*), side 41, tilslutter sig *Poul Andersen*, *Ross* og *Max Sørensen*, idet det anføres, at udtrykket "i nærmere bestemt omfang" må forstås således, at der ikke kan ske en sagligt ubegrænset overdragelse af kompetence, men at der ikke ligger nogen kvantitativ eller kvalitativ begrænsning i udtrykket.

*Zahle*, side 152, anfører følgende om udtrykket "i nærmere bestemt omfang":

"Overladelser kan kun ske "i nærmere bestemt omfang". Heraf følger, at traktaten - og den dertil knyttede § 20-lov - må indeholde en

afgrænsning af de beføjelser, der overdrages. Der skal ske en *emnemæssig* angivelse af den supranationale organisations beføjelse. Det skal angives, hvorvidt organisationen kan og skal beskæftige sig med marked, kultur, forsvar osv.

Dernæst må angives de *beføjelser*, som den supranationale organisation skal kunne gøre brug af, dvs hvorvidt det drejer sig om lovgivende, administrative, judicielle eller udenrigspolitiske beføjelser.

Af kravet om en nærmere bestemmelse af omfanget af de overladte beføjelser kan på den anden side ikke udledes, at de overladte beføjelser kvantitativt skal være af snævert omfang. Der er ikke med grundloven udtrykkeligt taget stilling til det kvantitative omfang af de emnemæssige og instrumentelle beføjelser, som overlades. En vis kvantitativ begrænsning kan dog bygges på synspunkter, som svarer til de synspunkter, der med hensyn til lovgivningsmagtens delegationsbeføjelse sætter visse forfatningsretlige rammer op. Det kan således ikke forenes med grundlovens struktur, om man overlod en supranational organisation al lovgivningsbeføjelse eller enhver administrativ beføjelse."

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 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 beføjelsens omfang skal ikke være bestemt så præcist, at der ikke kan blive tale om skøn eller fortolkningstvivel, jf. *Ross*, side 411.

Med hensyn til angivelsen af beføjelsens indhold må det fremhæves, at det på baggrund af de citerede fortolkningsbidrag ikke kan antages at være beføjelsen på hvert enkelt af de overladte emneområder, som skal angives. Det, der skal angives, er den supranationale organisations beføjelser, jf. *Max Sørensen*'s oven for omtalte udtalelse til Markedsudvalget og *Zahle*, anførte sted.

## Afsnit 2. Traktat om Den Europæiske Union.

### 2.1. Indledning.

Traktaten om Den Europæiske Union bygger på en såkaldt "søjle"-konstruktion, hvorved en del af traktaten (søjle 1) ændrer og udbygger de eksisterende fællesskabs-traktater, mens bestemmelserne vedrørende den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (søjle 2) og bestemmelserne vedrørende samarbejdet om retlige og indre anliggender (søjle 3) ikke inkorporeres i fællesskabstraktaterne, men supplerer disse. Heri ligger, at samarbejdet i søjle 2 og 3 har en selvstændig karakter. Samarbejdet i søjle 2 og søjle 3 foregår ved, at man benytter sig af de kendte EF-institutioner: Rådet, Kommissionen og Europaparlamentet, men med den væsentlige forskel, at samarbejdet er undergivet mellemstatslige og ikke kommunautære beslutningsprocedurer.

### 2.2. De Fælles Bestemmelser.

Samarbejdet i de tre søjler knyttes sammen af en række fælles indledende bestemmelser og af en række fælles afsluttende bestemmelser. De indledende bestemmelser indeholder Den Europæiske Unions målsætninger og de fælles principper, som gælder for hele Den Europæiske Union. De afsluttende bestemmelser indeholder bestemmelser om Unionens videre udvikling og om nye medlemmer af Den Europæiske Union.

### 2.3. Bestemmelserne om ændring af Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab med henblik på oprettelse af det Europæiske Fællesskab.

#### 2.3.1. Styrkelse af det kommunautære samarbejde.

Traktaten om Den Europæiske Union indeholder en række bestemmelser, der har det fælles sigte at øge og styrke det samarbejde, som i dag foregår indenfor rammerne af EØF-traktaten (søjle 1). Det drejer sig dels om bestemmelser, som udvider og præciserer allerede eksisterende samarbejdsområder, dels om bestemmelser på områder, der ikke hidtil har været reguleret i EØF-traktaten.

For eksempel styrkes samarbejdet vedrørende miljøpolitik, først og fremmest ved indførelse af kvalificeret flertal som ny hovedregel for beslutninger i Rådet. Det præciseres, at kravene med hensyn til miljøbeskyttelse skal integreres i alle andre politikker. Endelig kan miljømæssige foranstaltninger i medlemslandene helt eller delvist finansieres ved en samhørighedsfond.

Den eksisterende EØF-traktats bestemmelser vedrørende arbejdsmarkeds- og socialpolitik ændres ikke ved traktaten om Den Europæiske Union. Imidlertid er alle 12 medlemslande i en særlig protokol, der er en integreret del af traktaten om Den Europæiske Union, blevet enige om at bemyndige 11 medlemslande til at anvende De Europæiske Fællesskabers institutioner, procedurer og mekanismer til at vedtage videregående retsakter på dette område. Protokollen ledsages af en aftale indgået mellem Det europæiske Fællesskabs medlemsstater med undtagelse af Storbritannien. I henhold til denne aftale kan Rådet (de 11) med kvalificeret flertal vedtage foranstaltninger, som vedrører forbedring af især arbejdsmiljøet for at beskytte arbejdstagernes sikkerhed og sundhed, arbejdsvilkårene, information og høring af arbejdstagerne, lige muligheder for mænd og kvinder på arbejdsmarkedet og ligebehandling i arbejdet, erhvervsmæssig integration af personer, der er udstødt fra arbejdsmarkedet. Direktiver, som vedtages i henhold til aftalens art. 2, er minimumsdirektiver.

Ved søjle 1 i Unionstraktaten tilføjes i øvrigt en række

afsnit med samarbejdsområder, som er nye i den forstand, at de ikke hidtil har været genstand for særskilt traktatmæssig regulering. Det drejer sig om uddannelse og erhvervsuddannelse (afsnit VIII), kultur (afsnit IX), sundhed (afsnit X), forbrugerbeskyttelse (afsnit XI), trans-europæisk netværk, herunder transport- telekommunikations- og energiinfrastruktur (afsnit XII), industripolitik (afsnit XIII), og udviklingssamarbejde (afsnit XVII).

Disse samarbejdsområder har imidlertid allerede i større eller mindre omfang været reguleret i medfør af art. 235 eller andre hjemmelsbestemmelser. Det forhold, at de nu får selvstændige afsnit i traktaten, skaber vel mulighed for en styrket indsats på disse områder, men der er ikke reelt tale om overladelse af beføjelser på nye områder til EF i det omfang, disse områder tidligere har været eller kunne have været reguleret efter den gældende EØF-traktats hjemmelsbestemmelser, herunder art. 235, jf. ovenfor i pkt. 1.3.2.1.2. Om bestemmelsernes sammenhæng med ændringer i traktatens art. 1-2 henvises til det nedenfor anførte.

Herudover inddrager Unionstraktaten i art. 3, litra t, udtrykkeligt områderne energi, civilbeskyttelse og turisme under det kommunautaire samarbejde.

Disse områder, der heller ikke hidtil har været udtrykkelig omtalt i EØF-traktaten, er på trods af omtalen i art. 3 fortsat ikke reguleret i selvstændige afsnit i EØF-traktaten. De pågældende områder vil således skulle reguleres ved retsforskrifter udstedt i medfør af traktatens hjemmelsbestemmelser, herunder art. 235. Også tidligere har disse områder i et vist omfang været reguleret ved EF-retsakter udfærdiget efter traktatens hjemmelsbestemmelser, herunder art. 235. Der er således heller ikke med hensyn til disse områder reelt tale om overdragelse af nye beføjelser til EF i det omfang, de tidligere har eller kunne have

været reguleret efter traktatens hjemmelsbestemmelser, herunder art. 235.

Det skal dog fremhæves, at det ikke er ganske utvivlsomt, i hvilket omfang den gældende EØF-traktat giver hjemmel til at udfærdige retsakter på flere af de ovenfor nævnte sagsområder, herunder f. eks. kultur.

Spørgsmålet om valg af procedure skal også ses i sammenhæng med de ændringer, som ved Traktaten om Den Europæiske Union foretages i EØF-traktatens art. 1-2.

Den gældende bestemmelse i EØF-traktatens art. 1 har følgende ordlyd:

Art. 1. "Ved denne Traktat opretter De høje kontraherende Parter indbyrdes et Europæisk økonomisk Fællesskab".

Ifølge Unionstraktatens art. G, A. 1) ændres udtrykket "Det Europæiske Økonomiske Fællesskab" overalt i Traktaten til "Det Europæiske Fællesskab". Udtrykket "økonomisk" er således nu udgået af art. 1.

Det er tidligere i relation til bestemmelsen i grundlovens § 20, hvorefter beføjelser kan overlades "i nærmere bestemt omfang", indgået i vurderingen, at traktat. ifølge EØF-traktatens art. 1, opretter et økonomisk fællesskab, jf. *Redegørelsen af 1972*, side 101 f.

Fællesskabets fortsatte karakter af et i hovedsagen økonomisk samarbejde har imidlertid fundet udtryk dels i art. B i de fælles bestemmelser, dels og navnlig i formålsbestemmelsen i den nye udformning af EØF-traktatens art. 2. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

"Art. 2. Fællesskabet har til opgave gennem oprettelsen af et fælles marked og en økonomisk og monetær union samt gennem iværksættelsen af fælles

politikker eller aktioner som omhandlet i artikel 3 og 3 A at fremme en harmonisk og afbalanceret udvikling af den økonomiske virksomhed i Fællesskabet som helhed, en bæredygtig og ikke-inflationær vækst, som respekterer miljøet, en høj grad af konvergens med hensyn til de økonomiske resultater, et højt beskæftigelsesniveau, et højt socialt beskyttelsesniveau, højnelse af levestandarden og livskvaliteten, økonomisk og social samhørighed samt solidaritet mellem Medlemsstaterne."

I modsætning til den gældende traktats art. 2 indeholder unionstraktatens art. 2 en præciserende henvisning til art. 3 (og art. 3 A). Art. 3 i såvel den nuværende EØF-traktat som Unionstraktaten foreskriver, hvad Fællesskabets virke skal indebære "med de i art. 2 nævnte mål for øje under de betingelser og i det tempo, som er foreskrevet i denne Traktat".

Som det fremgår af de citerede bestemmelser, skal det forhold, at ordet økonomisk udgår af Traktatens art. 1, sammenholdes med, at der i Unionstraktatens art. B og den ændrede udformning af art. 2, gives en nærmere beskrivelse af Fællesskabets opgaver og formål, herunder med henvisning til opregningen af samarbejdsområder i art. 3 og 3 A.

Uanset dette vil ændringerne i art. 1-3 imidlertid kunne tænkes at bevirke en vis udvidelse af EF's beføjelser. Dette skal også ses i sammenhæng med disse bestemmelser betydning for afgrænsningen af området for udviklingsklausulen i EF-traktatens art. 235, jf. nærmere om denne bestemmelse i det følgende afsnit 2.3.2.

Når dette sammenholdes med, at det ikke er ganske utvivlsomt, i hvilket omfang den gældende EØF-traktat giver hjemmel til at udfærdige retsakter på flere af de nye områder i art. 3 og 3 A, er det Justitsministeriets sammenfattende vurdering, at man i den foreliggende si-

tuation bør anvende proceduren i grundlovens § 20.

### 2.3.2. Mere om § 20's omfangsbetingelse.

EØF-traktatens art. 235 har følgende ordlyd:

"Art. 235. Såfremt en handling fra Fællesskabets side viser sig påkrævet for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål inden for fællesmarkedets rammer, og denne traktat ikke indeholder fornøden hjemmel hertil, udfærdiger Rådet på forslag af Kommissionen og efter at have indhentet udtalelse fra Europaparlamentet med enstemmighed passende forskrifter herom."

Som nævnt ovenfor i pkt. 1.3.2.2. var det navnlig bestemmelsen i art. 235, der gav anledning til tvivl om, hvorvidt overladelsen af beføjelser til EF ved Danmarks tiltræden i 1972 kunne siges at ske "i nærmere bestemt omfang". Når Folketinget dengang fandt at kunne lægge til grund, at art. 235 opfyldte denne betingelse, skyldtes det navnlig den begrænsning, som ligger i art. 235's henvisning til "et af Fællesskabets mål". Man antog, at der med denne henvisning ikke sigtes til de europæiske enhedsbestræbelser generelle og langsigtede målsætning, men til de opgaver, som defineres i traktatens art. 2 og 3. Gennem opregningen i art. 3 blev disse opgaver anset for knyttet til traktatens virkeområder, som fremgår af overskrifterne til traktatens hovedafsnit. Man fandt med andre ord at måtte forstå art. 235 således, at der for anvendelsen af den gælder samme saglige begrænsning, som er karakteristisk for fællesskabets virksomhed som helhed.

Selv om ordlyden af art. 235 ikke ændres ved den nye traktat, må den omstændighed, at art. 235 henviser til Fællesskabets mål og fællesmarkedets rammer, give anledning til at overveje, om art. 235 stadig opfylder betingelsen om kun at overlade af beføjelser "i nærmere bestemt omfang",

idet disse mål og rammer som nævnt er ændret.

Som nævnt ovenfor skal ændringen i art. 1 imidlertid sammenholdes med den mere udførlige beskrivelse af Fællesskabernes mål og midler, som findes i art. B i Unionstraktaten og i art. 2, sammenholdt med art. 3 og 3 A, i den reviderede traktat.

Der kan endvidere rejses spørgsmål om, hvorvidt den omstændighed, at enkelte af de nye områder i art. 3 ikke er særskilt reguleret, indebærer, at der derved overlades beføjelser, som ikke er angivet "i nærmere bestemt omfang."

Som omtalt ovenfor pkt. 1.3.2.1.2. har Rådet flere gange i medfør af art. 235 udstedt retsakter på samarbejdsområder, som ikke var udtrykkelig omtalt i traktatens bestemmelser, heller ikke i art. 3, men som blev anset for at falde inden for fællesskabets mål. Med hensyn til de nye områder i art. 3, som ikke er særskilt reguleret i traktaten, vil Rådet derfor så meget desto mere kunne udstede retsakter på disse områder, da de dog er omtalt i art. 3.

Reguleringen af de pågældende områder kan dog - som det også er tilfældet for reguleringen af de områder, der er særskilt omtalt i traktatens øvrige bestemmelser - kun ske i det omfang, det er i overensstemmelse med fællesskabets formål.

Formålsbestemmelsen i den nye traktats art. 2 har som nævnt ovenfor fået en anden formulering end efter den gældende EØF-traktat, og der er inddraget flere områder under den nye artikel 3; men den saglige begrænsning består. Ændringerne i art. 2 og 3, sammenholdt med art. 235, medfører efter Justitsministeriets opfattelse ikke en fravigelse af EF-rettens grundlæggende legalitetsprincip. Der er fortsat tale om, at EF-organerne skal

udøve deres virksomhed inden for nærmere angivne formål og emneområder. Det overlades ikke til EF selv at bestemme omfanget af sine beføjelser. Traktaten er med andre ord fortsat afgrænset "positivt" og ikke "negativt".

Traktatændringen overlader ikke al lovgivende, dømmende eller udøvende magt. Den omstændighed, at der, også efter den nye udformning af bestemmelserne i art. 1-3, jf. art. 235, består en ikke ubetydelig fortolknings- tvivl om rækkevidden af bestemmelserne, udelukker ikke anvendelsen af grundlovens § 20. Heller ikke den omstændighed, at der sker en udvidelse af EF-samarbejde i kvantitativ henseende gør § 20 uanvendelig. Grundlovens § 20 indeholder som nævnt oven for i pkt. 1.3.2.2 2. ingen kvantitativ begrænsning i de beføjelser, som kan overlades.

Overladelsen af de beføjelser, som kan udøves i medfør af art. 235, må på den baggrund efter Justitsministeriets opfattelse også i forhold til den nye formulering af art. 2 og 3 anses for at finde sted "i nærmere bestemt omfang", og vil derfor kunne ske efter proceduren i grundlovens § 20.

### 2.3.3. Subsidiaritetsprincippet.

I art. 3 B introduceres et nyt princip, subsidiaritetsprincippet.

Princippet indebærer, at Fællesskabet på de områder, som ikke hører ind under Fællesskabets enekompetence, kun handler, hvis og i det omfang, målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne og derfor på grund af den påtænkte handlingens omfang eller virkninger bedre kan gennemføres på fællesskabsplan.

Subsidiaritetsprincippet har karakter af en begrænsning af EF's kompetence. Princippet synes ikke at give anledning til statsretlige overvejelser.

#### 2.3.4. Unionsborgerskab.

Ved Unionstraktatens art. 8 indføres et unionsborgerskab. Unionsborgerskab har enhver, der er statsborger i en medlemsstat.

Ifølge grundlovens § 44, stk. 1, kan ingen udlænding få indfødsret (statsborgerskab) uden ved lov. Bestemmelsen berøres ikke af traktatens bestemmelser om unionsborgerskab, idet spørgsmålet om, hvorvidt en person har statsborgerskab i en medlemsstat, afgøres efter den pågældende medlemsstats egen lov, jf. art. 8, stk. 1, og Konferencens slutakterklæring om statsborgerskab i en medlemsstat.

Enhver unionsborger har ifølge art. 8 A, stk. 1, ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område med de begrænsninger og på de betingelser, som er fastsat i traktaten og i gennemførelsesbestemmelserne hertil. Rådet kan ifølge art. 8 A, stk. 2, vedtage bestemmelser, der skal gøre det lettere at udøve de rettigheder, der er nævnt i stk. 1. Henvisningen i art. 8 A til de begrænsninger og de betingelser, som er fastsat i traktaten og i gennemførelsesbestemmelserne hertil, indebærer, at der ikke med reglen om unionsborgerskab på dette område overlades nye beføjelser til EF. Færdsels- og opholdsret i Danmark har EF-borgere - nu unionsborgere - som hidtil kun på de betingelser, som er angivet i traktaten og de hertil knyttede gennemførelsesbestemmelser. Dansk tilslutning til denne bestemmelse forudsætter på den baggrund ikke anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

Unionsborgere, der har bopæl i en medlemsstat, hvor de

ikke er statsborgere, har ifølge art. 8 B valgret og er valgbare ved lokalvalg i den medlemsstat, hvor de har bopæl, på samme betingelser som statsborgere i denne stat. Denne ret kan udøves med forbehold af de nærmere bestemmelser, som Rådet enstemmigt på forslag af Kommissionen og efter høring af Europaparlamentet skal vedtage inden den 31. december 1994; de nærmere bestemmelser kan omfatte undtagelser, når specifikke problemer i en medlemsstat tilsiger dette. Tilsvarende gælder valg til Europaparlamentet, jf. art. 8 B, stk. 2.

Grundloven indeholder alene bestemmelser om, hvem der har valgret og er valgbar ved valg til Folketinget, jf. §§ 29 og 30. Grundloven er derimod ikke til hinder for, at personer uden dansk indfødsret tillægges valgret og valgbarhed ved lokalvalg og EF-parlamentsvalg, og sådanne regler vedrørende lokalvalg findes allerede i dansk lovgivning.

For så vidt traktatens bestemmelse om valgret og valgbarhed ved lokalvalg er umiddelbart anvendelige, vil der efter Justitsministeriets opfattelse ikke foreligge en § 20-situation. Det skyldes, at bestemmelserne i så fald ved ændringen af tiltrædelsesloven sættes i kraft i Danmark, jf. ovenfor pkt. 1.3.2.1.1. Unionsborgeres valgret og valgbarhed ved lokale valg ville dermed få ge af dansk ret, nemlig af tiltrædelsesloven.

Uanset om traktatbestemmelsen anses for umiddelbart anvendelig, opstår der spørgsmål om, hvorvidt de forskrifter, der skal udmønte bestemmelsen, vil kunne blive anset for umiddelbart anvendelige. Det skal herved fremhæves, at valgretten og retten til valgbarhed ved lokalvalg efter Unionstraktatens art. 8 B skal udøves med forbehold af nærmere af Rådet inden den 31. december 1994 fastsatte bestemmelser.

Efter Justitsministeriets vurdering er det nærliggende

at antage, at de pågældende EF-forskrifter vil kunne være forordninger eller direktiver, der efter implementeringsfristens udløb vil kunne blive anset for umiddelbart anvendelige i overensstemmelse med EF-rettens almindelige regler herom. Justitsministeriet finder derfor, at en dansk tilslutning til art 8 B formentlig vil forudsætte anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

Det skal dog bemærkes, at Kommissionen i 1988 fremsatte forslag til et rådsdirektiv om EF-statsborgeres valgret til kommunalvalg i den medlemsstat, hvori de har bopæl. Der henvises i forslaget særligt til art. 235 som hjemmelsgrundlag. Forslaget er ikke vedtaget, blandt andet fordi der fra visse lande er udtrykt tvivl om hjemmelsgrundlaget, ligesom visse lande har henvist til forfatningsmæssige problemer.

#### 2.3.5. Art. 100 C.

Ifølge art. 100 C udpeger Rådet de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af medlemsstaternes ydre grænser. Der vil kunne blive tale om udstedelse af såvel forordninger som direktiver. Art. 100 C, stk. 2. indeholder en mulighed for Rådet til at fastsætte begrænsninger i nødsituationer, og bestemmelsens stk. 5 fastsætter, at medlemsstaternes udøvelse af deres forpligtelser til at opretholde lov og orden og beskytte den indre sikkerhed ikke berøres af artiklen. Bestemmelserne er nye.

Spørgsmålet om medlemslandenes visumpolitik har enkelte gange været rejst i EF, men der foreligger ikke i dag i medfør af artikel 235 eller andre bestemmelser i traktaten retsfor skrifter om spørgsmålet.

Beføjelsen til at bestemme, hvem der skal have visum ved indrejse er en "beføjelse der efter grundloven til-

kommer rigets myndigheder", jf. grundlovens § 20. De bestemmelser, som vil kunne fastsættes efter de nye bestemmelser om visumfritagelse, vil efter omstændighederne kunne være umiddelbart anvendelige, således at de umiddelbart over for de danske myndigheder kan påberåbes af en udlænding, som ønsker at indrejse i Danmark. Der vil derfor efter Justitsministeriets opfattelse være tale om en § 20-situation.

At det er en statsborger i et tredjeland og ikke en dansker eller en person med statsborgerskab i et andet EF-land, som i denne situation over for de danske myndigheder vil støtte umiddelbar ret på en EF-bestemmelse, gør ingen forskel. Det afgørende er, at den pågældende, der kommer fra et land, hvis statsborgere efter umiddelbart anvendelige EF-regler er visumfritaget, ikke vil kunne nægtes adgang til Danmark med den begrundelse, at den pågældende savner visum. Danske myndigheders pligt til at give de pågældende personer adgang til landet uden visum vil i så fald ikke kun være en folkeretlig forpligtelse, men en forpligtelse, hvis gennemtvungelse kan ske umiddelbart ved de danske domstole.

Ifølge art. 100 C, stk. 6, finder bestemmelserne i denne artikel anvendelse på andre forhold, hvis der træffes beslutning herom i henhold til artikel K.9. i Unionstraktatens bestemmelser om samarbejde vedrørende retlige og indre anliggender. Bestemmelsen omtales nærmere i forbindelse med søjle 3, jf. nedenfor i pkt. 2.5.3.

#### 2.3.6. Bestemmelser om det økonomiske og monetære samarbejde.

##### 2.3.6.1. Indledning.

Bestemmelserne om det økonomiske og monetære samarbejde findes i Unionstraktatens afsnit II, Bestemmelser om

Ændring af Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab med henblik på oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (søjle 1). Bestemmelserne består dels i en række ændringer af allerede bestående bestemmelser i EØF-traktaten, dels i indførelsen af en række nye bestemmelser, art. 102 A ff. Endvidere består det økonomiske og monetære samarbejde af en række protokoller og erklæringer, som er knyttet til Unionstraktaten.

#### 2.3.6.2. Formålet med det økonomiske og monetære samarbejde.

Målsætningen for det økonomiske og monetære samarbejde er beskrevet i art. 3 A, der har følgende ordlyd:

"Art. 3 A. Med de i artikel 2 nævnte mål for øje skal Medlemsstaternes og Fællesskabets virke under de betingelser og i det tempo, som er foreskrevet i denne Traktat, indebære gennemførelse af en økonomisk politik, der bygger på snæver samordning af Medlemsstaternes økonomiske politikker, på det indre marked og på fastlæggelse af fælles mål, og som føres i overensstemmelse med princippet om en åben markedsøkonomi med fri konkurrence.

2. Sideløbende hermed og i overensstemmelse med denne Traktats bestemmelser samt tidsplanen og fremgangsmåderne heri skal dette virke-  
indebære uigenkaldelig fastlåsning af vekselkurserne, der fører til indførelse af en fælles valuta, ecuen, fastlæggelse og gennemførelse af en fælles penge- og valutakurspolitik, der skal have som hovedmål at fastholde prisstabilitet og, uden at dette mål berøres heraf, at støtte de generelle økonomiske politikker i Fællesskabet i overensstemmelse med princippet om en åben markedsøkonomi med fri konkurrence.

3. Medlemsstaterne og Fællesskabet skal i deres virke handle i overensstemmelse med følgende princip-

per: stabile priser, sunde offentlige finanser og monetære vilkår og en holdbar betalingsbalance."

Inden for disse rammer indebærer det økonomiske og monetære samarbejde navnlig:

- indførelsen af en fælles valuta, jf. art. 3 A
- fastlåsning af vekselkurserne, jf. art. 3 A
- oprettelse af et europæisk centralbanksystem, i traktaten og i det følgende benævnt ESCB, og en europæisk centralbank, i traktaten og i det følgende benævnt ECB, jf. art. 4 A
- forbud mod restriktioner for pengestrømmens frie bevægelighed, jf. art. 73 B
- forbud mod restriktioner på betalinger mellem medlemsstaterne indbyrdes og mellem medlemsstaterne og tredjelande, jf. art. 73 B, jf. dog art. 73 C - G
- koordinering af den økonomiske politik jf. art 102 A.

#### 2.3.6.3. De 3 faser.

Gennemførelsen af Den Økonomiske og Monetære Union skal ske i 3 faser. Første fase er begyndt. Anden fase begynder den 1. januar 1994, jf. art. 109 E, stk. 1. Hvornår tredje fase begynder, ligger ikke fast. Det fremgår imidlertid af art. 109 J, stk. 4, at tredje fase indledes den 1. januar 1999, hvis datoen for indledningen af tredje fase ikke er blevet fastlagt inden udgangen af 1997.

I art. 109 E, stk. 3 er det fastlagt, hvilke artikler som skal finde anvendelse fra begyndelsen af henholdsvis anden og tredje fase. De beføjelser, som er omhandlet i statuttet for ECBS og ECB, kan først udøves i tredje fase.

#### 2.3.6.4. Bestemmelser, som rejser særlige statsretlige

spørgsmål.

2.3.6.4.1. Bod for et uforholdsmæssig stort budgetunderskud.

Ifølge art. 104 C, stk. 1, skal Medlemsstaterne undgå uforholdsmæssigt store offentlige underskud. Art. 104 C indeholder forskellige bestemmelser om forholdsregler, som Kommissionen og Rådet kan tage mod sådanne underskud.

Efter overgangen til tredje fase, jf. art. 109 E, stk. 3, har Rådet i medfør af artikel 104 C, stk. 11, mulighed for at pålægge en medlemsstat bod af en passende størrelse, hvis medlemsstaten undlader at efterkomme Rådets beslutning om nedbringelse af underskuddet.

Justitsministeriet har allerede haft lejlighed til at tage stilling til de statsretlige overvejelser, som bestemmelsen i art. 104 C, stk. 11, giver anledning til.

Under markedsudvalgets drøftelser blev der således rejst spørgsmål om rækkevidden af bestemmelsen i udkastet til Unionstraktatens art. 104 B, stk. 11 (nu art. 104 C, stk. 11) om adgangen for Rådet til at pålægge en medlemsstat bøder ved uforholdsmæssigt store budgetunderskud. Navnlig blev der rejst spørgsmål, om bestemmelsen krævede en grundlovsændring efter § 88, idet det blev anført, at man ikke ville kunne overlade det til nogen dansk myndighed at pålægge den danske stat bod (bøder) f.eks. for et statsbudget med et betydeligt underskud.

I svaret af 6. december 1991, som Justitsministeriet udarbejdede, gav man udtryk for, at spørgsmålet, om den i artikel 104 C, stk. 11, nævnte bod ("fine") er en sanktion eller har karakter af en anden form for foranstaltning over for en medlemsstat, er et spørgsmål af

terminologisk karakter, der ikke har betydning for vurderingen af spørgsmålet om forholdet til grundlovens § 20. Det skal bemærkes, at Justitsministeriet i sit svar kommenterede det engelske udtryk "fines", som i det udkast til dansk tekst, som da forelå, var oversat til "bøder". I den endelige tekst, der er resultatet af en gennemgang i Jurist- Lingvistgruppen, anvendes imidlertid i denne artikel udtrykket "bod".

I svaret af 6. december 1991 anførte Justitsministeriet endvidere bl. a. følgende:

"...  
Hvis en medlemsstat ikke opfylder sine traktatmæssige forpligtelser til at betale den nævnte "fine" vil den således ikke kunne inddrives ved de nationale domstole. Derimod vil den pågældende medlemsstat naturligvis kunne sagsøges for traktatkrænkelse ved EF-domstolen efter EØF-traktatens artikel 169 og 170. Det forudsættes i den forbindelse, at Danmark ikke er forpligtet til og ikke kan pålægges pligt til at træffe foranstaltninger efter artikel 5 med henblik på at skabe grundlag for en umiddelbar inddrivelse af bøden eller boden ved danske domstole.

Den forpligtelse, der ved artikel 104 B pålægges medlemslandene med hensyn til at rette op på betydelige budgetunderskud, og forpligtelsen til at betale en eventuel bod har derfor alene karakter af en almindelig folkeretlig forpligtelse, hvis fastsættelse kan overlades til EF efter bestemmelsen i grundlovens § 19; stk. 1, på samme måde, som Danmark i øvrigt har overladt det til internationale organisationer at træffe bindende afgørelser for Danmark. Det gælder for eksempel, som nævnt ovenfor under pkt. 2, med hensyn til FN's sikkerhedsråds afgørelser og med hensyn til de afgørelser, der træffes af den Europæiske Menneskerettighedsdomstol efter artikel 50 i Den Europæiske

Menneskerettighedskonvention om staternes erstatningspligt over for den, hvis interesser en stat findes at have krænket.

5. På den baggrund er det regeringens opfattelse, at bestemmelserne i traktatudkastets art. 104 B ikke er omfattet af grundlovens § 20. Der er tale om almindelige folkeretlige forpligtelser, som Danmark kan påtage sig allerede i medfør af bestemmelsen i grundlovens § 19, stk. 1."

Justitsministeriet kan henholde sig hertil.

#### 2.3.6.4.2. Sedler og mønter.

Art. 105 A har følgende ordlyd:

##### "Art. 105 A:

1. ECB har eneret til at bemyndige udstedelse af pengesedler i Fællesskabet. ECB og de nationale centralbanker kan udstede pengesedler. De pengesedler, der udstedes af ECB og de nationale centralbanker, er de eneste, der har status som lovlige betalingsmidler i Fællesskabet.

2. Medlemsstaterne kan udstede mønter med forbehold af ECB's godkendelse af omfanget heraf. Rådet, der træffer afgørelse efter fremgangsmåden i artikel 189 C og efter høring af ECB, kan vedtage foranstaltninger med henblik på at harmonisere den pålydende værdi og de tekniske specifikationer for alle mønter, som er bestemt til at sættes i omløb, i den udstrækning det er nødvendigt af hensyn til mønternes smidige omløb i Fællesskabet".

Efter Unionstraktatens art. 105 A, stk. 1, kan ECB og de nationale centralbanker udstede pengesedler. ECB får imidlertid eneret til at bemyndige udstedelse af pengesedler i Fællesskabet.

De danske regler om udstedelse af sedler findes i lov nr. 116 af 7. april 1936 om Danmarks Nationalbank, som

ændret senest ved lov nr. 67 af 15. marts 1967.

Det følger af lovens § 8, stk. 1, at Nationalbanken i dag er eneberettiget til at udstede pengesedler. De af banken udstedte pengesedler er lovligt betalingsmiddel. Pengesedlernes pålydende, affattelse og udseende godkendes af økonomiministeren, jf. § 8, stk. 4. Efter § 9, stk. 1, har banken ret til at udgive et så stort seddelbeløb, som omsætningen til enhver tid findes at udkræve.

Bestemmelsen i traktatens artikel 105 A får virkning fra tredje fase og indebærer, at ECB i forhold til Nationalbanken kan bestemme, om Nationalbanken må udstede sedler, i givet fald hvor mange sedler, der må udstedes, og hvilken udformning og pålydende sedlerne skal have.

Etableringen af den monetære union indebærer på disse områder med andre ord, at Danmark påtager sig en forpligtelse til ikke uden bemyndigelse fra ECB at udstede sedler med status af lovligt betalingsmiddel i Danmark. Giver lovgivningsmagten Nationalbanken eller andre en sådan adgang uden ECBs bemyndigelse, foreligger der et brud på Danmarks folkeretlige forpligtelse.

Ved vurderingen af, om dansk tilslutning til art. 105 A, stk. 1, forudsætter anvendelse af grundlovens § 20, må det, som fremhævet ovenfor i afsnit I, indgå, hvilken karakter forpligtelserne har, herunder om forpligtelserne er almindelige internationale forpligtelser, der påhviler Danmark som folkeretssubjekt, eller om de skaber umiddelbare rettigheder og pligter for borgerne i et omfang, der fastlægges af Fællesskabets myndigheder.

Traktatens bestemmelser om eneret til at autorisere udstedelsen af pengesedler og retten til at bestemme sed-

delmængden og udformningen af sedlerne, herunder fastsættelsen af pålydende værdi, pålægger som nævnt efter traktatens ordlyd og udformningen af reglerne for etableringen af den monetære union efter Justitsministeriets opfattelse alene forpligtelser af folkeretlig karakter, som Danmark derfor kan påtage sig uden at anvende den procedure, der er indeholdt i grundlovens § 20.

Bestemmelsen i artikel 105 A indebærer imidlertid også en pligt til, når tredje fase indledes, at anerkende de sedler, som ECB udsteder, og de sedler, som ECB bemyndiger de nationale centralbanker i andre medlemsstater til at udstede, som lovlige betalingsmidler i Danmark sideløbende med danske sedler.

En sådan forpligtelse skaber efter Justitsministeriets opfattelse umiddelbart rettigheder og pligter for danske borgere og virksomheder, og spørgsmålet om anvendelse af grundlovens § 20 kan derfor blive aktuelt med hensyn til denne del af de forpligtelser, som følger af artikel 105 A.

Afgørende for, om bestemmelsen i grundlovens § 20 skal bringes i anvendelse, vil være, om forpligtelsen følger direkte af traktaten, eller om Danmark ved traktaten overlader beføjelsen til at bestemme, hvad der er lovligt betalingsmiddel, til ECB. Således som traktaten er udformet, følger forpligtelsen til at anerkende de af ECB eller med ECBs bemyndigelse udstedte sedler som lovligt betalingsmiddel direkte af traktaten, jf. pkt. 1.3.2.1.1. Der overlades efter ordlyden af bestemmelsen ikke beføjelser til ECB eller andre af Fælleskabets institutioner. Bestemmelsen giver derfor efter Justitsministeriets opfattelse ikke anledning til at anvende fremgangsmåden i grundlovens § 20.

Det spørgsmål kunne rejses, om der er tale om overdra-

gelse af et prerogativ, med den virkning, at proceduren i grundlovens § 20 skal finde anvendelse. En gennemgang af forarbejderne til grundlovens § 26 synes imidlertid at vise, at bestemmelsen, der omhandler kongens ret til at lade slå mønt, ikke kan antages at omfatte sedler. Dette støttes af, at seddeludstedelsesretten er reguleret ved almindelig lov, nemlig i lov om Danmarks Nationalbank. De folkeretlige forpligtelser, der følger af bestemmelsen i artikel 105 A, og den anerkendelse af ECB-sedlerne, som følger direkte af bestemmelsen, berører således ikke bestemmelsen i grundlovens § 26, og der er således ikke tale om overdragelse af et prerogativ for så vidt angår sedlerne.

På møntområdet er ECBs (og Rådets) kompetence efter artikel 105 A, stk. 2, begrænset til at regulere medlemsstaternes udstedelse heraf. Retten til at slå mønt ligger fortsat hos medlemsstaterne, og ECB kan ikke selv udstede mønter.

For at kunne varetage opgaven med hensyn til styringen af den samlede pengemængde i Fællesskabet må der naturligvis være nogle grænser for medlemsstaternes ret til at slå mønt med stilling som lovligt betalingsmiddel, og det er derfor bestemt, at ECB skal godkende omfanget af medlemsstaternes udstedelse af mønter. Rådet kan så vedtage foranstaltninger med henblik på at harmonisere den pålydende værdi og de tekniske specifikationer for alle mønter, som er bestemt til at sættes i omløb, i den udstrækning det er nødvendigt af hensyn til mønternes smidige omløb i Fællesskabet.

Udformningen af art. 105 A, stk. 2, indebærer således, at ECB skal godkende omfanget af udstedelse af danske mønter, og Danmark påtager sig endvidere en pligt til ikke at udstede mønter med anden pålydende værdi og tekniske specifikationer, end ECB måtte fastsætte. Disse forpligtelser er almindelige folkeretlige forplig-

telser, der påhviler Danmark som medlemsstat og forudsætter derfor ikke anvendelse af bestemmelsen i grundlovens § 20. At kongen ifølge grundlovens § 26 har ret til at lade slå mønt efter loven kan ikke føre til et andet resultat. Den omstændighed at Danmark ved tilslutning til Unionstraktaten påtager sig en folkeretlig forpligtelse på møntområdet indebærer ikke et indgreb i den statsretlige ret til at lade slå mønt, men en udnyttelse af denne ret kan indebære et folkeretsbrud, nemlig brud på Unionstraktaten.

På denne baggrund må Justitsministeriet sammenfattende konkludere, at tilslutning til Unionstraktatens art. 105 A, ikke forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

#### 2.3.6.4.3. Aftaler med tredjelande om monetære spørgsmål og om spørgsmål vedrørende valutakurser.

Ifølge Unionstraktatens art. 109, stk. 3 kan Fællesskabet fra overgangen til tredje fase, jf. art. 109 E, stk. 3, indgå aftaler om monetære spørgsmål eller spørgsmål vedrørende valutakursordninger med en eller flere stater eller internationale organisationer.

Aftaler, som indgået i henhold til art. 109, stk. 3, er ifølge bestemmelsens sidste pkt. bindende for ECB, Fællesskabets institutioner og Medlemsstaterne.

Som omtalt i pkt. 1.3.2.1.3. er beføjelsen efter grundlovens § 19 omfattet af grundlovens § 20. Overlades det således til et mellemfolkeligt organ at indgå visse traktater med den virkning, at disse bliver bindende for Danmark som var de indgået af den danske regering, foreligger en situation som beskrevet i grundlovens § 20.

Det må umiddelbart forekomme tvivlsomt, om EF allerede

i dag ville kunne udøve beføjelser af en karakter som bestemt i den nye art. 109, stk. 3.

Under hensyn til denne tvivl er Justitsministeriet mest tilbøjelig til at antage, at dansk tilslutning hertil forudsætter anvendelse af grundlovens § 20.

#### 2.3.6.4.4. Statutten for ECBS og ECB.

Til Unionstraktaten er som bilag knyttet Protokol om statutten for ECBS og ECB.

Ifølge Statuttens art. 34, jf. traktatens art. 108 A, kan ECB bl. a. på de betingelser, der er fastsat i Statutten, udstede almengyldige, umiddelbart anvendelige forordninger, i det omfang det er nødvendigt for at gennemføre de opgaver, der er fastlagt i art. 3.1, første led, og i art. 19.1, 22 eller art. 25.2 i ESCB-statutten samt i tilfælde, der fastsættes i de retsakter vedtaget af Rådet, der er nævnt i art. 106, stk. 6 (statuttens art. 42). Ifølge Statuttens art. 34, stk. 3, skal ECB være berettiget til inden for de grænser og på de vilkår, der vedtages af Rådet efter fremgangsmåden i art. 42, at pålægge foretagender bøder og tvangs bøder i tilfælde af manglende opfyldelse af forpligtelser i henhold til dens forordninger og beslutninger.

I relation til grundlovens § 20 er det især muligheden for ved umiddelbart anvendelige retsakter at gennemføre de opgaver, der er fastsat i Statuttens art. 19, som frembyder interesse. Ifølge art. 19, stk. 1, kan ECB kræve, at kreditinstitutter, der er etableret i medlemsstaterne, holder mindstereserver på konti hos ECB og de nationale centralbanker for at opfylde målene for den monetære politik, jf. dog art. 2. I tilfælde af manglende overholdelse af reservekravene er ECB berettiget til at pålægge strafrente og andre sanktioner med tilsvarende virkning.

Denne mulighed for i medfør af Statuttens art. 34, jf. art. 19 at udstede umiddelbart anvendelige retsakter må antages at gå videre end det hidtil bestående samarbejde. Danmark kan derfor efter Justitsministeriets opfattelse kun tilslutte sig den pågældende bestemmelse under iagttagelse af proceduren i grundlovens § 20.

#### 2.3.6.4.5. Overgangen til tredje fase.

De ovenfor fremhævede bestemmelser i Unionstraktaten om Den Økonomiske og Monetære Union, som forudsætter anvendelse af grundlovens § 20, finder først anvendelse ved overgangen til tredje fase.

I den til Unionstraktaten knyttede Protokol om visse bestemmelser vedrørende Danmark er der taget forbehold om proceduren ved Danmarks overgang til tredje fase. Protokollen indeholder bl. a. følgende bestemmelser:

"...  
den danske grundlov indeholder bestemmelser, der kan indebære en folkeafstemning i Danmark forud for Danmarks deltagelse i tredje fase af Den Økonomiske og Monetære Union,  
...

1. Den danske regering underretter Rådet om sin holdning vedrørende deltagelse i tredje fase af Den Økonomiske og Monetære Union, inden Rådet foretager sin vurdering i henhold til Traktatens artikel 109 J, stk. 2.

2. I tilfælde af, at Danmark meddeler, at det ikke vil deltage i tredje fase, skal Danmark have en undtagelse. Virkningen af denne undtagelse er, at alle artikler og bestemmelser i Traktaten og ESCB-statutten, hvori der henvises til en dispensation, vil gælde for Danmark.  
..."

Da de nævnte bestemmelser først får virkning efter overgangen til tredje fase, kan det anføres, at det ikke stiller sig som nødvendigt at gennemføre proceduren efter grundlovens § 20 på nuværende tidspunkt. Heroverfor kan det anføres, at en række hensyn, herunder af retsteknisk karakter, kan tale for at gennemføre én samlet § 20-procedure vedrørende hele traktaten om Den Europæiske Union. Spørgsmålet er derfor, om der er noget til hinder herfor.

Det bemærkes, at der må tages stilling til et tilsvarende spørgsmål i forbindelse med art. K.9. i tredje søjle, jf. nedenfor i pkt. 2.5.3.

Spørgsmålet om proceduren i forbindelse med overgangen til tredje fase har været berørt i forbindelse med regeringens besvarelse af spørgsmål 31 af 23. december 1991 fra Folketingets Markedsudvalg (alm. del - bilag 379). Spørgsmålet angik Danmarks notifikation af sin holdning til tredje fase, og om der skal afholdes folkeafstemning herom inden december 1996. I regeringens svar af 9. januar 1992 anførtes bl. a. følgende:

"...

Som nævnt på mødet i Folketingets Markedsudvalg den 13. december 1991 er regeringen indstillet på at drøfte tilrettelæggelsen af den danske beslutningsprocedure ved overgangen til den tredje fase indgående med Folketingets Markedsudvalg, når spørgsmålet til den tid bliver aktuelt."

Spørgsmålet om, hvornår § 20-proceduren kan iværksættes, ses ikke udtrykkeligt behandlet i den statsretlige litteratur.

*Poul Andersen*, side 497, anfører, at en overladelse i henhold til § 20 godt kan finde sted under den form, at bestemt angivne beføjelser stilles til disposition, således at det beror på en beslutning af den mellemfolke-

lige myndighed, om og hvornår beføjelsen skal udnyttes.

I en artikel i Ugeskrift for Retsvæsen 1991 B, side 281 ff, synes Michael H. Jensen og Jørgen Albæk Jensen i note 28 at tilslutte sig dette synspunkt om "latent overdragelse".

En formentlig tilsvarende problemstilling er omtalt af Zahle, der side 149 bl. a. anfører følgende:

"Loven og traktatgrundlaget må indeholde en stillingtagen til, hvorvidt en beføjelse er overladt eller ej. Det kan således ikke - efter traktaten og en § 20-lov - bero på en beslutning i den supranationale myndighed, hvorvidt en beføjelse skal "overlades" eller ej. Noget andet er, at der næppe i grl § 20 er taget stilling til den situation, at en beføjelse er overladt til den supranationale myndighed, men endnu ikke udnyttet af denne supranationale myndighed - i så fald kan det stå åbent, om de nationale myndigheder fortsat kan udnytte deres hidtidige beføjelse, eller om de nationale myndigheder er afskåret fra at udnytte deres overladte beføjelser."

Det er ikke ganske klart, om der i det her anførte citat alene gives udtryk for det i statsretten almindeligt antagne synspunkt om, at det ikke kan overlades til en supranational myndighed selv at bestemme omfanget af sine beføjelser, eller om der efter Zahles opfattelse gælder en mere vidtgående begrænsning.

Det er almindeligt antaget, at der ikke i grundlovens § 20 ligger et krav om, at den internationale organisation straks skal udnytte sine beføjelser. Også samarbejdet i EF viser, at udnyttelsen af beføjelserne sker gradvis i takt med medlemslandenes økonomiske og politiske udvikling.

Ud fra samme hensyn som anført nedenfor i pkt. 2.5.3. om art. K.9. i tredje søjle er det Justitsministeriets opfattelse, at der ikke er retlige hindringer for at gennemføre § 20-proceduren nu i forbindelse med ratifikationen af traktaten.

### 2.3.7. Artikel 171 - gennemtvungelse af domstolens afgørelser ved fast beløb eller tvangsbøde.

Ifølge den gældende EØF-traktats art. 171 skal en medlemsstat gennemføre de til en doms opfyldelse nødvendige foranstaltninger, såfremt Domstolen ved dom har fastslået, at medlemsstaten ikke har overholdt en forpligtelse, som påhviler den i henhold til traktaten. Denne bestemmelse opretholdes uændret i den nye traktats artikel 171, stk. 1.

Som artikel 171, stk. 2, indføres imidlertid en ny bestemmelse om gennemtvungelse af Domstolens afgørelser. Ifølge den nye bestemmelse kan Kommissionen indbringe en medlemsstat for Domstolen, hvis medlemsstaten ikke inden en frist har truffet de til dommens opfyldelse nødvendige foranstaltninger. Domstolen kan herefter pålægge medlemsstaten at betale et fast beløb eller en tvangsbøde.

Den afgørelse om at pålægge betaling af et fast beløb eller en tvangsbøde, som Domstolen kan træffe i medfør af art. 171, stk. 2, retter sig alene til medlemslandet og kan ikke skabe rettigheder eller pligter for borgerne, som skal beskyttes ved de nationale domstole, eller i øvrigt få direkte betydning for den enkelte borger. Afgørelsens efterlevelse kan næppe heller gennemtvunges ved de nationale domstole, jf. art. 187 og 192 modsætningsvis. Beslutningen er efter Justitsministeriets opfattelse ikke umiddelbart anvendelig.

Hvis en medlemsstat ikke opfylder sine traktatmæssige forpligtelser til at betale det faste beløb eller

tvangsbøden, vil den pågældende medlemsstat kunne sagsøges for traktatkrænkelse ved Domstolen efter EØF-traktatens artikel 169 og 170. Der vil formentlig kunne blive tale om, at EF modregner det faste beløb eller tvangsbøden i beløb, som efter traktatens regler om støtte, refusioner m.v. skulle have været udbetalt til det pågældende medlemslands myndigheder. En sådan modregningsadgang indebærer imidlertid ikke, at forpligtelsen ændrer karakter. Den er fortsat en folkeretlig forpligtelse, og en dansk tilslutning til bestemmelsen forudsætter derfor efter Justitsministeriets opfattelse ikke anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

Der henvises i øvrigt til det, der er anført ovenfor i pkt. 2.3.6.4.1.

#### 2.4. Bestemmelser om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Unionstraktatens Afsnit V indeholder bestemmelser om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (søjle 2).

##### 2.4.1. Rækkevidden af bestemmelserne om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Ifølge art. J.1, stk. 1, fastlægger og gennemfører Unionen og dens Medlemsstater en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, der skal undergives dette traktatafsnits bestemmelser og dække alle områder inden for udenrigs- og sikkerhedspolitikken.

Målsætningen for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik er beskrevet i art. J.1, stk. 2, der har følgende ordlyd:

"Art. J.1, stk. 2. Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik har følgende mål:

- beskyttelse af Unionens fælles værdier, grundlæggende interesser og uafhængighed;

- styrkelse af Unionens og dens Medlemsstaters sikkerhed i alle henseender;

- bevarelse af freden og styrkelse af den internationale sikkerhed i overensstemmelse med principperne i De Forenede Nationers Pagt samt principperne i Helsingfors-slutakten og målene i Paris-chartret;

- fremme af det internationale samarbejde;

- udvikling og befæstelse af demokratiet og retsstatsprincippet samt respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder.

Måden hvorpå Unionen skal tilstræbe at virkeliggøre disse mål er beskrevet i art. J.1, stk. 3, der har følgende ordlyd:

"Art. J.1, stk. 3. Unionen tilstræber at virkeliggøre disse mål:

- ved at indføre et systematisk samarbejde mellem Medlemsstaterne og deres politik i overensstemmelse med artikel J.2;

- ved gradvis, i overensstemmelse med art. J.3, at gennemføre fælles aktioner på de områder, hvor Medlemsstaterne har vigtige fælles interesser.

Ifølge art. J.2, stk. 1, orienterer medlemsstaterne hinanden og rådfører sig med hinanden i Rådet om alle udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål, som er af almindelig interesse, med henblik på at sikre, at de udøver deres samlede indflydelse så effektivt som muligt gennem en samordnet og konvergent optræden.

Så ofte, som Rådet anser det for påkrævet, fastlægger

det en fælles holdning. Medlemsstaterne drager omsorg for, at deres nationale politik er i overensstemmelse med de fælles holdninger, jf. art. J.2, stk. 2. Medlemsstaterne samordner deres optræden i internationale organisationer og på internationale konferencer. De forsvarer de fælles holdninger i disse fora. I internationale organisationer og på internationale konferencer, hvori ikke alle Medlemsstaterne deltager, forsvarer de Medlemsstater, der deltager, de fælles holdninger, jf. art. J.2, stk. 3.

Fremgangsmåden for fastlæggelsen af en fælles aktion på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område er reguleret i art. J.3. Ifølge art. J.3, stk. 1, beslutter Rådet på grundlag af overordnede retningslinjer fra Det Europæiske Råd, at et spørgsmål skal gøres til genstand for en fælles aktion. Når Rådet vedtager princippet om en fælles aktion, fastsætter det den præcise rækkevidde, de almindelige og særlige mål, som Unionen tilsigter opnået ved denne aktion, tillige med de midler, procedurer og betingelser, der skal gælde for dens gennemførelse, samt om nødvendigt varigheden heraf, jf. art. J.3, stk. 1. Fælles aktioner forpligter Medlemsstaterne i deres stillingtagen og handlinger, jf. art. J.3, stk. 4.

Ifølge art. J.8, stk. 2, træffer Rådet de nødvendige afgørelser for fastlæggelse og iværksættelse af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik på grundlag af de overordnede retningslinjer, som Det Europæiske Råd fastlægger. Det påser, at Unionens aktion fremtræder som en helhed, er sammenhængende og effektiv.

#### 2.4.2. Forholdet til grundlovens § 20.

Som omtalt oven for i pkt. 1.3.2.1.3. er den udenrigspolitiske kompetence i medfør af grundlovens § 19 en "beføjelse som efter denne grundlov tilkommer rigets

myndigheder" og dermed omfattet af grundlovens § 20. Overladelse af beføjelser kommer imidlertid først på tale, når det følger af den internationale aftale at lade det mellemfolkelige organ indgå aftaler med bindende virkning for Danmark.

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.

#### 2.5. Bestemmelser om samarbejde om retlige og indre anliggender.

I Unionstraktatens afsnit VI findes Bestemmelser om samarbejde om retlige og indre anliggender (søjle 3).

2.5.1. Rækkevidden af bestemmelserne om samarbejde om retlige og indre anliggender.

Området for samarbejdet om retlige og indre anliggender er fastlagt i art. K.1, der har følgende ordlyd:

"Art. K.1. Med henblik på virkeliggørelsen af Unionens målsætninger, navnlig den frie bevægelighed for personer, og uden at det i øvrigt berører Det Europæiske Fællesskabs beføjelser, betragter Medlemsstaterne følgende områder som spørgsmål af fælles interesse:

1. Asylpolitikken;

2. Regler for personers passage af Medlemsstaternes ydre grænser og udøvelse af kontrol heraf;

3. Indvandringspolitikken og politikken over for tredjelandstatsborgere for så vidt angår:

a) betingelserne for tredjelandstatsborgeres indrejse i og færden på Medlemsstaternes område;

b) betingelserne for tredjelandstatsborgeres ophold på Medlemsstaternes område, herunder betingelserne for familiesammenføringer og adgang til beskæftigelse;

c) bekæmpelse af tredjelandstatsborgeres ulovlige indvandring i samt ulovlige ophold og udførelse af arbejde på Medlemsstaternes område;

4. Bekæmpelse af narkotikamisbrug i det omfang, dette område ikke er dækket af nr. 7, 8 og 9;

5. Bekæmpelse af svig på internationalt plan i det omfang, dette ikke er dækket af nr. 7, 8 og 9;

6. Civilretligt samarbejde;

7. Strafferetligt samarbejde;

8. Toldsamarbejde;

9. Politisamarbejde med henblik på forebyggelse og bekæmpelse af terrorisme, ulovlig narkotikahandel og andre former for grov international kriminalitet, herunder om nødvendigt visse aspekter af toldsamarbejde i forbindelse med tilrettelæggelse på unionsplan af et system for udveksling af oplysninger inden for en europæisk politienhed (Europol)".

Samarbejdets nærmere rækkevidde på de i art. K.1, opregnede områder er fastlagt i art. K.3, der har følgende ordlyd:

"Art. K.3. På de i artikel K.1 omhandlede områder underretter og konsulterer Medlemsstaterne hinanden i Rådet for at samordne deres optræden. De etablerer med henblik herpå et samarbejde mellem de kompetente tjenester i deres respektive administrationer.

2. Rådet kan

- på initiativ af en Medlemsstat eller af Kommissionen for så vidt angår artikel K.1, nr. 1-6, og

- på initiativ af en Medlemsstat for så vidt angår artikel K.1, nr. 7, 8 og 9,

a) fastlægge fælles holdninger samt i den form og efter den fremgangsmåde, der måtte være hensigtsmæssig, fremme alle former for samarbejde, som tjener til opfyldelse af Unionens målsætninger;

b) vedtage fælles aktioner, såfremt Unionens målsætninger som følge af den påtænkte aktions omfang eller virkninger bedre kan opfyldes i fællesskab end af Medlemsstaterne hver for sig; det kan beslutte, at gennemførelsesforanstaltningerne i forbindelse med en fælles aktion skal vedtages med kvalificeret flertal;

c) med forbehold af bestemmelsen i artikel 220 i traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Fællesskab udarbejde konventioner, som det anbefaler, at Medlemsstaterne vedtager i overensstemmelse med deres respektive forfatningsmæssige bestemmelser.

Medmindre andet er fastsat i sådanne konventioner, vedtages gennemførelsesforanstaltningerne i forbindelse med disse af Rådet med et flertal på to tredjedele af De Høje Kontraherende Parter.

Det kan i sådanne konventioner bestemmes, at Domstolen efter de nærmere regler, som er fastsat deri, har kompetence til at fortolke konventionernes bestemmelser og til at træffe afgørelse om tvister vedrørende deres anvendelse".

#### 2.5.2. Forholdet til grundlovens § 20.

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, som 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 de nævnte artikler, tale om et traditionelt folkeretligt samarbejde, som Danmark kan tilslutte sig alene i medfør af bestemmelsen i grundlovens § 19.

#### 2.5.3. Særligt om art. K.9.

Art. K.9, i Unionstraktatens afsnit VI om samarbejde om retlige og indre anliggender (søjle 3) har følgende ordlyd:

"Art. K.9. Rådet, der træffer afgørelse med ensstemmighed på initiativ af Kommissionen eller en Medlemsstat, kan beslutte, at artikel 100 C i Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Fællesskab skal finde anvendelse på aktioner, der hører under områder, som er nævnt i artikel K.1, nr. 1-6, og samtidig bestemme, hvilke afstemningsregler der skal gælde herfor. Det henstiller til Medlemsstaterne, at de vedtager en sådan beslutning i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser".

Art. 100 C er omtalt oven for pkt. 2.3.5. I medfør af denne bestemmelse kan Rådet udstede retsakter, som efter omstændighederne kan være umiddelbart anvendelige.

Art. K.9, gør det muligt at overføre de områder, som er omhandlet i art. K.1, nr. 1-6, til søjle 1 ved, at art. 100 C gøres anvendelig på de pågældende områder. Art. K.9, sidste pkt. indeholder et forbehold om, at medlemstaterne skal vedtage en sådan beslutning om at gøre art. 100 C anvendelig i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser. Da de pågældende områder vil kunne reguleres af retsakter, som udstedes af Rådet, og som efter omstændighederne kan være umiddelbart anvendelige, vil udgangspunktet være, at tilslutning vil skulle ske under iagttagelse af proceduren i grundlovens § 20.

Rækkevidden af art. K.9, herunder betydningen af ratifikationsforbeholdet, var genstand for Folketingets Markedsudvalgs spørgsmål nr. 14 af 23. november 1991 (bilag 233).

Spørgsmålet havde følgende ordlyd:

Spørgsmål nr. 14:

"Det bedes oplyst, hvad der nærmere ligger i bestemmelsen i forslaget vedr. indre anliggender og retsligt samarbejde, hvor det henstilles til medlemsstaterne, at disse tiltræder beslutninger efter artikel K i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige regler. Det bedes endvidere oplyst, på hvilket lands foranledning og på hvilken baggrund bestemmelsen er indføjet."

I svaret anførte Udenrigsministeriet bl. a. følgende:

....

Artikel K giver mulighed for, at lade beslutninger på visse områder overføre fra en interguvernemental samarbejdsform til en kommunautær samarbejdsform. Det drejer sig om følgende områder:....

Formuleringen af art. K betyder, at der kræves national ratifikation af en beslutning truffet efter artikel K, for at beslutningen kan træde i kraft. Modellen for national ratifikation bygger på den eksisterende artikel 201 i Romtraktaten om Fællesskabets egne indtægter.

I bestemmelsen, der indebærer national ratifikation, tages der ikke stilling til, efter hvilke nationale bestemmelser ratifikationen skal ske.

Den nævnte procedure med national ratifikation blev anvendt ved gennemførelse af Rådets afgørelse af 24. juni 1988 om ordningen for Fællesskabets egne indtægter. ....

....

Artikel K ... blev indsat især på tysk foranledning. Sidste sætning i artikel K om national ratifikation blev indsat på dansk anmodning. Formålet med bestemmelsen er at sikre, at Folketinget fuldt ud er inddraget ved anvendelse af artikel K."

Der opstår i relation til art. K.9. samme spørgsmål om, hvorvidt man kan gennemføre § 20-proceduren allerede nu, som det, der er drøftet ovenfor i pkt. 2.3.6.4.5. i relation til spørgsmålet om overgang til tredje fase af Den Økonomiske og Monetære Union.

Den omstændighed, at § 20 anvendes på et tidspunkt, hvor det ikke er afklaret, i hvilket omfang og hvornår de pågældende områder bliver genstand for kommunautært samarbejde, adskiller sig næppe væsentligt fra de tilfælde, hvor et område ved hjælp af proceduren i § 20 overføres til det kommunautære samarbejde, men hvor det må henstå som uvist, om og i givet fald hvornår det pågældende område bliver reguleret af kommunautære retsfor skrifter. Der er næppe heller reale grunde, som afgørende taler imod at anvende § 20-proceduren en gang for alle i forbindelse med tiltrædelsen af Traktaten om Den Europæiske Union.

Det grundlæggende krav til § 20-proceduren synes opfyldt, idet det ved henvisningen i art. K.9, til art. K.1, nr. 1-6, er præcist angivet, på hvilke områder art. 100 C kan gøres anvendelig.

Det må endvidere efter Justitsministeriets opfattelse tillægges betydning, at dansk godkendelse af beslutningen om at gøre art. 100 C anvendelig på de pågældende områder til sin tid stadig vil være nødvendig selv om § 20-proceduren gennemføres nu. Denne godkendelse vil skulle meddeles af regeringen i medfør af grundlovens § 19, der også regulerer spørgsmålet om indhentelse af Folketingets samtykke til ratifikationen.

Det må efter Justitsministeriets opfattelse også indgå i vurderingen, at der vil kunne opstå betydelige praktiske problemer, hvis § 20-proceduren ikke gennemføres samlet. Hvis § 20-proceduren ikke kunne gennemføres nu, også for så vidt angår art. K.9, ville det således in-

debære, at en § 20-procedure kunne være påkrævet, hver gang Rådet måtte træffe beslutning om at gøre art. 100 C anvendelig på et af de i art. K.1, nr. 1-6 omhandlede områder eller dele heraf, hvis beslutningen også skulle have virkning for Danmark.

Hertil kommer, at der også vil kunne være betydelige retstekniske fordele forbundet med at gennemføre § 20-proceduren på grundlag af den tekst, som findes i art. K.9., sammenholdt med K.1., nr. 1-6.

På den baggrund er der efter Justitsministeriets opfattelse ikke noget til hinder for, at en § 20-procedure, der gennemføres som følge af Unionstraktatens øvrige bestemmelser, også kommer til at omfatte art. K.9. Dette vil indebære, at man skal anvende den almindelige ratifikationsprocedure i grundlovens § 19, der bl. a. regulerer spørgsmålet om indhentelse af Folketingets samtykke til ratifikation.

Litteraturliste:

- Andersen, Poul: Dansk Statsforfatningsret, 1954.
- Espersen, Ole: Indgåelse og Opfyldelse af Trakta-  
ter, 1970.
- Germer, Peter: Statsforfatningsret II, 1989.
- Gulmann, Claus  
og Karsten  
Hagel-Sørensen: EF-ret, 1988.
- Jensen, Michael H.  
og Jørgen Albæk  
Jensen: UFR 1991 B. 281 ff.
- Justitsministeriet: Redegørelse af juli 1972 for visse  
statsretlige spørgsmål i forbindel-  
se med en dansk tiltrædelse af De  
Europæiske Fællesskaber, Nordisk  
Tidsskrift for International Ret,  
Vol. 41, 1971.
- Ross, Alf: Dansk Statsforfatningsret, 3. gen-  
nemarbejdede udgave ved Ole Esper-  
sen, 1980.
- Sørensen,  
Holger Steen: Juristen 1972, side 261 ff.
- Sørensen, Max: Statsforfatningsret, 2. udgave ved  
Peter Germer, 1977.
- Sørensen, Max: Responsum til brug for forfatnings-  
kommissionen, R.T., tillæg A, sp.  
3709 ff.
- Sørensen, Max: Juristen 1971, side 434 ff.
- Zahle, Henrik: Dansk Forfatningsret II, 1989.