

**UDSKRIFT  
AF  
ØSTRE LANDSRETS DOMBOG**

---

**D O M**

Afsagt den 15. juni 2012 af Østre Landsrets 7. afdeling  
(landsdommerne K. Wiingard, Mogens Kroman, Lone Kerrn-Jespersen, Steen Mejer og  
Peter Thønnings).

7. afd. nr. B-222-11:

- 1) Niels Hausgaard
- 2) Hans Henningsen
- 3) Annelise Ebbe
- 4) Andreas Åbling Petersen
- 5) Sven Skovmand
- 6) Hedvig Vestergaard
- 7) Helge Rørtoft-Madsen
- 8) Marianne Saxtoft
- 9) Hanne Jakobsen
- 10) Jesper Jespersen
- 11) Erik Bach
- 12) Knud Bjerre Engsnap
- 13) Anette Nilsson
- 14) Jens Frederik Dahl Schelde

- 15) Drude Dahlerup
  - 16) Haakon Brandt
  - 17) Klavs Lorenzen
  - 18) Jørgen Raffnsøe
  - 19) Uffe Geertsen
  - 20) John Holten-Andersen
  - 21) Finn Sørensen
  - 22) Karen Horsens
  - 23) Christian B. Karstoft
  - 24) Ole Jensen
  - 25) Poul Erik Andreasen
  - 26) Elisabeth Bergsøe
  - 27) Bo Jeppesen
  - 28) Karen Margrethe Hansen
  - 29) Villy Klit-Johansen
  - 30) Finn Hermann
  - 31) Thorkil Sohn
  - 32) Hanne Reintoft
  - 33) Christian Juhl
  - 34) Ole Krarup
- (alle ved advokat, professor, dr. jur. Ole Krarup (besk.)  
og advokat Karen Dyekjær (besk.))

mod

- 1) Statsministeren
  - 2) Udenrigsministeren
- (begge ved Kammeradvokaten ved advokat Peter Biering).

Biintervenient til støtte for sagsøgerne:

Folkeafstemningskomité 2010 ved Ole Krarup

## INDHOLDSFORTEGNELSE

1. INDLEDNING.....	4
2. PARTERNES PÅSTANDE OG AFGRÆNSNING AF DE RELEVANTE BESTEMMELSER.....	6
3. SAGENS OMSTÆNDIGHEDER OG DET RETLIGE GRUNDLAG .....	8
3.1. Nærmere om grundlovens § 20 .....	8
3.1.1. Bestemmelsen og dens forarbejder .....	8
3.1.2. Visse danske forfatningsretlige teoretikere.....	12
3.2 Grundlovens § 20 og Danmarks medlemskab af EF, senere EU .....	16
3.2.1 Danmarks tiltrædelse af EF .....	16
3.2.2 Tiltrædelsesloven efter 1972 .....	31
3.2.2.1 Overvejelser om de statsretlige konsekvenser af en eventuel britisk udtræden af EF .....	31
3.2.2.2 Lov nr. 352 af 4. juni 1986 om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber (Fællesakten – "EF-Pakken") .....	32
3.2.2.3 Lov nr. 281 af 28. april 1993 om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber (Maastricht-traktaten) .....	35
3.2.2.4 Lov nr. 322 af 6. juni 1998 om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber (Amsterdam-Traktaten).....	37
3.2.2.5 Lov nr. 499 af 7. juni 2001 om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber og Den Europæiske Union (Nice-Traktaten) .....	42
3.2.2.6 Forslag til lov om Danmarks tilslutning til EU's forfatningstraktat (lovforslag nr. L 137, fremsat den 31. marts 2005) .....	54
3.2.2.7 Lov nr. 321 af 30. april 2008 om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber og Den Europæiske Union (Danmarks ratifikation af Lissabon-traktaten).....	93
4. PROCEDURE.....	145
4.1 Sagsøgernes procedure .....	145
4.2 De sagsøgte procedure.....	166
5. LANDSRETTENS BEGRUNDELSE OG RESULTAT .....	201

## 1. Indledning

Denne sag angår spørgsmålet, om den lov, hvorved Lissabon-traktaten er gennemført i Danmark, er vedtaget i strid med grundlovens § 20, idet den foreskrevne procedure efter denne bestemmelse ikke har været fulgt.

Ved § 2 i lov nr. 321 af 30. april 2008 om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber og Den Europæiske Union medtages Lissabon-traktaten af 13. december 2007 i loven med de undtagelser, der følger af lovens § 4, nr. 14, litra a (det retlige forbehold) og litra b (euro-forbeholdet). Ændringsloven blev vedtaget efter den almindelige procedure for loves vedtagelse i grundlovens § 41 og med indhentelse af Folketingets samtykke efter grundlovens § 19.

Sagen, der af sagsøgerne, Niels Hausgaard m.fl., er anlagt ved Københavns Byret den 3. juni 2008, er ved kendelse af 18. juli 2008 i medfør af retsplejelovens § 226, stk. 1, henvist til behandling ved Østre Landsret.

De sagsøgte, statsministeren og udenrigsministeren, nedlagde under sagens behandling i Østre Landsret principal påstand om afvisning af sagen under henvisning til, at sagsøgerne ikke havde retlig interesse i sagens pådømmelse i realiteten. Landsretten udskilte dette spørgsmål til særskilt afgørelse.

Ved Østre Landsrets dom af 28. oktober 2009 blev de sagsøgtes afvisningspåstand taget til følge under henvisning til, at sagsøgerne ikke havde fornøden retlig interesse i at få deres påstande prøvet.

Ved Højesterets dom af 11. januar 2011 blev landsrettens dom ophævet, således at sagen hjemvistes til realitetsbehandling ved landsretten. Af Højesterets dom fremgår blandt andet:

”Parterne er således uenige om betydningen i forhold til grundlovens § 20 af de ændringer i EU-institutionernes kompetence- og afstemningsregler, der følger af Lissabon-traktaten. Denne uenighed angår lovgivningskompetencen inden for en række almene og væsentlige livsområder og dermed forhold, som er af indgribende betydning for den danske befolkning i almindelighed. På grund af

tvistens generelle og indgribende betydning har appellanterne en væsentlig interesse i at få deres påstand prøvet. ”

Sagsøgerne, bortset fra Ole Krarup, har fri proces. Det er oplyst, at en række af sagsøgerne har retshjælpsforsikring.

## **2. Parternes påstande og afgrænsning af de relevante bestemmelser**

Sagsøgerne har nedlagt principal påstand om, at de sagsøgte skal anerkende, at lov nr. 321 af 30. april 2008 om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber og Den Europæiske Union, hvorved Danmark tiltræder Lissabontraktaten af 13. december 2007, er vedtaget i strid med grundlovens § 20, idet tiltrædelse er sket uden at følge den i grundlovens § 20 foreskrevne procedure, og at den skete tiltrædelse af traktaten som følge heraf ikke er gyldig.

Sagsøgerne har nedlagt subsidiær påstand om, at de sagsøgte skal anerkende, at lov nr. 321 af 30. april 2008 om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber og Den Europæiske Union, hvorved Danmark tiltræder Lissabontraktaten af 13. december 2007, er vedtaget i strid med grundlovens § 20, idet tiltrædelse er sket uden at følge den i grundlovens § 20 foreskrevne procedure.

De sagsøgte har principalt påstået frifindelse, subsidiært at retsvirkningerne af landsrettens dom udskydes, indtil Folketinget og regeringen har haft mulighed for at gennemføre en procedure efter grundlovens § 20, stk. 2.

Folkeafstemningskomité 2010 ved Ole Krarup er under sagen indtrådt som biintervenient for sagsøgerne. Folkeoplysningskomitéen har ikke udtalt sig under sagen.

Sagsøgerne har tiltrådt de sagsøgtes afgrænsning af sagen til at omfatte 13 nærmere angivne traktatændringer, der ifølge sagsøgerne hver for sig eller samlet er af en sådan karakter, at proceduren i grundlovens § 20 burde være iagttaget i forbindelse med Folketingets vedtagelse af lov nr. 321 af 30. april 2008 om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber og Den Europæiske Union. Ændringerne er nærmere omtalt i Justitsministeriets redegørelse af 4. december 2007 for visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af Lissabon-traktaten. Det bemærkes, at de i Justitsministeriets redegørelse anvendte artikelnumre ikke svarer til artikelnumrene i den endelige traktattekst. De 13 omtalte traktatændringer er i oversigtsform og med henvisning til artikelnumrene i den endelige traktattekst følgende:

1. Sammenlægning af EU og EF til én union med retssubjektivitet (TEU art. 47 og Erklæring nr. 24)
2. Kompetencekategorierne (TEU art. 4-5, TEUF artikel 2-6, Erklæring nr. 18 og protokol nr. 25)
3. EU's tiltrædelse af EMRK (TEU art. 6, stk. 2, TEUF art. 218, stk. 8, Erklæring nr. 2 og Protokol nr. 8)
4. Charteret (TEU art. 6, stk. 1, Charterets art. 51-53 og Erklæring nr. 1)
5. Den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF art. 294)
6. Kvalificeret flertal (TEU art. 16, stk. 3 og 4, og art. 238, stk. 2 og 3, Protokol nr. 9 og nr. 36, afsnit II, og Erklæring nr. 7)
7. Europa-Parlamentet og Rådet (TEU art. 14 og 16, TEUF art. 223-234 og 237-243 og erklæring nr. 9)
8. Delegation af beføjelser til Kommissionen (TEUF art. 290 og Erklæring nr. 39)
9. Passerelle-bestemmelserne (TEU art. 31, stk. 3, og art. 48, stk. 7, samt TEUF art. 81, stk. 3, art. 153, stk. 2, art. 192, stk. 2, art. 312, stk. 2, og art. 333)
10. Indførelse af en permanent formand for Det Europæiske Råd og en højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik (TEU art. 15, stk. 5 og 6, art. 18 og art. 26-27 samt TEUF art. 235-236)
11. Forrangsprincippet (Erklæring nr. 17)
12. Flexibilitetsbestemmelsen (TEUF art. 352 samt Erklæring nr. 41 og 42)
13. Ændringer på følgende konkrete politikområder:
  - a. Unionsborgeres færdsels- og opholdsret (TEUF art. 21 og 77, stk. 3, og Protokol nr. 22, art. 2)
  - b. Diplomatisk beskyttelse (TEUF art. 23)
  - c. Personoplysninger (TEUF art. 16, TEU art. 39 og Protokol nr. 22, art. 2a)
  - d. Social sikring (TEUF art. 21, stk. 3, og art. 48 samt Erklæring nr. 22 og 23)
  - e. Restriktive foranstaltninger (TEUF art. 75 og 215)
  - f. Energifpolitik (TEUF art. 194 og Erklæring nr. 35)
  - g. Tredjelande og humanitær bistand (TEUF, Femte del, afsnit III)
  - h. Internationale aftaler (TEUF art. 3, stk. 2, og art. 216-219 samt Erklæring nr. 36)
  - i. Solidaritetsbestemmelsen (TEUF art. 222 og Erklæring nr. 37 og 48)
  - j. EU-Domstolens kompetence i sager om immaterielle rettigheder (TEUF art. 262)
  - k. Den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik (FUSP) (TEUF art. 2, stk. 4, TEU, afsnit V, kapitel 2, og Erklæring nr. 13 og 14).

Der er mellem parterne enighed om, at der under denne sag ikke er spørgsmål om prøvelse af Folketingets samtykke til ratifikation af Lissabon-traktaten efter grundlovens § 19 eller Danmarks folkeretlige forpligtelser i henhold til Lissabon-traktaten.

### 3. Sagens omstændigheder og det retlige grundlag

#### 3.1. Nærmere om grundlovens § 20

##### 3.1.1. Bestemmelsen og dens forarbejder

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.

*Srk. 2.* Til vedtagelse af lovforslag herom kræves et flertal på fem sjettedele af folketingets medlemmer. Opnås et sådant flertal ikke, men dog det til vedtagelse af almindelige lovforslag nødvendige flertal, og opretholder regeringen forslaget, forelægges det folketingsvælgerne til godkendelse eller forkastelse efter de for folkeafstemninger i § 42 fastsatte regler.”

Bestemmelsen i § 20 blev indsat i grundloven ved grundlovsrevisionen i 1953. Af bemærkningerne til lovforslaget, jf. Rigsdagstidende 1952-53, Tillæg A, sp. 3545-3546, fremgår:

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

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

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

På den anden side må det kræves, at der i befolkningen findes overvejende tilslutning til afgivelse af beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder. Det er derfor bestemt, at der til beslutning om sådan suverænitetsafgivelse kræves enten, at forslag herom vedtages med et flertal på fem sjettedele af rigsdagens medlemmer,

eller at forslaget, såfremt det vedtages med mindre end fem sjettedeles flertal, og regeringen opretholder forslaget, ikke forkastes ved en folkeafstemning afholdt i overensstemmelse med de i forslagets § 42 indeholdte regler.

Ved rigets myndigheder forstås såvel den lovgivende som den udøvende og dømmende myndighed. Det vil næppe være muligt at foretage en snævrere afgrænsning, da det ikke med sikkerhed kan forudsiges, hvilke former det mellemfolkelige samarbejde vil antage i fremtiden. Det fastslås imidlertid i paragraffen, at suverænitetssafgivelse kun kan ske i nærmere bestemt omfang og kun til organisationer, der er oprettet ved gensidig overenskomst med andre stater til fremme af mellemfolkelig retsorden og samarbejde. De skærpede krav til vedtagelse af lovforslag af denne art frembyder en vidtgående garanti.

Det bemærkes, at der i kommissionen har været enighed om, at såfremt en suverænitetssbeføjelse, som rigsdagen tidligere har overdraget til en mellemfolkelig myndighed, ønskes taget tilbage, vil et lovforslag herom kunne vedtages efter den almindelige regel ved simpelt flertal."

Grundlovsforslaget af 4. februar 1953 bygger på en betænkning fra 1953 afgivet af Forfatningskommissionen af 1946. Betænkningens bilag 6 er et responsum af 18. maj 1952 fra professor, dr.jur. Max Sørensen med titlen "Responsum vedrørende de problemer, der knytter sig til grundlovens § 18". Grundlovens daværende § 18 svarer til grundlovens nuværende § 19. Af dette responsum fremgår blandt andet a.st. sp. 3731:

#### **"V. Overførelse af konstitutionelle beføjelser til internationale organer.**

52. Et særligt problem opstår med hensyn til internationale overenskomster, der går ud på, at beføjelser, som hidtil er udøvet af hvert lands konstitutionelle organer, være sig lovgivende, udøvende eller dømmende, helt eller delvis skal overføres til et fælles internationalt organ, stående over de enkelte stater. Man taler her ofte om indskrænkninger i den nationale suverænitet, hvilket er en træffende udtryksmåde, idet det pågældende internationale organ i sådanne tilfælde optræder med retlig forbindende virkning direkte overfor de enkelte staters borgere og dermed udøver den beføjelse, som er kernen i den statslige suverænitet, medens de nationale organer i tilsvarende omfang berøves denne beføjelse. Undertiden fremhæves, ligeledes med rette, at det drejer sig om en udvikling i føderativ retning, idet der over de enkelte stater skabes myndigheder, der delvis har samme beføjelser som en forbundsstats myndigheder, medens de enkelte stater i tilsvarende omfang reduceres til en stilling, der svarer til ledstaterne i en forbundsstat.

53. Det er navnlig sådanne ordninger som det europæiske kul- og stålsamfund (Schuman-planen) og det europæiske forsvarssamfund (Pleven-planen), der her kommer i betragtning. Men også andre planer, fremsat indenfor rammerne af FN, frembyder træk af denne art; dette gælder navnlig den i sin tid af et stort flertal godkendte plan til kontrol med atomenergien, en plan som ikke gennemførtes på grund af Sovjet-Unionens modstand. Problemet har endvidere været fremme i forbindelse med udformningen af enhedskommandoen under den Nordatlantiske Traktat; på forskellig måde blev der her taget hensyn til den na-

tionale suverænitet, men eksemplet er dog et grænsetilfælde. Endelig bør i denne forbindelse nævnes de nyligt indledte forhandlinger om en europæisk landbrugsordning, der forudsætter oprettelsen af overstatlige organer.

54. Når grundloven skal underkastes en gennemgribende revision, bør dette problem formentlig ikke forbigås i tavshed. Det er et spørgsmål, om man ikke ved en sådan lejlighed bør indsætte en bestemmelse, der åbner mulighed for, at Danmark, hvis forholdene senere skulle gøre det ønskeligt, tiltræder planer, der på den nævnte måde overdrager overstatlige organer visse af de beføjelser, der efter grundloven normalt tilkommer Kongen, rigsdagen eller domstolene. Hvis man ikke indsætter en sådan klausul og en gang senere måtte finde det hensigtsmæssigt at tiltræde en plan af den nævnte art, vil en speciel grundlovsændring være nødvendig, og denne udvej møder jo de allerstørste praktiske vanskeligheder, ialtfald hvis man bibeholder grundlovens § 94 i dens nuværende skikkelse.

55. En række moderne fremmede forfatninger har taget stilling til problemet. Den franske forfatning af 27. oktober 1946 indeholder i indledningen følgende bestemmelse:

”Under forbehold af gensidighed indvilliger Frankrig i de begrænsninger af suveræniteten, som er nødvendige til fredens organisation og forsvar”.

Den italienske forfatning af 27. december 1947 indeholder i art. 11 en tilsvarende bestemmelse, og den vesttyske forbundsforfatning af 23. maj 1949 bestemmer i art. 24 følgende:

- (1) ”Forbundet kan ved lov overdrage højhedsrettigheder til internationale institutioner.
- (2) Forbundet kan til sikring af freden indordne sig under et system af gensidig kollektiv sikkerhed; det vil herved indvillige i sådanne begrænsninger i dets højhedsrettigheder, som hidfører og sikrer en fredelig og varig orden i Europa og mellem verdens folk.”

Den tidligere omtalte hollandske forfatningsændring behandler også dette emne. En ny art. 60 c bestemmer følgende:

”Til fremme af den internationale retsordens udvikling kan der i en overenskomst træffes bestemmelser, som afviger fra grundloven. I så fald kan overenskomstens godkendelse kun ske ved en vedtagelse af General-Staterne med to trediedels flertal af de i hvert kammer afgivne stemmer.”

Og en ny art. 60 f bestemmer følgende:

”Til en folkeretlig organisation kan ved eller i medfør af en overenskomst overdrages beføjelser til lovgivning, forvaltning og retspleje.”

Forholdet mellem disse bestemmelser er ikke ganske klart. Af de bemærkninger, der ledsagede forslaget, synes at fremgå, at sidstnævnte bestemmelse tager sigte også på tilfælde, hvor en international organisations kompetence ikke begrænser de nationale myndigheders kompetence. F.eks. nævnes Den internationale Sundhedsorganisations beføjelser til at vedtage sundheds- og karantæne-reglementer, der er bindende for medlemsstaterne. Her er der ikke tale om, at nationale myndigheders konstitutionelle beføjelser er overdraget til sundheds-

organisationen, men de nationale myndigheder er folkeretligt forpligtet, hver for sit lands vedkommende, til at gennemføre de af organisationen vedtagne reglementer (medmindre de har taget udtrykkeligt forbehold). Denne forpligtelse adskiller sig imidlertid ikke fra den pligt, nationale myndigheder kan have til at gennemføre en international overenskomst. Det karakteristiske i begge tilfælde er, at den internationale retsregel ikke direkte er bindende for den enkelte borger, men først bliver bindende ved de nationale myndigheders mellemkomst. Derfor sker der ikke i sådanne tilfælde noget indgreb i den nationale suverænitet, og derfor fremhæves det i bemærkningerne til det hollandske forslag, at bestemmelsen i art. 60 f ikke er absolut påkrævet, selvom den måske kan være nyttig. For Danmarks vedkommende har medlemskabet af sundhedsorganisationen og andre tilsvarende internationale organisationer da heller ikke hidtil rejst noget forfatningsretligt problem.

56. Et sådant problem melder sig først, når de nationale myndigheder sættes ud af spillet, således at borgerne får en lydighedspligt direkte overfor de internationale organer. Til gennemførelsen af en sådan ordning er en ændring af forfatningens bestemmelser nødvendig, og det er formentlig denne situation, den hollandske art. 60 c har for øje. For Danmarks vedkommende forekommer det hensigtsmæssigt at sondre mellem den folkeretlige overenskomst, hvorved en sådan ordning etableres, og de interne forfatningsretlige skridt, der kræves til dens gennemførelse. At overenskomstens afslutning kræver rigsdagens samtykke efter de tidligere foreslåede regler, er givet. ...

Den interne gennemførelse af en sådan overenskomst bør formentlig lettes, således at man ikke nødvendigvis skal følge den komplicerede fremgangsmåde for grundlovsændringer.”

Statsminister Erik Eriksen, der var formand for Forfatningskommissionen, udtalte ved fremsættelsen af forslaget til ny grundlov i Folketinget, jf. Rigsdagstidende 1952-53, Folketingstidende sp. 2020f, følgende om forslagets § 20:

”Det mellemfolkelige samarbejde har i årene under og efter den anden verdenskrig gennemgået en stærk udvikling. Det er blevet stadig mere klart, at forholdene i det enkelte land nu beror på begivenhederne i den øvrige verden. Vi har derfor været vidne til et stadig mere omfattende samvirke mellem staterne. I konsekvens heraf er der opstået mellemfolkelige organisationer, som tillægges beføjelser, der hidtil har været dele af de enkelte staters nationale suverænitet.

Sådanne organisationer kan Danmark efter den gældende grundlov ikke tilslutte sig. Det må imidlertid anses for ønskeligt, at også vi – i lighed med, hvad tilfældet er i flere nyere vesteuropæiske forfatninger – får mulighed for at gå ind i et sådant videregående mellemfolkeligt samarbejde, uden at der hertil skal kræves grundlovsændring. Et land som Danmark vil altid være interesseret i et udvidet mellemfolkeligt samarbejde på lige fod.

Som eksempel på et sådant udvidet samarbejde kan jeg nævne Schumanplanen. Efter denne er det henlagt til en overstatlig myndighed at fastsætte regler for produktion og salg af kul og stål indenfor deltagerlandene, Beneluxgruppen, Frankrig, Italien og

Vesttyskland. Man kan også tænke sig, at der indenfor det nordiske samarbejde opstår behov for en udvidelse af fællesområdet i den nævnte retning.

Afgivelse af suverænitet er imidlertid en meget alvorlig sag, og kommissionen har derfor været enig om, at der bør fastsættes meget strenge betingelser for gennemførelsen af en sådan beslutning. Efter forslaget kan dette således kun ske til mellemfolkelige organisationer, der er oprettet ved gensidig overenskomst med andre stater til fremme af mellemfolkelig retsorden og samarbejde. Vedtagelsen af en lov herom skal ske med tilslutning af  $\frac{5}{6}$  af rigsdagens medlemmer. Kan et sådant flertal ikke opnås, men dog det flertal der kræves ved almindelige love, kan forslaget udsendes til folkeafstemning, hvorefter vælgerne direkte træffer den endelige afgørelse i spørgsmålet.”

### 3.1.2. Visse danske forfatningsretlige teoretikere

Det fremgår af Alf Roos: Dansk Statsforfatningsret 1, 3. udg. 1980, side 408-409, blandt andet:

“Grdl. § 20 er altså en forskrift om, hvorledes visse mellemfolkelige overenskomster kan gennemføres internt. Den siger intet om hvorledes sådanne overenskomster kan afsluttes. Reglerne herom findes i grdl. § 19. Da disse overenskomster ikke kan gennemføres uden folketingets medvirken er det klart at folketingets samtykke udkræves til afslutningen. Som nævnt ovenfor må også i disse tilfælde samtykke vedtaget på ordinær måde været tilstrækkeligt; men forsigtighed tilsiger at traktaten ikke indgås før det interne retsgrundlag er tilvejebragt.

b. Grdl. § 20 *finder ikke anvendelse* på enhver mellemfolkelig overenskomst der ellers til sin gennemførelse ville kræve grundlovsændring, men kun *på overenskomster der opfylder følgende krav:*

1. Overenskomsten må gå ud på oprettelse af en mellemfolkelig myndighed til hvilken der i *nærmere bestemt omfang overlades beføjelser som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder.*

Kriteriet for at dette er tilfældet er at der umiddelbart (d.v.s. 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. I de fleste tilfælde vil kriteriet, som i det anførte eksempel, falde sammen med at organet kan foretage retsakter der er umiddelbart bindende for borgerne og underordnede myndigheder. Suverænitetetsindskrænkningen kunne man da sige, har karakter af en indskrænkning i det danske selvstyre. Men dette behøver ikke at været 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 suverænitetssindskrænkninger der omfattes af grdl. § 20 kan altså have karakter også af indskrænkninger af Danmarks handlevne.

Grdl. § 20 må afgrænses såvel »nedad«, d.v.s. overfor ordninger der ikke efter almindelige regler forudsætter grundlovsændringer og derfor kan gennemføres ved simpel lov, som »opad«, d.v.s. overfor ordninger der efter almindelige regler forudsætter grundlovsændring men ikke dækkes af reglerne i grdl. § 20 og derfor kun kan transformeres ad grundlovsvejen. Imellem disse to grænser ligger § 20-ordningerne der kan gennemføres ved kvalificeret lov som nærmere angivet i paragraffen.

»Nedenfor« grdl. § 20 falder alle de typiske, internationale organisationer hvor de af organisationens organer truffede beslutninger på sædvanlig måde må transformeres via danske myndigheder for at få virkning som dansk ret. Dette gælder selvom organisationen i anden henseende frembyder atypiske træk, fx derved at der uden tilslutning fra dansk side kan træffes beslutninger der er bindende for Danmark. Dette er fx tilfældet i de Forenede Nationers Sikkerhedsråd og i den Internationale Domstol. Også i disse situationer taler man undertiden om suverænitetssindskrænkning, men suverænitetssindskrænkninger af denne art falder udenfor grdl. § 20.»

Det fremgår af Henrik Zahle: Suverænitetsoverladelse: Tidspunktet for overladelsen, Juristen 1992, nr. 5, side 244-245, blandt andet:

#### ”4. Analyse af forskellige forskydninger

Den juridiske litteratur har drøftet forskellige former for forskydninger mellem det nationale og supranationale niveau.

Da beslutninger i de to nævnte tilfælde skal træffes ved enstemmighed i Rådet, kan der indledningsvis være grund til at påpege, at denne omstændighed i sig selv *ikke* bringer beslutningen uden for § 20's rækkevidde. Jeg ser i denne forbindelse bort fra, at beslutningen vedrører igangsætningen af et regelkompleks, hvor regelkomplekset i sig selv kan begrunde anvendelsen af § 20 (hvilket jeg altså kun ser bort fra for enkelheds skyld, da det naturligvis er relevant for bedømmelsen af, om § 20 skal bruges). Man har drøftet, om overladelse af beføjelser til et internationalt organ, hvor Danmark er repræsenteret og har veto-ret, kan ske uden anvendelse af § 20.

Tidligere har litteraturen været tilbøjelig til at besvare spørgsmålet bekræftende: Såfremt det internationale organ (f.eks. Rådet) kun kan træffe beslutning med alles deltagelse, kan den danske repræsentant (minister) betragtes som en person, der er bemyndiget til at optræde og ved sin stillingtagen afgøre, om den pågældende afgørelse skal gælde eller ikke gælde for og i Danmark. Ministerens deltagelse i det internationale organ sammenlignes altså med ministerens udnyttelse af en bemyndigelse. Reglen er herefter den, at såfremt den beføjelse, der tillægges det internationale organ, kunne gøres til genstand for almindelig delegation, og såfremt den danske minister har veto-ret, er det ikke nødvendigt

at følge grundlovens § 20, jfr. Max Sørensen 1973 s. 309, jfr. Max Sørensen i Jur 1957 s. 491, og Jur 1963 s. 69-60, og P. Fischer 1957 s. 205-206(?).

Denne opfattelse er imidlertid ikke enerådende, og må formentlig anses som forladt, jfr. Ross 1980 s. 410, og Zahle 1989 s. 159-60, jfr. 146, 180 og 195. Afgørende for bedømmelsen af situationen er efter min opfattelse, at kompetencen tildeles et internationalt organ og dermed trækkes ud af den sædvanlige ellers udenrigspolitiske beslutningsproces. Under sådanne omstændigheder er der gennemført en overladelse, uanset hvilken indflydelse den danske repræsentant formelt eller reelt har på beslutningsprocessen. Hertil kommer den afgørende forskel fra den nationale bemyndigelsessituation, som den tidligere litteratur sammenlignede med, at den på supranationalt niveau gennemført ordning ikke senere kan ændres blot ved, at et enkelt medlem af Rådet, f.eks. det danske, skifter opfattelse. Den én gang vedtagne ordning ændres kun i kraft af en ny vedtagelse i det supranationale organ, hvilket yderligere bekræfter, at kompetencen er *overladt* til dette organ.

Praktisk betydning har dette synspunkt ikke blot ved bedømmelsen af tiltrædelse til en ny international organisation, hvor krav om enstemmighed ikke afskærer fra eventuel anvendelse af § 20, men tidligere ved *ændring* af en bestående organisation, f.eks. overgang fra enstemmighedskrav til kvalificeret flertal, hvilket efter det anførte ikke nødvendigvis kræver anvendelse af § 20, jfr. Zahle 1989 s. 159-60. Denne fortolkning har haft praktisk betydning bl.a. ved bedømmelsen af den Europæiske Enhedsakt (EF-pakken) i 1986.

At kompetence *overlades*, kan indebære, at der etableres en dansk inkompetence. Eller at overladelsen blot medfører, at den supranationale myndighed nu er beføjet til at træffe beslutning indenfor det pågældende kompetenceområde, uden at den nationale kompetence af den grund er bortfaldet. Eller mest praktisk, at det er op til den supranationale myndighed at tage stilling til, hvornår og hvordan udnyttelse er sket, består den nationale kompetence, men efter at udnyttelse er sket, er den nationale kompetence i større eller mindre omfang begrænset. Der kan bestå forskellige former for konkurrerende kompetence.

Grundlovens § 20's procedure for overladelse kan således anvendes, selvom den supranationale myndighed ikke umiddelbart efter overladelsen optager det pågældende emne til regulering i overensstemmelse med sin kompetence ..."

Det fremgår endvidere af Henrik Zahle: Dansk Forfatningsret 2 - Regering, forvaltning og dom, 2004, side 302-304, blandt andet:

#### **"54.7 Ændringer af traktatgrundlaget**

Den forfatningsretlige diskussion er med tiden drejet mod andre emner. Et af disse er spørgsmålet, under hvilke betingelser en fornyet anvendelse af grl. § 20 vil være nødvendig, såfremt der gennemføres ændringer i EU-samarbejdet. Spørgsmålet må besvares med udgangspunkt i den almindelige fortolkning af grl. § 20:

1. Såfremt der inden for det supranationale samarbejde i EU sker en udvidelse af de emner, som er området for det supranationale samarbejde, vil en sådan udvidelse kun kunne ske ved anvendelse af grl. § 20. Betydningen af denne ramme for § 20-samarbejdet er naturligvis afhængig af, med hvilken skarphed den allerede gældende traktat har afgrænset samarbejdet. En udvidelse antoges ikke at følge af EFA 1986 eller Nice 2001, men af TEU 1992.

2. Det forudsattes i pkt 1, at samarbejdet var underlagt en supranational beføjelse. Efter den gældende traktat om EU er det således, at visse emner er genstand for traditionelt internationalt samarbejde, hvor der ikke gøres brug af supranationale midler, mens andre centrale emner er genstand for supranationalt samarbejde. Såfremt de supranationale beføjelser udstrækkes til også at blive anvendt uden for de hidtidige grænser, må dette kræve anvendelse af grl. § 20, selv om det pågældende emne hidtil har været genstand for samarbejde i traditionel form. Dette har betydning for de elementer i traktaten om EU, som blev udskudt for Danmarks vedkommende, jf. H. Zahle i Jur 1992 s 243 f. På den anden side er der klart tilfælde, hvor grl. § 20 *ikke* behøver at blive anvendt.

3. Ved udvidelse (eller indskrænkning) af medlemskredsen ændres sammensætningen af de forskellige institutioner, og det enkelte medlems stemmemæssige vægt forandres. For Danmarks vedkommende har de seneste udvidelser medført en relativ svækkelse både af den stemmemæssige vægt i Rådet og med hensyn til antal medlemmer i Parlamentet. Uanset dette, er såvel udvidelsen af medlemskredsen som reguleringerne af Danmarks position i de enkelte institutioner sket uden anvendelse af grl. § 20.

4. I flere tempi er EU gået fra enstemmighed til flertalsvedtagelser i Rådet. I almindelighed er kompetencen »overladt« allerede i den fase, hvor der krævedes enstemmighed, og selv om flertalsreglen kan svække den enkelte medlemsstat, er ændringen af afstemningsreglen i almindelighed ikke en fornyet overladelse. *Andre* medlemsstaters afkald på enstemmighed *styrker* Rådets kompetence.

Ændrede regler om nationaliteten af medlemmer af Kommission og Domstol – der efter traktatgrundlaget fungerer uafhængigt af medlemsstaterne – kan heller ikke udgøre en »overlادelse«, men kan eventuelt ligge uden for de rammer eller forudsætninger, som tidligere overladelse er sket under. Se hertil om Nice-traktaten Justitsministeriets notat 26.1.2001.

5. Der er siden 1972 gennemført en række ændringer af traktaten uden brug af grl. § 20. Det drejer sig om: 1) Budgettraktat 2 1976, der tildelte Parlamentet en vis kompetence med hensyn til budgettet. 2) Indførelse af direkte valg til Europa-Parlamentet 1979. 3) Den Europæiske Fælles Akt 1986 og 4) Nice-traktaten 2001. Disse ændringer har ikke medført en supplerende overladelse af beføjelser fra Danmark til EU med hensyn til emnemæssige forhold eller supranationale instrumenter.

Efter min opfattelse kan det imidlertid ikke udelukkes, at der kan blive tale om *dyberegående* institutionelle ændringer inden for EU, som ikke kan ske uden anvendelse af grl. § 20. Dette beror på, at tiltrædelsesloven overlader de supranationale beføjelser til »de Europæiske Fællesskabers institutioner«, og selv

om der netop med dette udtryk ikke er sket nogen præcisering af, hvilke institutioner der hermed sigtes til, har en vis institutionel grundstruktur været afgørende for gennemførelsen af tiltrædelsesloven. Den gennem Europaudvalget etablerede kontrol med regeringens repræsentant i Rådet (tiltrædelseslov § 6) viser, at man ved tiltrædelsesloven har forudsat, at den centrale retsskabelse er underlagt Rådets kontrol, og at Folketinget gennem kontrol med regeringens repræsentant i Rådet til en vis grad kan øve indflydelse på eller i det mindste have indblik i denne retsskabelse. En forandring af EU's institutionelle magtfordeling, der f.eks. radikalt svækker Rådets position, vil efter min opfattelse næppe kunne gennemføres uden en fornyet behandling efter grl. § 20. Også en radikal styrkelse af Europa-Parlamentet på Rådets bekostning kan kræve behandling efter grl. § 20, jf. H. Koch i Jur 1992 s 251, der endda fandt synspunktet aktuelt ved traktaten om EU 1992."

### **3.2 Grundlovens § 20 og Danmarks medlemskab af EF, senere EU**

#### **3.2.1 Danmarks tiltrædelse af EF**

Lov nr. 447 af 11. oktober 1972 om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber ("Tiltrædelsesloven") indeholder følgende bestemmelser:

"§ 1. Traktat af 22. januar 1972 vedrørende kongeriget Danmarks, Irlands, kongeriget Norges og Det forenede kongerige Storbritannien og Nordirlands tiltrædelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab og af Det europæiske Atomenergifællesskab kan ratificeres på Danmarks vegne.

Stk. 2. Afgørelse truffet af Rådet for De europæiske Fællesskaber den 22. januar 1972 vedrørende kongeriget Danmarks, Irlands, kongeriget Norges og Det forenede kongerige Storbritannien og Nordirlands tiltrædelse af Det europæiske Kul- og Stålfællesskab kan tiltrædes på Danmarks vegne.

§ 2. Beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder, kan i det omfang, det er fastsat i de i § 4 nævnte traktater m. v., udøves af De europæiske Fællesskabers institutioner.

§ 3. Bestemmelserne i de i § 4 nævnte traktater m. v. sættes i kraft i Danmark i det omfang, de efter fællesskabsretten er umiddelbart anvendelige i Danmark.

Stk. 2. Det samme gælder de retsakter, der er vedtaget af Fællesskabernes institutioner inden Danmarks tiltrædelse af Fællesskaberne og offentliggjort i De europæiske Fællesskabers Tidende.

§ 4. Bestemmelserne i § 2 og § 3 vedrører følgende traktater m.v.:

1. Traktat af 18. april 1951 om oprettelse af Det europæiske Kul- og Stålfællesskab, som ændret ved Traktat af 27. oktober 1956, vedtagelse af Det særlige Ministerråd og Den høje Myndighed af 16. maj 1960 og afgørelse af Rådet af 6. december 1962,

2. Traktat af 25. marts 1957 om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab,

3. Traktat af 25. marts 1957 om oprettelse af Det europæiske Atomenergifællesskab,
4. Konvention af 25. marts 1957 vedrørende fælles institutioner for De europæiske Fællesskaber,
5. Konvention af 13. november 1962, som ændrer traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab med henblik på at gøre den særlige associeringsordning, der er omhandlet i fjerde del af denne traktat, anvendelig på de nederlandske Antiller,
6. Traktat af 8. april 1965 om oprettelse af et fælles Råd og en fælles Kommission for De europæiske Fællesskaber,
7. Traktat af 22. april 1970 om ændring af visse budgetbestemmelser i traktaterne om oprettelse af De europæiske Fællesskaber og i traktaten om oprettelse af et fælles Råd og en fælles Kommission for De europæiske Fællesskaber,
8. Traktat af 22. januar 1972 vedrørende kongeriget Danmarks, Irlands, kongeriget Norges og Det forenede kongerige Storbritannien og Nordirlands tiltrædelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab og af Det europæiske Atomenergifællesskab,
9. Afgørelse truffet af Rådet for De europæiske Fællesskaber den 22. januar 1972 vedrørende kongeriget Danmarks, Irlands, kongeriget Norges og Det forenede kongerige Storbritannien og Nordirlands tiltrædelse af Det europæiske Kul- og Stålfællesskab, med tilhørende bilag, protokoller m. v.

§ 5. Vedkommende minister kan fastsætte bestemmelser om, at der bortses fra lovgivningens krav om indfødsret, bopæl og hjemsted i Danmark i det omfang, dette er nødvendigt som følge af Danmarks forpligtelser efter Fællesskabernes regler om etableringsret, udveksling af tjenesteydelser og arbejdskraftens frie bevægelighed.

§ 6. Regeringen afgiver beretning til folketinget om udviklingen i De europæiske Fællesskaber.

Stk. 2. Regeringen underretter et af folketinget nedsat udvalg om forslag til rådsvedtagelser, der bliver umiddelbart anvendelige i Danmark, eller til hvis opfyldelse folketingets medvirken er nødvendig.

§ 7. Loven træder i kraft samtidig med den i § 1, stk. 1, nævnte traktat, bestemmelserne i § 1 dog ved bekendtgørelsen i lovtidende.

§ 8. Loven gælder ikke for Færøerne."

I forslaget til loven, fremsat den 15. marts 1972 og gengivet i Folketingstidende 1971-72, Tillæg A, sp. 4537ff, hedder det blandt andet:

"1. Den foreslåede lov vil gøre det muligt for Danmark at ratificere Traktat om kongeriget Danmarks, Irlands, kongeriget Norges og Det forenede kongerige Storbritannien og Nordirlands tiltrædelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab (EØF) og Det europæiske Atomenergifællesskab (EURATOM) og at

tiltræde Afgørelse truffet samme dag af Rådet for De europæiske Fællesskaber om disse landes tiltrædelse af Det europæiske Kul- og Stålfællesskab (EKSF).

...

3. Lovforslaget indeholder de generelle lovbestemmelser, som følger af Danmarks tilslutning til fællesskaberne, herunder bestemmelser om folketingets samtykke til optagelsen i EF, jfr. grundlovens § 19, bestemmelser om overladelse af beføjelser fra danske myndigheder til EFs institutioner, jfr. grundlovens § 20, bestemmelser om folketingets kontrol med udviklingen i EF samt bestemmelser, der sætter dele af fællesskabsretten i kraft i Danmark. Lovgivning, der i øvrigt er en forudsætning for, eller en følge af, Danmarks tiltrædelse af Fællesskaberne, fremlægges i selvstændige lovforslag.

4. Bestemmelsen i lovforslagets § 2 om overladelse af beføjelser til Fællesskabernes institutioner bevirker, at lovforslaget må behandles efter reglerne i grundlovens § 20, således at den foreslåede lov til vedtagelse kræver et flertal på 5/6 af folketingets medlemmer. Opnås et sådant flertal ikke, men dog det til vedtagelse af almindelige lovforslag nødvendige flertal, og opretholder regeringen forslaget, skal dette forelægges folketingsvælgerne til godkendelse eller forkastelse efter reglerne i grundlovens § 42.

...

5. Den foreslåede lovs bestemmelser vedrørende overladelse af beføjelser til Fællesskabernes institutioner og vedrørende ikraftsættelsen i dansk ret af de umiddelbart anvendelige dele af fællesskabsretten, er udformet som en nærmere afgrænset henvisning til fællesskabsretten.

Forpligtelser, der indeholdes i den del af fællesskabsretten, der ikke er umiddelbart anvendelig, må opfyldes på sædvanlig vis ved gennemførelse af den fornødne lovgivning.

...

#### *Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser*

##### *Til § 1*

Danmarks optagelse i EØF og EURATOM sker ved ratifikation af Tiltrædelsestraktaten, ...

De rettigheder og forpligtelser, som følger af medlemskabet, er nærmere fastlagt i Tiltrædelsesakten. Det følger heraf, at Danmark bliver bundet af de i § 4 nævnte traktater m.v. Disse er optaget som bilag 1 og 2 til den foreslåede lov. Danmark bliver endvidere bundet af de af Fællesskabets institutioner vedtagne retsakter, således som disse foreligger på dagen for tiltrædelsen, med de ændringer, der følger af Tiltrædelsesakten, jfr. nedenfor under bemærkningerne til § 3.

...

*Til § 2*

Denne bestemmelse indebærer, at beføjelser, der tilkommer rigets myndigheder i henhold til grundlovens § 20, overlades til De europæiske Fællesskabers institutioner i det omfang, det følger af de enkelte artikler i de traktater m.v., der er gengivet i bilag 1 og 2 til lovforslaget. Fællesskabernes institutioner har kun de beføjelser, som bestemmelserne i traktaterne tillægger dem.

Tildeling af yderligere beføjelser forudsætter en traktatændring, der skal ratificeres i overensstemmelse med medlemsstaternes forfatningsmæssige bestemmelser, for Danmarks vedkommende under iagttagelse af reglerne i grundlovens § 19 og § 20.

*Til § 3*

Ved denne paragraf sættes de umiddelbart anvendelige dele af fællesskabsretten, der er vedtaget inden tiltrædelsen, i kraft i Danmark.

Traktaterne er udarbejdet ud fra den forudsætning, at de traktatbestemmelser, der efter deres karakter er egnede til umiddelbar anvendelse i medlemsstaterne indgår som en del af medlemsstaternes interne ret. Dette fremgår navnlig af EØF-traktatens art. 177 (EURATOM-traktatens art. 150), hvorefter medlemsstaternes domstole i visse tilfælde har pligt til at forelægge spørgsmålet om fortolkning af traktaten for Fællesskabernes domstol. Denne bestemmelse forudsætter, at de nationale domstole i sådanne tilfælde anvender traktatteksten og ikke en national lov, der omskriver denne til intern ret.

For så vidt angår ikraftsættelsen i dansk ret af de retsakter, der er vedtaget af EFs institutioner inden Danmarks tiltrædelse, følger det af traktaterne (især EØF-traktatens art. 189), at visse retsakter gælder umiddelbart i medlemsstaterne og således ikke må omskrives til national ret.

Ikraftsættelsen i dansk ret af den del af fællesskabsretten, der er vedtaget inden tiltrædelsen, er ved § 3 underkastet en række begrænsninger:

1. For så vidt angår traktaterne gælder ikraftsættelsen kun bestemmelser i de som bilag til den foreslåede lov optagne traktater m.v., der er opregnet i § 4 i lovforslaget.

...

2. Kun de bestemmelser, der ifølge fællesskabsretten er umiddelbart anvendelige, sættes i kraft i Danmark. Retningslinierne for, hvilke traktatbestemmelser der ifølge fællesskabsretten er umiddelbart anvendelige, fremgår af Domstolens praksis.

Det afgørende synspunkt er, om en bestemmelse efter sit eget indhold er egnet til at skabe individuelle rettigheder eller pligter, som borgerne kan påberåbe sig, eller som kan gøres gældende over for borgerne ved en national domstol. Det er et begrænset antal bestemmelser af denne art, der findes i traktaterne, først og fremmest diskriminationsforbudene og forbudene mod at indføre nye restriktioner af forskellig art, dvs. undladelsesforpligtelser, men også visse

regler, der indeholder positive handlingsforpligtelser for staterne, har Domstolen anset for umiddelbart anvendelige. Endelig er bestemmelser, der som EØF-traktatens art. 85 og 86 henvender sig direkte til borgerne og pålægger disse pligter eller tildeler dem rettigheder, umiddelbart anvendelige.

Med hensyn til de bestemmelser, der pålægger staterne pligter, kræves efter Domstolens praksis, at bestemmelserne ifølge deres natur er egnede til at skabe retsvirkninger mellem medlemsstaterne og borgerne. Dette er tilfældet, såfremt bestemmelserne indeholder en klar og ubetinget forpligtelse, som hverken med hensyn til sin gennemførelse eller med hensyn til sine virkninger forudsætter en indgriben fra fællesskabernes institutioner, og som ikke overlader noget skøn til medlemsstaterne med hensyn til gennemførelsen.

3. De retsakter, som inden tiltrædelsen er vedtaget af EF-institutionerne, og som efter fællesskabsretten finder direkte anvendelse i medlemsstaterne, er først og fremmest forordninger og de hertil svarende (generelle) beslutninger for EKSFs vedkommende. En forordning er ifølge EØF-traktatens art. 189 (EURATOM-traktatens art. 161) almengyldig, den er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat. Beslutninger vedtaget i henhold til EKSF-traktaten er ifølge traktatens art. 14 bindende i alle enkeltheder.

I modsætning hertil er direktiver og beslutninger, rettet til medlemsstaterne, ifølge EØF-traktatens art. 189 (EURATOM-traktatens art. 161) alene bindende for disse stater, for direktivers vedkommende kun for så vidt angår det tilsigtede mål. Tilsvarende gælder for henstillinger på grundlag af EKSF-traktatens art. 14.

Disse retsakter opfylder følgelig normalt ikke kriterierne for umiddelbar anvendelse i medlemsstaterne. Domstolen har dog i ganske enkelte meget specielle undtagelsestilfælde anset bestemmelser i direktiver og beslutninger rettet til medlemsstater for direkte anvendelige i medlemsstaterne til sikring af borgernes rettigheder over for medlemsstaterne.

...  
*Til § 6*

Til stk. 1

Denne paragraf tilsigter at sikre folketingets muligheder for at være orienteret om arbejdet i EF og udøve en parlamentarisk kontrolfunktion. En tilsvarende bestemmelse findes i de fleste af de nuværende medlemslandes lovgivning."

I ministeren for europæiske markedsanliggender, Ivar Nørgaards fremsættelsestale af 15. marts 1972, gengivet i Folketingstidende 1971-72, sp. 3629ff, hedder det blandt andet:

"Det er en historisk beslutning, folketinget skal træffe i forbindelse med behandlingen af det lovforslag, som jeg i dag har den ære at fremsætte for tinget. Beslutningen vil være af vidtrækkende betydning for Danmarks fremtid, og det er første gang, at tinget i henhold til grundlovens § 20 anmodes om at overlade

beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder, til en mellemfolkelig myndighed.

...

Lovforslaget indeholder de generelle bestemmelser vedrørende Danmarks tiltrædelse af EF. Det drejer sig først og fremmest om bemyndigelse til at ratificere tiltrædelsestraktatkomplekset, overladelse af beføjelser til EF's institutioner, ikraftsættelse i Danmark af den del af fællesskabsretten, der er umiddelbart anvendelig i Danmark, samt underretning af folketinget om udviklingen i EF. ... regeringen har fundet det rigtigst i tilknytning til lovforslaget og bemærkningerne at fremlægge tre tillæg på ca. 1.500 sider, der beskriver fællesskabsreglernes indhold.

...

Ved traktaten er der oprettet en international organisation, som hviler på et eget retssystem. Dette retssystem er forskelligt fra det samarbejdsgrundlag, som fastlægges ved andre internationale overenskomster som f.eks. EFTA-traktaten. Denne forskel viser sig først og fremmest på to måder:

For det første ved traktatens institutionelle regler, som indebærer, at der tillægges visse af Fællesskabets organer såkaldte overnationalt beføjelser. Dette er jo baggrunden for, at folketingets beslutning skal træffes i overensstemmelse med grundlovens § 20.

For det andet ved at traktatens bestemmelser klart fastlægger grænserne for institutionernes beføjelser til at træffe beslutninger. Dette betyder, at medlemslandene ikke kan træffe beslutninger i Fællesskabets organer, som ikke udtrykkelig er hjemlet i traktaten. Hvis medlemslandene ønsker at udvide samarbejdet ud over det i traktaten fastlagte, må traktaten ændres, eller der må indgås en ny traktat. En ændring af traktaten kan ifølge § 236 kun ske, hvis landene beslutter ændringerne på grundlag af forhandlinger på en konference mellem medlemslandene og resultatet er godkendt efter hvert lands statsretlige regler. For Danmarks vedkommende indebærer dette, at folketingets godkendelse skal foreligge. Er der yderligere tale om, at ændringerne tillægger Fællesskabets organer nye overnationalt beføjelser, kræves grundlovens § 20 iagttaget, dvs. vedtagelse ved fem sjettedeles flertal i folketinget eller, hvis der kun opnås simpelt flertal, godkendelse ved en folkeafstemning som nu, hvor vi skal tiltræde Romtraktaten.

Nogle af deltagerne i diskussionen om vor suverænitetsafgivelse synes ikke at have forstået dette klare princip. Ved vor eventuelle tiltrædelse af Romtraktaten og de øvrige traktater ved vi nøje, hvilke spørgsmål der undergives overnational beslutningskompetence, og hvilke betingelser der gælder for denne kompetences udøvelse.

Efter debatten at dømme synes der også at herske en tilsvarende uklarhed med hensyn til traktatens afstemningsregler.

Den formelle hovedregel er Romtraktatens artikel 148, som fastslår, at medmindre andet er fastsat i traktaten, træffer Rådet sine beslutninger med et flertal af sine stemmer, altså ved simpelt flertal.

Af bestemmelserne for de enkelte samarbejdsområder fremgår det imidlertid, at afgørelse ved simpelt flertal kun træffes i ganske få spørgsmål.

Overalt hvor der er tale om væsentlige indgreb i medlemslandenes lovgivning eller praksis, kræves der enstemmighed eller kvalificeret flertal, og desuden at beslutningen træffes på grundlag af et forslag fra Kommissionen, hvis forslag forudsættes at dække helhedens fremfor et enkelt eller nogle enkelte landes interesser.

Det er vigtigt at gøre sig klart, at bestemmelserne om flertalsafgørelser i realiteten ikke anvendes i det daglige samarbejde. Dermed har disse regler dog ikke mistet deres betydning. Deres eksistens indeholder en kraftig opfordring til medlemslandene til at søge efter kompromisløsninger, som alle kan tilslutte sig. Intet land ønsker at komme i en situation, hvor det bliver i mindretal og må se sig overstemt af sine samarbejdspartnere. Flertalsafgørelser må derfor anses for et ret upraktisk middel i internationalt samarbejde, så snart det drejer sig om afgørelser af væsentlig betydning. Det ville hurtigt få samarbejdet til at bryde sammen, hvis snart det ene snart det andet medlemsland blev udsat for, at beslutninger blev gennemført trods dets modstand.

Den faktiske tilstand i EF, hvorefter flertalsafgørelser så at sige aldrig træffes, ville derfor sikkert under alle omstændigheder have eksisteret i De europæiske Fællesskaber. Nu ligger det imidlertid sådan, at denne praksis udtrykkelig er aftalt ved det såkaldte Luxembourgforlig. Heri er det fastslået, at medlemslandene i enhver sag, hvor et eller flere medlemslandes særlig vigtige interesser står på spil, vil søge gennem forhandlinger at nå til et kompromis, som samtlige medlemslande kan tilslutte sig. Frankrig har desuden fastholdt, at et medlemsland ikke må kunne nedstemmes, såfremt et sådant kompromis ikke opnås, hvis det drejer sig om et spørgsmål, som det pågældende land anser for at være af vital betydning for dets interesser. Fra fransk og britisk side har man under udvidelsesforhandlingerne på højeste politiske plan udtalt, at de to landes regeringer betragter Luxembourgforliget, herunder det franske standpunkt, som en afgørende forudsætning for deres deltagelse i samarbejdet. Da også de øvrige ansøgerlande har tilsluttet sig dette standpunkt, vil der i et EF bestående af 10 medlemslande være 5 lande, som indtager dette standpunkt.

Det er de her gengivne retlige og institutionelle træk, som giver samarbejdet i EF dets særlige karakter. Overfladisk betragtet er det måske ikke særlig opsigtsvækkende, at et antal europæiske lande har besluttet sig til at samarbejde på et retligt grundlag og inden for institutioner med vidtgående om end konkret afgrænsede beføjelser. ...

Det konkrete samarbejde, som er bygget op på grundlag af Romtraktaten, er indtil nu af forholdsvis begrænset rækkevidde. Det drejer sig først og fremmest om toldunionen.

Det nuværende samarbejde om toldunionen har skabt et fælles varemarked for industrivarer mellem medlemslandene. Der er ligesom i EFTA skabt toldfrihed

i den indbyrdes samhandel, men i modsætning til EFTA desuden en fælles toldtarif for import fra ikke-medlemslande. ...

I Romtraktaten har man opstillet målsætningen om en fælles handelspolitik, ... Det er tanken at gennemføre en fælles handelspolitik også i disse spørgsmål fra den 1. januar 1974.

...

Om den økonomiske politik indeholder Romtraktaten kun rammebestemmelser baseret på en almindelig målsætning om intensiveret samarbejde på dette område. ...

Efter denne gennemgang af EF-medlemskabets særlige karakter og af de områder, hvorom samarbejdet indtil nu er koncentreret, vil jeg gå over til planerne for det fremtidige samarbejde i EF.

...

I forbindelse med forhandlingerne om den økonomiske og monetære union skal EFs fremtidige industripolitiske samarbejde drøftes. Heri indgår et emne, som regeringen tillægger den største betydning, nemlig spørgsmålet om, hvorledes man sikrer, at det industrielle samfund kan fortsætte under menneskeværdige former. I overvejelserne herom indgår forureningsproblemerne, spørgsmålet om demokrati på arbejdspladserne, økonomisk demokrati og hele den industrielle produktionsmålsætning, dvs. om der fortsat skal tilstræbes produktionsudvidelser, eller om man i højere grad end hidtil skal lægge vægten på kvalitative elementer, altså trivsel og miljø.

De problemer, der opstår i denne forbindelse, er så store, at man næppe skal vente konkrete beslutninger på det kommende topmøde.

...

Regeringen vil på det kommende møde arbejde for, at EF snarest går i gang med at opstille et program indeholdende konkrete forslag, som sikrer, at man kan komme i gang med de her nævnte spørgsmål i EF med det sigte at skabe et udgangspunkt for samarbejde med andre interesserede lande.

Man bør naturligvis ikke glemme samarbejdet om den mere »klassiske« industripolitik. Det er af stigende betydning at opnå større ensartethed i erhvervslovgivningen, lettere adgang til industrielt samarbejde mellem virksomhederne i forskellige lande og at få fastlagt fælles standarder, f.eks. med henblik på opfyldelse af sikkerhedshensyn og for at opnå lige adgang til offentlige myndigheders licitationer. ...

Vi vil i den kommende tid utvivlsomt blive stillet over for ønsker om at styrke de eksisterende institutioner, bl.a. ved at give dem kompetence til at drøfte forhold, som i dag ligger uden for traktaternes område, herunder udenrigspolitiske spørgsmål. Medens vi er åbne over for udvidelse af de nuværende institutioners beføjelser og eventuelt oprettelse af yderligere institutioner i det omfang, der er tale om samarbejdsopgaver, som falder naturligt inden for det udvidede EFs

fremtidige arbejde, vil det fortsat være regeringens holdning, at det udenrigs-politiske samarbejde bør finde sted uden for EFs institutioner. ...

Hvis jeg kort skal resumere de konkrete fordele, regeringen ser ved dansk medlemskab, vil jeg især fremhæve følgende 10 punkter:

For det første: Danmark vil frit kunne afsætte sine produkter i et stort marked omfattende 260 millioner mennesker.

For det andet: Dansk landbrugseksport vil årlig indbringe ca. 2 milliarder kr. mere i fremmed valuta og derigennem bidrage væsentligt til løsning af vore valutaproblemer.

For det tredje: Arbejdskraftens frie bevægelighed vil også betyde, at danskere vil få ret til at tage arbejde i alle fællesmarkedslandene med fuld social og lønmæssig ligestilling med disse landes egne borgere.

For det fjerde: Danmark vil i stigende grad få adgang til et fælles europæisk kapitalmarked og dermed til rigeligere kapitalforsyning og dermed lavere rente på samme betingelser som andre medlemslande.

For det femte: Dansk erhvervsliv vil blive værnet mod konkurrencefordrejning, som finder sted på grund af udenlandsk statsstøtte, udenlandske koncerners monopolpraksis og ved udenlandske offentlige indkøbsmyndigheders begunstigelse af egne virksomheder.

For det sjette: Gennem samarbejde på transportområdet og tilnærmelse af erhvervslovgivning vil danske virksomheder undgå en række ikke-toldmæssige hindringer for samhandelen med EF-landene.

For det syvende: Danmark får adgang til at deltage i det eksisterende og i det forudsete EF-samarbejde om produktudvikling, forskning og teknologi.

For det ottende: Danmark vil som medlem af EF kunne deltage i udformningen af det industripolitiske samarbejde om miljøbeskyttelse i alle dets former.

For det niende: Danmark vil få reel medindflydelse på de forestående internationale told- og handelsforhandlinger, som kan blive af største betydning for vilkårene for vor samhandel med udlandet.

Endelig for det tiende er det af livsvigtig betydning for Danmark at kunne deltage i et bredt europæisk samarbejde om de påtrængende valutariske problemer som led i et snævert samarbejde om tilrettelæggelsen af den økonomiske politik i de vesteuropæiske lande, som i stadig stigende grad vil bestemme vilkårene for Danmarks udenrigsøkonomi og hermed for danske prisforhold, produktion og beskæftigelse.

Udviklingen på alle de områder, jeg her har nævnt, vil efter al sandsynlighed tage fart i de nærmest kommende år. Den vil ikke alene få den største betydning for Danmarks fremtid, men også være en udfordring til danske arbejdere, danske funktionærer, dansk erhvervsliv og dansk administration af en størrelse

og karakter, som vi aldrig før er blevet stillet overfor. Jeg er overbevist om, at det danske samfund vil kunne leve op til denne udfordring.

Det er derfor regeringens opfattelse, at det må være en indlysende dansk interesse på nærmeste hold at være med til at forme denne udvikling. Vi mener, vi har forudsætninger for at bidrage positivt hertil, og at vi har vigtige danske interesser at varetage. Det ville være et afgørende brud på efterkrigstidens danske udenrigspolitik, hvis vi ikke søgte at være med dér, hvor beslutninger træffes, og tage vort medansvar for, hvorledes udviklingen i vor del af verden skal formes.

Vi har ingen sikkerhed for, at et udvidet EF vil kunne finde de rigtige løsninger på de brændende problemer inden for en kortere fremtid. Der er derimod god mulighed for, at der kan skabes et grundlag for større fremskridt og stabilitet, som vil være af afgørende betydning for fred og velstand ikke alene for de europæiske lande, men også for lande i andre dele af verden. Efter alt at dømmes er muligheden bedre i dag, end den har været på noget andet tidspunkt siden den 2. verdenskrig. Det er nu, chancen er der. Vi har ingen garanti for, at denne chance vil komme igen. Det er ud fra ønsket om at tage den udfordring op, som ligger i EF-medlemskab, at regeringen fremsætter lovforslaget om Danmarks tilslutning til De europæiske Fællesskaber og anbefaler det til vedtagelse."

Som grundlag for Folketingets behandling af lovforslaget indgik et responsum afgivet af professor, dr.jur. Max Sørensen i januar 1971 på anmodning af regeringen og en redegørelse udarbejdet af Justitsministeriet i juli 1972.

I Max Sørensens responsum "Forfatningsretlige problemer i forbindelse med Danmarks indtræden i De europæiske Fællesskaber" (trykt i Juristen 1971 side 434 ff) hedder det bl.a.:

*"I. Det almindelige forfatningsretlige udgangspunkt*

Grundloven af 1953 opstiller ikke særlige betingelser for Danmarks tilslutning til internationale organisationer. Ligesom tilfældet var efter ældre grundlove, kan sådan tilslutning ske ved at Danmark tiltræder den traktat, som er det folkeretlige grundlag for organisationens oprettelse. Af reglerne om traktatafslutning i grundlovens § 19 følger, at regeringen normalt ikke kan tage et sådant skridt uden folketingets samtykke, idet medlemskab oftest vil medføre forpligtelser, til hvis opfyldelse folketingets medvirken er nødvendig, eller som i øvrigt er af større betydning. Under iagttagelse af forskrifterne i § 19 og de tilsvarende regler i ældre grundlove er Danmark blevet medlem af et stort antal internationale organisationer med vidt forskellige opgaver og beføjelser.

For det tilfælde, at der skal tillægges den internationale organisation beføjelser, som ellers tilkommer danske forfatningsretlige organer, foreskriver grl.'s § 20 imidlertid en særlig fremgangsmåde. Det kræves, at et lovforslag herom enten vedtages med en majoritet på fem sjettedele af folketingets medlemmer eller vedtages med simpelt flertal og derefter forelægges til folkeafstemning uden at blive forkastet efter reglerne

i grl.'s § 42. Strengt taget stilles disse kvalificerede krav ikke til selve traktatens afslutning, men til det led i gennemførelsen, som består i at overdrage de forfatningsretlige beføjelser til den internationale organisation. Fra et praktisk, politisk synspunkt er de to led dog så nøje forbundet, at man med god grund kan sige, at fremgangsmåden i § 20 må følges ved Danmarks tilslutning til en international organisation, der skal kunne udøve de nævnte vidtgående beføjelser.

...

4. De europæiske Fællesskaber repræsenterer en mere avanceret organisationsform. Deres organer har ikke blot beføjelser til at vedtage rekommandationer til medlemsstaterne og til at træffe beslutninger, som forpligter medlemsstaterne som sådanne, men de kan, i den udstrækning som fremgår af traktaterne, udfærdige forskrifter, som skal gælde umiddelbart i medlemsstaterne. I Det økonomiske Fællesskab, hvormed undersøgelsen samler sig i det følgende, kan der udfærdiges forordninger, som iflg. Rom-traktatens art. 189 "er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i samtlige medlemsstater". Der kan endvidere udfærdiges beslutninger, som er umiddelbart bindende for dem, de er rettet til, herunder eventuelt enkelte virksomheder eller personer i medlemsstaterne. Visse beslutninger, ligesom afgørelser truffet af Fællesskabernes domstol, kan tvangsfuldbyrdes i medlemsstaterne efter en prøvelse, der kun omfatter eksekutionsgrundlagets ægthed.

En ordning af denne karakter indebærer, at Fællesskabets organer i et vist omfang træder i de nationale organers sted i forhold til medlemsstaternes borgere. Man bruger ofte ordet "supranational" som betegnelse for sådanne beføjelser og for de organer, der udøver dem.

For Danmarks vedkommende må det anses for forudsat i det forfatningsretlige system, at myndighed i forhold til borgerne kun kan udøves af danske organer, hvis ikke grundloven selv åbner mulighed for andet. Danmarks tilslutning til en ordning som den, der er etableret ved De europæiske Fællesskaber, ville derfor principielt forudsætte en grundlovsændring, hvis ikke grundloven selv åbnede anden mulighed. Det var netop for at muliggøre, at Danmark uden grundlovsændring tilsluttede sig internationalt samarbejde i denne mere avancerede form, at § 20 blev indføjet i grundloven ved revisionen i 1953.

...

## II. Opfylder Rom-traktaten betingelserne i grl.'s § 20?

...

1. Ved undersøgelsen af, om tilslutning til Det europæiske Fællesskab forudsætter overdragelse af beføjelser i videre omfang end dækket af § 20, melder sig først spørgsmålet, om overdragelsen vil ske »i nærmere bestemt omfang«, således som bestemmelsen kræver det, eller om den vil ske i et ubestemt omfang.

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, dvs. i ringe omfang eller på mindre væsentlige sagsområder.

En undersøgelse af Rom-traktaten viser, at de fælles organers beføjelser er fastsat med tilstrækkelig bestemthed til at grundlovens krav er opfyldt. Traktaten definerer de sagsområder, på hvilke beføjelserne skal kunne udøves, således som det fremgår af overskrifterne på de enkelte hovedafsnit:

Frie varebevægelser, Landbruget, Den frie bevægelighed for personer, tjenesteydelser og kapital, Fælles regler (om konkurrence, fiskale bestemmelser m.m.), Den økonomiske politik og Socialpolitikken. Uden for disse områder er Fællesskabets myndigheder ikke kompetente. Familieretlige forhold, den almindelige strafferetlige lovgivning, kulturpolitikken og skolepolitikken kan nævnes som tilfældigt valgte eksempler på sagsområder, der ikke hører under Fællesskabets kompetence.

Selv indenfor Fællesskabets kompetenceområde kan dets myndigheder kun udøve de beføjelser, som traktaten hjemler. Nogle af disse rækker principielt ikke videre end traditionelle internationale organisationers folkeretlige beføjelser. Det er således ikke på alle områder, der kan udøves beføjelser, som beror på en overdragelse af nationale beføjelser. Eksempelvis kan nævnes, at harmonisering af lovgivningen i henhold til art. 100 ikke kan ske ved forordning, men kun ved direktiv, det vil sige en beslutning, som vel forpligter medlemsstaterne folkeretligt, men som staterne hver for sig må omsætte til national ret i overensstemmelse med deres respektive forfatningsregler. Ligeledes kan nævnes, at Fællesskabets organer kun har meget snævre beføjelser på den økonomiske politiks område, idet disse beføjelser i hovedsagen er begrænset til at søge medlemsstaternes politik koordineret ved rådslagning og henstillinger, på enkelte punkter ved at udfærdige direktiver, men på intet punkt ved at udstede forordninger.

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

...

En fortløkkning 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.

...

3. Det har i den danske debat været hævdet, at der kræves en grundlovsændring, for at Danmark kan respektere det princip, at *Fællesskabernes retssystem skal have forrang fremfor medlemsstaternes nationale retssystemer*. Uanset at det nævnte princip ubestrideligt er fastslået i teori og praksis, er det ikke for Danmarks vedkommende nødvendigt at ændre grundloven for at respektere det.

Hvad først angår de retsfor skrifter, der er udfærdiget af Fællesskabernes myndigheder i form af forordning eller anden "supranational" forskrift, er deres grundlag, set fra det danske retssystem, den overdragelse af beføjelser, som er sket i medfør af § 20. Ved at lovgivningsmagten f.eks. har overdraget beføjelsen til at fastsætte ydre toldsatsler, har den dermed afskåret sig fra selv at lovgive herom. Ganske vist må man normalt antage, at lovgivningsmagten ikke efter dansk forfatningsret kan fraskrive sig sine beføjelser med bindende virkning. Dertil måtte der kræves en grundlovshjemmel, som normalt ikke foreligger. Men når der er tale om en overdragelse af beføjelser til internationale organer i overensstemmelse med § 20, giver denne paragraf netop den hjemmel, som ellers ikke foreligger. En naturlig forståelse af begrebet overdragelse indebærer, at den overdragende myndighed giver afkald på at udøve den overdragne beføjelse, hvis der ikke i de konkrete omstændigheder er holdpunkter for, at de internationale og de nationale instanser begge skal være kompetente ("konkurrerende kompetence").

...

At også yngre love må vige for traktatbestemmelserne kan ikke direkte udledes af tiltrædelsesloven, og det kan næppe heller støttes direkte på grundlovens § 20. Det er imidlertid et almindeligt princip i dansk forfatningsret, at lovgivningsmagten formodes at respektere landets internationale forpligtelser. I tilfælde af tilsyneladende uforenelighed mellem en lov og en international forpligtelse fortolkes loven med forbehold af denne forpligtelse, således at uforeneligheden så vidt muligt bringes ud af verden. Kun hvis lovgivningsmagten bevidst har villet sætte sig ud over forpligtelsen, foreligger der en konflikt, som ikke kan udjævnes gennem retsanvendelsen. Danske domstole og administrative myndigheder må i så fald give den danske regel forrangen.

At konflikter mellem national ret og fællesskabsret således kan opstå, hvis den nationale lovgivningsmagt ønsker at fremkalde dem, er ubestrideligt. ...

4. Det følger af grl.'s § 20, at der kan blive tale om at overdrage de beføjelser, som tilkommer rigets myndigheder, men ikke om at tillægge internationale organer beføjelser som går videre. Det har den betydning, at et internationalt organ ikke kan få tillagt kompetence til at foretage handlinger i strid med de grundlovsmæssige begrænsninger, som danske myndigheder, indbefattet lovgivningsmagten, er undergivet. Der kan navnlig ikke tillægges de internationale organer beføjelser til at handle i strid med de grundlovssikrede frihedsrettigheder.

...

Problemet er ikke specielt for Danmark, men melder sig også for andre medlemsstater. Det er jo et fælles træk for de vesteuropæiske stater, bortset fra Storbritannien, at frihedsrettighederne er grundlovsmæssigt sikret. Selv om tilsvarende udtrykkelige bestemmelser ikke findes i Rom-traktaten har Fællesskabernes domstol dog i sin nyeste praksis anerkendt, at de almindelige, uskrevne retsprincipper i Fællesskabernes retssystem indbefatter visse personlige grundrettigheder, og at domstolen i givet fald kan efterprøve, om disse grundrettigheder respekteres af Fællesskabernes myndigheder.

...

Som *konklusion* mener jeg derfor at kunne udtale, at der fra et forfatningsretligt synspunkt intet er til hinder for, at Danmark tilslutter sig De europæiske Fællesskaber ved at der vedtages en lov i overensstemmelse med grundlovens § 20."

Folketingets Markedsudvalg afgav den 25. august 1972 betænkning over lovforslaget, jf. Folketingstidende 1971-72, tillæg B, sp. 2793ff. I flertallets udtalelse hedder det bl.a., a.st. sp. 2804ff:

### "3. Forfatningsretlige spørgsmål.

Udvalget har drøftet de spørgsmål, som anvendelsen af grundlovens § 20 giver anledning til, og stillet en række spørgsmål til udenrigsøkonomiministeren herom. Besvarelserne er optaget i bilag 2.

Det er flertallets opfattelse, at disse forfatningsretlige spørgsmål er blevet grundigt og klart belyst, og at nærværende lovforslags forenelighed med grundloven er hævet over enhver tvivl.

...

### 5. Folketingets muligheder for kontrol.

En demokratisk kontrol med EFs institutioner er af afgørende betydning for Fællesskabernes mulighed for på lang sigt at kunne løse deres opgaver i overensstemmelse med befolkningernes ønsker.

...

Fællesskabernes system indebærer i denne henseende en principiel nydannelse ved at åbne mulighed for en demokratisk kontrol også på internationalt plan gennem Det europæiske Parlament. Flertallet tillægger denne nydannelse stor vægt. På langt sigt åbner den muligheder for en demokratisering af beslutningsformerne i det internationale samarbejde.

Den magtforskydning, som siden Fællesskabernes oprettelse er foregået mellem EFs institutioner – først og fremmest gennem den faktiske ophævelse af reglerne om flertalsafgørelser – har bevirket, at Kommissionens rolle er blevet mindre afgørende end forudset i traktaterne og Rådets indflydelse tilsvarende større, således at Rådet i dag kan siges at være det eneste afgørende besluttende organ. Det overnationale element og dermed behovet for en central demokratisk kontrol på europæisk niveau er herved blevet dæmpet. Kontrollen med Ministerrådet, som består af medlemslandenes regeringsrepræsentanter, vil derfor være den centrale og afgørende demokratiske kontrol med Fællesskaberne. Det er realistisk at regne med, at denne kontrol fortsat må foregå i medlemslandenes parlamenter.

Flertallet har derfor fundet det helt afgørende, at tiltrædelseslovforslaget indeholdt bestemmelser, der sikrer folketinget de bedst mulige betingelser for udøvelsen af den kontrollerende funktion i forhold til regeringens deltagelse i EFs råd.

...

#### *9. Danmarks deltagelse i EFs institutioner.*

...

De institutionelle forhold inden for EF er til en vis grad i støbeskeen. Som følge af medlemskredsens udvidelse sker der en forøgelse af medlemsantallet i de nuværende institutioner. Endvidere er spørgsmålet om en styrkelse af institutionerne på dagsordenen for det planlagte europæiske topmøde i oktober 1972. Endelig er der for nylig fremkommet en betænkning (Vedel-rapporten) vedrørende de i årevis i EF diskuterede problemer omkring en udvidelse af Det europæiske Parlaments beføjelser.

...

På længere sigt må det forudses, at der efter EF's udvidelse vil blive truffet beslutninger, som kan begrunde en fornyet drøftelse af institutionelle spørgsmål. ... I den forbindelse lægger flertallet vægt på, at der jævnsides med en udvikling, som måtte tilsige en styrkelse af EF's institutioner, træffes forholdsregler til en styrkelse af de parlamentariske kræfter. Endvidere er der grund til at

fremhæve den kendsgerning, at en inddragelse af nye og ikke i de eksisterende traktater forudsætte samarbejdsområder i et kommende EF-samarbejde skal godkendes af samtlige medlemslande i overensstemmelse med disses forfatningsmæssige regler.

...

En fornuftig ligevægt mellem EF's råd og parlament ... er på længere sigt af afgørende betydning for, at medlemslandenes demokratiske systemer også kan komme til udtryk på fællesskabsplan. ...

Det principielle udgangspunkt må være en styrkelse af Det europæiske Parlaments beføjelser."

### **3.2.2 Tiltrædelsesloven efter 1972**

Tiltrædelsesloven er siden vedtagelsen blevet ændret og foreslået ændret flere gange, herunder i forbindelse med visse ændringer i de traktater, som har reguleret samarbejdet i EF og senere EU. Folketingets markedsudvalg har tillige i andre sammenhænge drøftet visse forhold med tilknytning til tiltrædelsesloven.

#### **3.2.2.1 Overvejelser om de statsretlige konsekvenser af en eventuel britisk udtræden af EF**

Udenrigsministeren sendte den 23. april 1974 til medlemmerne af markedsudvalget et notat af 19. april 1974 fra Justitsministeriet om de statsretlige konsekvenser af en eventuel britisk udtræden af De europæiske Fællesskaber. Det hedder i notatet blandt andet:

"3. Som ovenfor anført vil et eller flere medlemslandes udtræden af fællesskaberne antagelig medføre, at der vil blive indgået en traktat om den nødvendige tilpasning af EF-traktaterne.

Såfremt der fra dansk side træffes beslutning om at fortsætte medlemskabet trods Storbritanniens udtræden, kan der rejses spørgsmål om, hvorvidt en dansk tiltrædelse af ændringstraktaten kræver iagttagelse af den særlige procedure efter bestemmelsen i grundlovens § 20, stk. 2.

Til støtte for en bekræftende besvarelse af dette spørgsmål kunne det tænkes gjort gældende, at de beføjelser, der er omfattet af tiltrædelseslovens § 2, alene er overladt til fællesskabernes institutioner, således som disse organer er sammensat efter de i lovens § 4 nævnte traktater, og at ændringer i institutionernes sammensætning derfor statsretligt må bedømmes som en overladelse af beføjelserne til nye organer, der fra dansk side kun kan gennemføres under iagttagelse af bestemmelsen i grundlovens § 20.

Denne betragtning ville i sin konsekvens indebære, at i princippet enhver ændring af fællesskabsinstitutionernes sammensætning i forhold til traktaterne – f.eks. også i forbindelse med en udvidelse af antallet af medlemsstater – kun kan gennemføres fra dansk side i overensstemmelse med bestemmelsen i grundlovens § 20. Spørgsmålet bliver dog kun aktuelt, for så vidt angår organer, der udøver beføjelser, der tidligere er overladt til fællesskaberne i henhold til denne bestemmelse.

Efter justitsministeriets opfattelse er den nævnte betragtning imidlertid ikke holdbar.

Bestemmelsen i grundlovens § 20 finder efter sin ordlyd anvendelse på "overladelser af beføjelser, der efter denne grundlov tilkommer rigets myndigheder". Bortset fra kravet om, at overladelsen skal ske til "mellemfolkelige myndigheder, der er oprettet ved gensidig overenskomst til fremme af mellemfolkelig retsorden og samarbejde", stiller bestemmelsen ingen krav med hensyn til arten og sammensætningen af de organer, hvortil beføjelser kan overlades.

Efter en ordlydsfortolkning af grundlovens § 20 synes det på denne baggrund mest nærliggende at antage, at det i almindelighed kun er ændringer i omfanget af overladte beføjelser, der kan være afgørende for, hvorvidt bestemmelsen skal iagttages i forbindelse med ændringer af en traktat, der tidligere er indgået i overensstemmelse med den særlige procedureforskrift i bestemmelsens 2. stk.

En udstrækning af grundlovsbestemmelsens anvendelsesområde til at omfatte i princippet enhver traktatmæssig ændring i sammensætningen m.v. af de organer, hvortil beføjelser tidligere er overladt, har efter justitsministeriets opfattelse heller ikke støtte hverken i forarbejderne til bestemmelsen eller i den statsretlige litteratur.

...

I overensstemmelse med det anførte synes lovforslaget om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber da også at bygge på en forudsætning om, at fornyet anvendelse af grundlovens § 20 i forbindelse med fremtidige traktatændringer kun vil blive aktuelt, såfremt omfanget af de overladte beføjelser ønskes udvidet."

### **3.2.2.2 Lov nr. 352 af 4. juni 1986 om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber (Fællesakten – "EF-Pakken")**

Ved lov nr. 352 af 4. juni 1986 om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber § 1 blev det bestemt, at der i tiltrædelseslovens § 4 skulle indsættes følgende:

"II. Europæisk Fælles Akt af 17. og 28. februar 1986, med undtagelse af dennes afsnit I og III."

Det hedder i bemærkningerne til lovforslaget, Folketingstidende 1985-86, tillæg A, sp. 5047, bl.a.:

”Ved tiltrædelsen af Den europæiske fælles Akt overdrages ikke nye beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder. Der sker derimod en række ændringer af de mere specifikke vilkår for institutionernes udøvelse af deres beføjelser. Optagelse af Den europæiske fælles Akt i § 4 sikrer derfor, at der ikke opstår tvivl om, at institutionerne også med virkning for Danmark kan udøve de beføjelser, som er beskrevet i de grundlæggende traktater med de ændringer, som gennemføres ved Den europæiske fælles Akt.”

I udenrigsministeren og justitsministerens fælles besvarelse af 14. november 1985 af spørgsmål nr. 8 fra Folketingets Markedsudvalg, gengivet i Folketingstidende 1985-86, Tillæg B, sp. 2579 ff., hedder det blandt andet:

”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 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.

Medens § 2 i tiltrædelsesloven som krævet af Grl. § 20 fastlægger omfanget af beføjelser, som overlades, er det karakteristisk, at de organer, som kan udøve beføjelserne, ikke er specificeret. Heri ligger, at institutionerne kan ændres. Endvidere kan det udledes af formuleringen af § 2, at det ikke er fastlagt, hvilke beføjelser de enkelte institutioner skal udøve. En vis omfordeling af beføjelser mellem institutioner kan således ske. Endelig ses det, at traktatens forskellige afstemningsregler ikke er omtalt eller på anden måde fastlåst for fremtiden. Det er f.eks. ikke bestemt, at overladte beføjelser kun kan udøves på de betingelser, som var fastlagt i traktaterne på tidspunktet for Danmarks tiltrædelse.

At tiltrædelsesloven bygger på den forudsætning, at § 20 skal anvendes ved fremtidige ændringer, som indebærer overladelse af yderligere beføjelser, kommer klart frem i bemærkningerne til § 2:

...

I udenrigsøkonomiministerens fremsættelsestale hedder det blandt andet:

...

Under tiltrædelseslovens meget omfattende behandling i folketinget blev der ikke på noget tidspunkt gjort indsigelse mod udformningen af tiltrædelseslovens § 2, lovbemærkningerne, den citerede passus i ministerens fremsættelsestale eller de tilsvarende udsagn i Max Sørensens responsum og justitsministeriets redegørelse.

Det bemærkes i øvrigt, at institutionelle tilpasninger tidligere er foretaget uden anvendelse af Grl. § 20. Således i forbindelse med ratifikation af den 2. budgetændringstraktat i 1976, hvor Parlamentet fik sine nuværende budgetbeføjelser, akten om direkte valg til Parlamentet i 1978 og traktaten om Grækenlands tiltrædelse i 1980.

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.

Det er herved forudsat, at det nævnte mere specifikke traktatgrundlag i sin formulering holder sig inden for rammerne af, hvad art. 235 (eller andre bestemmelser) ville kunne give hjemmel til. En vurdering af, om dette er tilfældet, må tage udgangspunkt i, at de nuværende traktatbestemmelser kun kan benyttes til foranstaltninger, der har en vis tilknytning til det økonomiske liv."

I udenrigsministerens besvarelse af 6. maj 1986 af spørgsmål nr. 1 fra Folketingets Markedsudvalg til lovforslaget, gengivet i Folketingstidende 1985-86, Tillæg B, sp. 2647f., hedder det blandt andet:

*"Spørgsmål 1 af 6. maj fra folketingets markedsudvalg (L 200):*

*"Hvorledes begrundes regeringen, at vedtagelsen af L 200 og B 127 ikke er omfattet af grundlovens § 20, og at der ved Europæisk Fælles Akt ikke overdrages nye beføjelser, men kun er tale om ændringer af mere specifikke vilkår for institutionernes udøvelse af deres beføjelser?"*

*Svar:*

...

Overladelsen af beføjelser til EFs institutioner er sket ved tiltrædelseslovens § 2, der lyder således:

...

Som det fremgår af § 2's ordlyd, er traktatens forskellige afstemningsregler ikke omtalt. Dette muliggør, at en ændring af afstemningsreglerne på visse områder (f.eks. fra enstemmighed til kvalificeret flertal) kan finde sted.

Ved tiltrædelsen af Den europæiske fælles Akt gives institutionerne ikke beføjelser til på nye områder at udstede regler, som forpligter borgerne.

Det er på denne baggrund, at det i bemærkningerne til forslag til lov om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber anføres, at der ved tiltrædelsen af Den europæiske fælles Akt ikke overdrages nye beføjelser, der nødvendiggør en anvendelse af grundlovens § 20.

Det bemærkes i øvrigt, at institutionelle tilpasninger tidligere er foretaget uden anvendelse af grundlovens § 20, f.eks. ved ratifikationerne af den 2. budgetændringstraktat af 1976, hvormed Parlamentet fik tildelt sine nuværende budgetbeføjelser, akten om direkte valg til Parlamentet i 1978 og traktaterne om henholdsvis Grækenlands og Spaniens/Portugals tiltrædelse af EF.”

### **3.2.2.3 Lov nr. 281 af 28. april 1993 om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber (Maastricht-traktaten)**

I lov nr. 281 af 28. april 1993 om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber § 1 er det anført, at der i tiltrædelseslovens § 4 skulle indsættes følgende:

”...

12. Traktat af 7. februar 1992 om den Europæiske Union med tilhørende protokoller og erklæringer med undtagelse af

...

13. Afgørelse af 12. december 1992 om visse problemer, som Danmark har rejst vedrørende traktaten om Den Europæiske Union med tilhørende erklæringer.

...”

Det hedder i bemærkningerne til lovforslaget, Folketingstidende 1992-93, tillæg A, sp. 6697, blandt andet:

”Som fremhævet i bemærkningerne til det samtidigt hermed fremsatte lovforslag om Danmarks tiltrædelse af Edinburgh-Afgørelsen og Maastricht-Traktaten, indebærer tiltrædelsen af Maastricht-Traktaten, at visse beføjelser, der tilkommer danske myndigheder, overlades til EF's institutioner.

Justitsministeriet har i notat af 3. marts 1992 om visse statsretlige spørgsmål ved Danmarks tiltrædelse af Traktaten om Den Europæiske Union gennemgået Maastricht-Traktaten med henblik på at undersøge spørgsmålet om overladelse af beføjelser i henhold til grundlovens § 20. I notatet peges der på en række bestemmelser i Maastricht-Traktaten, som Danmark efter Justitsministeriets vurdering kun kan tilslutte sig under iagttagelse af proceduren i grundlovens § 20.”

Under folketingets forhandlinger i forbindelse med 1. behandlingen af lovforslaget den 11. februar 1993 udtalte formanden for Markedsudvalget, Ivar Nørgaard, blandt andet:

”Der er også enighed om, at hvis der nogensinde skal ændres noget – og tingene kan jo udvikle sig, der kan ske meget i verden, der kan bl.a. ske det, at de central- og østeuropæiske lande kommer med i EF-samarbejdet, og så kan det jo være væsentligt at foretage ændringer – så skal det, både hvad angår indholdet af Maastrichttraktaten og af Edinburghaftalen, for Danmarks vedkommende ske ved folkeafstemning, ...”

Som grundlag for Folketingets behandling af lovforslaget indgik et notat af 3. marts 1992 om visse statsretlige spørgsmål ved Danmarks tiltrædelse af traktaten om Den Europæiske Union udarbejdet af Justitsministeriet. Det hedder i notatet blandt andet:

”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 af en artikel, der udtrykkeligt tager sigte på arbejdsmiljø. 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 ... I bemærkningerne til lovforslaget ... 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 ... 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 blandt andet:

...

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 området, som allerede i dag i medfør af art. 235 eller andre hjemmelsbestemmelser er eller kunne have været inddraget under EF-samarbejdet.”

#### **3.2.2.4 Lov nr. 322 af 6. juni 1998 om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber (Amsterdam-Traktaten)**

I lov nr. 322 af 6. juni 1998 om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber § 2 er det anført blandt andet, at tiltrædelseslovens titel skulle være ”Lov om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber og Den Europæiske Union”, og at der i tiltrædelseslovens § 4 skulle indsættes følgende:

”14. Amsterdamtraktaten om ændring af traktaten om Den Europæiske Union, traktaterne om oprettelse af De Europæiske Fællesskaber og visse tilknyttede akter med tilhørende protokoller og erklæringer, med undtagelse af

...”

Det hedder i bemærkningerne til lovforslaget, Folketingstidende 1997-98, tillæg A, side 239f, blandt andet:

”Amsterdam-Traktaten indebærer, at der for Danmarks vedkommende overlades yderligere beføjelser til EU. Om dette spørgsmål henvises til Justitsministeriets redegørelse af 6. oktober 1997 om visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af Amsterdam-Traktaten. Justitsmini-

steriet konkluderer således, at en dansk tilslutning til Amsterdam-Traktaten nødvendiggør anvendelsen af Grundlovens § 20, selvom der for Danmarks vedkommende alene er tale om meget begrænsede overladelser.”

Som grundlag for Folketingets behandling af lovforslaget indgik en redegørelse for visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af Amsterdam-traktaten. Redegørelsen blev sendt til Folketinget den 6. oktober 1997. I redegørelsen hedder det blandt andet:

### ”2.3.2. Afgrænsning i forhold til grundlovens § 19

#### a) Almindelige bemærkninger.

...

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

...

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

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

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

Der kan være tale om, at der ved traktatændringen alene indsættes en udtrykkelig hjemmelsbestemmelse for at præcisere en kompetence, som den supranationale myndighed allerede har på andet retsgrundlag. I sådanne tilfælde er der ikke tale om en reel udvidelse af den supranationale myndigheds beføjelser, som i stedet må anses for overladt allerede ved den tidligere tilslutning til traktaten. ...

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

Der er således uden anvendelse af grundlovens § 20 gennemført en række ændringer i retsgrundlaget for EF og EU siden Danmarks tiltrædelse i 1972. Som eksempler kan nævnes akten om indførelse af direkte valg til Europa-Parlamentet fra 1979, Europæisk Fælles Akt fra 1986 om bl.a. øget medbestemmelsesret for Europa-Parlamentet og ændring af Rådets afstemningsregler samt

ændring af traktaterne som led i optagelsen af nye medlemsstater (Grækenland i 1979, Spanien og Portugal i 1986 og Finland, Sverige og Østrig i 1995).

...

### **3. Amsterdam-Traktaten og dens forhold til grundloven.**

...

#### **3.3.8. Forbrugerbeskyttelse**

...

Med den ændrede formulering af EF-traktatens artikel 129 A får Rådet udtrykkelig kompetence til at vedtage "foranstaltninger" vedrørende forbrugerbeskyttelse, herunder at udstede umiddelbart anvendelige retsakter.

Som anført ovenfor kan det give anledning til tvivl, om udtrykket "aktioner" i den gældende artikel 129 A omfatter sådanne retsakter. Under hensyn til denne usikkerhed finder Justitsministeriet det rigtigst at lægge til grund, at bestemmelsen ikke hjemler en sådan kompetence.

Det spørgsmål kan herefter rejses, om andre bestemmelser i den gældende EF-traktat, herunder navnlig artikel 235, giver hjemmel til at udstede umiddelbart anvendelige retsakter på området.

Til støtte for, at dette spørgsmål må besvares bekræftende, kan det anføres, at forbrugerbeskyttelse længe har været anerkendt som et hensyn, der kan forfølges som et integreret led inden for andre fællesskabspolitikker. Endvidere bestemmes det i den gældende traktats artikel 3, litra s, at Fællesskabets virke skal indebære "bidrag til styrkelse af forbrugerbeskyttelse".

På den anden side kan det efter Justitsministeriets opfattelse give anledning til tvivl, om den gældende EF-traktat indeholder hjemmel til at udstede bestemmelser, der fremmer forbrugernes ret til at organisere sig for at beskytte deres interesser. En sådan udtrykkelig hjemmel skabes nu ved artikel 129 A.

Det kunne anføres, at der ikke ved bestemmelsen tillægges EF kompetence til egentlig regulering af dette spørgsmål, men alene til at støtte, supplere og overvåge den politik, medlemsstaterne fører. I modsætning til, hvad der gælder for bestemmelserne vedrørende beskæftigelse (jf. ...), er det dog ikke i artikel 129 A udtrykkeligt bestemt, at EF skal respektere medlemsstaternes kompetence, og at der ikke kan ske harmonisering af national lovgivning m.v. Forbeholdet i artikel 129 A om, at vedtagne foranstaltninger ikke er til hinder for, at medlemsstaterne opretholder eller indfører strengere beskyttelsesforanstaltninger, forhindreder således ikke i sig selv, at minimumsbestemmelser kan være umiddelbart anvendelige i Danmark.

Justitsministeriet finder det på denne baggrund rigtigst at antage, at den nye bestemmelse i artikel 129 A forudsætter anvendelse af grundlovens § 20.

...

### **3.3.10. Sanktioner i anledning af krænkelse af demokrati, menneskerettigheder m.v.**

Ved Amsterdam-Traktaten indsættes der som artikel 236 i EF-Traktaten en bestemmelse svarende til artikel F1 i Traktaten om Den Europæiske Union vedrørende sanktioner i anledning af en medlemsstats grove og vedvarende overtrædelser af principperne om demokrati, respekt for menneskerettighederne m.v.

...

Imidlertid indebærer det forhold, at artikel 236 er en del af EF-Traktaten – og dermed det såkaldt overstatslige samarbejde – at det ikke kan udelukkes, at der som led i suspension efter artikel 236 vil kunne udstedes regler, der er umiddelbart anvendelige.

Efter Justitsministeriets opfattelse må det anses for usikkert, om den mulighed, som artikel 236 (eventuelt i kombination med andre hjemmelsbestemmelser) giver for at udstede regler, herunder umiddelbart anvendelige regler, begrundet i demokratitab eller alvorlige krænkelse af menneskerettighederne, indebærer en reel udvidelse af den reguleringskompetence, der i dag tilkommer EF.

Under hensyn til denne usikkerhed finder Justitsministeriet det rigtigst at antage, at bestemmelsen forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

...

### **4. Sammenfattende om Amsterdam-Traktatens forhold til grundlovens § 20**

Som det fremgår ... indeholder Amsterdam-Traktaten for så vidt angår Danmark tre bestemmelser, der forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20. Det drejer sig om artiklerne 6 A, 129 A og 236.

Når der bortses fra disse bestemmelser, er det Justitsministeriets opfattelse, at Amsterdam-Traktaten ikke for Danmarks vedkommende indebærer overladelse af beføjelser efter grundlovens § 20.

På grund af den fortolkningstvivl, der kan knytte sig både til bestemmelserne i de gældende traktater (EF-Traktaten, EKSF- og Euratom-Traktaten) og til bestemmelserne i Amsterdam-Traktaten, kan det imidlertid ikke med fuldstændig sikkerhed afvises, at der på enkelte andre områder kan vise sig at være tale om en vis yderligere, meget begrænset, overladelse af beføjelser.”

I Folketingstidende 1997-98, 2. samling, Tillæg B, er gengivet spørgsmål og Udenrigsministerens svar herpå i forbindelse med folketingets forhandlinger vedrørende

lovforslaget. Det hedder blandt andet i spalte 932ff om et af Udenrigsministeren afgivet mundtligt svar den 28. januar 1998:

*"Spørgsmål (22/12-97):*

Vil regeringen garantere, at der i Danmark afholdes folkeafstemning om resultatet af de ændringer i EU-institutionernes sammensætning og funktionsmåde, som er omtalt i Amsterdamtraktatens protokol om institutionerne?

...

**Udenrigsministeren ...:**

...

Endelig bør jeg sige, at enhver afgørelse om afholdelse af folkeafstemning ved traktatændringer beror på en helt konkret vurdering. Der har jo været tale om en række tilfælde, hvor vi har ændret traktaterne og traktatgrundlaget uden at holde folkeafstemning. Ved de udvidelser, der f.eks. fandt sted, da Sverige, Finland og Østrig blev medlemmer, holdt vi jo ikke nogen folkeafstemning, selv om det også ændrede Kommissionens sammensætning og stemmевægte, så derfor vil svaret ... være, at en stillingtagen til, om der skal holdes folkeafstemning eller ej, vil bero på en konkret vurdering og selvfølgelig på disse ændrings forhold til grundloven.

...

For det andet kan jeg garantere ..., at der vil blive afholdt folkeafstemning, hvis de danske forbehold på nogen måde berøres eller skal ændres ...

... Der kan tænkes ændringer i stemmевægte, som ikke nødvendiggør en folkeafstemning. I denne regerings tid holdt vi jo ikke folkeafstemning, da Sverige blev medlem og man dermed ændrede stemmевægte og ændrede på reglerne for, hvad et kvalificeret flertal eller et blokerende mindretal er."

Det hedder endvidere i Folketingstidende 1997-98, Tillæg B, sp. 1036f, vedrørende et af Udenrigsministeren afgivet skriftligt svar den. 17. december 1997 på et spørgsmål af 23. oktober 1997:

"...

Det bemærkes i den forbindelse, at den omstændighed, at en hjemmelsbestemmelse udvides, ikke indebærer en yderligere overladelse af beføjelser, såfremt den tilsvarende hjemmel allerede gyldigt kan støttes på andre bestemmelser i den gældende traktat, herunder EF-Traktatens artikel 235. I så fald er der alene tale om en omfordeling inden for traktaten og ikke om overladelse af nye beføjelser. Der henvises nærmere til Justitsministeriets redegørelse pkt. 2.3.2.b.

...”

### **3.2.2.5 Lov nr. 499 af 7. juni 2001 om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber og Den Europæiske Union (Nice-Traktaten)**

I lov nr. 499 af 7. juni 2001 om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber og Den Europæiske Union § 2, er det anført blandt andet, at der i tiltrædelseslovens § 4 skulle indsættes følgende:

”15. Nicetraktaten om ændring af traktaten om Den Europæiske Union, traktaterne om oprettelse af De Europæiske Fællesskaber og visse tilknyttede akter med tilhørende protokoller og erklæringer, med undtagelse af

...”

Det hedder i bemærkningerne til lovforslaget, Folketingstidende 2000-01, tillæg A, sp. 5322ff, blandt andet:

#### **”1.1. Nice-traktaten er EU’s udvidelsestraktat**

Formålet med lovforslaget er at gøre det muligt for Danmark at ratificere Nice-traktaten. Med Nice-traktaten er vejen banet for udvidelsen af EU. ...

At Nice-traktaten er en udvidelsestraktat, understreges bl.a. i traktatens præambel (indledning). Her fremhæves den historiske betydning af at bringe det europæiske kontinents deling til ophør. ...

...

#### **1.4. Loven indebærer ratifikation af Nice-traktaten og ændring af tiltrædelsesloven**

...

Lovforslaget indebærer, at Folketinget giver samtykke til, at regeringen på Danmarks vegne kan ratificere Nice-traktaten, jf. grundlovens § 19. ...

Nice-traktaten indebærer ikke, at der for Danmarks vedkommende overlades yderligere beføjelser til EU, jf. grundlovens § 20. Om dette spørgsmål henvises til Justitsministeriets redegørelse af 26. januar 2001 for visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af Nice-traktaten. Justitsministeriet konkluderer, at Danmark kan ratificere Nice-traktaten efter den almindelige bestemmelse i grundlovens § 19.

#### **2. Teknisk gennemgang af Nice-traktaten**

...

### *2.1. Udvidet adgang til flertalsafgørelser*

Med Nice-traktaten overgår en række bestemmelser helt eller delvist fra enstemmighed til kvalificeret flertal.

...

### *2.2. Ændringer i EU's institutioner*

I den til Nice-traktaten knyttede protokol om udvidelsen af Den Europæiske Union foretages ændringer i traktaternes bestemmelser vedrørende Europa-Parlamentet, stemmevægtningen i Rådet og Kommissionen. I slutakten til Nice-traktaten fastlægges i en erklæring den fælles holdning, som EU-landene vil indtage under tiltrædelseskonferencerne i forbindelse med optagelse af nye medlemmer. Erklæringen omfatter fordelingen af pladserne i Europa-Parlamentet, stemmevægtningen i Rådet og sammensætningen af Det Økonomiske og Sociale Udvalg samt Regionsudvalget for et EU med 27 medlemsstater, det vil sige de nuværende medlemslande samt de kandidatlande, som EU har indledt tiltrædelsesforhandlinger med.

Med Nice-traktaten gennemføres desuden ændringer af bestemmelserne vedrørende Domstolen og Retten i Første Instans samt Kommissionens interne organisation. Endelig foretages ændringer i forhold til Revisionsretten, Den Europæiske Investeringsbank og Den Europæiske Centralbank."

Som grundlag for Folketingets behandling af lovforslaget indgik Justitsministeriets redegørelse af 26. februar 2001 for visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af Nice-traktaten. Det hedder i redegørelsen blandt andet:

### **"2.3. Grundlovens § 20.**

...

#### **2.3.2. Afgrænsning i forhold til grundlovens § 19.**

##### **a) Almindelige bemærkninger.**

...

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

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

Dette spørgsmål er relevant i den foreliggende sammenhæng, fordi Danmarks tiltrædelse af bl.a. EF-Traktaten, som Nice-Traktaten ændrer, er sket på grundlag af § 20.

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

Herom bemærkes nærmere følgende:

Overlades det til en mellemfolkelig myndighed at regulere nye emneområder ved retsakter, som i forfatningsretlig forstand har direkte virkning her i landet for f.eks. privatpersoner og virksomheder, vil det være nødvendigt at gennemføre en ny § 20-procedure. Det samme kan være tilfældet, hvis det emnemæssige område ikke udvides, men karakteren af beføjelserne ændres. Det gælder f.eks., hvis den mellemfolkelige myndighed tillægges lovgivningskompetence på et område, hvor myndigheden efter den gældende traktat kun har kompetence til at træffe konkrete afgørelser.

Der kan være tale om, at der ved traktatændringen alene indsættes en udtrykkelig hjemmelsbestemmelse for at præcisere en kompetence, som den mellemfolkelige myndighed allerede har på andet retsgrundlag. I sådanne tilfælde er der ikke tale om en reel udvidelse af den mellemfolkelige myndigheds beføjelser, som i stedet må anses for overladt allerede ved den tidligere tilslutning til traktaten.

Indsættelse af en udtrykkelig hjemmelsbestemmelse i en sådan situation vil derfor ikke gøre en ny anvendelse af grundlovens § 20 påkrævet, jf. nærmere 1992-redegørelsen, side 16 ff., og Henrik Zahle, a.st., side 329. Sidstnævnte sted anføres, at ændringstraktaten "må bedømmes i forhold til den i praksis godkendte fortolkning [af den hidtidige traktat], som gælder på ændringstidspunktet."

Med hensyn til ændringer i sammensætning, procedurer og arbejdsgange m.v. i den mellemfolkelige myndighed bemærkes, at der uden anvendelse af grundlovens § 20 er gennemført en række ændringer i retsgrundlaget for EF og EU siden Danmarks tiltrædelse i 1972. Det gælder f.eks. Budgettraktat II fra 1975, der overførte væsentlige budgetbeføjelser fra Rådet til Europa-Parlamentet, akten om indførelse af direkte valg til Europa-Parlamentet fra 1976, Europæisk Fælles Akt fra 1986 om bl.a. øget medbestemmelsesret for Europa-Parlamentet og ændring af Rådets afstemningsregler samt ændring af traktaterne som led i optagelsen af nye medlemsstater.

Fælles for disse ændringer er, at der ikke var tale om overladelse af nye beføjelser til Unionen, men alene om ændring af reglerne om, hvordan Unionen nærmere skulle udøve beføjelser, som allerede var overladt.

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

Betydningen heraf vil i givet fald være, at der må gennemføres en ny § 20-procedure, selv om der ikke er tale om overladelse af yderligere beføjelser til den

mellemfølgelig myndighed. Der vil altså være tale om en § 20-procedure, der ikke umiddelbart følger af grundloven (da der ikke overlades nye beføjelser), men af en fortolkning af den pågældende § 20-lov, herunder dens forudsætninger.

Spørgsmålet har nærmere været rejst i forbindelse med Nice-Traktatens bestemmelser om Europa-Kommissionens sammensætning. Der henvises til Justitsministeriets notat af 1. december 2000 om forholdet mellem grundlovens § 20 og en mulig ændring af reglerne om Europa-Kommissionens sammensætning (optaget som bilag 2 til redegørelsen) og til pkt. 3.2 nedenfor.

Spørgsmålet om anvendelse af § 20 i forbindelse med ændringer i allerede tiltrådte § 20-overenskomster er i øvrigt udførligt omtalt af Henrik Zahle, a.st., side 328 ff.

...

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

Som anført ovenfor kan den suverænitetsafgivelse, som grundlovens § 20 vedrører, ikke alene bestå i, at det overlades til en mellemføkelig myndighed at udstede retsakter med direkte virkning i Danmark. Der kan også være tale om, at der overlades beføjelser, som ved grundloven er henlagt til regeringen som prærogativer. F.eks. kan der være tale om, at det overlades til mellemføkelige myndigheder med bindende virkning for Danmark at indgå traktater med tredjelande m.v., jf. Højesterets dom i Maastricht-sagen, pkt. 9.2, Alf Ross, a.st., side 408, Max Sørensen, a.st., side 310, og Henrik Zahle, a.st., side 322.

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

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

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

...

### **3. Nice-Traktaten og dens forhold til grundloven.**

...

### **3.2. Ændring af institutionernes organisation, sammensætning og afstemningsregler m.v.**

#### **a) Ændringernes indhold.**

Nice-Traktaten indebærer en række ændringer i institutionernes organisation, sammensætning og afstemningsregler. Disse ændringer berører samarbejdet inden for alle tre søjler.

Ændringerne skal navnlig ses som tilpasninger af traktaterne med henblik på den situation, at Den Europæiske Union – som følge af de optagelsesforhandlinger, der i disse år føres og i de kommende år vil blive ført med de nye ansøgerlande – vil omfatte væsentligt flere medlemsstater end i dag.

Ændringerne består bl.a. i, at man før en række konkrete hjemmelsbestemmelers vedkommende helt eller delvis går fra krav om enstemmighed i Rådet til krav om kvalificeret flertal blandt medlemsstaterne. Der henvises til Udenrigsministeriets besvarelse af 5. januar 2001 af spørgsmål nr. 65 af 13. december 2000 fra Folketingets Europaudvalg (optaget som bilag 3 til redegørelsen), hvor de pågældende bestemmelser nærmere er opregnet.

På de områder, hvor der gælder krav om kvalificeret flertal, er det i traktaten fastlagt, hvilken vægt de enkelte medlemsstaters stemme har (stemmewægt). Også reglerne herom ændres i kraft af den protokol om udvidelse af Den Europæiske Union, der er knyttet til Nice-Traktaten (udvidelsesprotokollen).

Udvidelsesprotokollens artikel 3 ændrer således – med virkning fra 1. januar 2005 – den gældende bestemmelse om stemmewægt i EF-Traktatens artikel 205. Artikel 3 indebærer endvidere som betingelse for, at der foreligger kvalificeret flertal, at der skal være mindst 169 (vægtede) stemmer for det pågældende forslag, og at der skal være et flertal af medlemsstater for forslaget. Endelig bestemmes det, at et medlem af Rådet kan kræve kontrol af, at de medlemsstater, der udgør det kvalificerede flertal, repræsenterer mindst 62 % af Unionens samlede befolkning.

Også reglerne om Europa-Kommissionens sammensætning ændres. I dag er det efter EF-Traktatens artikel 213 således, at Kommissionen består af 20 medlemmer, og at den skal omfatte mindst én statsborger fra hver medlemsstat. De fleste lande – herunder Danmark – har én statsborger som medlem af Kommissionen, mens enkelte lande (Storbritannien, Tyskland, Italien, Frankrig og Spanien) har to statsborgere som medlemmer.

Disse regler ændres efter protokollens artikel 4 fra det tidspunkt, hvor den første Kommission efter datoen for den 27. medlemsstats tiltrædelse af Unionen træder i funktion.

Det fremgår således af protokollen, at antallet af medlemmer af Kommissionen – til den tid – skal være lavere end antallet af medlemsstater, og at Kommissionens medlemmer skal vælges på grundlag af en ordning med ligelig rotation, hvis nærmere detaljer vedtages af Rådet med enstemmighed. Også det samlede antal kommissærer skal fastsættes af Rådet med enstemmighed.

Samtidig ændres på enkelte punkter reglerne om de beføjelser, der tilkommer Kommissionens formand. Det bestemmes således – ved en ændring af EF-Traktatens artikel 217 – at formanden træffer afgørelse om Kommissionens interne organisation for at sikre sammenhæng, effektivitet og kollegialitet i dens arbejde. Endvidere fremgår det, at formanden strukturerer og fordeler Kommissionens ansvarsområder mellem dens medlemmer, at formanden kan ændre fordelingen af kommissærernes ansvarsområder i løbet af en mandatperiode, og at formanden fører tilsyn med de enkelte kommissærers udøvelse af deres hverv. Endelig fremgår det bl.a., at et medlem af Kommissionen skal træde tilbage, hvis formanden efter kollegiets godkendelse anmoder om det.

Endvidere ændres reglerne om domstolssystemets struktur i EU. Ændringerne tager særligt sigte på at smidiggøre traktatens bestemmelser, således at Rådet fremover – med enstemmighed, men uden traktatændring – kan reformere domstolssystemet med henblik på at sætte EF-Domstolen og Retten i Første Instans i stand til at håndtere et stigende antal sager.

Ændringerne indebærer f.eks., at afsnit 2 i EF-Domstolens statut, der indeholder de grundlæggende regler om Domstolens organisation og arbejdsform, kan ændres af Rådet med enstemmighed. Disse regler kan i dag kun ændres ved en egentlig traktatændring.

Efter den nye bestemmelse i EF-Traktatens artikel 220, sammenholdt med artikel 225a, kan Rådet endvidere efter en nærmere fastlagt procedure oprette såkaldte særlige retsinstanser, der på visse særlige områder kan udøve de domstolskompetencer, som allerede fremgår af traktaten. Der kan således ikke tillægges de særlige retsinstanser kompetencer, som ikke allerede efter Traktaten tilkommer EF-Domstolen eller Retten i Første Instans.

Afgørelser, som træffes af de særlige retsinstanser, kan efter nærmere regler indbringes for Retten i Første Instans og EF-Domstolen.

#### **b) Forholdet til grundlovens § 20.**

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

Der er således f.eks. ikke tale om, at EU fremover kan regulere nye emneområder ved retsakter med direkte virkning. I den forbindelse bemærkes særligt, at det som anført under pkt. a) udtrykkeligt fremgår af den nye bestemmelse i EF-Traktatens artikel 220, at de særlige retsinstanser, der fremover kan oprettes, kun kan få tildelt kompetencer, som efter traktaten allerede tilkommer EF-Domstolen eller Retten i Første Instans. Der er således ikke tale om tildeling af nye (herunder supranationale) domstolskompetencer, men om intern omfordeling af allerede eksisterende kompetencer.

Der er heller ikke tale om tildeling af nye supranationale instrumenter til regulering inden for de eksisterende emneområder.

Ændringerne, herunder overgangen på visse områder fra krav om enstemmighed til krav om kvalificeret flertal, indebærer på den baggrund ikke overladelse

af nye beføjelser efter grundlovens § 20 til Den Europæiske Union, jf. herved pkt. 2.3.2.a) og 2.3.2.b) ovenfor.

Det har imidlertid i den offentlige debat været gjort gældende, at de nye regler om Europa-Kommissionens sammensætning alligevel indebærer, at grundlovens § 20 skal anvendes. Som beskrevet ovenfor indebærer disse ændringer bl.a., at antallet af medlemmer af Kommissionen – fra det tidspunkt, hvor den første Kommission efter den 27. medlemsstats tiltrædelse af Unionen træder i funktion – skal være lavere end antallet af medlemsstater, at der skal være tale om en ordning med ligelig rotation, og at de nærmere regler herom skal vedtages af Rådet med enstemmighed.

Der har i den forbindelse været henvist til, at det ved Danmarks tiltrædelse af EF i 1972 og senere skulle have været en dansk forudsætning for at overlade beføjelser til Unionen, at der til enhver tid er en dansk statsborger som medlem af Kommissionen. Det er videre gjort gældende, at denne forudsætning nu bryder med den virkning, at den tidligere overladelse af beføjelser forfatningsretligt må anses for bortfaldet.

Justitsministeriet har taget stilling til dette spørgsmål i et notat af 1. december 2000. I notatet (der er optaget som bilag 2 til denne redegørelse) anføres om det nævnte forudsætningssynspunkt følgende:

**”6.1.** Det fremgår af det, der er anført under pkt. 3-5, at den omhandlede ordning ikke indebærer overladelse af nye beføjelser til EU, og at ordningen efter Justitsministeriets opfattelse heller ikke i øvrigt rejser spørgsmål i forhold til betingelserne i grundlovens § 20.

Som anført under pkt. 1 har det imidlertid været gjort gældende, at en ordning som den omhandlede er i strid med de forudsætninger, som den gældende tiltrædelseslov (med senere ændringer) bygger på, og derfor af den grund vil kræve iagttagelse af proceduren efter § 20.

**6.2.** Forfatningsretlig praksis med hensyn til ændringer i EU-institutionernes organisation, procedure og sammensætning m.v. bygger på den opfattelse, at der kan foretages meget væsentlige ændringer af denne karakter, uden at det – ud fra et forudsætningssynspunkt som det anførte – er påkrævet at anvende grundlovens § 20. Der henvises i den forbindelse til Justitsministeriets redegørelse af 6. oktober 1997 for visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af Amsterdam-Traktaten, side 11.

Som eksempler kan nævnes Budgettraktat II fra 1977, der overførte væsentlige budgetbeføjelser fra Rådet til Europa-Parlamentet, akten fra 1979 om indførelse af direkte valg til Europa-Parlamentet, Europæisk Fælles Akt fra 1986 om bl.a. øget medbestemmelsesret for Europa-Parlamentet og ændring af Rådets afstemningsregler, samt ændring af traktaterne som led i optagelsen af nye medlemsstater.

I overensstemmelse hermed er det i den forfatningsretlige litteratur generelt anført, at ændringer af den nævnte karakter i almindelighed ikke betyder, at § 20 skal iagttages, jf. bl.a. Henrik Zahle, a.st., side 330 f.

Henrik Zahle føjer hertil bl.a. følgende betragtning (a.st., side 33 i):

”Af bemærkningerne vedrørende vetoret og intern omfordeling synes at kunne slutes, at en hvilken som helst ændring af kompetenceforholdene inden for bestående supranationale organisationer kan ske uden anvendelse af grl. § 20. Hvis dette suppleres af den opfattelse, at også en hvilken som helst ændring af den personelle sammensætning og processuelle arbejdsgang i de enkelte institutioner kan ændres uden brug af grl. § 20, forekommer synspunktet imidlertid at blive trukket for langt. En supranational organisation kan underkastes en sådan forandring med hensyn til afstemningsregler og kompetenceplacering, at en fornyet behandling efter grl. § 20 er nødvendig. Den nærmere afgrænsning af denne nødvendighed må bero på den hidtidige traktat og tiltrædelseslov og disses forudsætninger.”

Justitsministeriet er enig i, at det ikke for en principiel betragtning kan udelukkes, at en § 20-lov må fortolkes således, at den overladelse af beføjelser, som følger af loven, er betinget af en bestemt organisation m.v. af den pågældende myndighed. Den nærmere vurdering heraf må som anført af Henrik Zahle bero på den hidtidige traktat og tiltrædelseslov og disses forudsætninger.

**6.3.** Om det konkret foreliggende spørgsmål skal Justitsministeriet herefter bemærke følgende:

Det har siden Danmarks tiltrædelse af EF i 1972 været ordningen, at Danmark har et fast medlem af Kommissionen, jf. nu bestemmelsen i EU-Traktatens artikel 213.

Det fremgår ikke af tiltrædelsesloven, at den overladelse af beføjelser til EU, som følger af loven, er betinget af, at denne ordning opretholdes. Noget sådant fremgår heller ikke af bemærkningerne til forslaget til den oprindelige tiltrædelseslov eller af forslagene til de senere ændringer af denne lov.

Spørgsmålet er herefter, om der på andet grundlag er støtte for en forudsætning af den angivne karakter.

Det har, såvidt det er Justitsministeriet bekendt, ikke i den offentlige debat været nærmere konkretiseret, hvad denne forudsætning skulle bygge på, og der er efter Justitsministeriets opfattelse ikke i øvrigt holdepunkter for en sådan forudsætning. Der henvises i den forbindelse bl.a. til det, der er anført ovenfor om retsopfattelsen i hidtidig praksis.

På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at heller ikke en fortolkning af tiltrædelsesloven, herunder en vurdering af dennes forudsætninger, kan føre til, at en ordning som den omhandlede kræver iagttagelse af proceduren efter grundlovens § 20.”

Justitsministeriet kan henholde sig til det, der er anført i notatet.

Der er således efter Justitsministeriets opfattelse ikke belæg for, at de hidtidige tiltrædelseslove skulle bygge på nogen forudsætning om, at der til enhver tid skal være en dansk statsborger som medlem af Kommissionen. Det har da, så

vidt det er Justitsministeriet bekendt, heller ikke i den offentlige debat været nærmere angivet, hvoraf en sådan forudsætning skulle kunne udledes.

Der kan i den forbindelse være grund til at fremhæve, at Kommissionens medlemmer efter den nævnte bestemmelse i EF-Traktatens artikel 213 udøver deres hverv i fuldkommen uafhængighed og i Fællesskabets almene interesse. Heri ligger bl.a., at kommissærerne, når de først er valgt, ikke kan modtage nogen form for instruktion fra de medlemsstater, hvor de er statsborgere, jf. nærmere pkt. 2 i notatet af 1. december 2000.

Det er således sammenfattende Justitsministeriets opfattelse, at de beskrevne ændringer i institutionernes organisation, sammensætning og afstemningsregler m.v. ikke forudsætter anvendelse af grundlovens § 20.

...

### **3.3.3.7. Kompetence for EF-Domstolen i sager om fællesskabsretlige industrielle ejendomsrettigheder.**

#### **a) Ændringernes indhold.**

Reglerne om, hvilke sagstyper EF-Domstolen kan påkende, findes navnlig i EF-Traktatens artikel 220-245. I overensstemmelse med EF-retten almindelige legalitetsprincip kan Domstolen ikke påkende andre sagstyper end dem, der her er opregnet.

EF-Domstolen har herefter bl.a. ikke kompetence i sager mellem private. Der henvises nærmere til ...

Ved Nice-Traktaten indsættes i EF-Traktatens artikel 229 A en bestemmelse, der giver hjemmel til på området for fællesskabsretlige industrielle ejendomsrettigheder at tillægge Domstolen kompetence i bl.a. sådanne sager. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”Med forbehold af denne traktats øvrige bestemmelser kan Rådet med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet vedtage bestemmelser med henblik på at tillægge Domstolen kompetence i et omfang, der fastsættes af Rådet, til at afgøre tvister vedrørende anvendelsen af retsakter vedtaget på grundlag af denne traktat, hvorved der indføres fællesskabsretlige industrielle ejendomsrettigheder. Rådet henstiller til medlemsstaterne at vedtage disse bestemmelser i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser.”

Til bestemmelsen er der i Nice-Traktatens slutakt optaget en erklæring (nr. 17) med følgende ordlyd:

”Konferencen finder, at artikel 229 A ikke foregriber valget af den domstolsordning, der vil kunne indføres til behandling af retstvister vedrørende anvendelsen af retsakter vedtaget på grundlag af traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, hvorved der indføres fællesskabsretlige industrielle ejendomsrettigheder.”

Om baggrunden for bestemmelsen bemærkes i øvrigt følgende:

Det Europæiske Råd opfordrede på sit møde i Lissabon den 23. og 24. marts 2000 Rådet og Kommissionen til sammen med medlemsstaterne at sikre, at EF-patent er indført inden udgangen af 2001, således at EF-patentbeskyttelsen i Unionen bliver lige så enkel og billig at opnå, og lige så omfattende i sin dækning, som den beskyttelse, der følger af bl.a. Den Europæiske Patentkonvention.

Kommissionen har herefter den 25. august 2000 – med hjemmel i EF-Traktatens artikel 308 – fremlagt et forslag til forordning om et EF-patent. Formålet med forordningen er navnlig at fastsætte de materielle regler om et enhedspatent, der har samme virkning på hele Fællesskabets område.

I forslaget har Kommissionen fremhævet, at det er nødvendigt at give EF-Domstolen kompetence til bl.a. at afgøre tvister mellem private om anvendelsen og gyldigheden af EF-patenter. Forslaget indeholder imidlertid ikke selv regler herom. Det skyldes, at EF-Traktaten som nævnt ovenfor i dag er til hinder for, at der gives Domstolen sådanne kompetencer.

Det tilføjes, at den nye bestemmelse i artikel 229 A ikke i sig selv giver EF-Domstolen (yderligere) kompetencer. Den indebærer alene, at Rådet – med enstemmighed – kan beslutte at tillægge Domstolen kompetencer af f.eks. den anførte karakter. En sådan beslutning skal efter bestemmelsen i givet fald vedtages af medlemsstaterne i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser.

#### **b) Forholdet til grundlovens § 20.**

Justitsministeriet har behandlet forholdet mellem det omhandlede forslag til artikel 229 A og grundlovens § 20 i en notits af 20. november 2000 (optaget som bilag 1 til denne redegørelse).

I notitsen anføres bl.a., at det ikke er muligt at foretage en nærmere vurdering af forholdet til § 20, før der foreligger et udkast til rådsbeslutning efter artikel 229 A. Samtidig anføres, at der vil være tale om overladelse til EF af yderligere (dømmende) beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder, hvis der f.eks. bliver tale om, at EF-Domstolen kan træffe endelig afgørelse i patentsager mellem private, således at dommen har virkning i medlemsstaterne, som var den afsagt af nationale domstole. Det indebærer i givet fald, at proceduren efter grundlovens § 20 skal iagttages.

Med hensyn til spørgsmålet om, på hvilket tidspunkt § 20-proceduren i givet fald skal iagttages, anføres i notitsen følgende:

”3. Spørgsmålet er herefter, hvornår proceduren i § 20 skal iagttages.

Der er umiddelbart to muligheder. Enten skal proceduren iagttages allerede ved tiltrædelsen af den nye traktat – som jo i givet fald vil indeholde hjemmelen til kompetenceudvidelsen – eller også skal proceduren først iagttages på det tidspunkt, hvor Danmark tiltræder en eventuel rådsbeslutning efter artikel 229a.

Herom bemærkes nærmere følgende:

Forslaget til artikel 229a indebærer som nævnt under pkt. 1, at en eventuel rådsbeslutning skal vedtages af de enkelte medlemsstater i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser.

Bestemmelsen medfører således, at de nødvendige forfatningsretlige procedurer i medlemsstaterne efter traktaten først behøver at blive gennemført på det tidspunkt, hvor en rådsbeslutning i givet fald skal tiltrædes af de enkelte lande. Der vil derfor for Danmarks vedkommende kunne træffes en fri og selvstændig beslutning med mulighed for iagttagelse af de procedurer, som grundloven foreskriver.

På den baggrund er grundloven efter Justitsministeriets opfattelse ikke til hinder for, at en § 20-procedure først gennemføres – med den virkning, at de omhandlede (dømmende) beføjelser overlades – på det tidspunkt, hvor en eventuel rådsbeslutning skal tiltrædes. En tilsvarende retsopfattelse blev lagt til grund i forbindelse med gennemførelsen af Maastricht-Traktaten i 1992, jf. nedenfor.

Et andet spørgsmål er, om det – som et alternativ – ville være muligt at gennemføre § 20-proceduren allerede ved tiltrædelsen af den nye traktat med den virkning, at proceduren ikke på ny skulle iagttages på det senere tidspunkt, hvor en rådsbeslutning eventuelt skal tiltrædes.

Dette spørgsmål var fremme i forbindelse med gennemførelsen af Maastricht-Traktaten i 1992, bl.a. i relation til den særlige bestemmelse i traktatens artikel K.9 om overførelse af visse hjemmelsbestemmelser om retlige og indre anliggender fra det mellemstatslige samarbejde i "søjle 3" til det overstatslige samarbejde i "søjle 1". Der kan herom bl.a. henvises til Justitsministeriets notat af 3. marts 1992 om visse statsretlige spørgsmål ved Danmarks tiltrædelse af Traktaten om Den Europæiske Union, pkt. 2.5.3, og Henrik Zahle i Juristen 1992, side 243 ff.

4. Sammenfattende er det således Justitsministeriets opfattelse, at der forfatningsretligt ikke er noget til hinder for, at proceduren efter grundlovens § 20 først iagttages på det tidspunkt, hvor en eventuel rådsbeslutning efter den foreslåede bestemmelse i artikel 229a skal tiltrædes, og at § 20-proceduren derfor ikke behøver at blive iagttaget allerede ved Danmarks tiltræden af den nye traktat."

Justitsministeriet kan henholde sig til det, der er anført i notitsen.

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

Det er for det andet Justitsministeriets opfattelse, at grundloven ikke indebærer, at § 20-proceduren skal iagttages allerede ved tiltrædelsen af Nice-Traktaten. Det vil således være i overensstemmelse med grundloven først at gennemføre proceduren på det tidspunkt, hvor en eventuel rådsbeslutning om at tillægge EF-Domstolen de omhandlede beføjelser skal tiltrædes. En tilsvarende frem-

gangsmåde blev for en række spørgsmåls vedkommende fulgt ved gennemførelsen af 1992-lovforslaget om Danmarks tiltrædelse af Maastricht-Traktaten, jf. Folketingstidende 1991-92, Tillæg B, sp. 1528 ff.

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

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

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

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

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

Sammenfattende er det Justitsministeriets opfattelse, at Danmarks tiltrædelse af den nye bestemmelse i artikel 229 A ikke i sig selv forudsætter overladelse af nye beføjelser til EF, at det er i overensstemmelse med grundloven først at iagttage en § 20-procedure på det tidspunkt, hvor en eventuel rådsbeslutning efter bestemmelsen skal tiltrædes, og at væsentlige grunde taler for at anvende en sådan fremgangsmåde.

#### **4. Sammenfatning.**

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

Formålet med disse overvejelser har navnlig været at afklare, om Nice-Traktaten indebærer en (yderligere) overladelse af beføjelser som omtalt i grundlovens § 20 til Den Europæiske Union, således at den særlige procedure i § 20, stk. 2, skal følges.

På baggrund af gennemgangen af Nice-Traktaten ovenfor under pkt. 3 er det Justitsministeriets opfattelse, at der ikke ved traktaten overlades nye beføjelser

til Den Europæiske Union. Det er endvidere Justitsministeriets opfattelse, at heller ikke andre forhold indebærer, at proceduren i grundlovens § 20, stk. 2, skal iagttages.

Det er derfor sammenfattende Justitsministeriets opfattelse, at Danmark kan ratificere Nice-Traktaten efter den almindelige bestemmelse i grundlovens § 19.”

### **3.2.2.6 Forslag til lov om Danmarks tilslutning til EU's forfatningstraktat (lovforslag nr. L 137, fremsat den 31. marts 2005)**

I forslag til lov om Danmarks tilslutning til EU's forfatningstraktat fremsat af udenrigsministeren den 31. marts 2005 (gengivet i Folketingstidende 2004-05, 2. samling, Tillæg A, sp. 5874ff), hedder det blandt andet:

”§ 1. Traktat af 29. oktober 2004 om en forfatning for Europa med tilknyttede protokoller og erklæringer kan ratificeres på Danmarks vegne.

*Stk. 2.* Regeringen kan ikke uden Folketingets samtykke medvirke til vedtagelse af forslag til europæiske afgørelser om overgang fra enstemmighed til kvalificeret flertal i Rådet eller om overgang fra en særlig lovgivningsprocedure til den almindelige lovgivningsprocedure i medfør af forfatningstraktatens særlige bestemmelser herom.

§ 2. Beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder, kan i det omfang, det er fastsat i de i § 4 nævnte traktater, udøves af Den Europæiske Unions institutioner.

§ 3. Bestemmelserne i de i § 4 nævnte traktater sættes i kraft i Danmark i det omfang, de efter EU-retten er umiddelbart anvendelige i Danmark.

§ 4. Bestemmelserne i § 2 og § 3 vedrører følgende traktater:

1) Traktat af 29. oktober 2004 om en forfatning for Europa, jf. bilag 1, med undtagelse af:

a) ...

b) ...

2) Traktat af 25. marts 1957 om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab, jf. bilag 2, som ændret senest ved traktat af 29. oktober 2004 om en forfatning for Europa.”

Det var i lovforslagets § 10 bestemt, at blandt andet lov nr. 447 af 11. oktober 1972 om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber skulle ophæves.

Af bemærkningerne til lovforslaget, gengivet i Folketingstidende 2004-05, 2. samling, Tillæg A, sp. 5878ff, fremgår det blandt andet:

#### **"4. Forholdet til grundloven m.v.**

Forfatningstraktatens angivelse af EU's beføjelser erstatter den angivelse af beføjelser, som er indeholdt i det hidtidige traktatgrundlag. Dette indebærer i sig selv ingen ændring af de overladte beføjelser. På visse områder betyder forfatningstraktaten imidlertid, at der overlades yderligere beføjelser til EU, således at proceduren i grundlovens § 20 skal følges.

Vedtagelse af lovforslaget kræver derfor enten, at der opnås et flertal på 5/6 af Folketingets medlemmer, eller at der opnås et almindeligt flertal, og at lovforslaget efterfølgende opretholdes af regeringen og ikke forkastes ved en folkeafstemning efter reglerne i grundlovens § 42. Uanset om der opnås flertal på 5/6, vil regeringen sikre, at spørgsmålet om Danmarks ratifikation af forfatningstraktaten bliver forelagt folketingsvælgerne til godkendelse eller forkastelse efter reglerne i grundlovens § 42."

Som grundlag for Folketingets behandling af lovforslaget indgik Justitsministeriets redegørelse af 22. november 2004 for visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af traktat om en forfatning for Europa. Det hedder i redegørelsen blandt andet:

#### **"2.3.2. Afgrænsning i forhold til grundlovens § 19**

##### **2.3.2.1. Almindelige bemærkninger**

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

...

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

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

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

rigets myndigheder, herunder beføjelse til at indgå traktater med andre stater.”

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Et særligt spørgsmål er, om ændringer i den mellemfolkelige myndigheds interne organisation mv. kan indebære, at de forudsætninger, som en tidligere § 20-lov er gennemført under, brister

– med den virkning, at § 20-lovens overladelse af beføjelser forfatningsretligt må anses for bortfaldet.

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

Spørgsmålet har nærmere været rejst i forbindelse med Nice-traktatens bestemmelser om Europa-Kommissionens sammensætning. Der henvises til Justitsministeriets notat af 1. december 2000 om forholdet mellem grundlovens § 20 og en mulig ændring af reglerne om Europa-Kommissionens sammensætning (optaget som bilag 2 til 2001-redegørelsen) og til pkt. 4.3.2 nedenfor. Spørgsmålet om anvendelse af § 20 i forbindelse med ændringer i allerede tiltrådte § 20-overenskomster er i øvrigt udførligt omtalt af Henrik Zahle, a.st., side 273 ff. I den forbindelse anføres bl.a. følgende side 276:

”Af bemærkningerne vedrørende vetoret og intern omfordeling synes at kunne sluttes, at en hvilken som helst ændring af kompetenceforholdene inden for bestående supranationale institutioner kan ske uden anvendelse af grl § 20. Hvis dette suppleres af den opfattelse, at også en hvilken som helst ændring af den personelle sammensætning og processuelle arbejdsgang i de enkelte institutioner kan ændres uden brug af grl § 20, forekommer synspunktet imidlertid at blive trukket for langt. En supranational organisation kan underkastes en sådan forandring med hensyn til afstemningsregler og kompetenceplacering, at en fornyet behandling efter grl § 20 er nødvendig. Den nærmere afgrænsning af denne nødvendighed må bero på den hidtidige traktat og tiltrædelseslov og disses forudsætninger...”

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

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

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

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

Som anført ovenfor kan den suverænitetsafgivelse, som grundlovens § 20 vedrører, ikke alene bestå i, at det overlades til en mellemfolkelig myndighed at udstede retsakter med direkte virkning i Danmark. Der kan også være tale om,

at der overlades beføjelser, som ved grundloven er henlagt til regeringen som prærogativer. F.eks. kan der være tale om, at det overlades til mellemfolkelige myndigheder med bindende virkning for Danmark at indgå traktater med tredjelande mv., jf. Højesterets dom i Maastricht-sagen, Alf Ross, a.st., side 408, Max Sørensen, a.st., side 310, og Henrik Zahle, a.st., side 267.

Overlades det til en mellemfolkelig myndighed som folkeretssubjekt at indgå aftaler med tredjelande mv., vil der ikke være tale om en § 20-situation, hvis de pågældende aftaler i forhold til tredjeland alene er folkeretligt forpligtende for den mellemfolkelige myndighed selv. Det skyldes, at det ikke efter grundloven tilkommer rigets myndigheder at indgå traktater på mellemfolkelige myndigheds vegne (men kun på rigets vegne, jf. grundlovens § 19, stk. 1). Skal aftalerne imidlertid være folkeretligt forpligtende for medlemsstaterne, som var de indgået umiddelbart mellem medlemsstaterne og det pågældende tredjeland mv., vil der som udgangspunkt være tale om overladelse af beføjelser, som forudsætter anvendelse af grundlovens § 20. Justitsministeriet har dog antaget, at det i disse tilfælde også må tillægges betydning, om der f.eks. etableres en ordning, som sikrer, at der i hvert enkelt tilfælde i Danmark kan ske en behandling efter grundloven af den påtænkte aftale, og herunder i fornødent omfang indhentes samtykke fra Folketinget.

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

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

...

### **3. Generelt om forfatningstraktaten**

#### **3.1. Oversigt over forfatningstraktatens indhold**

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

Forfatningstraktaten indebærer en ophævelse af Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, Traktaten om Den Europæiske Union samt visse tilknyttede akter, jf. forfatningstraktatens artikel IV-437. Det forhold, at der i betegnelsen for traktaten indgår udtrykket forfatning, ændrer ikke ved, at også den nye traktat har karakter af en folkeretlig aftale mellem en række stater. I forfatningstraktatens artikel I-1 fastslås det i overensstemmelse hermed bl.a., at Unionen udøver de kompetencer, som medlemsstaterne tildeler den, og det er i traktatens artikel IV-446 fastsat, at denne traktat ratificeres af De Høje Kontraherende Parter (medlemsstaterne) efter deres forfatningsmæssige bestemmelser.

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

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

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

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

I afsnit III fastlægges herudover i artikel I-13 og I-14, på hvilke områder Unionen har enekompetence, og på hvilke områder Unionen deler sin kompetence med medlemsstaterne. I artikel I-12 er der bl.a. fastsat regler om betydningen af, at der på et område er henholdsvis enekompetence og delt kompetence med medlemsstaterne. Det er således i artikel I-12, stk. 1, fastsat, at det kun er Unionen, der kan lovgive og vedtage juridisk bindende retsakter, når Unionen i forfatningstraktaten tildeles enekompetence på et bestemt område, og at medlemsstaterne kun har beføjelse hertil efter bemyndigelse fra Unionen eller med henblik på at gennemføre de retsakter, som Unionen vedtager. Hvis Unionen derimod på et bestemt område ved forfatningstraktaten tildeles en kompetence, som den deler med medlemsstaterne, kan både Unionen og medlemsstaterne lovgive og vedtage juridisk bindende retsakter på det pågældende område, og medlemsstaterne udøver deres kompetence, i det omfang Unionen ikke har udøvet sin kompetence eller er ophørt med at udøve den, jf. artikel I-12, stk. 2. I artikel I-12, stk. 6, er det endvidere fastsat, at omfanget af og de nærmere bestemmelser for Unionens udøvelse af beføjelser fastlægges i de specifikke bestemmelser for de enkelte områder i forfatningstraktatens del III.

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

fastlagt i del III, for at nå et af målene i forfatningstraktaten, og forfatnings-traktaten ikke indeholder fornøden hjemmel hertil.

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

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

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

Forfatningstraktatens del III, afsnit III, har overskriften "Interne politikker og foranstaltninger" og er inddelt i fem kapitler. Kapitel I indeholder Unionens politik i forhold til det indre marked, herunder den fri bevægelighed for bl.a. personer, tjenesteydelser og varer. Hertil kommer bl.a. konkurrenceregler og fiskale bestemmelser. Kapitel II omhandler den økonomiske og monetære politik, og i kapitel III er der fastsat regler om politikker på visse andre områder, herunder landbrug og fiskeri, miljø samt forbrugerbeskyttelse. Kapitel IV har overskriften "Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed" og vedrører Unionens politik inden for en række retlige og indre anliggender. Endelig er der i kapitel V regler om visse områder – f.eks. folkesundhed og kultur – hvor Unionen kan beslutte at gennemføre koordinerende, supplerende eller understøttende tiltag,

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

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

I forfatningstraktatens del III, afsnit VI, om Unionens funktionsmåde er der fastsat en række bestemmelser om Unionens institutioner, herunder om Europa-Parlamentet, Europa-Kommissionen og Ministerrådet. Afsnit VI indehol-

der endvidere visse finansielle bestemmelser samt bestemmelser om såkaldt forstærket samarbejde mellem medlemsstater inden for Unionen.

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

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

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

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

Om de enkelte retsakter kan nærmere oplyses følgende:

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

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

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

En europæisk forordning er en almen gyldig ikke-lovgivningsmæssig retsakt til gennemførelse af lovgivningsmæssige retsakter og visse specifikke bestemmelser i forfatningstraktaten. Det må forventes, at europæiske forordninger vil

blive anvendt i stedet for de retsakter, som Europa-Kommissionen på grundlag af beføjelser tildelt af Rådet hidtil har udstedt i en såkaldt komité-procedure, jf. herved EF-traktatens artikel 202.

En europæisk forordning kan enten være bindende i alle enkeltheder og gælde umiddelbart i hver medlemsstat eller være bindende for enhver medlemsstat, som den er rettet til med hensyn til det tilsigtede mål, men overlade det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen.

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

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

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

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

...

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

#### **4.3.1. Generelt**

##### **a) Forfatningstraktaten**

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

I artikel I-22 etableres hvervet som Det Europæiske Råds formand. Af bestemmelsen fremgår det, at Det Europæiske Råd vælger sin formand for en periode på 2 ½ år med mulighed for genvalg én gang, jf. artikel I-22, stk. 1. Det Europæiske Råds formands opgaver er fastlagt i artikel I-22, stk. 2, og det følger bl.a. heraf, at formanden leder Det Europæiske Råds arbejde, at formanden sikrer forberedelsen og kontinuiteten af Det Europæiske Råds arbejde i samarbejde med bl.a. formanden for Kommissionen, og at formanden bestræber sig på at fremme sammenhold og konsensus i Det Europæiske Råd.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **b) Forholdet til grundloven**

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

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

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

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

### **4.3.2. Særligt om sammensætningen af Europa-Kommissionen**

#### **a) Det nuværende traktatgrundlag**

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

”Artikel 213

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

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

Kun statsborgere i medlemsstaterne kan være medlemmer af Kommissionen.

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

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

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

#### **b) Forfatningstraktaten**

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

”Artikel I-26

...

3. Kommissionens tjenesteperiode er fem år.

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

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

6. Efter udløbet af tjenesteperioden for den første Kommission, jf. stk. 5, skal Kommissionen bestå af et antal medlemmer, herunder formanden for Kommissionen og EU-udenrigsministeren, der svarer til to tredjedele af antallet af medlemsstater, medmindre Det Europæiske Råd med enstemmighed beslutter at ændre dette antal.

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

- a. Medlemsstaterne behandles fuldstændigt ligeligt for så vidt angår fastlæggelsen af rækkefølgen og varigheden af deres statsborgeres medlemskab af Kommissionen; følgelig kan differencen mellem det samlede antal tjenesteperioder varetaget af statsborgere fra to givne medlemsstater aldrig overstige én.

- b. Hver af de på hinanden følgende Kommissioner sammensættes således, at den demografiske og geografiske spredning i samtlige medlemsstater afspejles på tilfredsstillende måde, jf. dog litra a).”

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

### c) Forholdet til grundloven

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

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

Desuden har Justitsministeriet antaget, at en ordning for Kommissionens sammensætning, hvor dens medlemmer vælges ved en ligelig rotation mellem de enkelte medlemsstater, ikke rejser spørgsmål i forhold til gensidighedskravet i grundlovens § 20. Justitsministeriet har endvidere antaget, at en ordning, hvor der ikke til enhver tid er en dansk statsborger som medlem af Kommissionen, ikke er i modstrid med de synspunkter om en forudsætning om demokratisk styreform, der er anført af Højesteret i Maastricht-sagen, jf. nærmere pkt. 4 og 5 i Justitsministeriets notat af 1. december 2000. I overensstemmelse med det anførte skete Danmarks tilslutning til Nice-traktaten, herunder dens bestemmelser om Kommissionens sammensætning, uden at anvende proceduren i grundlovens § 20.

Om forfatningstraktatens artikel I-26 bemærkes herefter følgende:

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

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

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

Om forholdet til grundloven i øvrigt kan følgende anføres:

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

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

#### **4.4. Ændringer inden for Unionens enkelte politikområder**

...

##### **4.4.2. Beskyttelse af personoplysninger**

###### **a) Det nuværende traktatgrundlag**

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

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

###### **b) Forfatningstraktaten**

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

”Artikel I-51

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

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

### **c) Forholdet til grundloven**

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

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

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

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

#### **a) Det nuværende traktatgrundlag**

Efter artikel 18, stk. 2, i EF-traktaten kan Rådet vedtage bestemmelser, der skal gøre det lettere for unionsborgerne at udnytte retten til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område. Det er udtrykkeligt fastsat i artikel 18, stk. 3, at kompetencen efter stk. 2 ikke kan anvendes til at fastsætte bestemmelser om pas, identitetskort, opholdstilladelser eller andre dokumenter, der er sidestillet hermed, og heller ikke bestemmelser om social sikring eller social beskyttelse. Det ensartede pas, der er indført i Unionen, er ikke reguleret med hjemmel i EF-traktaten, men indført ved resolutioner, der er vedtaget af medlemsstaterne på folkeretligt grundlag. I februar 2004 har Kommissionen fremsat et forslag til forordning om standarder for sikkerhedselementer og biometriske identifikatorer i EU-borgernes pas (KOM(2004) 116). Forslaget er fremsat med hjemmel i EF-traktatens afsnit IV, artikel 62, nr. 2, litra a (om standarder og procedurer i forbindelse med grænsekontrol).

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

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

#### **b) Forfatningstraktaten**

I forfatningstraktatens del III, afsnit II, er der i artikel III-125, stk. 2, fastsat en bestemmelse, som giver Unionen mulighed for at vedtage foranstaltninger om bl.a. pas, social sikring og social beskyttelse i forhold til unionsborgere, der udøver deres ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område.

Bestemmelsen i artikel III-125 har følgende ordlyd:

##### ”Artikel III-125

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

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

#### **c) Forholdet til grundloven**

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

Som anført under pkt. a er der allerede i dag med hjemmel i andre bestemmelser i traktatgrundlaget adgang til at regulere en række af de nævnte områder. Bl.a. er der i medfør af EF-traktatens bestemmelser om arbejdskraftens frie bevægelighed gennemført en regulering, der vedrører social sikring af arbejdstagere og deres familiemedlemmer. Reguleringen omfatter også andre persongrupper, idet det er antaget, at EF-traktatens artikel 308 bl.a. giver hjemmel til at vedtage en række foranstaltninger om social sikring af selvstændige er-

hvervsdrivende og studerende. Desuden antages det, at EF-traktatens artikel 62, nr. 2, litra a – der videreføres i forfatningstraktatens artikel III-265, stk. 2, litra b og d – giver hjemmel til at vedtage en række foranstaltninger, der vedrører EU-borgeres pas.

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

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

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

#### **4.4.4. Diplomatisk beskyttelse**

##### **a) Det nuværende traktatgrundlag**

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

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

##### **b) Forfatningstraktaten**

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

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

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

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

### **c) Forholdet til grundloven**

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

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

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

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

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

#### **a) Det nuværende traktatgrundlag**

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

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

#### **b) Forfatningstraktaten**

Forfatningstraktatens artikel III-160 indeholder følgende bestemmelse:

#### ”Artikel III-160

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

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

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

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

#### **c) Forholdet til grundloven**

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

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

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

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

##### **a) Det nuværende traktatgrundlag**

Med Nice-traktaten blev der i EF-traktatens artikel 229 A indsat en bestemmelse, der giver hjemmel til på området for fællesskabsretlige industrielle

ejendomsrettigheder at tillægge EF-Domstolen kompetence i bl.a. sager mellem private.

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

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

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

Der vil imidlertid være tale om overladelse af yderligere (dømmende) beføjelser til EF-Domstolen, hvis der i medfør af artikel 229 A træffes beslutning om, at Domstolen f.eks. skal have kompetence til at træffe endelig afgørelse i patentsager mellem private, således at dommen har virkning i medlemsstaterne, som var den afsagt af nationale domstole. Det vil derfor være nødvendigt at iagttage proceduren efter grundlovens § 20.

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

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

I forlængelse heraf anføres det i 2001-redegørelsen, at væsentlige grunde efter Justitsministeriets opfattelse taler for først at iværksætte § 20-proceduren på det tidspunkt, hvor en rådsbeslutning efter artikel 229 A i givet fald skal tiltrædes. Der peges i den forbindelse bl.a. på, at det på daværende tidspunkt ikke lå fast, hvorledes en ordning efter artikel 229 A i givet fald nærmere skulle udformes. I overensstemmelse med det anførte blev § 20-proceduren ikke iagttaget i forhold til bestemmelsen i artikel 229 A ved Danmarks tilslutning til Nice-traktaten, jf. herved § 4, nr. 15, litra b, i lov om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber og Den Europæiske Union.

## **b) Forfatningstraktaten**

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

”Artikel III-364

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

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

### **c) Forholdet til grundloven**

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

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

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

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

### **4.4.7. Rumpolitik**

#### **a) Det nuværende traktatgrundlag**

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

I Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om Det Europæiske Fællesskabs 6. rammeprogram for forskning, teknologisk udvikling mv. (2002/1513) er det i

den forbindelse bl.a. fastsat, at fællesskabets indsats inden for rumfart har til formål at styrke sammenhængen i de meget store investeringer, der er nødvendige, og at indsatsen vil være koncentreret om forskning i f.eks. satellitbaserede informationssystemer.

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

#### **b) Forfatningstraktaten**

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

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

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

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

#### **c) Forholdet til grundloven**

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

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

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

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

#### **4.4.8. Grænseoverskridende trusler mod sundheden mv.**

##### **a) Det nuværende traktatgrundlag**

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

##### **b) Forfatningstraktaten**

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

##### **c) Forholdet til grundloven**

Med de nævnte tilføjelser vil Unionen bl.a. have adgang til i medfør af forfatningstraktatens artikel III-278 om folkesundhed i europæiske love eller rammelove at vedtage foranstaltninger, der vedrører overvågning af alvorlige grænseoverskridende sundhedstrusler, varsling i tilfælde af sådanne trusler og bekæmpelse heraf, samt foranstaltninger til fastsættelse af høje standarder for kvaliteten og sikkerheden af lægemidler og medicinsk udstyr. Det må i den forbindelse antages, at der med hensyn til foranstaltninger, der vedrører alvorlige grænseoverskridende sundhedstrusler, med forfatningstraktatens artikel III-278 overlades Unionen beføjelser til at udstede regler med direkte virkning i forhold til borgere mv. i medlemsstaterne på et område, hvor Unionen ikke tidligere har haft sådanne beføjelser. Med hensyn til foranstaltninger om kvalitet og sikkerhed af lægemidler mv. må det antages, at der allerede i dag i almindelighed er hjemmel til at vedtage sådanne foranstaltninger efter EF-traktatens artikel 95 om det indre marked, uden at det imidlertid kan udelukkes, at der vil være tilfælde, hvor foranstaltninger om kvalitet og sikkerhed af lægemidler mv. ikke kan siges at vedrøre det indre marked, og hvor der derfor ikke er hjemmel i EF-traktaten til at gennemføre de pågældende foranstaltninger. På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at dansk tilslutning til forfatningstraktatens artikel III-278 forudsætter anvendelse af grundlovens § 20.

...

#### **4.4.10. Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik**

##### **a) Det nuværende traktatgrundlag**

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

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

#### **b) Forfatningstraktaten**

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

##### ”Artikel I-16

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

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

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

##### ”Artikel I-40

1. Den Europæiske Union fører en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, der bygger på udvikling af gensidig politisk solidaritet mellem medlemsstaterne, fastlæggelse af spørgsmål af almen interesse og opnåelse af en stadig stigende konvergens i medlemsstaternes optræden.
2. Det Europæiske Råd definerer Unionens strategiske interesser og fastlægger målene for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Rådet udformer denne politik inden for rammerne af strategiske retningslinier fastlagt af Det Europæiske Råd og i overensstemmelse med del III.
3. Det Europæiske Råd og Rådet vedtager de nødvendige europæiske afgørelser.

4. Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik gennemføres af EU-udenrigsministeren og medlemsstaterne under anvendelse af nationale midler og Unionens midler.

5. Medlemsstaterne rådfører sig med hinanden i Det Europæiske Råd og i Rådet om alle udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål, som er af almen interesse, med henblik på at fastlægge en fælles tilgang. Den enkelte medlemsstat konsulterer før den træffer foranstaltninger på den internationale scene eller indgår forpligtelser, der kan berøre Unionens interesser, de øvrige medlemsstater i Det Europæiske Råd eller i Rådet. Medlemsstaterne sikrer gennem en konvergent optræden, at Unionen kan gøre sine interesser og værdier gældende på den internationale scene. Medlemsstaterne er indbyrdes solidariske.

6. I forbindelse med den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik vedtager Det Europæiske Råd og Rådet europæiske afgørelser med enstemmighed, undtagen i de tilfælde, der er omhandlet i del III. De tager stilling på initiativ af en medlemsstat, på forslag af EU-udenrigsministeren eller på forslag af EU-udenrigsministeren med støtte fra Kommissionen. Der kan ikke vedtages europæiske love eller rammelove.

7. Det Europæiske Råd kan med enstemmighed vedtage en europæisk afgørelse om, at Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal i andre tilfælde end dem, der er omhandlet i del III.

8. Europa-Parlamentet høres regelmæssigt om de vigtigste aspekter og grundlæggende valg i forbindelse med den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Det holdes underrettet om udviklingen heri.

#### Artikel I-41

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

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

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

3. (...)”

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

”Artikel III-294

1. Unionen fastlægger og gennemfører inden for rammerne af principperne og målene for sin optræden udadtil en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, der dækker alle områder af udenrigs- og sikkerhedspolitikken.
2. Medlemsstaterne støtter aktivt og uforbeholdent den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik i en ånd af loyalitet og gensidig solidaritet.

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

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

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

- a) at fastlægge de overordnede retningslinjer
- b) at vedtage europæiske afgørelser, der fastlægger:
  - i) de aktioner, der skal gennemføres af Unionen
  - ii) de holdninger, der skal indtages af Unionen
  - iii) de nærmere bestemmelser for gennemførelsen af de europæiske afgørelser, der vedrører nr. i) og ii)
- c) at styrke det systematiske samarbejde mellem medlemsstaterne om deres politik.

Artikel III-295

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

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

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

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

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

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

”Artikel III-300

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

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

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

a) når det vedtager europæiske afgørelser, der fastlægger en EU-aktion eller en EU-holdning på grundlag af en europæisk afgørelse truffet af Det Europæiske Råd vedrørende Unionens strategiske interesser og mål som nævnt i artikel III-293, stk. 1

b) når det vedtager en europæisk afgørelse, der fastlægger en EU-aktion eller en EU-holdning, på forslag af EU-udenrigsministeren efter en specifik anmodning fra Det Europæiske Råd fremsat på dettes eget eller på EU-udenrigsministerens initiativ

c) når det vedtager en europæisk afgørelse om iværksættelse af en europæisk afgørelse, der fastlægger en EU-aktion eller en EU-holdning

d) når det vedtager en europæisk afgørelse om udpegning af en særlig repræsentant i henhold til artikel III-302.

Hvis et medlem af Rådet erklærer, at det af vitale nærmere anførte årsager, der vedrører den nationale politik, agter at stemme imod vedtagelsen af en

europæisk afgørelse, der skal vedtages med kvalificeret flertal, finder der ikke afstemning sted. EU-udenrigsministeren søger i tæt samråd med den pågældende medlemsstat at opnå en løsning, som den kan acceptere. Hvis der ikke opnås en resultat, kan Rådet med kvalificeret flertal anmode om, at sagen henvises til Det Europæiske Råd med henblik på en enstemmig europæisk afgørelse.

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

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

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

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

”Artikel III-309

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

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

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

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

### **c) Forholdet til grundloven**

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

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

Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitikens særlige karakter kommer bl.a. til udtryk ved, at dette politikområde ikke er omfattet af forfatningstraktatens almindelige bestemmelser i artikel I-13 - I-17 om de forskellige kompetencekategorier for Unionens politikker, jf. den særlige bestemmelse i traktatens artikel I-16 om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

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

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

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

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

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

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

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

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

...

#### **4.5. Visse tværgående bestemmelser**

#### **4.5.1. Indledning**

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

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

...

#### **4.5.3. Unionens tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention**

##### **a) Det nuværende traktatgrundlag**

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

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

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

"Artikel 6

...

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

##### **b) Forfatningstraktaten**

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

I forfatningstraktatens artikel I-9, stk. 2, er det endvidere fastsat, at Den Europæiske Union tiltræder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Denne bestemmelse, der er ny i forhold til det gældende traktatgrundlag, har følgende ordlyd:

"Artikel I-9

...

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

Alle Unionens medlemsstater har tiltrådt Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Efter konventionen er det alene stater, som kan tiltræde konventionen. Ved protokol nr. 14 af 13. maj 2004 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er der imidlertid indsat en bestemmelse i konventionens artikel 59, stk. 2, hvoraf det fremgår, at Unionen kan tiltræde konventionen.

Protokollen træder i kraft, når alle konventionsstater har ratificeret den. Udover protokollens ikrafttræden vil det være nødvendigt at ændre konventionen på en række punkter, inden Unionen kan tiltræde konventionen.

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

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

### **c) Forholdet til grundloven**

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

Unionens tiltrædelse af konventionen og tilknyttede protokoller vil ikke medføre, at Unionen hermed tillægges beføjelser til at vedtage foranstaltninger,

herunder lovgivningsmæssige foranstaltninger, som der ikke i øvrigt er hjemmel til i forfatningstraktaten. Det er således udtrykkeligt angivet i artikel 1-9, stk. 2, at Unionens tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ikke ændrer Unionens beføjelser som fastsat i traktaten.

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

På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at dansk tilslutning til forfatningstraktatens artikel 1-9, stk. 2, forudsætter anvendelse af grundlovens § 20.

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

#### **4.5.4. Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder**

##### **4.5.4.1. Generelt om Charteret om grundlæggende rettigheder**

###### **a) Forfatningstraktaten**

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

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

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

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

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

"Artikel II-111

1. Bestemmelserne i dette charter er rettet til Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer under iagttagelse af nærhedsprincippet samt til medlemsstaterne, dog kun når de gennemfører EU-retten. De respekterer derfor rettighederne, overholder principperne og fremmer anvendelsen heraf i overensstemmelse med deres respektive kompetencer og under overholdelse af grænserne for de kompetencer, der er tildelt Unionen i andre dele af forfatningen.

2. Dette charter udvider ikke anvendelsesområdet for EU-retten ud over Unionens kompetencer og skaber ingen nye kompetencer eller nye opgaver for Unionen og ændrer ikke de kompetencer og opgaver, der er fastlagt i andre dele af forfatningen."

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

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

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

"Artikel II-112

...

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

Af artikel II-113 fremgår endvidere følgende:

"Artikel II-113

Ingen bestemmelse i dette charter må fortolkes som en begrænsning af eller et indgreb i de grundlæggende menneskerettigheder og frihedsrettigheder,

der anerkendes i EU-retten og folkeretten, i de internationale konventioner, som Unionen eller alle medlemsstaterne er parter i, herunder den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, samt i medlemsstaternes forfatninger på disses respektive anvendelsesområder.”

## **b) Forholdet til grundloven**

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

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

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

Om forholdet til grundloven bemærkes desuden:

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

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

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

I den forbindelse bemærkes det, at grundloven ikke er til hinder for, at Danmark påtager sig internationale forpligtelser, der rækker videre end grundlovens frihedsrettigheder. Danmark er således allerede tilsluttet en række kon-

ventioner mv., der indeholder rettigheder, som går videre end grundlovens frihedsrettigheder. Det gælder f.eks. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, der også indeholder regler om, at konventionens bestemmelser kan prøves af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

...

#### **4.5.5. Flexibilitetsbestemmelsen**

##### **a) Det nuværende traktatgrundlag**

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

”Artikel 308

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

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

EF-traktatens artikel 308 kan kun anvendes til at vedtage foranstaltninger, der vedrører politik-områder, som i dag er fastlagt i EF-traktaten (og ikke i EU-traktaten). Det vil sige, at artikel 308 ikke kan anvendes med henvisning til de politikområder, der er fastlagt i EU-traktatens bestemmelser om det såkaldte 2. og 3. søjle-samarbejde.

##### **b) Forfatningstraktaten**

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

”Artikel I-18

1. Såfremt en handling fra Unionens side forekommer påkrævet inden for rammerne af de politikker, der er fastlagt i del III, for at nå et af målene i forfatningen, og forfatningen ikke indeholder fornøden hjemmel hertil, vedtager Ministerrådet med enstemmighed på forslag af Europa-Kommissionen og med Europa-Parlamentets godkendelse passende foranstaltninger hertil.

2. Europa-Kommissionen gør inden for rammerne af proceduren for kontrol med overholdelsen af nærhedsprincippet i artikel I-11, stk. 3, de nationale parlamenter opmærksom på forslag, der fremsættes på grundlag af nærværende artikel.

3. Foranstaltninger, der vedtages på grundlag af denne artikel, kan ikke omfatte harmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser i tilfælde, hvor forfatningen udelukker en sådan harmonisering.”

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

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

### **c) Forholdet til grundloven**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

kel 1-18, at det ikke på forhånd er muligt præcist at angive, i hvilke konkrete tilfælde der vil vise sig at være grundlag for at anvende bestemmelsen.

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

...

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

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

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

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

Det er oplyst, at det negative udfald af folkeafstemninger afholdt i Frankrig og Holland henholdsvis den 29. maj og 1. juni 2005 vedrørende Forfatningstraktaten førte til en stilstand i arbejdet med at reformere EU. Lovforslag nr. L 137 af 31. marts 2005 kom ikke til afstemning i Folketinget og bortfaldt.

#### **3.2.2.7 Lov nr. 321 af 30. april 2008 om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber og Den Europæiske Union (Danmarks ratifikation af Lissabon-traktaten)**

Lov nr. 321 af 30. april 2008 om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber og Den Europæiske Union indeholder blandt andet følgende bestemmelser:

**”§ 1**

*Stk. 1.* Lissabontraktaten ... kan ratificeres på Danmarks vegne.

...

**§ 2**

...

5. I § 4 indsættes som nr. 14:

Lissabontraktaten om ændring af traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab og visse tilknyttede akter med tilhørende protokoller og erklæringer med undtagelse af

...”

Afbemærkningerne til lovforslaget, gengivet i Folketingstidende 2007-08, Tillæg A, side 1991 ff, fremgår det blandt andet:

”Lovforslaget indebærer, at Folketinget giver sit samtykke til, at regeringen på Danmarks vegne kan ratificere Lissabon-traktaten, jf. grundlovens § 19. Lissabontraktaten indebærer ikke, at der for Danmarks vedkommende overlades yderligere beføjelser til EU, jf. grundlovens § 20. Om dette spørgsmål henvises til Justitsministeriets redegørelse af 4. december 2007 for visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af Lissabontraktaten. Proceduren i grundlovens § 20 skal derfor ikke anvendes i forbindelse med nærværende lovforslag.”

Af Udenrigsministeriets redegørelse af 3. december 2007 til Folketinget om Lissabontraktaten fremgår blandt andet:

**”1.2 Lissabon-traktatens opbygning**

Lissabon-traktaten fastholder den sædvanlige opbygning for EU-traktater.

...

Lissabon-traktaten er – ligesom tidligere EU-traktater – en ændringstraktat. Det betyder, at Lissabon-traktaten ændrer de grundlæggende EU-traktater på en række punkter, men erstatter dem ikke. De to grundlæggende EU-traktater, som Lissabontraktaten ændrer, er ”Traktaten om Den Europæiske Union” og ”Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab”.

Selve Lissabon-traktaten består af syv artikler. Hertil kommer en kort præambel.

...

Ifølge præambelteksten understreges det, at Lissabon-traktaten fuldfører den proces, som blev indledt med Amsterdam-traktaten og Nice-traktaten med henblik på at styrke Unionens effektivitet og demokratiske legitimitet og forbedre sammenhængen i dens indsats. Det signaleres således, at der herefter ikke vil være behov for nye traktatændringer i en rum tid fremover.

Lissabon-traktatens artikel 1 indeholder i punkterne 1 til 62 ændringerne til traktaten om Den Europæiske Union, og artikel 2 indeholder i punkterne 1 til 294 ændringerne til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab. ...

Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab skifter med Lissabon-traktaten navn til "Traktaten om den Europæiske Unions funktionsmåde" (TEUF). Dette hænger sammen med Lissabon-traktatens nyskabelse om, at Unionen og Fællesskabet sammenslutes til én enkelt juridisk person, som benævnes "Den Europæiske Union". Lissabon-traktaten indsætter en ny formulering herom i traktaten om Den Europæiske Union artikel 1. Navnet "Det Europæiske Fællesskab" (EF) vil således ikke længere blive anvendt. Som følge heraf foretages der med Lissabon-traktaten en række tekniske ændringer i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

...

De to fremtidige grundlæggende EU-traktater vil således være traktaten om Den Europæiske Union" (TEU) og "Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde" (TEUF)."

Af Justitsministeriets redegørelse af 4. december 2007 for visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af Lissabon-traktaten fremgår blandt andet:

### **"1. Baggrunden for redegørelsen**

...

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

Formålet med disse overvejelser har navnlig været at afklare, hvorvidt Lissabon-Traktaten indebærer overladelse af beføjelser som omtalt i grundlovens § 20 til Unionen, således at den særlige procedure i § 20, stk. 2, skal følges. Endvidere har formålet været at afklare, om Danmarks tilslutning til Lissabon-Traktaten kan rejse andre spørgsmål i forhold til grundloven.

Resultatet af Justitsministeriets overvejelser fremlægges i denne redegørelse.

...

### **3. Generelt om Lissabon-Traktaten**

### 3.1. Oversigt over Lissabon-Traktatens indhold

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

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

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

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

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

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

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

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

EUF-Traktaten vil som den gældende EF-Traktat være ganske omfattende og indeholde blandt andet bestemmelser om Unionens institutioner og om de for-

skellige politikområder, hvor samarbejdet har overstatslig karakter (hidtidige søjle 1). Blandt disse politikområder er bestemmelserne om politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager (hidtidige søjle 3), der med Lissabon-Traktaten bliver overført fra EU-Traktaten til den overstatslige del af EU-samarbejdet.

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

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

...

#### **4. Lissabon-Traktaten og dens forhold til grundloven**

##### **4.1. Indledning og afgrænsning af problemstillingen**

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

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

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

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

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

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

...

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

### 4.2.1. Generelt

#### a) Lissabon-Traktaten

Der gennemføres med Lissabon-Traktaten ændringer af institutionernes organisation og sammensætning samt af afstemningsreglerne. Nogle af disse ændringer omtales i det følgende, idet reglerne om Kommissionens sammensætning behandles særskilt nedenfor under pkt. 4.2.2.

Med Lissabon-Traktaten indsættes en ny bestemmelse i artikel 9 B i EU-Traktaten, hvorved bl.a. hvervet som Det Europæiske Råds formand etableres. Af bestemmelsen fremgår det, at Det Europæiske Råd vælger sin formand for en periode på 2 ½ år med mulighed for genvalg én gang, jf. artikel 9 B, stk. 5.

Det Europæiske Råds formands opgaver er fastlagt i artikel 9 B, stk. 6, og det følger bl.a. heraf, at formanden leder Det Europæiske Råds arbejde, at formanden sikrer forberedelsen og kontinuiteten af Det Europæiske Råds arbejde i samarbejde med bl.a. formanden for Kommissionen, og at formanden bestræber sig på at fremme sammenhold og konsensus i Det Europæiske Råd.

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

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

Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik varetager efter artikel 9 E Unionens fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og bidrager med sine forslag til udformningen af denne politik og gennemfører den som Rådets bemyndigede. Det samme gælder for den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik.

Med hensyn til afstemningsreglerne indebærer Lissabon-Traktaten, at der for en række konkrete hjemmelsbestemmelser ikke længere vil gælde et krav om enstemmighed, men derimod et krav om kvalificeret flertal blandt medlemsstaterne i Rådet. Udenrigsministeriets redegørelse til Folketinget om Lissabon-traktaten indeholder en nærmere oversigt over de pågældende bestemmelser.

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

I tilfælde, hvor Rådet træffer afgørelse på forslag af Kommissionen eller Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik, defineres et kvalificeret flertal som mindst 55 % af Rådets medlemmer, der omfatter mindst 15 af disse og repræsenterer medlemsstater med tilsammen mindst 65 % af Unionens befolkning, jf. EU-Traktatens artikel 9 C, stk. 4. Et blokerende mindretal skal endvidere efter bestemmelsen i artikel 9 C, stk. 4, omfatte mindst 4 rådsmedlemmer, således at et kvalificeret flertal anses for opnået, hvis der ikke foreligger et sådant mindretal på mindst 4 rådsmedlemmer.

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

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

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

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

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

Om bestemmelser i Lissabon-Traktaten, der skaber mulighed for, at Det Europæiske Råd eller Rådet kan beslutte, at afgørelser vedtages med kvalificeret flertal i stedet for enstemmighed, eller at den almindelige lovgivningsprocedure i EUF-Traktatens artikel 251 som ændret ved Lissabon-Traktaten skal anvendes i stedet for en særlig lovgivningsprocedure, henvises til pkt. 4.4.6.

## **b) Forholdet til grundloven**

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

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

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

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

#### **4.2.2. Særligt om sammensætningen af Europa-Kommissionen**

##### **a) Det nuværende traktatgrundlag**

De gældende regler om Europa-Kommissionens sammensætning fremgår af protokol nr. 1 til Nice-traktaten om udvidelsen af Den Europæiske Union, der trådte i kraft den 1. januar 2005, jf. protokollens artikel 4. Ordningen indebærer bl.a., at Kommissionen skal omfatte én statsborger fra hver medlemsstat, idet dette antal dog kan ændres af Rådet med enstemmighed. Herudover indebærer den pågældende ordning bl.a., at antallet af medlemmer af Kommissionen – fra det tidspunkt, hvor den første kommission efter den 27. medlemsstats tiltrædelse af Unionen træder i funktion – skal være lavere end antallet af medlemsstater, at der fra dette tidspunkt skal være tale om en ordning med ligelig rotation, og at de nærmere regler herom skal vedtages af Rådet med enstemmighed.

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

##### **b) Lissabon-Traktaten**

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

”Artikel 9 D

...

3. Kommissionens tjenesteperiode er fem år.

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

Kommissionen udfører sine opgaver i fuldkommen uafhængighed. Kom-  
missionens medlemmer må hverken søge eller modtage instruktioner fra no-  
gen regering, nogen institution, noget andet organ eller nogen anden organi-  
sation, jf. dog artikel 9 E, stk. 2. De afholder sig fra enhver handling, der er  
uforenlig med deres hverv eller udførelsen af deres opgaver.

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

5. Fra den 1. november 2014 skal Kommissionen bestå af et antal medlem-  
mer, herunder formanden for Kommissionen og Unionens højtstående re-  
præsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik, der svarer til to  
tredjedele af antallet af medlemsstater, medmindre Det Europæiske Råd  
med enstemmighed beslutter at ændre dette antal.

Kommissionens medlemmer vælges blandt medlemsstaternes statsborgere  
på grundlag af en ordning med en strengt ligelig rotation mellem medlems-  
staterne, der gør det muligt at afspejle den demografiske og geografiske  
spredning i samtlige medlemsstater. Denne ordning fastsættes med enstem-  
mighed af Det Europæiske Råd i overensstemmelse med artikel 211 a i trak-  
taten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.”

”Artikel 211 a

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

a) Medlemsstaterne behandles fuldstændigt ligeligt for så vidt angår  
fastlæggelsen af rækkefølgen og varigheden af deres statsborgeres medlem-  
skab af Kommissionen; følgelig kan differencen mellem det samlede antal  
tjenesteperioder varetaget af statsborgere fra to givne medlemsstater aldrig  
overstige én.

b) Hver af de på hinanden følgende Kommissioner sammensættes således, at  
den demografiske og geografiske spredning i samtlige medlemsstater af-  
spejles på tilfredsstillende måde, jf. dog litra a).”

Som det fremgår, bygger ordningen for Kommissionens sammensætning på, at  
begrænsningen i antallet af kommissærer udskydes i 5 år fra 2009 til 2014.  
Hvor den gældende ordning pålægger Rådet at fastsætte begrænsningen i Kom-  
missionens størrelse, indebærer Lissabon-traktaten, at Kommissionens størrelse

i selve traktaten fastsættes til 2/3 af antallet af medlemsstater. Det Europæiske Råd vil have adgang til at ændre dette antal. Endelig udbygger bestemmelsen princippet om en ligelig rotation mellem alle medlemsstater. Ordningen indebærer, at der vil være en statsborger fra hver medlemsstat (og herunder en dansk statsborger) i Kommissionen indtil den 31. oktober 2014, og at der fra den 1. november 2014 – når antallet af medlemmer bliver reduceret til at svare til 2/3 af antallet af medlemsstater – i 2 ud af 3 af Kommissionens tjenesteperioder vil være en dansk statsborger i Kommissionen.

### **c) Forholdet til grundloven**

...

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

### **4.3. Ændringer af bestemmelser inden for Unionens enkelte politikområder**

...

#### **4.3.2. Unionsborgeres ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område**

##### **a) Det nuværende traktatgrundlag**

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

Det ensartede pas, der er indført i Unionen, er ikke reguleret med hjemmel i EF-Traktaten, men indført ved resolutioner, der er vedtaget af medlemsstaterne på folkeretligt grundlag. I december 2004 vedtog Rådet en forordning om standarder for sikkerhedselementer og biometriske identifikatorer i pas og rejsedokumenter, som medlemsstaterne udsteder (2252/2004). Forordningen er vedtaget med hjemmel i EF-Traktatens afsnit IV, artikel 62, nr. 2, litra a, (om standarder og procedurer i forbindelse med grænsekontrol).

Ifølge protokol nr. 5 om Danmarks stilling, der er knyttet til Amsterdam-Traktaten, er foranstaltninger, der vedtages i henhold til afsnit IV i EF-Traktaten, ikke bindende for Danmark. Da den nævnte forordning udbygger Schengenreglerne, har Danmark imidlertid truffet beslutning om at gennemføre forordningen i dansk ret, jf. herved artikel 5 i den nævnte protokol. Retsakten gælder ifølge artikel 5 herefter som en folkeretlig forpligtelse mellem Danmark og de øvrige medlemsstater.

For så vidt angår social sikring, kan Rådet efter EF-Traktatens artikel 42 med enstemmighed vedtage de foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed. Rådet har med hjemmel i denne bestemmelse og artikel 308 vedtaget en forordning om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet (forordning nr. 1408/71). Forordningen omfatter også studerende og deres familiemedlemmer. Rådet har med hjemmel i EF-Traktatens artikel 42 og artikel 308 endvidere vedtaget forordning nr. 883/04 om koordinering af de sociale sikringsordninger. Denne forordning omfatter alle personer og vil erstatte forordning nr. 1408/71. Om social sikring henvises i den forbindelse også til pkt. 4.3.5 nedenfor. Rådet har desuden efter EF-Traktatens artikel 137, stk. 1, litra c, mulighed for at vedtage minimumsfor skrifter om arbejdstagernes sociale sikring og sociale beskyttelse.

#### **b) Lissabon-Traktaten**

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

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

##### ”Artikel 18

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

2. Såfremt en handling fra Unionens side viser sig påkrævet for at nå dette mål, og traktaterne ikke indeholder fornøden hjemmel hertil, kan Europa-Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure vedtage bestemmelser, der skal gøre det lettere at udøve de rettigheder, der er nævnt i stk. 1.

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

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

##### ”Artikel 62

(...)

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

Rådet træffer afgørelse med enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet.”

### **c) Forholdet til grundloven**

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

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

Bestemmelsen i EUF-Traktatens artikel 18 præciserer dermed den kompetence, som EU allerede har udøvet på andet grundlag efter EF-Traktatens artikel 308. Der kan således allerede i medfør af det nuværende traktatgrundlag vedtages foranstaltninger om social sikring og social beskyttelse med henblik på at gøre det lettere for unionsborgere at udøve deres ret til at færdes og opholde sig frit.

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

Bestemmelser, der vedtages i medfør af EUF-Traktatens artikel 62, stk. 3, vil ikke være bindende for Danmark, jf. protokol nr. 5 om Danmarks stilling som ændret ved protokol nr. 21 tilknyttet Lissabon-Traktaten. Det følger således bl.a. af del I (artikel 2) i protokollen om Danmarks stilling, at ingen retsakter, der vedtages i henhold til EUF-Traktatens tredje del, afsnit IV, er bindende for eller finder anvendelse i Danmark, jf. herom nedenfor i pkt. 4.3.19. Det følger endvidere af protokollens artikel 4, at Danmark inden 6 måneder efter vedtagelse af forslag, der sigter mod at udbygge Schengenreglerne, skal beslutte, om Danmark vil gennemføre de vedtagne regler som en folkeretlig forpligtelse.

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

### **4.3.3. Diplomatsk beskyttelse**

#### **a) Det nuværende traktatgrundlag**

I EF-Traktatens artikel 20 første led er det fastsat, at enhver unionsborger i tredjelande, hvor den medlemsstat, hvori han er statsborger, ikke er repræsenteret, nyder diplomatisk og konsular beskyttelse fra enhver af de øvrige EU-lan-

des diplomatiske og konsulære myndigheder på samme vilkår som statsborgere i den pågældende medlemsstat. Denne regel tillægger således alle unionsborgere en ret til at få diplomatisk beskyttelse fra andre EU-landes myndigheder på samme vilkår som landets egne borgere. Det er endvidere bl.a. fastsat, at medlemsstaterne indbyrdes udarbejder de nødvendige regler og indleder de påkrævede internationale forhandlinger med henblik på at sikre, at unionsborgere i tredjelande, hvor den medlemsstat, hvori vedkommende er statsborger, ikke er repræsenteret, nyder enhver medlemsstats diplomatiske og konsulære myndigheds beskyttelse på samme vilkår som statsborgere i denne medlemsstat.

Der er således efter EF-Traktatens artikel 20 ikke givet EU kompetence til at vedtage foranstaltninger, der kan sikre en sådan diplomatisk beskyttelse. Disse foranstaltninger skal i stedet fastsættes af medlemsstaterne indbyrdes. Sådanne regler er vedtaget mellem medlemsstaterne ved afgørelse truffet af repræsentanter for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet den 19. december 1995.

#### **b) Lissabon-Traktaten**

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

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

#### **c) Forholdet til grundloven**

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

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

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

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

Det tilføjes, at bestemmelsen i artikel 20, der tillægger unionsborgere en ret til diplomatisk beskyttelse efter de anførte kriterier, efter omstændighederne må antages at kunne have direkte

virkning i forhold til borgere mv. i medlemsstaterne. Dette rejser dog ikke spørgsmål om anvendelse af proceduren i grundlovens § 20, jf. nærmere ovenfor under punkt 3.2. Bestemmelsen er i øvrigt på dette punkt uændret i forhold til de gældende bestemmelser.

#### **4.3.4. Beskyttelse af personoplysninger**

##### **a) Det nuværende traktatgrundlag**

Det nuværende traktatgrundlag indeholder i EF-Traktatens artikel 286 en bestemmelse om institutionernes beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med behandling og fri udveksling af sådanne oplysninger. Bestemmelsen angår alene institutionernes mv. og ikke medlemslandenes behandling og udveksling af sådanne oplysninger. Imidlertid har EF-Traktatens artikel 95 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning af hensyn til det indre marked været anvendt som hjemmelsbestemmelse for flere direktiver om beskyttelse af personoplysninger på EF-Traktatens anvendelsesområde (det vil sige på området for det nuværende 1. søjlesamarbejde).

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

##### **b) Lissabon-Traktaten**

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

”Artikel 16 B

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

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

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

”Artikel 25a

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

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

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

**c) Forholdet til grundloven**

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

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

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

I forhold til EUF-Traktatens tredje del, afsnit IV om et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed følger det imidlertid – som nævnt under pkt. b – af artikel 2 a i protokollen om Danmarks stilling, at Danmark ikke vil være bundet af de regler vedtaget i henhold til EUF-Traktatens artikel 16 B, som vedrører medlemsstaternes behandling af personoplysninger i forbindelse med udøvel-

sen af aktiviteter, der falder inden for EUF-Traktatens tredje del, afsnit IV, kapitel 4 og 5 om retligt samarbejde i straffesager og politisamarbejde.

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

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

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

#### **4.3.5. Social sikring**

##### **a) Det nuværende traktatgrundlag**

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

”Artikel 42

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

a) sammenlægning af alle tidsrum, der i de forskellige nationale lovgivninger tages i betragtning med henblik på at indrømme og opretholde retten til ydelser og på beregning af disse

b) betaling af ydelser til personer, der bor inden for medlemsstaternes områder.

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

## **b) Lissabon-Traktaten**

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

”Artikel 42

Europa-Parlamentet og Rådet vedtager efter den almindelige lovgivningsprocedure de foranstaltninger vedrørende social tryghed, der er nødvendige for at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed, især ved at indføre en ordning, som gør det muligt at sikre vandrende arbejdstagere og selvstændige samt deres ydelsesberettigede pårørende:

a) sammenlægning af alle tidsrum, der i de forskellige nationale lovgivninger tages i betragtning med henblik på at indrømme og opretholde retten til ydelser og på beregning af disse

b) betaling af ydelser til personer, der bor inden for medlemsstaternes områder.

(...)”

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

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

## **c) Forholdet til grundloven**

Som det fremgår af pkt. b, omfatter EUF-Traktatens artikel 42 også selvstændige, og bestemmelsen indebærer dermed en ændring i forhold til den gældende bestemmelse i EF-Traktaten om social sikring i forbindelse med arbejdskraftens fri bevægelighed.

Der er imidlertid ikke med ændringen tale om en udvidelse af Unionens beføjelser, idet der med hjemmel i EF-Traktatens artikel 308 allerede er vedtaget forskrifter om social sikring i forhold til selvstændige. Der kan i den forbindelse også henvises til pkt. 4.3.2 ovenfor. Det vil sige, at der med Lissabon-Traktaten i forhold til artikel 42 alene sker en præcisering af en kompetence, som allerede anses for omfattet af det nuværende traktatgrundlag.

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

Heller ikke det forhold, at der med Lissabon-Traktatens ændring af EF-Traktatens artikel 42 vil gælde krav om kvalificeret flertal – og ikke enstemmighed – i Rådet for at vedtage retsakter efter bestemmelsen, indebærer efter Justitsministeriets opfattelse, at det er nødvendigt at følge proceduren i grundlovens § 20. Der henvises i den forbindelse bl.a. til det, der er anført under pkt. 2.3.2.1 om overgang fra krav om enstemmighed til krav om flertal.

#### **4.3.6. Administrative foranstaltninger om kapitalbevægelser og betalinger, herunder indefrysning af midler**

##### **a) Det nuværende traktatgrundlag**

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

EF-traktatens artikel 60 og 301 giver hjemmel til at vedtage foranstaltninger, der afbryder eller indskrænker de økonomiske forbindelser med et eller flere tredjelande. Unionen har med hjemmel heri og i EF-Traktatens artikel 308 vedtaget forordninger om indefrysning af midler tilhørende bestemte personer og grupper, der har forbindelse med tredjelande, og som må anses for involveret i terrorhandlinger. Det er i den forbindelse antaget, at artikel 60, 301 og 308 i EF-Traktaten alene giver hjemmel til at gennemføre sådanne tiltag over for personer eller enheder, som har forbindelse til tredjelande eller på anden måde er direkte omfattet af de udenrigspolitiske aspekter af Unionens fælles holdninger.

##### **b) Lissabon-Traktaten**

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

”Artikel 61 H

Hvis det er nødvendigt for at nå målene i artikel 61 for så vidt angår forebyggelse og bekæmpelse af terrorisme og dermed beslægtede aktiviteter, fastsætter Europa-Parlamentet og Rådet ved forordning efter den almindelige lovgivningsprocedure en ramme for administrative foranstaltninger vedrørende kapitalbevægelser og betalinger, herunder indefrysning af midler, finansielle aktiver eller økonomiske gevinster, der tilhører, ejes eller besiddes af fysiske eller juridiske personer, grupper eller ikkestatslige enheder.

Rådet vedtager på forslag af Kommissionen foranstaltninger for at gennemføre den i stk. 1 nævnte ramme.

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

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

### **c) Forholdet til grundloven**

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

EUF-Traktatens artikel 61 H indebærer, at Unionen også får beføjelse til – med henblik på forebyggelse og bekæmpelse af terrorisme og dermed beslægtede aktiviteter – at vedtage administrative foranstaltninger vedrørende kapitalbevægelser og betalinger, der retter sig mod personer eller enheder, som ikke har forbindelse til tredjelande eller på anden måde er direkte omfattet af de udenrigspolitiske aspekter af Unionens fælles holdninger. Det vil sige, at foranstaltninger, som vedtages efter EUF-Traktatens artikel 61 H, og som kan have direkte virkning i medlemsstaterne, vil kunne være rettet mod personer, som er involveret i terrorisme eller beslægtede aktiviteter, der vedrører forhold inden for Unionen.

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

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

Heller ikke bestemmelsen i EUF-Traktatens artikel 188 K om såkaldte restriktive foranstaltninger, der har forbindelse til Unionens udenrigspolitiske aspekter, forudsætter efter Justitsministeriets opfattelse anvendelse af proceduren i grundlovens § 20. Det skyldes, at der som anført under pkt. a antages allerede i medfør af EUF-Traktatens artikel 60, 301 og 308 at være hjemmel til at vedtage administrative foranstaltninger i form af bl.a. indefrysning af midler over for personer eller enheder, som har forbindelse til tredjelande eller på anden måde er direkte omfattet af de udenrigspolitiske aspekter af Unionens fælles holdninger.

...

#### **4.3.11. Energipolitik**

##### **a) Det nuværende traktatgrundlag**

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

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

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

##### **b) Lissabon-Traktaten**

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

”Artikel 176 A

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

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

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

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

3. (...)”

### **c) Forholdet til grundloven**

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

Det vil sige, at EUF-Traktatens artikel 176 A alene betyder, at der etableres et udtrykkeligt hjemmelsgrundlag for Unionen på et område, som Unionen allerede antages at have hjemmel til at regulere.

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

...

## **4.3.15. Samarbejde med tredjelande og humanitær bistand**

### **a) Det nuværende traktatgrundlag**

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

Efter artikel 177 og artikel 179 i EF-Traktaten kan Rådet vedtage de nødvendige foranstaltninger med henblik på at fremme en bæredygtig økonomisk og social udvikling i udviklingslandene og særlig i de mest ugunstigt stillede blandt disse, en harmonisk og gradvis integration af udviklingslandene i verdensøkonomien og bekæmpelse af fattigdommen i udviklingslandene. Unionen har efter EF-Traktatens artikel 181 kompetence til at indgå aftaler med tredjelande som led i udviklingssamarbejdet. Efter EF-Traktatens artikel 181 A kan Unionen endvidere iværksætte samarbejdsaktioner med tredjelande på det økonomiske, finansielle og tekniske område, og Unionen kan vedtage foranstaltninger, der er nødvendige til gennemførelse heraf.

Inden for området humanitær bistand er der med hjemmel i EF-Traktatens artikel 179 (om økonomisk og social udvikling i udviklingslandene) og 181 A (om samarbejde med tredjelande) vedtaget Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af et stabilitetsinstrument (forordning nr. 1717/06). Forordningens mål er, at Fællesskabet skal træffe foranstaltninger vedrørende udviklingssamarbejde og finansielt, økonomisk og teknisk samarbejde med tredjelande, herunder særligt ved i en eksisterende eller begyndende krisesituation i et tredjeland at bidrage til stabilitet ved en effektiv indsats. Denne forordning

supplerer Rådets forordning om humanitær bistand (forordning nr. 1257/96), som senest ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 1882/03, der bl.a. stiller finansielle ressourcer til rådighed for et langsigtet samarbejde med udviklingslandene. Endvidere er der i medfør af artikel 179 vedtaget Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af et instrument til finansiering af udviklingssamarbejde (forordning nr. 1905/06). Det fremgår heraf bl.a., at der er fastsat en vejledende finansiell bevilling for perioden 2007-2013 på 16.897 mio. euro til finansiering af bl.a. tematiske programmer i udviklingslandene.

#### **b) Lissabon-Traktaten**

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

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

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

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

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

Endelig indsættes der i EUF-Traktatens kapitel om humanitær bistand en særskilt hjemmelsbestemmelse i artikel 188 J om humanitær bistand, hvoraf det bl.a. følger, at Unionen i specifikke situationer kan yde bistand, hjælp og beskyttelse til befolkninger i tredjelande, der er ofre for naturkatastrofer eller menneskeskabte katastrofer, med henblik på opfyldelse af de humanitære behov, der opstår i disse forskellige situationer.

#### **c) Forholdet til grundloven**

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

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

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

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

#### **4.3.16. Internationale aftaler**

##### **a) Det nuværende traktatgrundlag**

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

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

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

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

##### **b) Lissabon-Traktaten**

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

”Artikel 188 L

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

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

Under pkt. 2.3.2.3. omtales det bl.a., at der i EF-Domstolens praksis foreligger udtalelser, der mest nærliggende må forstås således, at medlemsstaterne ikke bliver direkte forpligtet i forhold til tredjeland mv., når Fællesskabet i henhold til EF-Traktaten indgår aftaler med et tredjeland eller en international organisation. Det taler for, at bestemmelsen om internationale aftaler i EUF-Traktatens artikel 188 L, stk. 2 – hvorefter Unionens aftaler er bindende for bl.a. medlemsstaterne – i overensstemmelse med disse udtalelser må forstås således, at sådanne aftaler er bindende for medlemsstaterne i forhold til Unionen, men ikke i forhold til det pågældende tredjeland mv.

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

### **c) Forholdet til grundloven**

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

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

Fællesskabets nuværende kompetence til at indgå internationale aftaler er kodificeret i EUF-Traktatens artikel 188 L. Bestemmelsen indebærer således alene, at der etableres et udtrykkeligt hjemmelsgrundlag for Unionens adgang til at

indgå aftaler med tredjelande eller internationale organisationer, der svarer til den adgang til at indgå internationale aftaler, som Unionen ifølge EF-domstolens praksis allerede har i dag.

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

#### **4.3.17. Solidaritetsbestemmelsen**

##### **a) Lissabon-Traktaten**

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

”Artikel 188 R

1. Unionen og dens medlemsstater handler i fællesskab på et solidarisk grundlag, hvis en medlemsstat udsættes for et terrorangreb eller er offer for en naturkatastrofe eller en menneskeskabt katastrofe. Unionen tager alle de instrumenter i brug, der står til dens rådighed, herunder de militære midler, medlemsstaterne stiller til dens rådighed, med henblik på:

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

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

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

I forbindelse med dette stykke og med forbehold af artikel 207 bistås Rådet af Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komité med støtte fra de organer, der er oprettet som led i den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik, og af den komité, der er nævnt i artikel 61 D, der, når det er relevant, forelægger Rådet fælles udtalelser.

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

I erklæring nr. 37, som er tilknyttet Lissabon-Traktaten, er der anført følgende:

”Med forbehold af de foranstaltninger, som Unionen vedtager for at opfylde sin solidaritetsforpligtelse over for en medlemsstat, der udsættes for et terrorangreb eller er offer for en naturkatastrofe eller en menneskeskabt katastrofe, er det ikke hensigten med nogen af bestemmelserne i artikel 188 R at anfægte andre medlemsstaters ret til at vælge de mest passende midler til at opfylde deres egen solidaritetsforpligtelse over for den pågældende medlemsstat.”

Desuden er der i erklæring nr. 48, der er tilknyttet protokol nr. 21 om Danmarks stilling, bl.a. anført følgende:

”Konferencen bemærker desuden, at Danmark på grundlag af erklæringen fra konferencen til artikel 188 R erklærer, at dansk deltagelse i tiltag eller retsakter i henhold til artikel 188 R vil ske i overensstemmelse med del I og del II i protokollen om Danmarks stilling.”

#### **b) Forholdet til grundloven**

Som det fremgår af erklæring nr. 48, vil en afgørelse efter artikel 188 R alene finde anvendelse for Danmark, i det omfang dette er i overensstemmelse med bestemmelserne i protokollen om Danmarks stilling i forhold til samarbejde inden for forsvarsområdet og inden for EUF-Traktatens tredje del, afsnit IV, om et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

I praksis vil dette efter Justitsministeriets opfattelse indebære, at de bestemmelser i afgørelser i medfør af artikel 188 R, der vil finde anvendelse for Danmark, vil angå foranstaltninger, der som udgangspunkt også vil kunne gennemføres efter EUF-Traktatens artikel 176 C om samarbejde inden for civilbeskyttelsesområdet i forbindelse med naturkatastrofer mv. Det kan dog næppe udelukkes, at de bestemmelser, der vil finde anvendelse også for Danmark, vil kunne indeholde elementer om samarbejde, der rækker ud over civilbeskyttelsesemner. Imidlertid må det antages, at det i så fald vil dreje sig om foranstaltninger, som vedrører samarbejde mellem medlemsstaternes myndigheder, og som ikke vil kunne have direkte virkning i forhold til borgere mv. i medlemsstaterne.

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

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

melse med protokollen om Danmarks stilling ikke deltager i – ville indebære overladelse af beføjelser omfattet af grundlovens § 20.

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

#### **4.3.18. Kompetence for EU-domstolen i sager om EU-retlige tvister om intellektuelle ejendomsrettigheder**

##### **a) Det nuværende traktatgrundlag**

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

”Artikel 229 A

Med forbehold af denne traktats øvrige bestemmelser kan Rådet med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet vedtage bestemmelser med henblik på at tillægge Domstolen kompetence i et omfang, der fastsættes af Rådet, til at afgøre tvister vedrørende anvendelsen af retsakter vedtaget på grundlag af denne traktat, hvorved der indføres fællesskabsretlige industrielle ejendomsrettigheder. Rådet henstiller til medlemsstaterne at vedtage disse bestemmelser i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser.”

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

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

##### **b) Lissabon-Traktaten**

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

”Artikel 229 A

Med forbehold af traktaternes øvrige bestemmelser kan Rådet med enstemmighed efter en særlig lovgivningsprocedure og efter høring af Europa-Parlamentet vedtage bestemmelser med henblik på at tillægge Den Europæiske Unions Domstol kompetence i et omfang, der fastsættes af Rådet, til at afgøre tvister vedrørende anvendelsen af retsakter vedtaget på grundlag af

traktaterne, hvorved der indføres europæiske intellektuelle ejendomsrettigheder. Disse bestemmelser træder i kraft, når medlemsstaterne har godkendt dem i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser.”

### **c) Forholdet til grundloven**

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

...

### **4.3.20. Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik**

#### **a) Det nuværende traktatgrundlag**

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

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

#### **b) Lissabon-Traktaten**

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

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

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

”Artikel 11

1. Unionens kompetence inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik omfatter alle udenrigspolitiske områder samt alle spørgsmål vedrørende Unionens sikkerhed, herunder gradvis udførelse af en fælles forsvarspolitik, der kan føre til et fælles forsvar.

Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik er underlagt særlige regler og procedurer. Den fastlægges og gennemføres af Det Europæiske Råd og Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed, medmindre andet er fastsat i traktaterne. Vedtagelse af lovgivningsmæssige retsakter er udelukket. Denne politik gennemføres af Unionens højtstående repræsentant for udenrigs- og sikkerhedspolitik og af medlemsstaterne i overensstemmelse med traktaterne. Europa-Parlamentets og Kommissionens specifikke rolle

på dette område er fastlagt i traktaterne. Den Europæiske Unions Domstol har ingen kompetence med hensyn til disse bestemmelser, bortset fra dens kompetence til at kontrollere overholdelsen af artikel 25b i denne traktat og prøve lovligheden af visse afgørelser, jf. artikel 240a, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

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

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

”Artikel 13

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

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

Herudover kan bl.a. nævnes bestemmelsen i artikel 14, hvorefter Rådet vedtager de nødvendige afgørelser, hvis en international situation kræver en operationel aktion fra Unionens side. Disse afgørelser forpligter medlemsstaterne i deres stillingtagen og handlinger, jf. artikel 14, stk. 2.

Bestemmelsen i EU-Traktatens artikel 15 fastsætter, at Rådet kan vedtage afgørelser, der fastlægger Unionens tilgang til et bestemt spørgsmål af geografisk eller tematisk karakter. Medlemsstaterne drager omsorg for, at deres nationale politik er i overensstemmelse med Unionens holdninger.

Om proceduren for vedtagelse af afgørelser, der er nødvendige for fastlæggelse og iværksættelse af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, jf. EU-Traktatens artikel 11-13, er der i artikel 15 b, stk. 1, nærmere fastsat følgende:

”Artikel 15b

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

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

I EU-Traktatens artikel 24 er det fastsat, at Unionen kan indgå aftaler med en eller flere stater eller internationale organisationer på de områder, der hører under kapitlet om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

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

Efter bestemmelserne i EU-Traktatens artikel 11, stk. 1, og EUF-Traktatens artikel 240 a har Den Europæiske Unions Domstol ikke kompetence i sager vedrørende den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, herunder den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik. Domstolen kan dog kontrollere overholdelsen af EU-Traktatens artikel 25 b (om afgrænsningen til andre samarbejdsområder) og prøve lovligheden af afgørelser om restriktive foranstaltninger over for fysiske eller juridiske personer, som er vedtaget i tilknytning til den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

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

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

### **c) Forholdet til grundloven**

I de redegørelser, som Justitsministeriet i 1992, 1997 og 2001 har afgivet i forbindelse med Danmarks tilslutning til ændringer i EU's traktatgrundlag, er det nærmere angivet, hvorfor EU's såkaldte 2. søjle-samarbejde om en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik ikke er omfattet af grundlovens § 20. Der er i den forbindelse bl.a. lagt vægt på, at der ikke inden for samarbejdet i 2. søjle er

hjemmel til at udstede retsakter, der har direkte virkning i forhold til borgere mv. i medlemsstaterne.

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

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

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

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

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

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

Som anført under pkt. 2.3.2.3. vil der som udgangspunkt være tale om overladelse af beføjelser, som forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20, hvis aftaler indgået af en mellemfolkelig myndighed er folkeretligt forpligtende for medlemsstaterne, som var de indgået af medlemsstaterne og det pågældende tredjeland mv. I den forbindelse omtales det under pkt. 2.3.2.3.

bl.a. også, at der i EF-Domstolens praksis foreligger udtalelser, der mest nærliggende må forstås således, at medlemsstaterne ikke bliver direkte forpligtet i forhold til tredjeland mv., når Fællesskabet i henhold til EF-Traktaten indgår aftaler med et tredjeland eller en international organisation. Det taler for, at den generelle bestemmelse om internationale aftaler i EUF-Traktatens artikel 188 L, stk. 2 – hvorefter Unionens aftaler er bindende for bl.a. medlemsstaterne – i overensstemmelse med disse udtalelser må forstås således, at sådanne aftaler er bindende for medlemsstaterne i forhold til Unionen (og ikke i forhold til det pågældende tredjeland mv.), jf. herom også ovenfor i pkt. 4.3.16. om internationale aftaler.

Særligt med hensyn til det nuværende 2. søjle-samarbejde er det lagt til grund, at det er Unionen som sådan – og ikke de enkelte medlemsstater – der over for det pågældende tredjeland mv. bliver bundet af de aftaler, som Unionen indgår, jf. 2001-redegørelsen, side 27. Der ses ikke med Lissabon-Traktaten at være grundlag for at antage, at der skulle være tilsigtet en ændring på dette punkt. Bestemmelsen i EU-Traktatens artikel 14, stk. 2 – hvorefter afgørelser truffet i medfør af artikel 14, stk. 1, forpligter medlemsstaterne i deres stillingtagen og handlinger – er derimod efter Justitsministeriets opfattelse med til at bestyrke en antagelse om, at Unionens aftaler inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik ikke binder medlemsstaterne i forhold til det pågældende tredjeland mv. Denne bestemmelse bygger således efter sin ordlyd på en forudsætning om, at Unionen inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik handler på vegne af Unionen som sådan (og ikke på vegne af de enkelte medlemsstater, som var det medlemsstaterne, der handlede overfor et tredjeland mv. i forbindelse med bl.a. indgåelse af folkeretlige forpligtelser).

På den anførte baggrund må det efter Justitsministeriets opfattelse antages, at Unionen ved indgåelse af aftaler med tredjeland mv. som led i den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik ikke binder medlemsstaterne folkeretligt i forhold til det pågældende tredjeland mv., som var en sådan aftale indgået af medlemsstaterne.

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

#### **4.4. Visse tværgående bestemmelser**

...

##### **4.4.2. Princippet om EU-rettens forrang**

###### **a) Det nuværende traktatgrundlag**

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

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

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

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

#### **b) Lissabon-Traktaten**

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

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

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

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

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

#### **c) Forholdet til grundloven**

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **4.4.3. Unionens tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention**

##### **a) Det nuværende traktatgrundlag**

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

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

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

"Artikel 6

...

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

## b) Lissabon-Traktaten

Med Lissabon-Traktaten fastsættes det i EU-Traktatens artikel 6, stk. 3, at de grundlæggende rettigheder, som de er garanteret ved Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, og som de følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner, udgør generelle principper i EU-retten. Bestemmelsen svarer til indholdet af den gældende bestemmelse i EU-Traktatens artikel 6, stk. 2, således som sidstnævnte bestemmelse fortolkes af EF-Domstolen.

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

”Artikel 6

...

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

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

”Artikel 188 N

...

8. ...

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

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

Der er med Lissabon-Traktaten vedtaget en protokol om Unionens tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention som vedrører EU-Traktatens artikel 6, stk. 2. Det fremgår af protokollens artikel 1, at aftalen om Unio-

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

Medlemsstaterne vil på grundlag af Unionens tiltrædelse være forpligtet til at respektere konventionen og tilknyttede protokoller. Imidlertid vil denne EU-retlige forpligtelse ikke berøre den enkelte medlemsstats mulighed for selv at tage stilling til spørgsmål om forholdet mellem medlemsstaten og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention i tilfælde, der falder uden for EU-rettens anvendelsesområde. Det fremgår af protokollen vedrørende EU-Traktatens artikel 6, stk. 2, at Unionens tiltrædelse af konventionen ikke vil indebære ændringer i forhold til de eventuelle forbehold, som medlemsstaterne har taget i forbindelse med deres tiltrædelse af konventionen eller de efterfølgende protokoller.

### **c) Forholdet til grundloven**

Lissabon-Traktatens indføjelser af et nyt stk. 2 i EU-Traktatens artikel 6 indebærer, at Unionen – som noget nyt i forhold til det nuværende traktatgrundlag – får adgang til at tiltræde Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og tilknyttede protokoller.

Unionens tiltrædelse af konventionen og tilknyttede protokoller vil ikke medføre, at Unionen hermed tillægges beføjelser til at vedtage foranstaltninger, herunder lovgivningsmæssige foranstaltninger, som der ikke i øvrigt er hjemmel til i traktaterne. Det er således udtrykkeligt angivet i artikel 6, stk. 2, at Unionens tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ikke ændrer Unionens beføjelser som fastsat i disse traktater.

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

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

For Danmarks vedkommende vil dette således betyde, at der – under iagttagelse af de nødvendige forfatningsretlige procedurer – kan træffes en selvstændig, dansk beslutning om, hvorvidt Danmark kan godkende en rådsafgørelse

om Unionens tiltræden til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention mv. Det vil dermed kræve en dansk beslutning for, at de allerede fastsatte regler i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention mv. inden for EU-rettens anvendelsesområde i givet fald får direkte virkning for borgere mv. i Danmark.

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

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

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

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

#### **4.4.4. Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder**

##### **4.4.4.1. Generelt om Charteret om grundlæggende rettigheder**

###### **a) Lissabon-Traktaten**

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

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

”Artikel 6

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

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

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

(...)"

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

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

Rettighederne er inddelt i 6 afsnit: "værdighed", "friheder", "ligestilling", "solidaritet", "borgerrettigheder" og "retfærdighed i retssystemet". Af konkrete rettigheder kan bl.a. nævnes forbud mod tortur, ret til at indgå ægteskab, yttrings- og informationsfrihed, ret til uddannelse, forbud mod diskrimination på grund af race, religion mv., ret til sunde arbejdsforhold og ret til en retfærdig og offentlig rettergang.

I charterets afsnit VII om "almindelige bestemmelser vedrørende fortolkning og anvendelse af chartret" er der fastsat følgende i artikel 51:

#### "Artikel 51

1. Bestemmelserne i dette charter er rettet til Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer under iagttagelse af nærhedsprincippet samt til medlemsstaterne, dog kun når de gennemfører EU-retten. De respekterer derfor rettighederne, overholder principperne og fremmer anvendelsen heraf i overensstemmelse med deres respektive kompetencer og under overholdelse af grænserne for de kompetencer, der er tildelt Unionen i traktaterne.

2. Dette charter udvider ikke anvendelsesområdet for EU-retten ud over Unionens kompetencer og skaber ingen nye kompetencer eller nye opgaver for Unionen og ændrer ikke de kompetencer og opgaver, der er fastlagt i traktaterne."

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

Bestemmelsen i charterets artikel 52, stk. 5, omhandler gennemførelse af de bestemmelser i charteret, der indeholder, hvad der betegnes som principper. Som eksempel på et sådant princip kan nævnes artikel 37 om miljøbeskyttelse, hvorefter et højt miljøbeskyttelsesniveau og forbedring af miljøkvaliteten skal integreres i Unionens politikker og sikres i overensstemmelse med princippet om en bæredygtig udvikling.

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

”Artikel 52

...

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

Af artikel 53 fremgår endvidere følgende:

”Artikel 53

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

## **b) Forholdet til grundloven**

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

I overensstemmelse hermed indebærer charterets artikel 52, stk. 5 – hvorefter de bestemmelser i charteret, der indeholder principper, kan gennemføres ved retsakter og gennemførelsesretsakter vedtaget af bl.a. Unionens institutioner – ikke i sig selv hjemmel for Unionen til at udstede de nævnte retsakter. Bestemmelsen i artikel 52, stk. 5, skal således forstås på den måde, at bl.a. Unionens institutioner kan gennemføre charterets principper i forbindelse med udnyttelsen af andre bestemmelser i traktaterne, der tildeler Unionen kompetence til at udstede f.eks. retsakter, jf. herved forklaringerne til artikel 52, stk. 5. Der kan i den forbindelse også henvises til bestemmelsens ordlyd, hvorefter adgan-

gen for Unionens institutioner og organer mv. til at vedtage retsakter gælder ”under udøvelse af deres respektive kompetencer”.

På den baggrund indebærer det forhold, at Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder med Lissabon-Traktaten får samme juridiske værdi som traktaterne, efter Justitsministeriets opfattelse ikke, at der overlades nye beføjelser til Unionen. Danmarks tilslutning til EU-Traktatens artikel 6, stk. 1, kræver derfor ikke anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

Om forholdet til grundloven bemærkes desuden:

I charterets artikel 53 er det som nævnt fastsat, at ingen bestemmelse i charteret må medføre en begrænsning bl.a. i de menneskerettigheder og frihedsrettigheder, der er indeholdt i medlemsstaternes forfatninger.

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

Det forhold, at danske myndigheder i medfør af charterets artikel 51, stk. 1, vil være forpligtet til at respektere bestemmelserne i charteret, når de gennemfører EU-retten, og at spørgsmål herom vil kunne prøves af Den Europæiske Unions Domstol, rejser efter Justitsministeriets opfattelse heller ikke spørgsmål i forhold til grundloven.

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

...

#### **4.4.5. Den generelle, subsidiære hjemmelsbestemmelse i artikel 308**

##### **a) Det nuværende traktatgrundlag**

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

”Artikel 308

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

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

Herudover er det en betingelse for at anvende EF-Traktatens artikel 308, at den pågældende handling ligger ”inden for fællesmarkedets rammer”. Det indebærer, at handlingen skal ligge inden for de rammer for Fællesskabets virke, som fremgår af EF-Traktatens øvrige bestemmelser, herunder navnlig dens bestemmelser om Fællesskabets politikker og opregningen i EF-Traktatens artikel 3 af de enkelte virkeområder.

EF-Traktatens artikel 308 kan kun anvendes til at vedtage foranstaltninger, der vedrører politikområder, som i dag er fastlagt i EF-Traktaten. Det vil sige, at artikel 308 ikke kan anvendes med henvisning til de politikområder, der er fastlagt i EU-Traktatens bestemmelser om det såkaldte 2. og 3. søjle-samarbejde.

#### **b) Lissabon-Traktaten**

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

”Artikel 308

1. Såfremt en handling fra Unionens side forekommer påkrævet inden for rammerne af de politikker, der er fastlagt i traktaterne, for at nå et af målene heri, og disse ikke indeholder fornøden hjemmel hertil, vedtager Rådet med enstemmighed på forslag af Kommissionen og med Europa-Parlamentets godkendelse passende bestemmelser hertil. Hvis de pågældende bestemmelser vedtages af Rådet efter en særlig lovgivningsprocedure, træffer dette ligeledes afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen og med Europa-Parlamentets godkendelse.

2. Kommissionen gør inden for rammerne af proceduren for kontrol med overholdelsen af nærhedsprincippet i artikel 3b, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Union de nationale parlamenter opmærksom på forslag, der fremsættes på grundlag af nærværende artikel.

3. Foranstaltninger, der vedtages på grundlag af denne artikel, kan ikke omfatte harmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser i tilfælde, hvor traktaterne udelukker en sådan harmonisering.

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

EUF-Traktatens artikel 308 kan således ligesom den gældende bestemmelse i EF-Traktatens artikel 308 anvendes til med enstemmighed at vedtage passende bestemmelser, såfremt det forekommer påkrævet inden for rammerne af Unionens politikker for at nå et af Unionens mål. Til forskel fra den gældende artikel 308 henviser EUF-Traktatens artikel 308 imidlertid ikke alene til de poli-

tikker og mål, der er angivet i EUF-Traktaten (hidtil EF-Traktaten), men også til de politikker og mål, der er angivet i EU-Traktaten.

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

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

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

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

Konferencen understreger, at artikel 308 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, der er en integrerende del af et institutionelt system baseret på princippet om tildelte kompetencer, i henhold til Den Europæiske Unions Domstols faste retspraksis ikke kan tjene som grundlag for en udvidelse af Unionens beføjelser ud over de generelle rammer, der er oprettet ved bestemmelserne i traktaterne som helhed og i særdeleshed ved de bestemmelser, der definerer Unionens opgaver og aktiviteter. Under alle omstændigheder kan denne artikel ikke anvendes som grundlag for vedtagelse af bestemmelser, hvis materielle virkning ville være at ændre traktaterne uden at følge den heri fastsatte procedure herfor.”

**c) Forholdet til grundloven**

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

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

I den forbindelse viser en sammenligning af på den ene side de mål, som i dag er opstillet i EF-Traktaten, og som har betydning for afgrænsningen af den nuværende bestemmelse i EF-Traktatens artikel 308, og på den anden side de mål, som med Lissabon-Traktaten opstilles i EU-Traktatens artikel 2, og som har betydning for afgrænsningen af EUF-Traktatens artikel 308, at de pågældende formålsangivelser i meget vidt omfang er sammenfaldende.

Der er dog – også udover variationer af rent sproglig karakter – visse forskelle mellem formålsangivelserne i på den ene side den nuværende bestemmelse i EF-Traktatens artikel 2 og på den anden side EU-Traktatens artikel 2 som ændret ved Lissabon-Traktaten. Bestemmelsen i EU-Traktatens artikel 2 har med Lissabon-Traktaten følgende ordlyd:

”Artikel 2

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Gennemgangen vil være koncentreret om de mål, der er fastsat i EU-Traktatens artikel 2, stk. 2, 3 og 5. Det skyldes, at det fremgår af erklæring nr. 41 om fortolkningen af EUF-Traktatens artikel 308, at omtalen af Unionens mål i artikel 308, stk. 1, henviser til de mål, som er fastsat i EU-Traktatens artikel 2, stk. 2 og 3, samt målene i artikel 2, stk. 5, for så vidt angår Unionens optræden udadtil i henhold til femte del i EUF-Traktaten.

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

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

Angivelsen af disse formål må navnlig ses i sammenhæng med, at det hidtidige såkaldte 2. og 3. søjle-samarbejde om henholdsvis den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og en række retlige og indre anliggender – det vil sige samarbejdsområder, der i dag ikke er omfattet af EF-Traktatens anvendelsesområde – som følge af Lissabon-Traktatens ændringer af EU- og EUF-Traktaten bliver en del af ét samlet traktatkompleks for medlemsstaternes samarbejde.

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

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

I forhold til samarbejde, som vedrører Unionens beføjelser i henhold til EUF-Traktatens tredje del, afsnit IV, om et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, følger det af den gældende protokol nr. 5 om Danmarks stilling som

ændret ved Lissabon-Traktatens protokol nr. 21, at retsakter på dette område ikke er bindende for eller finder anvendelse i Danmark, jf. herved protokollens artikel 2.

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

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

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

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

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

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

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

Om videnskab og teknologi kan der henvises til EF-Traktatens artikel 3, stk. 1, litra n, hvori det er fastsat, at Fællesskabets virke bl.a. skal indebære fremme af forskning og teknologisk udvikling, og i EF-Traktatens afsnit XVIII om forskning og teknologisk udvikling er det fastsat i artikel 163, stk. 1, at Fællesskabet har som mål at styrke det videnskabelige og teknologiske grundlag for Fællesskabets industri og at ”fremme udviklingen af dens internationale konkurrenceevne samt at fremme alle de forskningsaktioner, der skønnes nødvendige i medfør af andre kapitler i denne traktat”.

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

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

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

##### **a) Lissabon-Traktaten**

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

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

”Artikel 48  
(...)

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

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

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

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

Som det fremgår, kan Det Europæiske Råd på grundlag af artikel 48, stk. 7, vedtage en afgørelse om, at der skal ske en fravigelse af de procedureregler, der fastlægger, at vedtagelser skal træffes med enstemmighed i henhold til EUF-Traktaten eller EU-Traktatens afsnit V, således at vedtagelser fremover skal ske med kvalificeret flertal. På samme måde kan det bestemmes, at den almindelige lovgivningsprocedure fastsat i EUF-Traktatens artikel 251 skal følges i stedet for en særlig lovgivningsprocedure, som gælder en række steder i EUF-Traktaten. En afgørelse om at ændre de pågældende procedureregler kræver efter bestemmelsen i artikel 48, stk. 7, Europa-Parlamentets godkendelse og forudsætter desuden, at et nationalt parlament i en medlemsstat ikke gør indsigelse.

Udover den generelle bestemmelse i EU-Traktatens artikel 48, stk. 7, indeholder EU- og EUF-Traktaten på særlige områder bestemmelser om mulighed for, at Det Europæiske Råd eller Rådet kan beslutte at ændre procedureregler ved at gå fra krav om enstemmighed til krav om kvalificeret flertal eller ved at indføre den almindelige lovgivningsprocedure i stedet for en særlig lovgivningsprocedure.

Der henvises i den forbindelse til EUF-Traktatens artikel 137, om dele af social og arbejdsmarkedspolitikken, EUF-Traktatens artikel 65, stk. 3, om dele af civilretten og EUF-Traktatens artikel 175, stk. 2, om dele af miljøpolitikken, der vedrører muligheden for overgang til den almindelige beslutningsprocedure, samt EUF-Traktatens artikel 270 a, stk. 2, om den flerårige finansielle ramme, EUF-Traktatens artikel 280 H, stk. 1, om et forstærket samarbejde, og EU-Traktatens artikel 15 b, stk. 3, om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, der vedrører muligheden for overgang til kvalificeret flertal.

## **b) Forholdet til grundloven**

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

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

Som følge heraf er der heller ikke tale om, at Unionen med en sådan afgørelse selv kan beslutte omfanget af de beføjelser, der anses for overladt til Unionen.

En sådan ordning ville i givet fald være i strid med bestemthedskravet i grundlovens § 20, jf. ovenfor under pkt. 2.3.3.

Heller ikke bestemmelser som bl.a. EU-Traktatens artikel 48, stk. 7, 2. afsnit, der efter nærmere fastsatte regler giver Det Europæiske Råd adgang til at vedtage, at lovgivningsmæssige retsakter skal vedtages efter den almindelige lovgivningsprocedure i stedet for en særlig lovgivningsprocedure, giver anledning til spørgsmål i forhold til grundloven. Der er således alene tale om en adgang til inden for de anførte rammer at beslutte, på hvilken måde Unionen skal udøve sine beføjelser.”

Af en sammenfatning i redegørelsen fremgår blandt andet:

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

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

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

...

Om redegørelsen kan herefter anføres følgende:

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

Disse ændringer indebærer ikke nogen emnemæssig udvidelse af traktaternes anvendelsesområde, og det er Justitsministeriets opfattelse, at der ikke med de nævnte ændringer sker overladelse af nye beføjelser efter grundlovens § 20 til Unionen. I den forbindelse bemærkes det særligt, at en beføjelse til f.eks. at udstede regler med direkte virkning i forhold til borgere mv. i medlemsstaterne også anses for overladt til EU i tilfælde, hvor der kræves enstemmighed i Rådet for at vedtage de pågældende regler. En efterfølgende traktatændring, der indebærer overgang fra krav om enstemmighed til kvalificeret flertal (hvilket der med Lissabon-Traktaten bliver tale om på en række områder), betyder derfor ikke, at der hermed sker en (ny) overladelse af beføjelser til Unionen.

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

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

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

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

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

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

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

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

Da Unionen efter det pågældende afsnit vil have overstatslige beføjelser til bl.a. at vedtage foranstaltninger med direkte virkning i forhold til borgere mv. i medlemsstaterne, vil det være nødvendigt at iagttage proceduren i grundlovens § 20, hvis Danmark skal deltage i dette samarbejde.

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

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

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

6. For så vidt angår EU's samarbejde om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik følger det af Lissabon-Traktaten, at dette samarbejde fortsat vil skulle foregå inden for rammer, der som udgangspunkt vil svare til de rammer, der gælder for det nuværende mellemstatslige 2. søjlesamarbejde. Samarbejdet om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik vil således også efter Lissabon-Traktaten have en grundlæggende mellemstatslig karakter.

Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitikens særlige karakter kommer bl.a. til udtryk ved, at der – ligesom inden for det hidtidige 2. søjle-samarbejde – ikke vil være hjemmel til at udstede forordninger og direktiver, men alene adgang til at træffe afgørelser og indgå aftaler med tredjelande mv. De pågældende typer af retsakter, der således kan anvendes inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, kan ikke antages at give EU adgang til at regulere med direkte virkning i forhold til borgere mv. i medlemsstaterne. Det er bl.a. på denne baggrund Justitsministeriets opfattelse, at dansk tilslutning til Lissabon-Traktatens bestemmelser om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik ikke forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

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

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

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

Lissabon-Traktaten indebærer – som noget nyt i forhold til det nuværende traktatgrundlag – at Den Europæiske Union kan tiltræde Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og tilknyttede protokoller. Rådet træffer afgørelse herom med enstemmighed. Rådsafgørelsen skal godkendes af de enkelte medlemsstater i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser. Det vil sige, at en beslutning i Rådet om, at Unionen skal tiltræde Den Europæiske Menneskerettighedskonvention mv., først vil træde i kraft, når hver enkelt medlemsstat i overensstemmelse med sine forfatningsmæssige bestemmelser har godkendt den.

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

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

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

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

De mål for Unionens samarbejde, som vil kunne forfølges efter henholdsvis den nugældende artikel 308 og den nye artikel 308, er i meget vidt omfang sammenfaldende. Der er dog visse forskelle mellem formålsangivelserne.

Disse forskelle kan imidlertid efter Justitsministeriets opfattelse ikke antages at indebære, at der med Lissabon-Traktaten sker en udvidelse af Unionens beføjelser efter EUF-Traktatens artikel 308 i forhold til de beføjelser, der i dag falder inden for EF-Traktatens artikel 308.

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

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

Af Folketingstidende 2007-08, Tillæg B, side 568, fremgår udenrigsministerens svar på Europaudvalgets spørgsmål 595. Spørgsmål og svar er gengivet således:

”Spørgsmål nr. 595:

Af Justitsministeriets ”Redegørelse for visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af Lissabontraktaten” fremgår det, at der skal træffes en selvstændig dansk beslutning om, hvorvidt Danmark kan godkende en rådsafgørelse om Unionens tiltræden af den europæiske menneskerettighedskonvention m.v. Af Justitsministeriets ”Redegørelse for visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af Traktat om en Forfatning for Europa” fra 2004 fremgik det imidlertid, at dette spørgsmål forudsatte en anvendelse af grundlovens § 20. Kan udenrigsministeren forklare, hvorfor der ikke længere er behov for at anvende grundlovens § 20, og om den selvstændige danske beslutning angående godkendelse af rådsafgørelsen vil forudsætte en anvendelse af § 20 i Danmarks Riges Grundlov?

*Svar:*

Bestemmelsen om EU's tiltræden af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er i Lissabon-traktaten reguleret således, at beslutning herom træffes af Rådet med enstemmighed og med efterfølgende national ratifikation, hvor det i forfatningstraktaten kunne besluttes med kvalificeret flertal og uden national ratifikation, ... Dette har betydning for ordningens forhold til grundlovens § 20, jf. nærmere Justitsministeriets redegørelser vedrørende henholdsvis forfatningstraktaten og Lissabontraktaten.

...”

## 4. Procedure

### 4.1 Sagsøgernes procedure

Sagsøgerne har i det væsentlige procederet i overensstemmelse med deres sammenfattende processkrift af 12. marts 2012, hvoraf fremgår blandt andet (alle notehenvisninger er udeladt):

”Sagen angår spørgsmålet om, hvorvidt Lissabontraktaten er tilblevet i overensstemmelse med grundloven. Sagsøgerne gør gældende, at tiltrædelse ikke retmæssigt kan ske uden at følge den i grundlovens § 20 bestemte procedure.

Sagsøgers hovedanbringender til støtte herfor er

- Lissabontraktaten medfører så væsentlige og betydningsfulde ændringer af forvaltningen af overladte beføjelser (herunder ved øget magt til Parlamentet og øget brug af flertalsafgørelser og derved forringede vilkår for parlamentarisk ansvar), at § 20 proceduren skal anvendes, jf. ...
- Det er derudover ikke muligt at afvise, at Lissabontraktaten med sin ændrede struktur og explicit udvidelse af emneområder medfører overladelse af nye beføjelser og kompetencer, navnlig ved
  - Bredere område for anvendelse af fleksibilitetsbestemmelsen, jf. ...
  - Traktatfæstelse af Charteret for Grundlæggende Rettigheder, jf. ...
  - Ratihabition (eksplicit tiltrædelse) af EU rettens forrang og ekspansive fortolkning på vigtige områder, jf. ...
  - Bredere kompetenceområder, jf. ...
  - Udvidelse af EU's kompetence til at indgå traktater bindende for medlemsstaterne, jf. ...
- Den retlige prøvelse af overholdelse af grundloven er konkret nødvendig og skal ikke være ”tilbageholdende”.

Om de sagsøgtes anbringender:

Sagsøgerne forstår de sagsøgte retlige anbringender til støtte for frifindelse derhen, at det principalt gøres gældende,

- at beslutningen om at ratificere traktaten uden at følge § 20-proceduren er i overensstemmelse med grundloven, fordi der efter de sagsøgte opfattelse ikke i kraft af Lissabontraktaten overlades nye beføjelser... Sagsøger er uenig heri.
- subsidiært at det kun er en del af Lissabontraktaten, der kræver anvendelse af § 20 proceduren... Overfor specifikt dette anbringende gøres gældende, at anbringendet – uanset den mulige rigtighed heraf – ikke kan føre til frifindelse. Anbringendet kan heller ikke substantielt tages til følge, da den anfægtede tiltrædelseslov ikke giver plads for en delvis vedtagelse af traktaten.

I duplikken har de sagsøgte derudover tilføjet det synspunkt, at Lissabontraktaten under alle omstændigheder er folkeretlig bindende. Sagsøgerne tiltræder, at sagen ikke angår den folkeretlige stilling, der følger af, at de sagsøgte har tilsidesat grundlovens krav. Det er Statsministeren og Udenrigsministerens tiltrædelse af traktaten, der påstås anerkendt som uretmæssig med den deraf følgende forpligtelse til at sikre genoprettelse af en grundlovs-mæssig korrekt tilstand.

De sagsøgte har dernæst varslet, at der vil blive nedlagt en yderligere subsidiær påstand, svarende til det i duplikken udtrykte synspunkt om at en anerkendelsesdom i overensstemmelse med sagsøgers påstand ikke skal have umiddelbar virkning, idet landsretten skal bestemme, at de sagsøgte skal have mulighed for at genoprette gyldigheden gennem at følge den foreskrevne procedure i grundlovens § 20. Hertil bemærkes, at det alene er de sagsøgte ansvar, at grundlovens vedtagelsesbestemmelser er ignoreret, og at der ikke ses at være hjemmel til en subsidiær påstand som varslet.

## **SAMMENFATNING AF SAGSØGERNES ANBRINGENDER**

### **1. Ad overladelse af "Beføjelser som tilkommer riges myndigheder"**

1.1 Som fastslået i Højesterets dom, UfR 1998.800H ("Maastricht dommen") er "anvendelse af den kvalificerede procedure efter grundlovens § 20 nødvendig i det omfang, det overlades til en international organisation at udøve lovgivende, administrativ eller dømmende myndighed med direkte virkning her i landet eller at udøve andre beføjelser som

*efter grundloven tilkommer rigets myndigheder, herunder beføjelse til at indgå traktater med andre stater”.*

Sagsøgerne gør gældende, at ændringsloven af 2008 (herefter ”tiltrædelsesloven af 2008”) til tiltrædelsesloven af 1972 (herefter ”tiltrædelsesloven af 1972”) medfører overladelse af beføjelser, der i overensstemmelse med ovenstående kriterium kræver anvendelse af § 20-proceduren.

1.2 I overensstemmelse med præmisserne i Maastricht dommen, der i så henseende refererer til forarbejderne til grundlovsbestemmelsen, påberåbes, at proceduren efter grundlovens § 20 ”*frembyder en vigtig garanti*”, herunder en garanti for, at den med grundloven indstiftede institutionelle retsorden opretholdes intakt, hvilket igen begrunder en skærpet bedømmelse af, om det er berettiget at undlade at anvende proceduren i grundloven § 20.

Om intensiteten af grundlovsprøvelse generelt og konkret i forhold til Lissabon-traktaten henvises i øvrigt til afsnit 10 nedenfor.

## **2. Specielt om ændringer i forvaltningen af overladte kompetencer**

### 2.1 Hovedsynspunkt

Sagsøgerne bemærker, at Højesteret ikke i Maastrichtsagen har forholdt sig til ændringer i overladte kompetencer. Højesteret har derimod ved dom af 11. januar 2011 i formalitetssagen ... tiltrådt, at parternes uenighed om ”betydningen i forhold til grundlovens § 20 af de *ændringer i EU institutionernes kompetence og afstemningsregler*, der følger af Lissabon-traktaten” – som angår lovgivningskompetence indenfor en række almene og væsentlige livsområder – henstår uprøvet. Sagsøgerne gør gældende, at det naturlige udgangspunkt må være, at ændringer i forvaltningen af de overladte kompetencer er at sidestille med nye kompetenceoverladelser, *med mindre* der er tale om klart forudsete og/eller mindre ændringer uden konsekvens.

Dette synspunkt fremtræder intuitivt som en naturlig følge af, at betydningen af kompetenceoverladelser er nær knyttet til, hvorvidt der bevares bestemmende indflydelse på og kontrol over udøvelse af den overladte kompetence, ligesom betydningen er nær knyttet til

karaktern og opbygningen af den eller de institutioner til hvem kompetence overlades. Sagsøgerne finder derhos, at såvel forarbejder til grundloven, som forarbejder til den tiltrædelseslov af 1972 og dermed samtidig såvel som aktuel juridisk litteratur – korrekt forstået – støtter dette naturlige synspunkt, jf. nedenfor ...

Det reelle spørgsmål er, om der kan fastsættes en minimumsgrænse, indenfor hvilken ændringer kan ske uden at anvende § 20-proceduren. Sagsøgerne har ingen anledning til at bestride, at der findes en grænse, indenfor hvilken der kan foretages ændringer uden at følge § 20-proceduren, men finder det oplagt, at denne tærskel er overskredet i det foreliggende tilfælde, jf. nedenfor ...

## 2.2 Om ordlyden af tiltrædelsesloven og forudsætningerne herfor

Sagsøgerne har noteret sig, at de sagsøgte påberåber sig *ordlyden* af tiltrædelsesloven af 1972 som grundlag for den opfattelse, at overladelse sker uspecificeret til ”De Europæiske Fællesskaber” (senere den Europæiske Union). Heroverfor gør sagsøgerne for det første gældende, at overladelsen af kompetencen i tiltrædelsesloven netop i kraft af § 2, jf. § 4, er knyttet til en bestemt indrettet traktat, jf. straks nedenfor ..., og for det andet, at der under alle omstændigheder ikke kan bortses fra ændringernes væsentlighed, jf. nedenfor ...

Sagsøgerne har også noteret, at de sagsøgte i forlængelse af den vidtgående forståelse af indholdet af tiltrædelsesloven af 1972 udskiller en analyse om tiltrædelseslovens *forudsætninger* til særskilt handling ... Efter sagsøgernes opfattelse er spørgsmålet om forudsætninger en integreret del af prøvelsen. For så vidt der imidlertid i overensstemmelse med de sagsøgtes analyse opretholdes en sontring mellem den formelle første gangs overladelse som sker i kraft af lovens § 2, jf. § 4, og forudsætninger herfor, gør sagsøgerne gældende, at også et sådan forudsætnings synspunkt medfører, at § 20-proceduren burde have været anvendt.

## 2.3 Grundlovens ordlyd

Sagsøgerne påpeger, at overladelse af beføjelser i henhold til grundloven kun kan ske *i nærmere bestemt omfang*, dvs. *i det omfang og på den måde* det fremgår af den aktuelt med tiltrædelsesloven tiltrådte traktat. Allerede heraf følger, at der kun i begrænset omfang

uden at følge proceduren i grundloven § 20 kan ske ændringer i den med tiltrædelsesloven tiltrådte traktat, både hvad angår beføjelsernes indhold og den måde de forvaltes på.

#### 2.4 Princippet om tildelte kompetencer

Tiltrædelsesloven af 1972 henviser via § 4 til den indgående traktat. Unionen (såvel som før denne Fællesskabet) virker efter princippet om tildelte kompetencer, jf. TEU art 5, både i forholdet mellem Unionen og medlemsstaterne, jf. TEU artikel 6, og i forholdet mellem Unionens institutioner, jf. TEU art 13. Det er efter traktaten selv således på ingen måde uvæsentligt hvilke institutioner, der udøver hvilke beføjelser. Sagsøgerne gør gældende, at dette af unionen selv nidkært overholdte princip i sig selv er en del af *bestemtheden* af de overladte kompetencer, jf. Maastricht dommen punkt 9.3: ”*Princippet om tildelte kompetencer indebærer således en begrænsning i institutionernes beføjelser, som svarer til bestemthedskravet i grundlovens § 20*”... Dette svarer ganske til, hvad der er givet udtryk for ved vedtagelsen af tiltrædelsesloven af 1972.

At der også blev lagt stor vægt på den kontrol med udviklingen, som følger af enstemmighedskravet, fremgår ligeledes klart af forarbejderne, herunder debatten i Folketinget.

#### 2.5 Ingen støtte for en doktrin om ”det evigt tabte”

Sagsøgerne bemærker, at de sagsøgte i svarskriftet påberåber sig en ofte af regeringen/embedsværket gentaget antagelse om, at førstegangsoverladelse er en absolut og endelig overladelse, der uden videre åbner op for ændring af afstemningsregler og omfordeling af beføjelser mv. uden brug af proceduren i grundlovens § 20 (doktrinen om ”det evigt tabte”) ..., og videre at de sagsøgte betragter disse udtalelser som *faktiske* forhold af betydning for den juridiske bedømmelse til støtte for en forfatningsretlig doktrin om, at enhver senere ændring uanset omfang og væsentlighed er uden betydning i relation til grundlovens § 20. Sagsøgerne finder ikke, at eksistensen af en sådan – efter sagsøgernes opfattelse forkert – analyse i sig selv kan have nogen selvstændig betydning i forhold til en retlig prøvelse, og noterer ex tuteo, at en grundlovsmæssig derogerende rets sædvane ej heller er påberåbt.

Dernæst bemærkes, at for så vidt de sagsøgte mener, at denne meget vidtgående doktrin om det evigt tabte rent faktisk kan føres tilbage til en antagelse, der lå til grund ved for-

muleringen af grundloven og den første tiltrædelseslov af 1972, gøres derudover gældende, at der ikke er støtte herfor. Doktrinen i sin vidtgående udformning er først opstået senere, hvor den viste sig belejlig, dvs. i forbindelse med vedtagelse af fællesakten ... De henvisninger til aktstykker og litteratur, der ... påberåbes til støtte for den vidtgående doktrin er taget ud af kontekst, bl.a. derved at der anvendes citatklip fra afsnit, der handler om og begrundet hvorfor *førstegangsoverladelse* må være omfattet af § 20, *selv* når der foreligger enstemmighed i EU regi, mens man undlader at gøre opmærksom på, at det citerede værk i et andet afsnit handler om netop *ændringer* i afstemningsregler, hvor synspunktet naturligt er mere nuanceret. Det forhold, at man i forbindelse med førstegangsoverladelse vælger at lægge til grund, at der *er* tale om overladelse af beføjelser til EU (dengang EØF), også selv om man, dvs. Danmark som land, i kraft af et enstemmighedskrav beholder en vetoret, og dermed mulighed for at blokere for vedtagelser fører ikke med logisk nødvendighed til, at tab af veto ikke skal behandles som ny form for kompetenceoverladelse. Ræsonnementet, som ... doceret af Justitsministeren overfor Europaudvalget i samråd 6. december 2007, er logisk forkert og har da heller ikke støtte i de citerede værker.

En korrekt analyse fører tværtimod til, at den herskende opfattelse i litteraturen *stedse har været*, at ændringer kan medføre nødvendighed af at anvende § 20 proceduren.

I redegørelsen [Justitsministeriets redegørelse af 4. december 2007 for visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af Lissabon-traktaten], der næsten ordret følger tidligere redegørelser, angives med henvisning til Zahles forfatterskab at:

*"ændringer i afstemningsregler og kompetenceplacering kan medføre at en fornyet behandling efter grundlovens § 20 er nødvendig. Den nærmere afgrænsning af denne nødvendighed må bero på den hidtidige traktat og tiltrædelseslov og disses forudsætninger"*,

men dog således, at der kan være visse konkrete ændringer i de enkelte institutioners sammensætning som er forudsat og dermed specifikt anset for omfattet ...

Den her citerede justitsministerielle tekst reflekterer, om end i en tilpasset kontekst, opfattelsen hos Zahle, Dansk Forfatningsret 3. udgave 2001, side 273, ... hvor spørgsmålet om ændring vurderes:

*"Indledningsvis kan pointeres, at visse ændringer klart må sidestilles med tilslutning til "ny organisation". Såfremt ændringer indebærer, at den supranationale"*

*tionale organisation skal beskæftige sig med emner uden for den oprindelige traktats område, må grl § 20 følges”.*

...  
*”På den anden side kan ikke enhver ændring af en traktat om et supranationalt samarbejde kræve, at man i Danmark går frem efter grl § 20. Består ændringen af traktaten i en ændret tilrettelæggelse af arbejdsgangen i et administrativt organ, i opdeling af domstolen i flere afdelinger, eller overgang fra en flertalsafstemning til en vetoregel, kan grl § 20 i almindelighed ikke forlanges fulgt”...*

Mellem disse yderpunkter må foretages en nærmere vurdering, og

*”en supranational organisation kan underkastes en sådan forandring med hensyn til afstemningsregler og kompetenceplacering at en fornyet behandling efter grl § 20 er nødvendig. Den nærmere afgræsning af denne nødvendighed må bero på den hidtidige traktat og tiltrædelseslov og disses forudsætninger”...*

Zahle afviser explicit, at regeringen kan støtte ret på, at der tidligere er sket ændringer uden brug af § 20 proceduren, idet proceduren vil være at anvende ved ”dyberegående” institutionelle ændringer indenfor EU.

I svarsiftet citeres redegørelsen til Nice traktaten... igen med henvisning til Henrik Zahles forfatterskab:

*”Justitsministeriet er enig i at det ikke for en principiel betragtning kan udelukkes at en § 20 lov må fortolkes således at overladelse af beføjelser, som følger af loven, er betinget af en bestemt organisation m.v. af den pågældende myndighed” (udh. tilføjet),*

Selv med den mest vidtgående læsning af ordlyden af tiltrædelsesloven af 1972 og forståelse af førstegangsoverladelse, er det således også ifølge Justitsministeriets opfattelse gældende forfatningsret, at man under ingen omstændigheder kan undlade at foretage en bedømmelse af, om der med Lissabon-traktaten er sket væsentlige ændringer i forvaltningen af de overladte kompetencer.

Sagsøgerne gør gældende at de nedenfor omtalte ændringer er væsentlige.

### **3. Subsumtion af Lissabon-traktaten i forhold til krævede prøvelse**

I overensstemmelse med ovenstående analyse gør sagsøgerne gældende, at Lissabon-traktaten må subsumeres under den form for ændringer, der ikke kan ske uden at følge § 20

proceduren..., dels fordi emneområdet udvides, dels fordi nye kompetencer dannes, jf. især punkt 4-8 nedenfor, dels fordi der ændres indgribende på forvaltningen af de overladte kompetencer (jf. punkt 3 nedenfor).

I denne forbindelse påpeges, at Justitsministeriets redegørelse ... *ikke* indeholder og ikke prætenderer at indeholde en reel reflekteret gennemgang af betydningen af ændringen af forvaltningen af den overladte kompetence. Den ifølge gældende forfatningsret påkrævede analyse af ændringernes konkrete væsentlighed er således ikke foretaget.

I modsætning til denne forsømmelse kan henvises til, at der i andre sammenhænge i de justitsministerielle redegørelser er lagt vægt på, om man *med sikkerhed* kan udelukke at proceduren skal følges, jf. afsnit 10 nedenfor, og at konklusionen i redegørelsen for Amsterdam-traktaten ... var, at grl § 20 proceduren skal følges "selv om der alene er tale om meget begrænsede overladelser."

#### **4. Nærmere om Lissabontraktatens nydannelser**

##### **4.1 Generel oversigt**

De med Lissabon-traktaten foretagne ændringer er langt fra bagatelagte, og sagsøgerne har noteret sig, at de sagsøgte ikke bestrider, at Lissabontraktaten er en væsentlig, en vigtig og en betydningsfuld traktat ... Dette svarer til, at litteraturen, herunder den faglige litteratur om EU spørgsmål, bugner af analyser om Lissabon-traktatens betydning for den europæiske retsorden.

Der er – tilsigtet – sket væsentlige, strukturelle ændringer herunder for at sikre, at Unionen kan fuldende sin identitet internt og eksternt; søjlestrukturen er helt ophævet, der er oprettet nye embeder og institutioner, og der er sket en betydelig ændring i Parlamentets og Rådets opgaver, jf. TEU art 14 og 16, sammenholdt med de generelle bestemmelser i sjette del kapitel 2, især art 294, samt artikel 4.3. Kommissionen får en specifik hjemmel til at lovgive gennem delegerede retsakter, og princippet om, at medlemsstaterne har ansvaret for implementering, ændres jf. art 290 og 291, og Domstolen får tillagt nye beføjelser navnlig i og med, at søjlestrukturen ophæves. Der er både tale om udvidelser og om balanceforskydninger med vidtrækkende konsekvenser, i øvrigt uden at dette er til gavn for (eller tænkt til gavn) for mindre medlemsstater.

Også for så vidt angår de *emneområder*, der henhører under Unionens kompetence, indeholder Lissabon-traktaten en række ændringer både i struktur, formulering og indhold, der ikke alene udvider de eksisterende kompetencer (specielt i forhold til *hvad man antog for overladt* ved tidligere anvendelse af § 20), men også ændrer og omvurderer betydningen af eksisterende bestemmelser og samspillet herimellem, herunder ikke mindst via unionsborgerskabet i samspil med Charteret. Flexibilitetsbestemmelsens udvidede område er i sig selv en nydannelse. Traktatfæstelsen af Charteret om Fundamentale Rettigheder er – tilsigtet – et vigtigt element i forfatningsgørelsen af Unionen, og forvaltningen af EMRK bliver nu også en sag for EU-Domstolen.

Af særlig betydning for anvendelse af § 20 er, at der samtidig er tilsigtet og gennemført en udvidelse af Unionens kompetencer udadtil, herunder specielt kompetencen til at indgå traktater med tredjelande, jf. nedenfor afsnit 9.

Disse forhold medfører samvirkende, at der er tale om så væsentlige ændringer, at § 20 proceduren skal anvendes. I det følgende gennemgås udvalgte dele heraf.

Idet de sagsøgte i svarskriftet sonder skarpt mellem grupper af ændringer i forhold til tidligere traktater således, at gruppe 1 angår institutionelle ændringer og gruppe 2 angår materielle politikområder ... påpeger sagsøgerne, at de to elementer er indbyrdes forbundne, for så vidt som de materielle ændringer forstærkes af den nye generelle metodik for lovgivning og omvendt, ligesom de ændrede kompetencefordelingsregler har en betydning for forståelsen og fortolkningen af de eksisterende bestemmelser.

#### 4.2 Specielt om indførelse af en almindelig lovgivningsbeføjelse udøvet af Rådet med kvalificeret flertal og Parlamentet og udfyldt og implementeret af Kommissionen

Traktaten indeholdt ikke før Lissabon-traktaten bestemmelser, der angiver en almindelig lovgivningskompetence, således som nu sket med TEUF art 14 og art 16 smh med art 294. Allerede derved understreges for første gang, at Unionen har oprettet en lovgivende funktion (tiltagende i form af forordninger eller præcist formulerede direktiver) indenfor de meget brede og meget væsentlige områder, der er omfattet af Unionens kompetence, jf. TEUF art 3 og 4. Hertil knytter sig Kommissionens udfyldende kompetence, jf. art 290 og implementering, jf. 291, stk. 2.

#### 4.2.1 Kvalificeret flertal i Rådet – det parlamentariske ansvar

Selv om også tidligere traktater har indeholdt muligheden for kvalificeret flertal har Lissabon-traktaten *væsentligt* udvidet denne ordning og gjort den til hovedordningen.

Dette er i sig selv tilstrækkeligt til, at der er tale om en så væsentlig ændring af de overladte kompetencer og de forudsætninger, hvorunder befolkningen tog stilling til traktaten i overensstemmelse med § 20 proceduren, at en ny vedtagelse efter samme procedure er påkrævet.

At Rådet havde den afgørende lovgivende kompetence under forhandlingerne om tiltrædelsesloven af 1972 er fremhævet som centralt, jf. Markedsudvalgets Betænkning af 25. august 1972 i FT 1972, Tillæg B, sp. 2805 ...

Herved påpeges, at den Europæiske Union ikke er opbygget på grundlag af en form for pan-europæisk parlamentarisme. Under respekt af folkestyret, er det valgte konstitutionelle alternativ hertil den mulighed for kontrol, som kan udøves over stemmeafgivningen i Rådet, smh. Maastricht dommen, præmis 9.9, om den danske regerings mulighed for – *under ansvar overfor Folketinget* – at gøre sin indflydelse gældende i Rådet. Også med dette principielt vigtige udgangspunkt om ”accountability” er især en ændring i form af overgang fra enstemmigheden til flertalsafgørelser en aldeles central ændring.

#### 4.3 Parlamentet har fået en afgørende magt på væsentlige områder

Samtidig med at medlemsstaternes bestemmende rolle i Rådet er begrænset, har Parlamentet fået betydelig mere magt.

Sagsøgerne gør gældende, at denne betydelige overføring af lovgivningsmagt til Parlamentet (der ikke hverken direkte eller indirekte er ansvarlig overfor det danske Folketing), der derved overtager den politiske debat på væsentlige områder, uden at dansk indflydelse har mere end helt minimal betydning, er fuldt tilstrækkeligt til at anvende § 20 proceduren. Som eksempler nævnes, at generelle emner, som ansattes rettigheder, forbruger købelov og databeskyttelse p.t. er under behandling i EU systemet, herunder Parlamentet.

## 5. Specielt om fleksibilitetsbestemmelsen art 352 (tidligere art 308)

Det gøres gældende, at den såkaldte fleksibilitetsbestemmelse får et bredere anvendelsesområde i og med, at søjlestrukturen ophæves, jf. hvad Justitsministeriet antog i forbindelse med Forfatningstraktaten, jf. redegørelsen, bilag J, punkt 4.5.5. side 90 ff ... I denne første redegørelse påpeges med rette, at det, selv om de udvidede overordnede mål måske kunne være gemt i den tidligere traktat, ikke er muligt at forudse med sikkerhed, hvorledes bestemmelsen ville kunne blive anvendt, hvorfor det *ikke kan afvises*, at der vil være tilfælde, hvor bestemmelsen vil give hjemmel for foranstaltninger, der ikke ville kunne rummes i det eksisterende traktatgrundlag. I redegørelsen om Lissabon-traktaten ... angives denne bekymring at være fjernet, fordi der er formuleret en erklæring 41. Reelt er der ikke tale om en ændring, men derimod om en ændret læsning, jf. herved også at den sammenlignelige svenske statsrådsredogørelse ... når til det resultat, at der *er* tale om udvidelse af det mulige område for anvendelse af bestemmelsen.

## 6. Specielt om Charteret og EMRK

### 6.1 Charteret

Sagsøgerne gør gældende, at inkorporering af Charteret (Den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder) som juridisk bindende, jf. Erklæring 1, er en selvstændig ny kompetenceoverladelse. Dette resultat følger, for det første af den betydning disse nye bestemmelser materielt har også uanset art 6 (1) og Charterets art 51, og for det andet af at Domstolen får en hidtil ikke eksisterende kompetence til at fortolke disse bestemmelser som juridisk bindende.

Charterets betydning i forbindelse med gennemførelse af EU-retten viser sig navnlig men ikke alene i samspil med traktatens specifikke værdi- og antidiskriminations bestemmelser (TEU art 2 og TEUF art 8,9 og 10) og unionsborgerskabet (Art 20 og 21), hvor det skaber en "sund juridisk basis" for håndhævelse af generelle principper med horisontal effekt, jf. nedenfor punkt 5.4, om unionsborgerskabet og om særlige politikområder.

### 6.2 EMRK

Sagsøgerne gør gældende, at kompetencen til at tiltræde EMRK, jf. TEU art 6, stk. 2, er ny. At dette er tilfældet følger direkte af Domstolens udtalelse 2 /94 ..., der modsætningsvis fastslår, at Unionen ikke under det tidligere traktatgrundlag har mulighed herfor. Selv om Domstolen stedse har erklæret EMK kataloget som en del af Unionens fælles retsgrundlag, er der tale om en ny kompetence, som bl.a. vil kunne vise sig ved, at en borger der mener, at en national retsafgørelse truffet i henhold til EU retten ikke er i overensstemmelse med EMK, skal udtømme alle retsinstanser – nu også EU-Domstolen – før sagen kan pådømmes af EMD. Dertil kommer, at Charteret ikke fuldt ud er begrænset til samme rettighedskatalog, som indeholdt i EMRK. Det forhold, at tiltrædelse af EMRK skal ske i overensstemmelsen med medlemsstaternes forfatningsretlige grundlag, er ikke afgørende. I modsætning til, hvad der synes at fremgå af Justitsministeriets redegørelse om Lissabon-traktaten, ... punkt 4.4.3, s. 100 ..., er der ikke tale om en option, som kun udløses ved senere enstemmig vedtagelse i Rådet, men om en *forpligtelse*, der opstår allerede ved tiltrædelse af Lissabon-traktaten.

## **7. Specielt om forrang og ratihabition af ekspansiv fortolkning**

### **7.1 Erklæring om EU-rettens forrang**

Sagsøgerne påberåber sig traktatfæstelsen af EU-rettens forrang som en ændring, der betyder andet og mere end blot kodifikation af det folkeretlige princip om "pacta sunt servanda". EU-Domstolens forståelse af forrangsprincippet er ikke en henvisning til en folkeretlig forpligtelse men til skabelse af en ny retsorden.

Forholdet mellem national konstitutionel ret i medlemsstaterne og EU-rettens forrang er kompliceret og dækker både et hierarkisk "ultra vires" aspekt (hvem har det endelige ord om, hvorvidt der er tilstrækkelig hjemmel i den tiltrådte traktat til at lovgive på en bestemt måde?) og et dogme om, at EU-retten indenfor sit kompetenceområde skal vige for national konstitutionel ret.

National (dansk) ret kunne, indtil erklæring 17 var afgivet, betragte forholdet anderledes: hvis en retsakt er ultra vires i forhold til, hvad der menes overladt af kompetence til EU institutionerne, vil denne forståelse ultimativt ikke gælde i Danmark, jf. Højesterets dom i Maastricht sagen, og hvis grundloven ikke tillader en vis retstilstand, kan traktaten ikke tilsidesætte dette (jf. hvad der bl.a. fremgår af Justitsministeriets analyser ...).

Så længe der ikke opstår – eller behændigt undgås – en direkte konfrontation, kan det gå an, at EU-retten udtrykker en opfattelse, der afviger fra den opfattelse, der følger af national dansk ret. Men ved at traktatfæste de dogmer, der følger af princippet om EU-rettens forrang, frasiger Danmark sig implicit muligheden for at tage afstand fra den forståelse af forholdet mellem de to retsordener, som EU-Domstolen hylder. Det er da også netop dette, der er formålet med erklæringen. Dette er eller bør sidestilles med suverænitetsafgivelse.

## 7.2 Ekspansiv fortolkning og ratihabition

Spørgsmålet om forrang sættes i relief af Domstolens undertiden overraskende ekspansive fortolkning. Det har flere gange vist sig, at de *forudsætninger* som blev lagt til grund ved en vedtagelse af en traktatændring har været alt for snæver. Dette har haft særlig betydning indenfor områder af hel central betydning for det danske samfundsforhold, herunder arbejdsmarkedsforhold, jf. sag C-341/05 Laval og sag C-438/05 Viking.

Der er indenfor det arbejdsretlige felt tale om en dobbelt suverænitetsafgivelse, da Arbejdsretten og faglige voldsretter, som i henhold til den gældende hovedaftale ("arbejdsmarkedets grundlov") har haft den endelige afgørelse, indtil man her i landet endeligt accepterer den kompetenceoverladelse, der forudsættes at være sket ved disse domme.

Herved erindres om, at arbejdsforhold stedse har været anset for forhold, hvor det har været anset for centralt at sikre, at dansk og danske kompetencer ikke udvandes.

Når de forudsatte grænser for EU's kompetence på denne måde overskrides kunne man teoretisk frakende disse dommes betydning, jf. herved Højesterets udtalelse om forrangsproblematik i Maastricht dommen præmie 9.6, respektive sikre, at der sker en begrænsning af den således overraskende brede kompetence. Ingen af de veje har man fulgt.

Sagsøgerne gør gældende, at denne stiltiende ratihabering indebærer eller er at sidestille med ny suverænitetsafgivelse.

De sagsøgte har ... søgt at tage Højesterets dom i Maastricht sagen til indtægt for, at en sådan ekspansiv fortolkning ikke i sig selv betyder, at overladelsen ikke som foreskrevet i grl § 20 er af "nærmere bestemt omfang", og heller ikke at der sker en successiv overla-

delse, hver gang fleksibilitetsbestemmelsen bruges *i overensstemmelse med sit indhold*. Ratihabitionssynspunkter er imidlertid af en anden art: det går ud på at tiltrædelse af en overladelse, som man *forudsatte* ikke allerede er sket, må sidestilles med en ny overladelse. Højesterets præmisser som formuleret i dommen punkt 9.6. lader da også netop forstå, at hvis Domstolen skulle sprænge rammerne ud over det ved overladelsen forudsatte, skal der ske tilsidesættelse af dommen, med mindre der i kraft af § 20 sker en ny overladelse... Laval sagen omtalt i [Justitsministeriets redegørelse af 11. maj 2009 om forholdet mellem EF-domstolens kompetence og grundloven], side 26, og Miljøstraffesagen, C 176/03 Kom mod Rådet, omtalt... side 3 og 32, er netop eksempler på sådanne sager.

7.3 I denne forbindelse kan nævnes en overset refleksvirkning af, at der med Lissabontraktaten skabes et eksplicit hjemmelsgrundlag for forhold, der tidligere har været reguleret uden særlig hjemmel eller under en anden hjemmel: Når et område via en eksplicit kompetencehjemmel ændres fra at være undergivet beslutningsprocedure efter en fleksibilitetsbestemmelse (ex art 308) til den almindelige lovgivningsprocedure, ændres også krav om enstemmighed. Og når et område tidligere har været reguleret under den generelle hjemmel for harmonisering (ex art 95, nu 114) af hensyn til det indre marked, får det et materielt bredere område ved at få tildelt en eksplicit kompetencehjemmel, idet omfanget ændres derved, at det grænseoverskridende element ikke mere er påkrævet, jf. eksempelvis den nye hjemmel i TEUF art 16 om persondatabeskyttelse og til dels om unionsborgerskabet, nævnt straks nedenfor under afsnit 7.4.

#### 7.4 Supplerende om EU unionsborgersskabet

Unionsborgerskabets selvstændige retsbærende karakter er fastslået ved flere nyere domme, hvilket indebærer, at unionsborgerskabet indebærer reel suverænitetssafgivelse, og dette forstærkes af de omstruktureringer, der er sket ved Lissabon-traktaten. De rettigheder unionsborgere kan nyde med hensyn til opholdsret og sociale rettigheder er nemlig ikke begrænset til tilfælde, der kan rummes i vertikale relationer indenfor arbejdskraftens og serviceydelsernes fri bevægelighed, men er en ret i sig selv, jf. sag C 34/09 Zambrano, og den i kølvandet herpå og senere sager meget omfattende debat. Den umiddelbart tiltalende karakter af denne udvidelse kan ikke overskygge, at der reelt er tale om en udvidelse.

### **8. Specielt om områder med delt kompetence, traktaten art 4, herunder energi og klima**

Traktaten indeholder nu på samme måde, som det er tilfældet i normale føderale forfatninger en vis opregning af områder, der hører under Unionen, henholdsvis medlemsstaterne. I denne forbindelse nævnes også nye områder. Energiområdet er et eksempel på en ny hjemmelsbestemmelse, jf. TEUF art 4, litra i, og art 194.

Den eneste begrundelse for at frakende dette områdes nyhed er, at fleksibilitetsbestemmelsen tidligere har været anset for hjemmelsbærende i et vist omfang, jf. [Justitsministeriets redegørelse af 4. december 2007 for visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af Lissabon-traktaten], s. 60 ... Det gøres gældende for det første, at dette ikke er tilstrækkeligt til at antage, at der ikke kan foreligge en udvidelse af beføjelserne, jf. ovenfor under punkt 5.3, og for det andet at man ikke "med sikkerhed" kan gå ud fra, at der ikke heri sker en overgivelse af nye beføjelser. På samme måde kan det ikke udelukkes, at det forhold, at klima er tilføjet miljøområdet, jf. TEUF art 191, indebærer, at der er tale om nye beføjelser.

## **9. Specielt om den udenrigspolitiske kompetence**

I relation til den udenrigspolitiske kompetence generelt er de væsentligste nydannelser indføjet med Lissabontraktaten at finde i TEU, afsnit V, og TEUF femte del med artikel 216, og art 207, shm. med art 3.

På hele det udenrigspolitiske område er der med Lissabon-traktaten, som det også var tilfældet med Forfatningstraktaten, tale om væsentlige nydannelser.

Bestemmelserne om Unionens udenrigspolitiske kompetencer er vanskelige at overskue, bl.a. fordi de omtales såvel i TEU afsnit V og TEUF femte del.

Etableringen af Unionen som en juridisk person har netop til formål at sikre, at Unionen i relation til udenrigspolitiske forhold kan optræde overalt og dermed overtage den funktion, som ifølge grundlovens § 19 tilkommer regeringen.

Følgen heraf er bl.a. at blandede aftaler, hvor Danmark repræsenteret af regeringen i medfør af § 19 i grundloven indgår aftaler, erstattes af EU's eneoopræden, jf. [Udenrigsministeriets redegørelse af 3. december 2007 til Folketinget om Lissabon-traktaten], side 96 ...

I relation til grundlovens § 20 påpeges navnlig følgende nydannelser, der hver for sig og samlet fører til, at der er tale om overladelser af nye beføjelser i relation til grl § 20:

- 1) Det forhold, at Unionen har opnået *enekompetence* til at indgå internationale aftaler på væsentlige områder, jf. TEUF art 3, betyder en væsentlig udvidelse af den tidligere kompetence bl.a. men ikke udelukkende indenfor det handelspolitiske område, der bl.a. nu er meget bredt formuleret, jf. art 3, stk. 2 og art 216, og eksplicit omfatter direkte investeringer, jf. art 207.
- 2) Det forhold, at Unionen nu *på alle områder*, som Union kan indgå aftaler med tredjelande, jf. art 216, også indenfor Den Fælles Sikkerheds og Udenrigspolitik (det såkaldte FUSP samarbejde), er en ny beføjelse. (Det er irrelevant om sådanne aftaler er folkeretligt bindende for medlemsstaterne, idet Unionens kompetence indskrænker medlemsstaternes mulighed for at træffe afvigende aftaler). Dette erkendes særskilt af Udenrigsministeriet i [Udenrigsministeriets redegørelse af 3. december 2007 til Folketinget om Lissabon-traktaten], side 12 og side 98 (...), at der med Lissabon-traktaten er tale om nye beføjelser:

*".. EU (kan) for fremtiden indgå bindende aftaler med tredjelande og internationale organisationer, som kan dække både det traditionelle og hidtil betegnede fællesskabssamarbejde såvel som den fælles udenrigs og sikkerhedspolitik".*

- 3) Mere overordnet må det i sig selv forstås som en kompetence overladelse at selve det forhold, at søjlesamarbejdet ophæves således, at FUSP området bliver en del af den samlede traktat, også selv om vedtagelsesproceduren, indenfor hvad der betegnes som FUSP området, ligner det tidligere mellemstatslige samarbejde og også selv om Domstolen som tidligere ikke har nogen beføjelser på dette område, jf. herved at man bør betragte en kompetence som overladt, selv om der bevares bestemmende indflydelse i det kommunautære organ. Det konsultative, udpræget mellem-statslige samarbejde henhørende under søjle 2 og beskrevet bl.a. i redegørelsen for Unionstraktaten, ... side 57-58 ... erstattes i hvert fald delvis af "kommunautære beslutningsprocedurer", et udtryk der anvendes i samme redegørelse side 30 ...
- 4) Den procedure, hvorved Unionens optræden udadtil foregår *udenfor* FUSP samarbejdet, jf. TEUF femte del med afsnit V om de internationale aftaler, er derhos væsentlig ændret. Kompetencen udøves, jf. artikel 218, stk. 8, på grundlag af flertalsafgørelser og med deltagelse af Parlamentet, og Domstolen har fået direkte kompetence.

## 9.1 Specifikt om internationale aftaler

Sagsøgerne gør specifikt gældende, at den udvidede og ændrede adgang for EU til *at indgå traktater med andre lande og internationale organisationer*, forudsætter anvendelse af grundlovens § 20.

Bredden fremgår af art 216, der med en ordlyd svarende til art 3 bestemmer at

*”Unionen kan indgå en aftale med et eller flere tredjelande... når ... indgåelsen af en aftale enten er nødvendig for i forbindelse med Unionens politikker at nå et af de mål, der er fastlagt i traktaterne, ... eller kan berøre fælles regler eller ændre deres rækkevidde”*

Beføjelsen, som tilkommer den danske regering i medfør af grl § 19 til at repræsentere Danmark i udenrigspolitiske forhold (det såkaldte regeringsprærogativ), er en ”beføjelse”, som er omfattet af § 20 uden hensyn til, om der i så henseende er tale om (traktat)bestemmelser med direkte virkning for borgerne.

Denne beføjelse kan ikke overlades indirekte som et accesorium til afgivelse af en beføjelse til at harmonisere intern lovgivning.

Justitsministeriet har i sine redegørelser ... generelt om traktatkompetencen anført, at § 20 proceduren må overvejes, både fordi traktater, der indgås af EU, bygger på den monistiske teori, således at traktatkompetence overført til EU har samme direkte virkning overfor borgerne som anden lovgivning, og fordi selve regeringsprærogativet er en beføjelse omfattet af grundlovens § 20, *uanset hvad den pågældende internationale aftale måtte omhandle.*

Derfor kræves altid særskilt brug af § 20 proceduren for sådan overladelse.

Det gøres videre gældende, at EU's traktatkompetence er en beføjelse omfattet af grundlovens § 19 og dermed af proceduren efter § 20, uanset om traktaten folkeretligt er indgået, eller kan anses for indgået, af EU som subjekt eller også anses for folkeretligt direkte at binde medlemsstaterne, i hvert fald når der er tale om en enekompetence.

Dertil kommer, at der også kan være tale om direkte virkning for borgerne i kraft af, at internationale aftaler, der med hjemmel i TEUF art 216 indgås af Unionen. I modsætning til den i dansk [ret] gældende dualistiske teori gælder for EU en monistisk teori således, at indgåede traktater vil være umiddelbart gældende. Derfor er der ikke behov for en særskilt harmoniseringshjemmel, og art 207, stk. 6 (som regeringen synes at lægge vægt på) er i denne henseende uden betydning og kan ikke påberåbes som grundlag for at afvise en kompetenceoverladelse.

Om dette omfattende og vigtige område anføres i Justitsministeriets redegørelse... ikke andet end, at der er tale om en kodificering af Domstolens praksis vedrørende kompetence opnået i medfør af den såkaldte preemptive kompetence til at indgå internationale aftaler...

## 9.2 Om udenrigspolitik generelt

Under hensyn til områdets kompleksitet suppleres overstående oversigt med følgende supplerende bemærkninger:

Man kan – for oversigtens skyld – sondre mellem tre dele af den eksterne kompetence: (1) Den fælles udenrigs og sikkerheds politik (The Common Foreign and Security Policy – CFSP/FUSP), der tidligere hørte under søjle 2, og som ikke var supranational og ikke undergivet Domstolens kompetence), (2) Den fælles sikkerheds og forsvarspolitik (Common Security and Defence policy – CSDP/ESDP/), som Danmark har delvis forbehold overfor og (3) Andre udenrigspolitiske relationer – herunder handelspolitik (Common Commercial Policy).

De to første grupper er nu placeret i TEU afsnit V, henholdsvis kapitel 2, 1. afdeling, art 23-41 om Den fælles udenrigs og sikkerhedspolitik (FUSP) og kapitel 2, 2. afdeling, art 42-46 om Den fælles sikkerheds og forsvarspolitik, men gentaget i TEUF art 205. Den tredje gruppe, der omfatter alle andre eksterne relationer, befinder sig i TEUF del 5, og omfatter handelspolitik (hvor direkte investeringer er tilføjet), samarbejde og humanitær bistand, restriktive foranstaltninger (der kan omfatte direkte foranstaltninger overfor borgere) og *internationale aftaler*, jf. afsnit 9.1. ovenfor.

Etableringen af de to poster, formanden for Det Europæiske Råd (TEU art 15, og Den Høje Repræsentant i Udenrigs og sikkerhedsspørgsmål (Art 18 og 27), har til formål at muliggøre den selvstændige varetagelse af Unions rolle som udenrigspolitisk aktør. (Det forhold, at embedets opgaver ikke er skarpt formuleret, kombineret med at først valgte indehaver af dette embede har valgt en relativt ikke markant optræden, hindrer ikke, at der i traktaten er stof til betydelig aktivitet).

Med hjemmel i de nye bestemmelser, TEU art 27, er nu etableret European External Action Services (EEAS), jf. Rådets afgørelse 2010/427 /EU, EUT L 201/30. (Selv om etable-

ringen er garneret med bestemmelser, der tager sigte på at bevare medlemsstaternes tidligere rolle, indebærer etableringen, sammenholdt med forpligtelserne til at koordinere optræden, jf. TEU art 4 (3), at der er tale om en betydelig begrænsning af medlemsstaternes frihed til at føre selvstændig udenrigspolitik.

De nye bestemmelser i TEUF del V skal i øvrigt læses i sammenhæng med art 3 (5), og Charteret skal indgå, når Unionen agerer handelspolitisk. I denne forbindelse er et særligt, men bestemt ikke uvæsentligt område de nye bestemmelser i art 215 om restriktive foranstaltninger, hvor Domstolen i modsætning til, hvad der gælder om FUSP, har kompetence, jf. art 275. I [Justitsministeriets redegørelse af 4. december 2007 for visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks tiltrædelse af Lissabon-traktaten], punkt 4.3.6, s. 53 ... er antaget, at der ikke foreligger en udvidelse af de overladede kompetencer, fordi man tidligere har anvendt fleksibilitetsbestemmelsen til at hjemle kompetence for Unionen til at håndtere restriktive foranstaltninger i lys af fri bevægelighed, men denne benægtelse af, at der er tale om en reel og tilsigtet udvidelse af Unionens aktiviteter, overser, at de nye traktatbestemmelser hjemler en generel kompetence løsrivet fra forbindelse til fri bevægelighed.

Sammenfattende gøres gældende, at det samlede resultat er, at Unionen som *juridisk person*, repræsenteret af *de nye embeder*, og baseret på *Unionens værdier og interesser*, i væsentligt omfang overtager Danmarks udenrigspolitiske rolle.

## **10. Specielt om tilblivelse af Lissabon-traktaten og omfanget af prøvelsen**

### 10.1 Prøvelsesintensiteten

Sagsøgerne gør som ovenfor nævnt gældende, at der er behov for en skærpet retlig prøvelse, idet proceduren efter § 20 tilsigter, at yde en væsentlig garanti for integriteten i den danske styreform. Dette følger allerede af, at det vigtige spørgsmål om § 20's nedre grænse aldrig før har været genstand for juridisk efterprøvelse.

Sagsøgeren kan således tilslutte sig den retsopfattelse, som Justitsministeren i anden sammenhæng har givet udtryk for bl.a. ved redegørelsen for Amsterdam-traktaten ..., hvorefter § 20 proceduren bør anvendes, hvis det "ikke kan udelukkes", at der er tale om suverænitetsafgivelse, en retsopfattelse som også genfindes i redegørelsen for Forfatningstraktaten

..., hvor samme udtryk anvendes sammen med udtryk som, at ”det ikke kan afvises”. I klar modsætning hertil anvendes i Justitsministeriets redegørelse for Lissabon-traktaten ... den metode at udelukke anvendelse, hvor man under tvivl kan argumentere for, at der ikke er tale om yderligere suverænitetssafgivelse. Samtidig gør sagsøgeren gældende, at også med hovedvægt på intensiteten og væsentligheden i de overladte beføjelser – snarere end deres analytiske art – er anvendelse af § 20 proceduren i dette tilfælde velbegrundet.

Tilbageholdenhed med at efterprøve retsakter, der indholdsmæssigt svarer til den opfattelse regeringen og Folketingets flertal har lagt til grund, er i øvrigt generelt ikke indiceret, når det drejer sig om, hvorvidt en lov er tilblevet i overensstemmelse med de i grundloven indeholder forskrifter for vedtagelse.

## **10.2 Konkret om tiltrædelsesloven vedrørende Lissabon traktaten**

Til ovenævnte generelle synspunkt føjes, at regeringen i sine drøftelser om traktatens endelige udformning, *efter det nu oplyste*, var særskilt og specifikt motiveret om et ønske om at undgå den folkeafstemning, der ville have været nødvendig, hvis Forfatningstraktaten var gennemført. Under disse forhold er der behov for en særskilt legalitetskontrol af grundlovens krav.

Beskrivelsen af traktatens tilblivelse findes mange steder, såvel ”på pjeceniveau” som ved en mere indgående politologisk undersøgelse. De sagsøgte har tillagt beskrivelse hos Piris ... særlig betydning. Det er kendt stof, at den erstatter den kuldsejlede Forfatningstraktat, som Folketinget drøftede og tilsluttede sig betinget af folkeafstemning.

Det ligger fast, jf. Justitsministeriets redegørelse for Forfatningstraktaten..., at denne ikke ville kunne gennemføres uden folkeafstemning i Danmark. Det gøres ikke gældende, at der er fuld identitet mellem Forfatningstraktaten og Lissabontraktaten, men derimod at midlerne til styrkelse af Unionens aktiviteter og udviklingen heraf er af samme karakter, jf. Piris fremstilling ... samt i øvrigt det forhold, at grundlaget for Folketingets tilslutning er det samme...

Om folkeafstemningens nødvendighed alene var knyttet til de i denne redegørelse anførte 9 punkter er for så vidt irrelevant, som resultatet ville have været en folkeafstemning om den samlede traktat. Sagsøgerne har gennem sine provokationer forsøgt at formå de sagsøgte til

at fremkomme med en fuldstændig redegørelse ... for forhandlingsforløbet, for dermed at nå til den fornødne klarhed over, i hvilket omfang der i forhandlingsforløbet er taget hensyn til ønsket om at undgå at spørge befolkningen. Med ... afviser de sagsøgte endeligt begæringen herom, uanset den herfor anførte begrundelse (hensynet til fremmede magter), hverken er uddybet eller troværdig. Heller ikke som svar på Europaudvalgets direkte spørgsmål herom ... har Ministeriet før ratificeringen givet et klart svar herpå. Imidlertid er det *ad anden* vej, herunder ved fremstillingen hos Piris ... og de sagsøgtes egne indrømmelser, reelt nu dokumenteret, at forholdet, som antaget af sagsøgerne, er det, at regeringen har tilstræbt at få gennemført en sådan ændring af visse formuleringer i bestemmelserne i forfatningstraktaten med det hovedformål at bevæge Justitsministeriet til at forsvare en konklusion om, at der ikke ville være behov for en folkeafstemning.

Overfor det i duplikken nu anførte om, at det er et legitimt sagligt formål at "undgå suverænitetsafgivelse", er dette en motivforskydning. Formålet har været at undgå folkeafstemning, samtidig med at Forfatningstraktatens forhandlingsresultat opretholdes."

## 4.2 De sagsøgte procedure

De sagsøgte har i det væsentlige procederet i overensstemmelse med deres sammenfattende processkrift af 12. marts 2012, hvoraf fremgår blandt andet:

### ”4.1 Generelt om de sagsøgte anbringender

Til støtte for den nedlagte frifindelsespåstand gør de sagsøgte gældende, for det første:

principalt **at** gennemførelsen i Danmark af Lissabon-traktaten ikke nødvendiggør overladelse af nye beføjelser til EU i grundlovens § 20, stk. 1's forstand, jf. nedenfor pkt. 4.3, og

subsidiært **at** Danmark under alle omstændigheder ikke har overladt nye beføjelser til EU i grundlovens § 20, stk. 1's forstand i forbindelse med gennemførelsen af Lissabon-traktaten, jf. nedenfor pkt. 4.4.

Sideordnet hermed gøres det for det andet gældende:

**at** gennemførelsen i Danmark af Lissabon-traktaten heller ikke af andre grunde nødvendiggør anvendelse af proceduren i grundlovens § 20, stk. 2, herunder navnlig at sagsøgerne ikke har godtgjort, at gennemførelsen af Lissabon-traktaten strider mod eventuelle retlige forudsætninger for Danmarks tidligere beføjelsesoverladelser til EU, eller at EU i kraft af Lissabon-traktatens ændringer af EU's traktatgrundlag er blevet en ny international organisation ("*mellemløbet myndighed*") i grundlovens § 20's forstand, jf. nedenfor pkt. 4.5.

## 4.2 Om prøvelsesintensiteten

### 4.2.1 Generelt om prøvelse af loves forenelighed med grundloven

Det følger af en fast og langvarig retspraksis, at domstolene generelt er tilbageholdende i forbindelse med prøvelse af loves grundlovmæssighed. Tilsidesættelse af grundlovsstridige bestemmelser forudsætter således, at grundlovsstridigheden kan konstateres med en særlig grad af sikkerhed, jf. eksempelvis UfR 1921, 644 H (Fæsteafsløsningsloven), UfR

1971, 299 H (de islandske håndskrifter) samt Jens Peter Christensen, *Højesteret og statsmagten* i: Per Magid (m.fl.) (red), *Højesteret - 350 år*, Gyldendal, 2011, s. 227-259 ...

Hertil kommer, at domstolene ved fortolkning af grundloven generelt tillægger lovgivers forståelse og den forfatningsretlige praksis betydelig vægt, jf. eksempelvis UfR 1994, 536 H (konstituerede dommere).

Baggrunden herfor er navnlig grundlovsfortolknings politiske karakter, lovgivers demokratiske mandat og den i grundloven forudsatte magt- og rollefordeling, jf. grundlovens § 3.

Domstolens tilbageholdenhed er særligt udtalt, når der – som i den foreliggende sag – er tale om spørgsmål, der har nær sammenhæng med Danmarks internationale forpligtelser og forhold til tredjelande, jf. i samme retning UfR 2007, 1533 H.

Såfremt en tilsidesættelse af lovgivers vurdering må antages at få alvorlige konsekvenser, vil dette tilsvarende tale for tilbageholdenhed i prøvelsen, jf. Jens Peter Christensen, *Højesteret og statsmagten* i: Per Magid m.fl.(red.), *Højesteret - 350 år*, Gyldendal, 2011, s. 259 ... Konsekvenserne af en tilsidesættelse af Folketingets og regeringens vurdering i relation til Lissabon-traktaten er nærmere behandlet nedenfor i pkt. 5 og 6.

Om grundlovens § 20 bemærkes særligt, at bestemmelsen som nævnt i pkt. 3.1.1 alene fastsætter en særlig procedure for gennemførelse af visse internationale forpligtelser. Vurderingen af, om – og i hvilket omfang – gennemførelse af sådanne internationale forpligtelser er ønskværdig og hensigtsmæssig, er derimod henlagt til regeringen og Folketinget.

I relation til Danmarks medlemskab af EU og grundlovens § 20 henvises endvidere særligt til Højesterets dom i Maastricht-sagen, UfR 1998, 800 H, hvor Højesteret – som gennemgået i pkt. 3.1.2.1 – fastslog, at fastlæggelsen af den øvre grænse for grundlovens § 20 i vidt omfang beror på overvejelser af politisk karakter, jf. præmis 9.8, ligesom Højesteret udtrykkeligt overlod vurderingen af, om Danmarks deltagelse i EU-samarbejdet bør betinges af yderligere demokratisk kontrol, til Folketinget, jf. præmis 9.9.

#### **4.2.2 Særligt om domstolsprøvelsen i den foreliggende sag**

Det gøres gældende, at landsretten i den foreliggende sag bør udvise tilbageholdenhed i sin prøvelse af den nedre grænse for grundlovens § 20, og at der derfor bør være et sikkert grundlag for at tilsidesætte Folketingets og regeringens beslutning, hvorefter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20, stk. 2, ikke var nødvendig i forbindelse med gennemførelsen af Lissabon-traktaten.

I den forbindelse henvises til,

- at lovgivers vurdering af, hvorvidt gennemførelse af Lissabon-traktatens ændringer af EU's traktatgrundlag nødvendiggjorde anvendelse af proceduren i grundlovens § 20, stk. 2, baserede sig på en fast og langvarig forståelse af grundlovens § 20,
- at denne forståelse tillige synes at være tiltrådt af Højesteret i Maastricht-sagen, jf. pkt. 3.1.2, og
- at lovgivers vurdering er foretaget på et fuldt oplyst grundlag og efter et meget grundigt forarbejde af de berørte myndigheder.

Som de sagsøgte forstår det, gør sagsøgerne gældende, at regeringen i forbindelse med forhandlingerne om Lissabon-traktaten har varetaget usaglige hensyn, og at dette forhold bør skærpe intensiteten af landsrettens prøvelse i sagen.

Heroverfor gøres for det første gældende, at karakteren af domstolsprøvelsen i denne retssag principielt ikke kan påvirkes af forhandlingsforløbet forud for vedtagelsen af Lissabon-traktaten. Sagen angår alene det endelige forhandlingsresultats (dvs. Lissabon-traktatens) forhold til grundlovens § 20.

Afgørende for landsrettens afgørelse af sagen er således alene, om traktaten i sin endelige udformning – dvs. den traktattekst, som regeringen med Folketingets samtykke har tiltrådt på vegne af Danmark, jf. den almindelige lovprocedure i grundlovens § 41 – indeholder ændringer, hvis gennemførelse nødvendiggør anvendelse af proceduren i grundlovens § 20, stk. 2.

For det andet har sagsøgerne ikke redegjort for, hvorfor det påståede forhandlingsformål, dvs. at undgå overladelse af nye beføjelser i grundlovens § 20's forstand, skulle være usagligt. Selv hvis en regering under en regeringskonference om ændring af EU's traktatgrundlag måtte have som mål at nå et forhandlingsresultat, hvorefter den pågældende traktatæn-

dring kan gennemføres uden overladelse af nye beføjelser, ville dette hverken være ulovligt eller usagligt, jf. også til illustration tidligere udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensens kronik af 21. oktober 1985 i Information ...

I den forbindelse erindres om, at anvendelse af proceduren i grundlovens § 20, stk. 2, ikke – som sagsøgerne synes at forudsætte – nødvendigvis indebærer udskrivelse af folkeafstemning.

For det trede henvises til, at forhandlingsforløbet forud for vedtagelsen af Lissabon-traktaten blev gennemført af regeringen under fuld orientering af og i meget tæt og løbende kontakt med Folketinget.

Om grundlovsprøvelsens intensitet bestrider de sagsøgte endvidere, at det af Højesterets dom i Maastricht-sagen, UfR 1998, 800 H, kan udledes, at domstolene skal undergive en sag som den foreliggende en skærpet bedømmelse ...

#### **4.3 Gennemførelse af Lissabon-traktaten nødvendiggør ikke overladelse af nye beføjelser**

Det er de sagsøgtes principale anbringende, at gennemførelsen i Danmark af Lissabon-traktatens ændringer af EU's traktatgrundlag ikke nødvendiggør overladelse af nye beføjelser til EU i grundlovens § 20, stk. 1's forstand.

I den forbindelse gøres det gældende, at gennemførelse af de ... ændringer ... hverken hver for sig eller samlet nødvendiggør overladelse af nye beføjelser til EU.

Det er ... de sagsøgtes opfattelse, at disse ændringer i relation til vurderingen efter grundlovens § 20 kan inddeles i følgende fire kategorier ...:

- 1) omlægninger af institutionelle beføjelser og strømlining af beslutningsprocesser...
- 2) kodifikation af gældende ret og tydeliggørelse af eksisterende kompetencer...
- 3) bestemmelser, der ikke hjemler vedtagelse af retsakter med direkte virkning m.v., herunder internationale forpligtelser, der ikke rejser spørgsmål i relation til grundlovens § 20 ... og

4) ændringer, der er omfattet af de danske forbehold ...

Det er i den forbindelse de sagsøgte synspunkt, at gennemførelse i Danmark af ændringer omfattet af de nævnte fire kategorier ikke nødvendiggør overladelse af nye beføjelser til EU, jf. grundlovens § 20.

For så vidt angår den første kategori (omlægninger af institutionelle beføjelser og strømning af beslutningsprocesser) henvises til, at det følger af en korrekt fortolkning af grundlovens § 20 baseret på bestemmelsens ordlyd og forarbejder samt Højesterets dom i Maastricht-sagen, præmis 9.2, almindelige formålsbetragtninger og en langvarig forfatningsretlig praksis, at gennemførelse af interne omfordelinger af beføjelser mellem EU's institutioner eller ændringer i beslutningsprocedurer ikke nødvendiggør overladelse af nye beføjelser i grundlovens forstand og derfor ikke nødvendiggør anvendelse af proceduren i grundlovens § 20, stk. 2 ...

De sagsøgte gør i den forbindelse yderligere gældende, at den nævnte forfatningsretlige praksis har fortættet sig til en forfatningsretlig sædvane vedrørende fortolkningen af grundlovens § 20, stk. 1. I den forbindelse henvises til, at den nævnte praksis og fortolkning af grundlovens § 20 har været fulgt almindeligt, stadigt og længe og ud fra en almindelig retsoverbevisning (opinio juris) ...

I relation til den anden kategori (kodifikation af gældende ret og tydeliggørelse af eksisterende kompetencer) henvises til, at sådanne ændringer ikke indebærer nogen relevant ændring af retstilstanden, hvorfor der ikke er behov for overladelse af nye beføjelser til EU. I den forbindelse bemærkes særligt, at synspunktet tilsvarende gælder traktatfæstelse af EU-Domstolens retspraksis, jf. også det ovenfor pkt. 3.1.2.2 anførte om Højesterets godkendelse af EU-Domstolens "retsskabende virksomhed" som fuldt forenelig med grundlovens § 20, jf. Maastricht-dommens præmis 9.5.

For så vidt angår den tredje kategori (bestemmelser, der ikke hjemler vedtagelse af retsakter med direkte virkning m.v., herunder internationale forpligtelser, der ikke rejser spørgsmål i relation til grundlovens § 20) henvises til, at sådanne bestemmelser efter forfatningsretlig praksis ikke omfattes af grundlovens § 20 ..., jf. .... og Højesterets fastlæggelse af anvendelsesområdet for bestemmelsen i Maastricht-dommens præmis 9.2.

Endelig henvises for så vidt angår den fjerde kategori (ændringer, der er omfattet af de danske forbehold) til, at det følger af Edinburgh-afgørelsen fra 1992, at ændringer omfattet af de danske forbehold (afgørelser og aktioner på forsvarsområdet, den tredje fase af Den Økonomiske og Monetære Union (ØMU) (euroen), overstatsligt samarbejde om retlige og indre anliggender samt unionsborgerskabet) ikke er bindende for eller finder anvendelse i Danmark, jf. også Protokol nr. 16 og 22, hvorfor sådanne ændringer allerede derfor ikke indebærer overladelse af nye beføjelser til EU, jf. grundlovens § 20.

De sagsøgte henviser endvidere i det hele til Justitsministeriets og Udenrigsministeriets redegørelser om Lissabon-traktaten ..., og til de sagsøgtes sammenfattende processkrift af 29. november 2010 for Højesteret ...

Endvidere henvises til det britiske House of Lords' redegørelse om Lissabon-traktaten ... og den svenske Statsrådsberednings redegørelse om Lissabon-traktaten ..., der tillige bidrager til forståelsen af Lissabon-traktatens ændringer af det hidtidige traktatgrundlag.

De sagsøgte bemærker for en god ordens skyld, at de forfatningsretlige vurderinger, der fremgår af disse redegørelser ikke i sig selv kan være retningsgivende for landsrettens afgørelse af den foreliggende sag, idet de danske domstoles fortolkning af grundloven må foretages i lyset af den nationale (danske) forfatningsretlige kontekst.

I det følgende behandles de ... nævnte ændringer særskilt i lyset af grundlovens § 20 ...

#### **4.3.1 Sammenlægningen af EU og EF (nr. 1)**

...

##### *4.3.1.2 Vurderingen efter grundlovens § 20*

Det gøres gældende, at sammenlægningen af EF og EU til én enhed med status som juridisk person, jf. TEU artikel 47, ikke giver anledning til overvejelser i forhold til grundlovens § 20, idet EF og EU også efter det tidligere traktatgrundlag havde en sådan status, og idet sammenlægningen ikke indebærer nogen udvidelse af EU's samlede beføjelser, jf. også Erklæring nr. 24. Ændringen indebærer derfor ikke overladelse af nye beføjelser til EU, jf. grundlovens § 20.

I den forbindelse henvises til Justitsministeriets redegørelse, pkt. 3.1 ... hvor det anføres:

...

Endvidere henvises til House of Lords' redegørelse om Lissabon-traktaten, pkt. 2.59, s. 33,... hvor det tilsvarende anføres:

*"The conferral of legal personality does not itself affect the EU's competences, including its powers to enter into international agreements, or the relative competences of the EU and its Member States."*

Endvidere henvises til Statsrådsberedningens redegørelse om Lissabon-traktaten, pkt. 7.2.1, s. 44 ..., hvor det tilsvarende hedder:

*"Det förhållandet att unionen nu bliver en juridisk person förutsätter inte i sig någon ny överlåtelse av beslutanderätt. Avgörande för frågan om en anslutning till Lissabonfördraget förutsätter överlåtelse av beslutanderätt är i stället om unionen genom fördraget tilldelas nye beslutsbefogenheter, dvs. befogenheter som EG [EU] enligt nu gällande fördrag inte har och som, sedda för sig, förutsätter ytterligare överlåtelse av beslutanderätt."*

Sammenlægningen af EF og EU til én juridisk person er derfor efter de sagsøgtes opfattelse en omlægning af institutionelle beføjelser (kategori 1) og en kodifikation af gældende ret (kategori 2)...

#### **4.3.2 Kompetencekategorierne (nr. 2)**

...

##### *4.3.2.2 Vurderingen efter grundlovens § 20*

Det gøres gældende, at indførelsen af kompetencekategorierne og præciseringen af kompetencefordelingen mellem EU og medlemsstaterne, jf. TEUF artikel 2-6 og TEU artikel 4-5, ikke indebærer nogen udvidelse af EU's kompetencer, hvorfor gennemførelsen af bestemmelserne i Danmark ikke nødvendiggør overladelse af nye beføjelser til EU, jf. grundlovens § 20, stk. 1.

Opregningen og kvalificeringen af Unionens henholdsvis medlemsstaternes kompetence indebærer alene en tydeliggørelse af den hidtidige retstilstand, hvorfor ændringen er en kodifikation af gældende ret og tydeliggørelse af eksisterende kompetencer (kategori 2)...

#### **4.3.3 EU's tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (nr. 3)**

...

##### *4.3.3.2 Vurderingen efter grundlovens § 20*

Det gøres gældende, at Lissabon-traktatens bestemmelse om EU's tiltrædelse af EMRK ikke indebærer nogen udvidelse af EU's kompetencer, hvorfor gennemførelsen i Danmark af TEU artikel 6, stk. 2, sammenholdt med TEUF artikel 218, stk. 8, ikke nødvendiggør overladelse af nye beføjelser til EU.

I den forbindelse henvises for det første til, at det udtrykkelig fremgår af ordlyden af TEU artikel 6, stk. 2, 2. pkt., at tiltrædelsen ikke ændrer Unionens beføjelser.

For det andet henvises til det i TEUF artikel 218, stk. 8, indsatte ratifikationsforbehold, der som anført i Justitsministeriets redegørelse om Lissabon-traktaten, pkt. 4.4.3...litra c, ... indebærer ...

TEU artikel 6, stk. 2, hvorefter EU tiltræder EMRK, er derfor en omlægning af institutionelle beføjelser (kategori 1) og en ændring, der ikke hjemler vedtagelse af retsakter med direkte virkning m.v. (kategori 3),...

#### **4.3.4 EU-Charteret (nr. 4)**

...

##### *4.3.4.2 Vurderingen efter grundlovens § 20*

Det gøres gældende, at indsættelsen af en traktathenvisning til EU-Charteret, der hermed gøres juridisk bindende på traktatniveau, jf. TEU artikel 6, stk. 1, ikke indebærer nogen udvidelse af EU's kompetencer, hvorfor gennemførelse i Danmark af bestemmelsen ikke nødvendiggør overladelse af nye beføjelser til EU i grundlovens § 20's forstand.

Det fremgår udtrykkeligt af ordlyden af såvel TEU artikel 6, stk. 1, Erklæring nr. 1 som Charterets artikel 51, stk. 2, at Charteret hverken udvider anvendelsesområdet for EU-retten eller etablerer nye beføjelser for Unionen.

I relation til vurderingen efter grundlovens § 20 henvises i det hele til Justitsministeriets redegørelse om Lissabon-traktaten, pkt. 4.4.4, ..., hvor også forholdet mellem Charteret og den danske folkekirke er nærmere behandlet.

Om EU-Domstolens kompetence til at prøve spørgsmål om medlemsstaternes overholdelse af Charteret bemærker Justitsministeriet særligt ...

Endvidere henvises til Justitsministeriets redegørelse om forholdet mellem EF-Domstolens kompetence og grundloven, pkt. 4.2.5 ..., og til Statsrådsberedningens sammenfatning om Charteret i dennes redegørelse om Lissabon-traktaten, pkt. 12.1, s. 77 ..., hvor det anføres:

*"Stadgan [Charteret] tydliggör vilka grundläggande rättigheter och principer som EU:s institutioner ska värna i sin verksamhet och inom ramen för sina befogenheter. Det blir mer synligt för medborgare, myndigheter och nationella domstolar vilka rättigheter medborgarna har inom ramen för unionsrätten.*

*I stadgan [Charteret] finns bestämmelser som klargör förhållandet mellan stadgan och andre regelverk, t.ex. Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), och som tydliggör att stadgan [Charteret] inte innebär att unionen får utvidgade befogenheter."*...

Indsættelsen af en traktathenvisning til Charteret, jf. TEU artikel 6, stk. 1, er derfor en kodifikation af gældende ret, jf. den tidligere TEU artikel 6, stk. 2 ..., og EU-Domstolens retspraksis (kategori 2) og derudover en bestemmelse, der ikke hjemler vedtagelse af retsakter med direkte virkning m.v. (kategori 3), ...

Om Charteret og dets forhold til grundloven henvises i øvrigt til Udenrigsministeriets besvarelse af Europaudvalgets spørgsmål nr. 27-30, 40-41, 50, 186, 258, 290, 537, 545 og 596 ... og til de sagsøgte sammenfattende processkrift af 29. november 2010, pkt. 3.3.2.2.2, s. 21-24...

De sagsøgte bemærker endelig, at det forhold, at Storbritannien og Polen har fundet det nødvendigt at få indføjet en særlig protokol om anvendelsen af Charteret i Polen og i Storbritannien, jf. Protokol nr. 30 ..., ikke – som sagsøgerne gør gældende ... – har betydning i relation til vurderingen efter grundlovens § 20. Indsættelsen af den nævnte protokol beror ikke på retlige, men derimod på rent politiske overvejelser, jf. også EU-Domstolens dom af 21. december 2011 i de forenede sager C-411/10 og C-493/10, *N.S. mod Secretary of State*,

præmis 116-12 2..., hvor Domstolen fastslår, at Protokol nr. 30 ikke påvirker Charterets anvendelighed i Polen og Storbritannien, allerede fordi Charteret ikke skaber nye rettigheder og principper. I øvrigt bemærkes, at eventuelle overvejelser i relation til Charteret efter polsk og britisk forfatningsret i alle tilfælde er uden betydning for vurderingen efter den danske grundlov.

#### **4.3.5 Den almindelige lovgivningsprocedure (nr. 5)**

...

##### *4.3.5.2 Vurderingen efter grundlovens § 20*

Som det fremgår af gennemgangen af det retlige grundlag i pkt. 3.2.1, var regeringen og Folketinget allerede i forbindelse med behandlingen af den oprindelige tiltrædelseslov i 1972 bevidst om EF-samarbejdets dynamiske karakter, ligesom regeringen og Folketinget i forbindelse med tiltrædelsen udtrykte en klar forventning om en fremtidig styrkelse af EU's institutioner, herunder navnlig de parlamentariske mekanismer.

Af gennemgangen af det retlige grundlag fremgår endvidere, at regeringen og Folketinget kontinuerligt siden Danmarks indtræden i EF har lagt til grund, at interne omfordelinger af beføjelser mellem EU's institutioner og ændringer i beslutningsprocedurer kan gennemføres uden anvendelse af § 20.

Det gøres på den baggrund gældende, at Lissabon-traktatens bestemmelser om den almindelige lovgivningsprocedure, jf. TEUF artikel 294, ikke medfører, at gennemførelsen af traktaten i Danmark nødvendiggør overladelse af nye beføjelser til EU i grundlovens § 20's forstand.

I den forbindelse henvises i det hele til Justitsministeriets redegørelse om Lissabon-traktaten, pkt. 4.2.1, litra a og b ...

Det er på den baggrund de sagsøgte opfattelse, at indførelsen af den almindelige lovgivningsprocedure, jf. TEUF artikel 294, er en omlægning af institutionelle beføjelser og strømlining af beslutningsprocesser (kategori 1), ...

#### **4.3.6 Kvalificeret flertal (nr. 6)**

...

#### *4.3.6.2 Vurderingen efter grundlovens § 20*

Under henvisning til gennemgangen af det retlige grundlag i pkt. 3.1 og 3.2, herunder lovgivers forventninger i 1972 til EF-samarbejdet og den almindelige forståelse af grundlovens § 20, gøres det gældende, at indførelsen af det dobbelte flertal, jf. TEU artikel 16, stk. 3 og 4, herunder ændringen af definitionen af kvalificeret flertal, ikke indebærer, at gennemførelsen af Lissabon-traktaten i Danmark nødvendiggør overladelse af nye beføjelser til EU i grundlovens § 20's forstand.

I den forbindelse henvises i det hele til Justitsministeriets redegørelse om Lissabon-traktaten, pkt. 4.2.1, litra a og b...

Det er på den baggrund de sagsøgte opfattelse, at Lissabon-traktatens ændringer af beslutningsprocessen i Rådet, herunder indførelsen af det dobbelte flertal, jf. TEUF artikel 16, stk. 3 og 4, og TEUF artikel 238, stk. 2, er en omlægning af institutionelle beføjelser og strømlining af beslutningsprocesser (kategori 1), ...

#### **4.3.7 Europa-Parlamentet og Rådet (nr. 7)**

...

##### *4.3.7.2 Vurderingen efter grundlovens § 20*

Det gøres gældende, at Lissabon-traktatens ændringer for så vidt angår Rådet og Europa-Parlamentet hverken hver for sig eller samlet set er af en sådan karakter, at gennemførelsen af ændringerne nødvendiggør overladelse af nye beføjelser til EU, jf. grundlovens § 20.

I den forbindelse henvises til, at de relevante ændringer har karakter af interne omfordelinger af beføjelser mellem EU's institutioner og ændringer i beslutningsprocedurer, der efter fast forfatningsretlig praksis kan gennemføres uden anvendelse af grundlovens § 20, jf. gennemgangen af det retlige grundlag i pkt. 3.

Ændringerne er i øvrigt ganske begrænsede, navnlig sammenholdt med de institutionelle ændringer, der er gennemført i forbindelse med tidligere traktatændringer, uden at dette har givet anledning til overvejelser efter grundlovens § 20, jf. gennemgangen heraf i pkt. 3.2.2.

På den baggrund er det de sagsøgtes opfattelse, at de i pkt. 4.3.7.1 nævnte ændringer er en omlægning af institutionelle beføjelser og strømlining af beslutningsprocesser (kategori 1),  
...

#### **4.3.8 Delegation til Kommissionen (nr. 8)**

...

##### *4.3.8.2 Vurderingen efter grundlovens § 20*

Det gøres gældende, at gennemførelse i Danmark af TEUF artikel 290 og 291 ikke nødvendigvis overlader af nye beføjelser til EU, jf. grundlovens § 20, stk. 1.

I relation til grundlovens § 20 er det væsentligt, at delegationsbeføjelsen efter TEUF artikel 290 – ligesom gennemførelsesbeføjelsen efter TEUF artikel 291 – forudsætter en allerede eksisterende EU-beføjelse på andet grundlag. Bestemmelserne skaber således ikke i sig selv nye beføjelser for EU, men regulerer alene måden, hvorpå EU's institutioner kan udøve allerede tildelte beføjelser. Bestemmelserne rejser allerede af den grund ikke spørgsmål i relation til grundlovens § 20.

TEUF artikel 290 og artikel 291 er på den baggrund en omlægning af institutionelle beføjelser og strømlining af beslutningsprocesser (kategori 1), ..., henset til effektiviseringsformålet og styrkelsen af Europa-Parlamentets rolle i relation til kontrollen med Kommissionens udøvelse af delegerede beføjelser.

#### **4.3.9 Passerelle-bestemmelserne (nr. 9)**

...

##### *4.3.9.2 Vurderingen efter grundlovens § 20*

Det gøres gældende, at gennemførelsen i Danmark af de med Lissabon-traktaten indførte passerelle-bestemmelser, jf. TEU artikel 48, stk. 7, TEU artikel 31, stk. 3, TEUF artikel 81, stk. 3, TEUF artikel 153, stk. 2, TEUF artikel 192, stk. 2, TEUF artikel 312, stk. 2 og TEUF artikel 333, ikke nødvendigvis overlader af nye beføjelser til EU, jf. grundlovens § 20.

I den forbindelse henvises til, at de nævnte passerelle-bestemmelser alene angår måden, hvorpå EU's institutioner udøver sine beføjelser, og ikke spørgsmålet om, hvorvidt Dan-

mark har overladt (eller overlader) beføjelser til EU på et givent område. Som gennemgået i pkt. 3 nødvendiggør gennemførelse af ændringer i beslutningsprocedurer m.v. efter fast forfatningsretlig praksis ikke overladelse af nye beføjelser i grundlovens forstand. Betragtningen understøttes også af, at indførelsen af de hidtidige passerelle-bestemmelser i det tidligere traktatgrundlag heller ikke har givet anledning til overvejelser efter grundlovens § 20.

De sagsøgte henviser i øvrigt i det hele til Justitsministeriets redegørelse om Lissabon-traktaten, pkt. 4.4.6 ...

Passerelle-bestemmelserne er på den baggrund en omlægning af institutionelle beføjelser og strømning af beslutningsprocesser (kategori 1), ...

#### **4.3.10 Det Europæiske Råd og Udenrigsrepræsentanten (nr. 10)**

...

##### *4.3.10.2 Vurderingen efter grundlovens § 20*

Det gøres gældende, at gennemførelsen i Danmark af de ... behandlede ændringer vedrørende Det Europæiske Råd og Udenrigsrepræsentanten ikke nødvendiggør overladelse af nye beføjelser til EU, jf. grundlovens § 20.

I relation til såvel Det Europæiske Råd som Udenrigsrepræsentanten er der tale om ændringer af rent institutionel karakter, hvis gennemførelse i Danmark efter fast forfatningsretlig praksis ikke nødvendiggør overladelse af nye beføjelser, jf. gennemgangen i pkt. 3.

Særligt hvad angår FUSP-området bemærkes, at samarbejdet på dette område også efter Lissabon-traktatens ændringer af traktatgrundlaget er af mellemfølgelig karakter og undergivet særlige regler og procedurer, jf. TEU, afsnit V, kapitel 2 ..., samt navnlig TEU artikel 24, stk. 1, 2. afsnit .... FUSP-området behandles nærmere i pkt. 4.3.13.11.

Lissabon-traktatens ændringer vedrørende Det Europæiske Råd og Udenrigsrepræsentanten er derfor en omlægning af institutionelle beføjelser og strømning af beslutningsprocesser (kategori 1),...

#### **4.3.11 Forrangsprincippet (nr. 11)**

...

#### 4.3.11.2 Vurderingen efter grundlovens § 20

Det gøres gældende, at bekræftelsen af forrangsprincippet i Erklæring nr. 17 til Lissabon-traktaten ikke indebærer, at gennemførelse af Lissabon-traktaten nødvendiggør overladelse af nye beføjelser til EU, jf. grundlovens § 20.

I den forbindelse henvises til Justitsministeriets redegørelse om Lissabon-traktaten, pkt.

4.4.2, litra c ...

I forlængelse heraf bemærkes, at Højesteret i Maastricht-sagen, UfR 1998, 800 H, har taget stilling til forrangsprincippets overensstemmelse med grundloven, jf. præmis 9.6, og det heri indeholdte "forbehold" om national domstolskontrol, hvorefter

*"det følger af bestemthedskravet i grundlovens § 20, stk. 1, sammenholdt med danske domstoles adgang til at prøve loves grundlovsmæssighed, at domstolene ikke kan fratages adgangen til at prøve spørgsmål om, hvorvidt en EF-retsakt overskrider grænserne for den ved tiltrædelsesloven foretagne suverænitetsafgivelse. Danske domstole må derfor anse en EF-retsakt for **u anvendelig i Danmark**, hvis der skulle opstå den ekstraordinære situation, at det med den **forholdne sikkerhed** kan fastslås, at en EF-retsakt, der er **opretholdt af EF-domstolen**, bygger på en anvendelse af Traktaten, der ligger uden for suverænitetsafgivelsen ifølge tiltrædelsesloven. Tilsvarende gælder med hensyn til fællesskabsretlige regler og retsprincipper, som beror på EF-domstolens praksis." ...*

Lissabon-traktaten, herunder Erklæring nr. 17, kan selvsagt ikke ændre på den fortolkning af grundloven, som Højesteret hermed har foretaget, ligesom lovgiver med vedtagelsen af lov nr. 321 af 30. april 2008 naturligvis heller ikke – som sagsøgerne gør gældende, jf. deres sammenfattende processkrift for Højesteret, pkt. 91 ... – kan "[fraskrive] sig den ved Højesterets dom i U 1998.800 erklærede residuelle prøvelsesret."

Om forrangsprincippet skal endvidere henvises til Udenrigsministerens besvarelse af Europaudvalgets spørgsmål nr. 24, 225 og 419 ad L 53 ...

De sagsøgte henviser endvidere til Justitsministeriets redegørelse fra 1972 om Danmarks tiltrædelse af EF, afsnit V, pkt. 2 ..., og Justitsministeriets redegørelse for forholdet mel-

lem EF-Domstolens kompetence og grundloven, 4.2.4, s. 34-35 ..., hvor forrangsprincippet er nærmere behandlet.

Ydermere skal henvises til House of Lords redegørelse om Lissabon-traktaten, pkt. 4.174, s. 79 ..., hvor det tilsvarende konkluderes:

*"Without it being directly mentioned in the Treaty, the treaty-making process has affirmed the primacy of EU law over the law of Member States. In a Declaration, the IGC recalled that "in accordance with well settled case-law of the Court of Justice of the European Union, the Treaties and the law adopted by the Union on the basis of the Treaties have primacy over the law of Member States, under the conditions laid down by the said case-law" (Declaration concerning primacy). It quoted an opinion of the Council Legal Service which asserted that "[t]he fact that the principle of primacy will not be included in the future [i.e. Lisbon] treaty shall not in any way change the existence of the principle". Likewise, the affirmation of this principle in the Declaration does not give it any meaning that it has not previously had: it is a statement of the existing position."*...

Endelig henvises til Statsrådsberedningens redegørelse om Lissabon-traktaten, pkt. 10, s. 74 ...

På ovenstående baggrund er det de sagsøgte opfattelse, at Erklæring nr. 17 om forrang er en kodifikation af gældende ret (kategori 2), ...

#### **4.3.12 Fleksibilitetsbestemmelsen (nr. 12)**

...

##### *4.3.12.2 Vurderingen efter grundlovens § 20*

Det gøres gældende, at gennemførelsen i Danmark af den nye fleksibilitetsbestemmelse i TEUF artikel 352 ikke nødvendiggør overladelse af nye beføjelser til EU, jf. grundlovens § 20.

I den forbindelse henvises i det hele til Justitsministeriets redegørelse om Lissabon-traktaten, pkt. 4.4.5, litra c ..., hvor ministeriet bl.a. anfører følgende om forholdet mellem de mål, der var opstillet i TEF, og som havde betydning for anvendelsesområdet for TEF artikel 308, og de mål, som med Lissabon-traktaten opstilles i EU artikel 3, og som har betydning for afgrænsningen af anvendelsesområdet for TEUF artikel 352:

...

Som det fremgår, er det Justitsministeriets vurdering, at Lissabon-traktatens ændringer i relation til Unionens mål, jf. TEU artikel 3 ..., ikke indebærer en udvidelse af Unionens beføjelser i medfør af TEUF artikel 352.

I forlængelse heraf bemærkes, at anvendelsesområdet for fleksibilitetsbestemmelsen med Lissabon-traktaten tværtimod afgrænses mere klart end efter den tidligere TEF artikel 308, jf. de udtrykkelige undtagelser i TEUF artikel 352, stk. 3 og 4. Hertil kommer tilføjelserne om Europa-Parlamentets medbestemmelse og de nationale parlamenters kontrolfunktion, jf. bestemmelsens stk. 1 og 2, der yderligere understøtter, at bestemmelsen indeholder de nødvendige garantier for medlemslandene, Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter.

Endelig bør nævnes, at Højesteret i Maastricht-dommen, UfR 1998, 800 H, udtrykkeligt fastslog, at den tidligere fleksibilitetsbestemmelse i TEF artikel 308 var fuld forenelig med bestemthedskravet i grundlovens § 20, idet Højesteret herom bemærkede, jf. dommens præmis 9.4:

*"På baggrund af det formål, som art. 235 skal tilgodese, er det uundgåeligt, at den nøjagtige afgrænsning af anvendelsesområdet for bestemmelsen kan give anledning til tvivl. Under hensyn hertil må der ved tiltrædelsesloven anses indrømmet regeringen en **ikke ubetydelig margin**." ...*

Endvidere henvises til Udenrigsministeriets besvarelse af Europa-udvalgets spørgsmål nr. 132, 137, 171 og 526 ad L 53 ...

På ovenstående baggrund er det de sagsøgtes opfattelse, at den nye fleksibilitetsbestemmelse i TEUF artikel 352 er dels en omlægning af institutionelle beføjelser (kategori 1), henset til inddragelsen af Europa-Parlamentet som medlovgiver, jf. stk. 1, og inddragelsen af de nationale parlamenter, jf. stk. 2, dels en kodifikation af gældende ret (kategori 2), henset til at EU-Domstolens retspraksis om anvendelsesområdet for fleksibilitetsbestemmelsen kodificeres i Erklæring nr. 42 til Lissabon-traktaten. Herudover er det endelig en ændring, der er omfattet af de danske forbehold (kategori 4), henset at bestemmelsen som gennemgået i et vist omfang er omfattet af de danske forbehold på forsvarsområdet og området for retlige og indre anliggender, jf. også det ovenfor citerede uddrag af Justitsministeriets redegørelse om Lissabon-traktaten.

#### **4.3.13 Ændringer på konkrete politikområder**

##### **4.3.13.1 Unionsborgernes færdsels- og opholdsret (nr. 13, litra a)**

...

###### *4.3.13.1.2 Vurderingen efter grundlovens § 20*

Det gøres gældende, at gennemførelsen af bestemmelserne i TEUF artikel 21 og 77, stk. 3, om unionsborgeres færdsels- og opholdsret sammenholdt med Protokol nr. 22 om Danmarks stilling ikke nødvendiggør overladelse af nye beføjelser til EU, jf. grundlovens § 20.

Som det fremgår ..., er TEUF artikel 21, stk. 3, at betragte som en kodifikation af den hidtidige retstilstand, mens TEUF artikel 77, stk. 3, er omfattet af det danske retsforbehold og allerede derfor ikke finder anvendelse i Danmark, jf. Protokol nr. 22.

De sagsøgte henviser i øvrigt i det hele til Justitsministeriets redegørelse om Lissabontraktaten, pkt. 4.3.2 ...

På ovenstående baggrund er det de sagsøgtes opfattelse, at bestemmelserne i TEUF artikel 21 og 77, stk. 3, dels er en kodifikation af gældende ret (kategori 2), dels er ændringer, der er omfattet af de danske forbehold (kategori 4) ...

##### **4.3.13.2 Diplomatsk beskyttelse (nr. 13, litra b)**

...

###### *4.3.13.2.2 Vurderingen efter grundlovens § 20*

Det gøres gældende, at gennemførelse i Danmark af den nye hjemmelsbestemmelse i TEUF artikel 23 ikke nødvendiggør overladelse af nye beføjelser til EU i grundlovens § 20's forstand.

Bestemmelsens 1. led er som nævnt en videreførelse af den tidligere TEF artikel 20.

Det fremgår endvidere af ordlyden af bestemmelsens 2. led, at den indsatte hjemmel vedrører udstedelse af direktiver om "*koordinations- og samarbejdsforanstaltninger*, dvs. alene en beføjelse til at gennemføre understøttende, koordinerende og supplerende tiltag, jf.

TEUF artikel 2, stk. 5 ..., jf. også gennemgangen af de forskellige kompetencekategorier i pkt. 4.3.2.

Det følger heraf, at EU ikke i medfør af bestemmelsen i TEUF artikel 23 kan gennemføre harmonisering af medlemsstaternes nationale bestemmelser om betingelserne for at opnå diplomatisk beskyttelse eller omfanget af en sådan beskyttelse, hvorfor der ikke med hjemmel i bestemmelsen kan fastsættes regler med direkte virkning i forhold til borgere m.v. i Danmark, jf. også Justitsministeriets redegørelse om Lissabon-traktaten, pkt. 4.3.3, litra c ...

I forlængelse heraf bemærkes, at selv hvis bestemmelsen i TEUF artikel 23 måtte kunne have direkte virkning i forhold til borgere m.v., således at disse vil kunne påberåbe sig bestemmelsen direkte over for de nationale domstole, ville dette ikke ændre på vurderingen efter grundlovens § 20, idet der ikke herved overlades nye beføjelser til EU i grundlovens forstand, ...

Det er på den baggrund de sagsøgte opfattelse, at TEUF artikel 23 er en bestemmelse, der ikke hjemler vedtagelse af retsakter med direkte virkning m.v. (kategori 3) ...

#### **4.3.13.3 Personoplysninger (nr. 13, litra c)**

...

##### *4.3.13.3.2 Vurderingen efter grundlovens § 20*

Det gøres gældende, at gennemførelsen af Lissabon-traktatens bestemmelser om beskyttelse af personoplysninger, jf. TEUF artikel 16 og TEU artikel 39, sammenholdt med Protokol nr. 22 om Danmarks stilling ikke nødvendiggør overladelse af nye beføjelser til EU i grundlovens forstand.

Som gennemgået i forudgående afsnit, indebærer de nævnte bestemmelser, at EU med Lissabon-traktaten har fået kompetence til at regulere beskyttelsen af personoplysninger på to nye områder, herunder Den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik (FUSP) (den daværende 2. søjle) og TEUF, Tredje del, afsnit V om et område med frihed sikkerhed og retfærdighed (den daværende 3. søjle).

For så vidt angår TEUF, Tredje del, afsnit V, kapitel 4 og 5, om retligt samarbejde i straffesager og politisamarbejde følger det imidlertid som nævnt af Protokol nr. 22, artikel 2a, at regler, der er fastsat på grundlag af TEUF artikel 16 og vedrører medlemsstaternes behandling af personoplysninger under udøvelsen af aktiviteter, der er omfattet af det nævnte område, ikke er bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

For så vidt angår beskyttelsen af personoplysninger inden for området for FUSP, henvises i det hele til Justitsministeriets redegørelse om Lissabon-traktaten, pkt. 4.3.4, litra c ...

Det er på den baggrund de sagsøgte opfattelse, at de ændringer af bestemmelserne om beskyttelse af personoplysninger, som Lissabon-traktaten indebærer, jf. TEUF artikel 16 og TEU artikel 39, dels medfører indførelse af bestemmelser, der ikke hjemler vedtagelse af retsakter med direkte virkning m.v. (kategori 3), dels er ændringer, der er omfattet af de danske forbehold (kategori 4) ...

#### **4.3.13.4 Social sikring (nr. 13, litra d)**

...

##### *4.3.13.4.2 Vurderingen efter grundlovens § 20*

Det gøres gældende, at nyaffattelsen af TEUF artikel 48 (tidligere TEF artikel 42) ikke indebærer, at gennemførelse af Lissabon-traktaten nødvendiggør overladelse af nye beføjelser til EU, jf. grundlovens § 20.

Om den nye udtrykkelige adgang til at fastsætte regler om social sikring for selvstændige henvises til, at tilsvarende regler som gennemgået tidligere er fastsat med hjemmel i TEF artikel 308 (nu TEUF artikel 352). TEUF artikel 48 er således i denne henseende at betragte som en kodifikation af den kompetence, som EU allerede tidligere har udøvet på andet grundlag efter TEF artikel 308, jf. også Justitsministeriets redegørelse om Lissabon-traktaten pkt. 4.3.5, litra c, ...

Om overgangen fra beslutningstagen med enstemmighed til kvalificeret flertal henvises i det hele til det i pkt. 4.3.6 anførte.

På ovenstående baggrund er nyaffattelsen af TEUF artikel 48 (tidligere TEF artikel 42) en kodifikation af gældende ret og tydeliggørelse af eksisterende kompetencer (kategori 2), ...

#### **4.3.13.5 Restriktive foranstaltninger (nr. 13, litra e)**

...

##### *4.3.13.5.2 Vurderingen efter grundlovens § 20*

Det gøres gældende, at gennemførelse af de nye bestemmelser i TEUF artikel 75 og 215 om restriktive foranstaltninger sammenholdt med Protokol nr. 22 om Danmarks stilling ikke nødvendiggør overladelse af nye beføjelser til EU, jf. grundlovens § 20.

Som det fremgår af gennemgangen i forudgående afsnit, indebærer bestemmelserne en kodifikation af beføjelser, som EU allerede besad i henhold til det tidligere traktatgrundlag, jf. TEF artikel 301 og 60 smh. TEF artikel 308 og EU-domstolens retspraksis herom. Hertil kommer, at der for så vidt angår TEUF artikel 75, er tale om en ændring omfattet af det danske retsforbehold, jf. Protokol nr. 22.

De sagsøgte henviser i øvrigt i det hele til Justitsministeriets redegørelse om Lissabontraktaten, pkt. 4.3.6 ...

På ovenstående baggrund er de nye bestemmelser i TEUF artikel 75 og 215 dels en kodifikation af gældende ret (kategori 2), dels ændringer, der er omfattet af de danske forbehold (kategori 4), ...

#### **4.3.13.6 Energipolitik (nr. 13, litra f)**

...

##### *4.3.13.6.2 Vurderingen efter grundlovens § 20*

Det gøres gældende, at gennemførelsen af den nye hjemmelsbestemmelse på energiområdet i TEUF artikel 194 ikke nødvendiggør overladelse af nye beføjelser til EU, jf. grundlovens § 20.

Som gennemgået havde EU allerede i medfør af det tidligere traktatgrundlag kompetence til at vedtage foranstaltninger på energiområdet, jf. de i forudgående afsnit nævnte retsakter, hvorfor den udtrykkelige hjemmelsbestemmelse i TEUF artikel 194 alene er en kodifikation af en allerede eksisterende kompetence.

TEUF artikel 194 er derfor en kodifikation af gældende ret og tydeliggørelse af eksisterende kompetencer (kategori 2), ...

#### **4.3.13.7 Samarbejde med tredjelande og humanitær bistand (nr. 13, litra g)**

...

##### *4.3.13.7.2 Vurderingen efter grundlovens § 20*

Det gøres gældende, at gennemførelse i Danmark af ændringerne på området for EU's samarbejde med tredjelande og humanitær bistand, jf. TEUF, Femte del, afsnit III, ikke nødvendiggør overladelse af nye beføjelser i grundlovens § 20's forstand.

I den forbindelse henvises i det hele til Justitsministeriets redegørelse om Lissabon-traktaten, pkt. 4.3.15, litra c ...

Om anvendelse af den almindelige lovgivningsprocedure, jf. TEUF artikel 212, stk. 2, henvises i det hele til det i pkt. 4.3.5 anførte.

Det er på ovenstående baggrund de sagsøgte opfattelse, at ændringerne i traktatbestemmelserne om samarbejde med tredjelande og humanitær bistand, jf. TEUF, Femte del, afsnit III, er en kodifikation af gældende ret og tydeliggørelse af eksisterende kompetence (kategori 2), ...

#### **4.3.13.8 Internationale aftaler (nr. 13, litra h)**

...

##### *4.3.13.8.2 Vurderingen efter grundlovens § 20*

Det gøres gældende, at gennemførelsen af Lissabon-traktatens bestemmelser vedrørende Unionens eksterne kompetence og procedurerne for indgåelse af internationale aftaler ikke nødvendiggør overladelse af nye beføjelser til EU, jf. grundlovens § 20.

Som det fremgår af forudgående afsnit, er der for så vidt angår den nye bestemmelse om principperne for Unionens eksterne kompetence (TEUF artikel 216) tale om en kodifikation af Fællesskabets/Unionens traktatkompetence ifølge det tidligere traktatgrundlag og EU-Domstolens retspraksis (TEUF artikel 216), jf. også Justitsministeriets redegørelse om Lissabon-traktaten, pkt. 4.3.16, litra c, ...

For så vidt angår bestemmelserne om karakteren af den eksterne kompetence (TEUF artikel 3) og de proceduremæssige regler (TEUF artikel 218) er der tale om dels en kodifikation og tydeliggørelse, dels en omlægning af institutionelle beføjelser, navnlig henset til styrkelsen af Europa-Parlamentets rolle i forbindelse med indgåelse af internationale aftaler, jf. TEUF artikel 218.

De institutionelle ændringer i artikel 218 giver ikke i sig selv anledning til overvejelser efter grundlovens § 20, jf. også pkt. 4.3.5 om udbredelsen af den almindelige lovgivningsprocedure og pkt. 4.3.7 om Lissabon-traktatens generelle styrkelse af Europa-Parlamentet.

Tilsvarende er fastlæggelsen af karakteren af EU's eksterne kompetence, jf. TEUF artikel 3, uden betydning for vurderingen efter grundlovens § 20, jf. pkt. 3.1.2.1 om betydningen af, om den internationale organisations beføjelser er en enekompetence eller en delt kompetence.

På ovenstående baggrund gøres det gældende, at Lissabon-traktatens ændringer i relation til Unionens eksterne kompetence dels er en kodifikation af gældende ret og tydeliggørelse af eksisterende kompetencer (kategori 2), dels en omlægning af institutionelle beføjelser og strømlining af beslutningsprocesser (kategori 1), ...

#### **4.3.13.9 Solidaritetsbestemmelsen (nr. 13, litra i)**

...

##### *4.3.13.9.2 Vurderingen efter grundlovens § 20*

Det gøres gældende, at gennemførelse af TEUF artikel 222 sammenholdt med Protokol nr. 22 om Danmarks stilling ikke nødvendiggør overladelse af nye beføjelser til EU, jf. grundlovens § 20.

I den forbindelse henvises til, at bestemmelsen ikke forudsætter overladelse af beføjelser til Unionens institutioner, jf. også Erklæring nr. 37 og de ovenfor citerede uddrag af House of Lords' og Statsrådsberedningens redegørelser, og til, at Danmark under alle omstændigheder i kraft af sine forbehold på forsvarsområdet og på området for retlige og indre anliggender (RIA) ikke vil være forpligtet af eventuelle forpligtelser i medfør af bestemmelsen.

Artikel 222 er således dels en bestemmelse, der ikke hjemler vedtagelse af retsakter med direkte virkning m.v. (kategori 3), og dels en ændring, der er omfattet af de danske forbehold (kategori 4), ...

#### **4.3.13.10 EU-Domstolens kompetence i sager om EU-retlige tvister om immaterielle rettigheder (nr. 13, litra j)**

...

##### *4.3.13.10.2 Vurderingen efter grundlovens § 20*

Det gøres gældende, at gennemførelse af TEUF artikel 262 ikke nødvendiggør overladelse af nye beføjelser til EU i grundlovens § 20's forstand.

Sammenholdt med den tidligere bestemmelse i TEF artikel 229 A er TEUF artikel 262 alene udtryk for en rent sproglig tilpasning, jf. også Justitsministeriets redegørelse om Lissabon-traktaten, pkt. 4.3.18, litra c ... I øvrigt følger det i alle tilfælde af ratifikationsforbeholdet i bestemmelsens sidste pkt., at en eventuel beslutning om kompetencetildeling efter bestemmelsen ikke kan træde i kraft, førend Danmark har tiltrådt dette i overensstemmelse med grundlovens bestemmelser, hvorfor bestemmelsen allerede af den grund ikke rejser spørgsmål i relation til grundlovens § 20. I den forbindelse henvises også til Justitsministeriets redegørelse om Nice-traktaten, pkt. 3.3.3.7., s. 44-48 og bilag 1 ..., hvor indsættelsen af TEF artikel 229 A og forholdet til grundlovens § 20 er behandlet.

De sagsøgte gør på den baggrund gældende, at TEUF artikel 262 er en bestemmelse, der ikke hjemler vedtagelse af retsakter med direkte virkning m.v. (kategori 3), ...

#### **4.3.13.11 Den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik (nr. 13, litra k)**

...

##### *4.3.13.11.2 Vurderingen efter grundlovens § 20*

Det gøres gældende, at gennemførelse af Lissabon-traktatens ændringer på FUSP-området ikke nødvendiggør overladelse af nye beføjelser til EU, jf. grundlovens § 20.

I den forbindelse henvises i det hele til Justitsministeriets redegørelse om Lissabon-traktaten, pkt. 4.3.20, litra c ...

I forlængelse heraf bemærkes, at Justitsministeriets vurdering er i overensstemmelse med House of Lords' og Statsrådsberedningens vurderinger af Lissabon-traktatens ændringer på FUSP-området, jf. de i forudgående afsnit indeholdte henvisninger til og uddrag af redegørelserne.

På ovenstående baggrund gøres det gældende, at ovennævnte ændringer på området for Den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik (FUSP) dels er omlægninger af institutionelle beføjelser og strømlining af beslutningsprocesser (kategori 1), dels bestemmelser, der ikke hjemler vedtagelse af retsakter med direkte virkning m.v. (kategori 3), ...

#### **4.3.14 Sagsøgenes "ratihaberingssynspunkt"**

Sagsøgerne har under sagen gjort et såkaldt "ratihaberingssynspunkt" gældende, ...

De sagsøgte forstår synspunktet således, at der siden Danmarks tiltrædelse af EU i 1973 angiveligt er gennemført "skjulte" suverænitetstildelinger derved, at de relevante danske myndigheder i første omgang har anlagt en ganske snæver forståelse af de afgivne beføjelser til EU, hvorefter EU-Domstolen efterfølgende har fastslået, at omfanget af de afgivne beføjelser var større end antaget.

EU-Domstolens afklaring heraf er imidlertid af de danske myndigheder blevet kvalificeret som en "præcisering", hvorfor den efterfølgende kodifikation af de "udvidede" beføjelser ikke har givet anledning til overvejelser efter grundlovens § 20, ...

Til støtte herfor henviser sagsøgerne bl.a. til Højesterets dom i Maastricht-sagen, UfR 1998, 800 H, hvor der ifølge sagsøgerne, jf. disses sammenfattende processkrift for Højesteret, pkt. 70 ...

*"netop [blev] lagt vægt på, at der for så vidt angår en udvidet brug af (dagældende) art 235 i kraft af vedtagelsen af Maastricht-traktaten var sket en lovlig ratihabering af de områder, hvor man med rette kunne antage at de gældende hjemler var strakt for vidt, og det kan heraf forudsætningsvis udledes, at en ratihabering, ud over hvad der kunne antages at være rum for efter den dagældende tiltrædelseslov, må være en NY kompetenceoverladelser, der kræver at § 20 proceduren følges".*

De sagsøgte bestrider sagsøgernes postulat om "skjulte" suverænitetssafgivelser som udkommenteret.

Endvidere bestrider de sagsøgte, at det af sagsøgerne anførte kan udledes af Højesterets dom i Maastricht-sagen.

Tværtimod fastslår Højesteret udtrykkeligt i dommens præmis 9.4 ..., at der i sagen

*"ikke [skal] tages stilling til, om der ved bestemte retsakter m.v. vedtaget i medfør af art. 235 i tiden forud for traktatændringen måtte være sket en overskridelse af grænserne for den overladte kompetence."*

Højesteret har således ikke taget stilling til, om der – som sagsøgerne gør gældende – i tiden forud for vedtagelsen af Maastricht-traktaten er sket en udvidelse af de overladte beføjelser (dvs. en "skjult" suverænitetssafgivelse) med hjemmel i artikel 235 (nu TEUF artikel 352) eller EU-Domstolens praksis. Højesteret har dermed heller ikke taget stilling til, hvilken betydning vedtagelsen af Maastricht-traktaten i givet fald ville have i en sådan situation, herunder om der i så fald måtte antages at være sket en "ratihabering" af de "skjulte" suverænitetssafgivelser.

Højesteret fastlægger imidlertid i dommen visse retningslinjer for, hvorledes en eventuel overskridelse af grænserne for overladte beføjelser ville skulle håndteres, jf. det såkaldte "forbehold", hvorefter de danske domstole, jf. dommens præmis 9.6 ...,

*"ikke kan fratages adgangen til at prøve spørgsmål om, hvorvidt en EF-retsakt **overskrider grænserne** for den ved tiltrædelsesloven foretagne suverænitetssafgivelse. Danske domstole må derfor anse en EF-retsakt for uanvendelig i Danmark, hvis der skulle opstå den ekstraordinære situation, at det med **den fornødne sikkerhed** kan fastslås, at en EF-retsakt, der er opretholdt af EF-domstolen, bygger på en anvendelse af Traktaten, der ligger uden for suverænitetssafgivelsen ifølge tiltrædelsesloven. Tilsvarende gælder med hensyn til fællesskabsretlige regler og retsprincipper, som beror på **EF-Domstolens praksis**. ..."*

Domstolskontrollen består altså på dette punkt i en prøvelse af konkrete EU-retsakter eller -principper og ikke – som sagsøgerne lægger op til – i en generel prøvelse af forholdet mellem de tidligere beføjelsesoverladelser efter tiltrædelsesloven og den gældende EU-retlige retstilstand ifølge EU-Domstolens retspraksis.

De sagsøgte erindrer i forbindelse hermed også om, at Højesteret i Maastricht-dommen – som gennemgået ovenfor under pkt. 3.1.2.2 – udtrykkeligt godkendte EU-Domstolens "*retsskabende virksomhed inden for Traktatens rammer*" som fuldt forenelig med grundlovens § 20. Herom henvises også til Justitsministeriets redegørelse om forholdet mellem EF-Domstolens kompetence og grundloven, pkt. 4.2.2, s. 29-31 ...

Endvidere bemærkes, at EU-Domstolens dynamiske fortolkningsmetode var lovgiver bekendt allerede ved Danmarks indtræden i 1973, ligesom EU-Domstolens fortolkningsmetode og dens forhold til grundloven har været behandlet i Folketingsregi allerede i 1979 i forbindelse med afholdelsen af et seminar for Folketingets medlemmer, jf. navnlig Claus Gulmanns indlæg *EF-Domstolen - kompetence og fortolkningsmetoder*, seminarhæfte, s. 25ff ...

#### **4.4 Danmark har under alle omstændigheder ikke overladt nye beføjelser**

De sagsøgte gør som et subsidiært anbringende gældende, at selv hvis landsretten mod forventning måtte finde, at en fuldstændig opfyldelse af Lissabon-traktaten nødvendiggør, at proceduren i grundlovens § 20 anvendes, indebærer dette ikke, at Danmark har overladt nye beføjelser til EU i kraft af Folketingets vedtagelse af lov nr. 321 af 30. april 2008.

Af lov nr. 321 af 30. april 2008, vedtagelsesproceduren og forarbejderne hertil fremgår det, at der ikke med loven er overladt nye beføjelser til EU, jf. bl.a. de almindelige bemærkninger til L 53, afsnit 1 ... Det følger heraf, at Folketingets vedtagelse af loven og Danmarks ratifikation af Lissabon-traktaten, jf. lovens § 1 – uanset Lissabon-traktatens konkrete indhold og den retlige vurdering heraf – er gennemført i overensstemmelse med grundloven.

Hvis landsretten måtte finde, at gennemførelse i Danmark af en eller flere af Lissabon-traktatens ændringer af EU's hidtidige traktatgrundlag nødvendiggør overladelse af nye beføjelser til EU og derfor nødvendiggør anvendelse af proceduren i grundlovens § 20, ville retsvirkningen heraf være, at konkrete EU-retsakter udstedt i henhold til de pågældende traktatbestemmelser er u anvendelige i Danmark, indtil de pågældende traktatændringer måtte være blevet gennemført i Danmark efter proceduren i grundlovens § 20, men altså ikke, at Lissabon-traktaten i sin helhed bliver uanvendelig i Danmark, jf. nærmere herom nedenfor under pkt. 5.

#### **4.5 Anvendelse af proceduren i grundlovens § 20, stk. 2, er heller ikke nødvendig af andre grunde**

I anden række gør de sagsøgte gældende, at gennemførelsen i Danmark af Lissabon-traktaten heller ikke af andre grunde nødvendiggør anvendelse af proceduren i grundlovens § 20, stk. 2, herunder navnlig at sagsøgerne ikke har godtgjort, at gennemførelsen af Lissabon-traktaten, herunder af de i pkt. 1, nr. 1-13, litra a-k, nævnte ændringer af traktatgrundlaget, strider mod eventuelle retlige forudsætninger i tiltrædelsesloven for Danmarks tidligere beføjelsesoverladelser til EU, jf. pkt. 4.5.1, eller at EU i kraft af Lissabon-traktatens ændringer af EU's traktatgrundlag er blevet en ny international organisation ("*mellemfølgelig myndighed*") i grundlovens § 20's forstand, jf. pkt. 4.5.2.

##### **4.5.1 Ingen bristede forudsætninger i tiltrædelsesloven**

Bevisbyrden for, at gennemførelse af Lissabon-traktaten i Danmark indebærer et forudsætningsvigt i forhold til Danmarks tidligere beføjelsesoverladelser til EU, påhviler sagsøgerne.

Som nævnt ... forudsætter konstateringen af retlige forudsætninger for Danmarks tidligere beføjelsesoverladelser til EU et særdeles sikkert grundlag, og sagsøgerne har ikke påvist, at der skulle være sådanne forudsætninger knyttet til tidligere beføjelsesoverladelser til EU.

Der er intet i traktatgrundlaget forud for Lissabon-traktatens ikrafttræden – herunder navnlig i tiltrædelsesakten fra 1972, Maastricht-traktaten og Amsterdam-traktaten – der forudsætter, at EU's traktatgrundlag ikke kan ændres således, som det er sket med Lissabon-traktaten.

Endvidere er der – som det fremgår af gennemgangen af det retlige grundlag i pkt. 3 – intet i tiltrædelsesloven (dvs. lov nr. 477 af 11. oktober 1972 som ændret ved lov nr. 281 af 28. april 1993 og lov nr. 322 af 6. juni 1998) eller i tiltrædelseslovens forarbejder, der forudsætter, at EU's traktatgrundlag ikke efterfølgende kan ændres, således som det er sket med Lissabon-traktaten, uden at anvendelse af proceduren i grundlovens § 20, stk. 2, er påkrævet.

I den forbindelse henviser de sagsøgte til, at der efter forfatningsretlig praksis kan gennemføres meget væsentlige ændringer af EU's institutionelle forhold, uden at det ud fra et forudsætnings synspunkt i relation til tiltrædelsesloven er påkrævet at anvende proceduren i grundlovens § 20, stk. 2, jf. også Justitsministeriets redegørelse om Nice-traktaten, s. 158 ...

Sagsøgerne har under forberedelsen navnlig gjort to betragtninger gældende, som de sagsøgte finder relevante at adressere i relation til forudsætnings spørgsmålet.

#### **4.5.1.1 EU's institutionelle balance**

For det første gør sagsøgerne gældende, at de med Lissabon-traktaten gennemførte forskydninger i EU's institutionelle balance, herunder styrkelsen af Europa-Parlamentet, indebærer en sådan ændring af de demokratiske vilkår i EU-samarbejdet, herunder udvanding af Danmarks indflydelse, at der er tale om et "*andet demokrati*", jf. sagsøgernes sammenfattende processkrift for Højesteret, pkt. 48 ..., end forudsat i forbindelse med Danmarks tidligere beføjelsesoverladelser til EU.

Også dette synspunkt bestrider de sagsøgte som udokumenteret og faktisk forkert.

Lovgiver var således både ved vedtagelsen af grundlovens § 20 i 1953, ved behandlingen af Danmarks tiltrædelse af EF i 1972 og ved alle efterfølgende ændringer af EU-traktaterne klart bevidst om EU-samarbejdets dynamiske karakter, ligesom lovgiver udtrykte en klar forventning om en fortsat institutionel udvikling, herunder styrkelse af de parlamentariske institutioner, jf. i det hele gennemgangen af det retlige grundlag i pkt. 3.

Endvidere bemærkes, at de forskydninger i EU's institutionelle balance, der er gennemført med Lissabon-traktaten, ikke entydigt er til fordel for Europa-Parlamentet. De nationale parlaments rolle i EU-beslutningsprocessen er således også blevet betydelig styrket, jf. gennemgangen heraf i pkt. 4.3.7.1.1, ligesom traktaten har medført en styrkelse af de EU-institutioner, der repræsenterer medlemsstaterne, herunder navnlig Det Europæiske Råd, jf. gennemgangen i pkt. 4.3.10.1.1. Hertil kommer, at EU-borgernes mulighed for at påvirke beslutningsprocessen i EU er blevet styrket med Lissabon-traktaten, jf. TEU artikel 11, stk. 4, om det såkaldte borgerinitiativ, jf. herom også Udenrigsministeriets redegørelse om Lis-

sabon-traktaten, pkt. 3.3, s. 35-37 ... Om styrkelsen af de nationale parlamenter og af EU-borgernes adgang til EU's beslutningsproces henvises i øvrigt til Piris, s. 122-141 ...

Endelig gøres det gældende, at Lissabon-traktatens ændringer af EU's traktatgrundlag samlet set styrker de demokratiske vilkår i EU i tråd med lovgivers forudsigelser ved Danmarks tiltrædelse af EF-samarbejdet.

For det første indebærer traktaten en styrkelse af den demokratiske (politiske) kontrol i kraft af styrkelsen af Europa-Parlamentet og de nationale parlamenters rolle i EU-beslutningsprocessen.

For det andet indebærer traktaten en styrkelse af den juridiske kontrol (domstolskontrollen) i kraft af sammenlægningen af EF og EU og opløsningen af den hidtidige søjlestruktur, der har medført, at også det tidligere søjle 3-samarbejde nu er undergivet EU-Domstolens kompetence.

For det trede har Lissabon-traktaten medført en styrkelse (direkte og indirekte) af medlemsstaternes kontrol med EU-beslutningsprocessen i kraft af ovennævnte styrkelse af de EU-institutioner, der repræsenterer medlemsstaterne.

For det fjerde gennemføres med traktaten en større grad af gennemsigtighed i EU-samarbejdet i kraft af traktatens præciseringer (og dermed synliggørelse) af kompetencefordelingen mellem EU og medlemsstaterne og traktatfæstelsen af EU-Domstolens retspraksis på en række områder.

Endelig, for det femte, indebærer traktaten en generel styrkelse og synliggørelse af de demokratiske principper og de grundlæggende menneskerettigheder, jf. navnlig TEU afsnit I og II om Unionens værdier og mål og om de demokratiske principper.

Lissabon-traktatens styrkelse af Unionens demokratiske legitimitet er i øvrigt udførligt behandlet i Piris, kapitel III ...

#### **4.5.1.2 "Forfatningsgørelsen" af EU-samarbejdet**

For det andet gør sagsøgerne gældende, at Lissabon-traktatens ændringer af EU's traktatgrundlag er et led i "*forfatningsgørelsen*" af EU, jf. sagsøgernes sammenfattende proceskrift for Højesteret, pkt. 76 ..., og at traktaten har til formål "*at etablere en blivende forfatningsmæssig ramme for Unionens virke*", jf. replikken, pkt. 6 ...

Hertil bemærkes, at det i forbindelse med udformningen og vedtagelsen af Lissabon-traktaten var et erklæret formål fra medlemsstaternes side at forlade det forfatningsretlige koncept, som havde kendetegnet Forfatningstraktaten, jf. gennemgangen i pkt. 2.

De sagsøgte bemærker endvidere, at EF-/EU-traktaterne siden Fællesskabets oprettelse har udgjort det konstitutionelle (forfatningsretlige) grundlag for samarbejdet.

EU-Domstolen konstaterede således allerede i 1986, dvs. før Højesterets dom i Maastricht-sagen, i sag 294/84, *Les Verts*, præmis 23, at

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

Tilsvarende udtalte EU-Domstolen i sin senere udtalelse 1/91, *EØS*, fra 1991, præmis 21:

*"Skønt EØF-Traktaten også er indgået i form af en international aftale, udgør den ikke desto mindre det forfatningsmæssige grundlag for et retsfællesskab."*

#### **4.5.2 EU er ikke efter Lissabon-traktaten blevet en ny international organisation ("mellempfolkelig myndighed") i grundlovens § 20's forstand**

Som gennemgået i pkt. 3.1.2.2 må der stilles særdeles høje krav til godtgørelsen af, at en traktatændring har medført så gennemgribende ændringer af en international organisation, at organisationen ikke længere er identisk med den organisation ("*mellempfolkelige myndighed*"), som Danmark tidligere har overladt beføjelser til efter grundlovens § 20.

De sagsøgte gør i den forbindelse gældende, at Lissabon-traktatens ændringer af EU's traktatgrundlag langt fra har en sådan karakter, at ændringerne aktualiserer overvejelser om, hvorvidt EU efter Lissabon-traktaten er identisk med den organisation, som Danmark tidligere har overladt beføjelser til ved lov nr. 477 af 11. oktober 1972, lov nr. 281 af 28. april 1993 og lov nr. 322 af 6. juni 1998. I den forbindelse henvises til, at EU's centrale

karakteristika, herunder den grundlæggende institutionelle struktur, er bevaret med Lissabon-traktatens ændringer af traktatgrundlaget.

## **5. RETLIGE KONSEKVENSER KNYTTET TIL GRUNDLOVENS § 20**

### **5.1 Generelt om sagsøgenes ugyldighedspåstand**

Grundlovens § 20 er en opfyldelsesbestemmelse, der anviser en bestemt fremgangsmåde til opfyldelsen af visse traktatmæssige forpligtelser. Bestemmelsen regulerer derimod ikke – hverken direkte eller indirekte – spørgsmålet om, hvorledes sådanne traktatmæssige forpligtelser kan indgås, jf. i det hele pkt. 3.1.1.

På den baggrund og i lyset af, at sagsøgerne ikke på noget tidspunkt – hverken under formalitetssagen eller forberedelsen af realitetssagen – har problematiseret sagens folkeretlige aspekter, går de sagsøgte ud fra, at sagsøgenes ugyldighedspåstand ikke retter sig mod Danmarks folkeretlige forpligtelser i forbindelse med Lissabon-traktaten – herunder Danmarks deponering af sit ratifikationsinstrument – der i det hele må vurderes efter Wienerkonventionen af 23. maj 1969 om traktatretten.

De sagsøgte lægger på samme baggrund til grund, at sagsøgenes ugyldighedspåstand heller ikke vedrører Folketingets samtykke efter grundlovens § 19, stk. 1, til Danmarks tiltrædelse af Lissabon-traktaten, der er indeholdt i § 1 i lov nr. 321 af 30. april 2008.

I øvrigt bemærkes, at spørgsmålet om Danmarks folkeretlige forpligtelser og Folketingets samtykke efter grundlovens § 19 ikke indgik i formalitetssagen og heller ikke indgik i Højesterets begrundelse for at admittere søgsmålet, jf. Højesterets dom af 11. januar 2011...

### **5.2 Ugyldighed eller uanvendelighed**

Som gennemgået ovenfor er det sagsøgtes principale opfattelse, at gennemførelse af Lissabon-traktaten ikke nødvendiggør overladelse af nye beføjelser til EU i grundlovens § 20, stk. 1's forstand, jf. pkt. 4.3.

Såfremt landsretten imidlertid mod forventning måtte finde, at gennemførelse af en eller flere bestemmelser i Lissabon-traktaten nødvendiggør overladelse af nye beføjelser, er det

de sagsøgte subsidiære anbringende, at Danmark under alle omstændigheder ikke har overladt nye beføjelser til EU i forbindelse med vedtagelsen af lov nr. 321 af 30. april 2008, idet proceduren i grundlovens § 20, stk. 2, ikke har været anvendt, jf. pkt. 4.4.

Der vil i så fald derfor være tale om, at lov nr. 321 af 30. april 2008 foretager en ufuldstændig gennemførelse af de pågældende bestemmelser i Lissabon-traktaten med den retsvirkning, at eventuelle retsakter udstedt på grundlag af disse bestemmelser i fornødent omfang må anses for uanvendelige i Danmark, jf. analogt pkt. 9.6 i Højesterets præmisser i Maastricht-dommen, UfR 1998, 800 H ...

Såfremt landsretten mod forventning måtte finde, at gennemførelse i Danmark af Lissabon-traktatens ændringer af EU's traktatgrundlag uden anvendelse af proceduren i grundlovens § 20, stk. 2, indebærer, at eventuelle retlige forudsætninger knyttet til tidligere beføjelsesoverladelser (dvs. § 20-love), jf. lov nr. 447 af 11. oktober 1972, lov nr. 281 af 28. april 1993 og lov nr. 322 af 6. juni 1998 – og som ikke er bortfaldet ved efterfølgende beføjelsesoverladelser, senest i forbindelse med Amsterdam-traktaten – er bristede, jf. pkt. 4.5.1, må retsvirkningen heraf afhænge af, hvilken eller hvilke forudsætninger landsretten konkret måtte finde er bristede.

Det er de sagsøgte opfattelse, at der i så fald ligeledes vil være tale om, at eventuelle retsakter udstedt på grundlag af Lissabon-traktaten i fornødent omfang kan være uanvendelige i Danmark.

Spørgsmålet om gyldighed er derimod ikke relevant i relation til EU-retsakter udstedt på grundlag af Lissabon-traktaten. I den forbindelse bemærkes også, at danske domstole principielt ikke har kompetence til at erklære EU-retsakter for ugyldige, idet denne kompetence er henlagt til EU-Domstolen som en enekompetence, jf. eksempelvis sag 314/85, *Foto-frost*.

Spørgsmålet er herefter, om det forhold, at en fuldstændig gennemførelse i Danmark af Lissabon-traktaten måtte nødvendiggøre anvendelse af proceduren i grundlovens § 20, stk. 2, kan påvirke gyldigheden af lov nr. 321 af 30. april 2008.

Det er de sagsøgtes opfattelse, at dette ikke kan være tilfældet. I øvrigt vil en eventuel konstatering af ugyldighed i relation til ændringen af tiltrædelsesloven efter de sagsøgtes opfattelse i praksis intet føje til ovennævnte uanvendelighedskonsekvens.

Af de almindelige bemærkninger til L 53 fremgår det, at lovgiver i forbindelse med vedtagelsen af lov nr. 321 af 30. april 2008 har forudsat, at Lissabon-traktaten – og dermed også ændringsloven, hvormed traktaten gennemføres – ikke indebærer overladelse af nye beføjelser til EU. Lovgiver har på den baggrund ikke fundet det nødvendigt at anvende proceduren i grundlovens § 20.

Allerede fordi proceduren i grundlovens § 20 ikke har været anvendt i forbindelse med vedtagelsen af ændringsloven, kan loven efter de sagsøgtes opfattelse pr. definition ikke indebære overladelse af nye beføjelser til EU, hvorfor der ikke kan opstå noget spørgsmål om lovens gyldighed.

Statuering af ugyldighed forudsætter således, at der ved lov nr. 321 af 30. april 2008 – imod lovgivers intentioner – rent faktisk overlades nye beføjelser til EU, uanset at proceduren i grundlovens § 20, stk. 2, ikke har været anvendt.

Dette er efter de sagsøgtes opfattelse ikke tilfældet, men i givet fald kan ugyldighed alene komme på tale i relation til ændringslovens § 2, nr. 5, og kun i det omfang indsættelsen af Lissabon-traktaten i opregningen i tiltrædelseslovens § 4 af EU-traktaterne, jf. § 2, nr. 5, i lov nr. 321 af 30. april 2008, indebærer overladelse af nye beføjelser til EU, jf. tiltrædelseslovens § 2.

### **5.3 De mulige scenarier**

På ovenstående baggrund kan de retlige konsekvenser af, at landsretten måtte finde, at gennemførelsen af Lissabon-traktaten ikke er sket i overensstemmelse med grundlovens § 20, efter de sagsøgtes opfattelse sammenfattes som følger:

- 1) Såfremt landsretten måtte finde, at gennemførelse i Danmark af en eller flere bestemmelser i Lissabon-traktaten nødvendiggør overladelse af nye beføjelser, jf. grundlovens § 20, må retsvirkningen heraf være, at eventuelle retsakter udstedt på grundlag

af de relevante traktatbestemmelser i fornødent omfang må anses for uanvendelige i Danmark.

- 2) Såfremt landsretten måtte finde, at gennemførelse i Danmark af Lissabon-traktaten uden anvendelse af proceduren i grundlovens § 20, stk. 2, indebærer, at eventuelle retlige forudsætninger knyttet til tidligere beføjelsesoverladelser, jf. lov nr. 447 af 11. oktober 1972, lov nr. 281 af 28. april 1993 og lov nr. 322 af 6. juni 1998 – og som ikke er bortfaldet ved efterfølgende beføjelsesoverladelser – er bristede, må retsvirkningen derimod afhænge af, hvilken eller hvilke forudsætninger landsretten konkret måtte finde er bristede. I alle tilfælde er retsvirkningen dog tilsvarende, at eventuelle afledte retsakter kan være uanvendelige i Danmark.

I relation til begge scenarier må det dog efter de sagsøgtes opfattelse være et krav, at landsrettens vurdering efter grundlovens § 20 har et tilstrækkeligt klart og sikkert grundlag, jf. tilsvarende Højesterets krav om "*den fornødne sikkerhed*" i Maastricht-dommens præmis 9.6., og de sagsøgtes bemærkninger om grundlovsprøvelsens tilbageholdende karakter i pkt. 4.2.

## **6. DE SAGSØGTES SUBSIDLÆRE PÅSTAND OM UDSKYDELSE AF DOMMENS RETSVIRKNINGER**

For det tilfælde, at landsretten mod forventning måtte finde, at en fuldstændig gennemførelse af Lissabon-traktaten nødvendiggør anvendelse af proceduren i grundlovens § 20, stk. 2, med den konsekvens, at retsakter udstedt på grundlag af Lissabon-traktaten i væsentligt omfang af den ene eller anden grund er uanvendelige i Danmark, og/eller at ændringslovens § 2, nr. 5, sammenholdt med tiltrædelseslovens § 2 i væsentligt omfang er ugyldig, har de sagsøgte nedlagt en subsidiær påstand om, at retsvirkningerne af landsrettens dom udskydes, indtil Folketinget og regeringen har haft mulighed for at gennemføre en procedure efter grundlovens § 20, stk. 2, eller som det mindre, at dommen alene tillægges retsvirkninger fra tidspunktet fra dommens afsigelse, dvs. *ex nunc*.

Uanset at der ikke foreligger udtrykkelig dansk lovhjemmel herfor, er det de sagsøgtes opfattelse, at domstolene ikke kan være afskærede fra undtagelsesvis at udskyde (eller som det mindre begrænse) retsvirkningen af en dom, når helt særlige hensyn taler herfor, jf. princippet i Højesterets dom i Gyproc-sagen, UfR 1994, 823 H ...

Til støtte for udskydelse af retsvirkningerne af landsrettens dom henvises for det første til, at såvel hensynet til de øvrige medlemsstater i EU og Danmarks forhold til disse som hensynet til retssikkerheden, herunder borgernes mulighed for at forudse deres retsstilling, og retsordenens stabilitet taler for at give Folketinget og regeringen mulighed for at afhjælpe eventuelle konstaterede proceduremæssige mangler i forbindelse med vedtagelsen af lov nr. 321 af 30. april 2008, således at potentielt væsentlige og uoprettelige skadevirkninger kan undgås.

For det andet henvises til, at Folketingets og regeringens beslutning, hvorefter gennemførelse i Danmark af Lissabon-traktaten ikke nødvendiggjorde anvendelse af proceduren i grundlovens § 20, stk. 2, var fuldt ud i tråd med den hidtidige forståelse af grundlovens § 20 og de tidligere beføjelsesoverladelser til EU, jf. i det hele pkt. 3 og 4.

Der henvises for det tredje til, at en sådan mulighed for at korrigere procedurefejl er velkendt i en række retsordner, herunder i EU-Domstolens retspraksis.

Endelig henvises for det fjerde til, at danske domstole også i andre sammenhænge har tilladt retsmidler, der ikke var udtrykkelig lovhjemmel for i dansk ret, når domstolene har fundet dette nødvendigt i konkrete sager, jf. eksempelvis UfR 1994, 823 H og UfR 2000, 1203 H ...”

## 5. Landsrettens begrundelse og resultat

5.1. Landsretten skal under denne sag tage stilling til, om gennemførelsen i Danmark af de ændringer af EU's traktatgrundlag, der følger af Lissabon-traktaten, med rette er sket i medfør af den almindelige procedure for vedtagelse af love i grundlovens § 41, eller om gennemførelsen krævede anvendelse af proceduren i grundlovens § 20, stk. 2. Det er således den "nedre grænse" for anvendelsen af grundlovens § 20, som udgør sagens centrale juridiske tema.

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

Som fastslået af Højesteret ved dommen gengivet i U1998.800H blev § 20 indsat i grundloven med det formål at gøre det muligt for Danmark – uden ændring af grundloven – at deltage i internationalt samarbejde, som indebærer, at det overlades til en mellemfolkelig organisation at udøve lovgivende, administrativ eller dømmende myndighed med direkte virkning her i landet. Da det ikke med sikkerhed kunne forudsiges, hvilke former det mellemfolkelige samarbejde ville antage i fremtiden, blev der ikke foretaget nogen snævrere afgrænsning af, hvilke beføjelser bestemmelsen omfatter. Det var således tilsigtet at give vide rammer for adgangen til suverænitetsafgivelse. Det blev imidlertid fastslået i bestemmelsen, at suverænitetsafgivelse kun kunne ske "i nærmere bestemt omfang". Der blev endvidere lagt vægt på, at de skærpede krav til vedtagelse af lovforslag efter bestemmelsen frembyder en vidtgående garanti. Højesteret fastslog endvidere, at udtrykket "i nærmere bestemt omfang" må forstås således, at der skal foretages en positiv afgrænsning af de overladte beføjelser dels med hensyn til sagsområder, dels med hensyn til beføjelsernes karakter.

Af det anførte følger blandt andet, at såfremt en mellemfolkelig myndighed – uden ændring af grundloven – skal tillægges kompetence til at udfærdige retsakter, der skal gælde

umiddelbart i Danmark med virkning for f.eks. private personer og virksomheder, kan dette kun ske under anvendelse af proceduren i grundlovens § 20. Anvendelse af denne procedure er derimod ikke fornøden, såfremt den mellemfolkelige myndighed f.eks. alene tillægges kompetence til at udfærdige retsakter, der skal gælde for medlemsstaterne som folkeretlige forpligtelser, og hvor den pågældende retsakt kun får virkning for private personer og virksomheder, hvis medlemsstaten ved f.eks. inkorporering gør retsakten til en del af national ret.

Gennemførelse i Danmark af ændringer af en traktat, der oprindeligt er gennemført efter proceduren i grundlovens § 20, må kræve en ny procedure efter grundlovens § 20, såfremt traktatændringen indebærer, at den mellemfolkelige myndighed overlades yderligere beføjelser til at udøve lovgivende, administrativ eller dømmende myndighed med direkte virkning her i landet. Dette må gælde såvel, når den mellemfolkelige myndighed f.eks. overlades adgang til at regulere nye sagsområder ved retsakter, der har direkte virkning her i landet for private personer og virksomheder, som når karakteren af de retlige beføjelser, der er tillagt den mellemfolkelige myndighed inden for sådanne sagsområder, udvides. Såfremt en traktatændring alene indebærer indførelse af en udtrykkelig hjemmelsbestemmelse for at præcisere en kompetence, som den mellemfolkelige myndighed allerede har på andet retsgrundlag, foreligger der ikke en udvidelse eller ændring af den mellemfolkelige myndigheds beføjelser, som forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

Ændringer i den mellemfolkelige myndigheds organisation, sammensætning og afstemningsregler, som ikke tillige indebærer en udvidelse af traktaternes saglige anvendelsesområde eller tillægger den mellemfolkelige myndighed retlige beføjelser af en ny og udvidet karakter, kan som udgangspunkt ikke anses for at indebære en sådan overladelse af beføjelser, som kræver anvendelse af proceduren i grundlovens § 20. Folketinget og skiftende regeringer ses i overensstemmelse med denne retsopfattelse uden anvendelse af proceduren i grundlovens § 20 i Danmark at have gennemført en række sådanne ændringer af retsgrundlaget for EF og EU siden Danmarks tiltrædelse i 1972. Disse ændringer har konsekvent været betragtet som ændringer af regler om, hvordan allerede overladte beføjelser skulle udøves af den mellemfolkelige myndighed. Det bemærkes, at det anførte udgangspunkt om, at proceduren i grundlovens § 20 er ufornøden ved gennemførelse af de her omhandlede ændringer af organisatorisk og afstemningsmæssig karakter, kan tænkes fraveget, hvis ændringerne efter en konkret vurdering må anses for tilstrækkeligt vidtgående, herun-

der for eksempel hvis ændringerne er så omfattende, at myndighedens identitet ikke længere er den samme.

I det omfang en traktatændring angår forhold, som er omfattet af de danske forbehold om unionsborgerskab, euroen, overstatsligt samarbejde om retlige og indre anliggender og forsvarsforbeholdet (jf. blandt andet tiltrædelseslovens § 4, nr. 14, litra a og b, som indsat ved lov nr. 321 af 30. april 2008) er anvendelse af proceduren i grundlovens § 20 uforholdsmæssig.

5.3. Sagsøgerne har tiltrådt de sagsøgtes afgrænsning af sagen til at omfatte 13 nærmere angivne traktatændringer, der ifølge sagsøgerne hver for sig eller samlet er af en sådan karakter, at proceduren i grundlovens § 20 burde være iagttaget i forbindelse med Folketingets vedtagelse af lov nr. 321 af 30. april 2008 om ændring af tiltrædelsesloven.

For så vidt angår spørgsmålet om omfanget af prøvelsen af den omhandlede lovs grundlovmæssighed finder landsretten, at forhandlingsforløbet forud for vedtagelsen af Lissabon-traktaten – herunder at regeringen eventuelt måtte have haft ønsker om at gennemføre ændringer i traktatudkastet med det formål at undgå en dansk folkeafstemning – ikke i sig selv har betydning for prøvelsesintensiteten. Det er således alene bestemmelserne i Lissabon-traktaten i dens endelige form og den heraf følgende lov om ændring af tiltrædelsesloven, der er til prøvelse under nærværende sag. Der er ikke grundlag for at antage, at den omstændighed, at Lissabon-traktaten følger efter den ikke gennemførte forfatningstraktat, hvis gennemførelse i Danmark ville have krævet iagttagelse af proceduren i grundlovens § 20, medfører, at der – som af sagsøgerne anført – skal ske en særskilt legalitetskontrol af grundlovens krav.

5.4. Med hensyn til de respektive – under sagen afgrænsede – traktatændringer bemærkes vedrørende henholdsvis sammenlægningen af EU og EF til én union med retssubjektivitet henholdsvis kompetencekategorierne, at disse ændringer må anses for alene at indebære en udtrykkelig hjemmelsbestemmelse for at præcisere en kompetence, som Unionen allerede har på andet retsgrundlag. Landsretten har herved for så vidt angår sammenlægningen af EU og EF til én union med retssubjektivitet navnlig lagt vægt på erklæring nr. 24 til Lissabon-traktaten, hvorefter Den Europæiske Unions status som juridisk person ikke ”på nogen måde” giver Unionen beføjelse til at lovgive eller handle ud over de beføjelser, som medlemsstaterne har tildelt Unionen i traktaterne. For så vidt angår kompetencekategorierne er der navnlig lagt vægt på, at den udtrykkelige opregning og kategorisering af EU’s kompe-

tencer, der indføres med Lissabon-traktaten, ikke findes at udvide EU's kompetencer, men alene findes at fastslå den fordeling af kompetencer mellem EU og medlemsstaterne, der også var gældende før Lissabon-traktaten.

Unionens tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – som allerede indgår blandt de grundrettigheder, som anerkendes og beskyttes af EU's institutioner – ændrer udtrykkeligt ikke Unionens beføjelser, som fastsat i traktaterne, jf. TEU artikel 6, stk. 2, og Protokol nr. 8. Afgørelsen om, at Den Europæiske Union skal tiltræde Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, skal træffes med enstemmighed i Rådet og skal efterfølgende godkendes af de enkelte medlemsstater i overensstemmelse med deres forfatningsretlige bestemmelser. Det følger af Protokol nr. 8 blandt andet, at Unionens tiltrædelsesaftale skal sikre, at intet heri berører medlemsstaternes situation i forhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Det er således ikke ved Lissabon-traktaten overladt til Unionen at afgøre, at bestemmelserne i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention inden for EU-rettens anvendelsesområde skal have umiddelbar virkning i Danmark. Landsretten finder, at der ikke – som af sagsøgerne anført – allerede ved Danmarks tiltrædelse af Lissabon-traktaten opstår en forpligtelse til at godkende en afgørelse fra Rådet om Unionens tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Således er det netop fastsat, at dette beror på en efterfølgende national vedtagelse – for Danmarks vedkommende i overensstemmelse med reglerne i grundloven. Denne ændring udvider således ikke Unionens beføjelser og angår i øvrigt bestemmelser, der ikke giver adgang til at vedtage retsakter med direkte virkning, herunder internationale forpligtelser uden relevans for grundlovens § 20.

Den med Lissabon-traktaten indsatte traktathenvisning til Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder, der blev vedtaget som en politisk erklæring på Det Europæiske Råds møde i Nice i december 2000, indebærer, at det fremgår af traktatteksten, at Chartret har samme juridiske værdi som traktaterne. Chartret indeholder i seks forskellige afsnit politikkerne værdighed, frihed, ligestilling, solidaritet, borgerrettigheder og retfærdighed i retssystemet. Det anføres udtrykkeligt i TEU artikel 6, stk. 1, Erklæring nr. 1, samt Chartrets artikel 51, stk. 2, at Chartret hverken udvider anvendelsesområdet for EU-retten eller etablerer nye beføjelser for Unionen. Navnlig under hensyn hertil og til, at Charterets bestemmelser må anses for at basere sig på de grundlæggende rettigheder, som fremgår af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og af medlemsstaternes forfatningsretlige traditioner, og som allerede i medfør af den tidligere TEU artikel 6, stk. 2, og

EU-domstolens faste retspraksis udgjorde en integreret del af EU-retten, findes denne traktatændring alene at indebære en udtrykkelig hjemmelsbestemmelse for at præcisere en kompetence, som Unionen allerede har på andet retsgrundlag.

Lissabon-traktatens udbredelse af anvendelsen af den almindelige lovgivningsprocedure, hvormed Europa-Parlamentet bliver medlovgiver på 40 nye områder såvel som indførelsen af vedtagelse med kvalificeret flertal i Rådet og ændring af definitionen af kvalificeret flertal, findes at måtte karakteriseres som ændringer i Unionens organisation, sammensætning og afstemningsregler, der ikke indebærer nogen udvidelse af de sagsområder, som reguleres ved traktaterne med deraf følgende overladelse af beføjelser i grundlovens § 20's forstand. Landsretten bemærker for så vidt angår vedtagelse med kvalificeret flertal, at dette – i modsætning til tidligere – med Lissabon-traktaten også formelt gøres til hovedreglen i Rådet (nu under betegnelsen ”det dobbelte flertal”), men at reglen om kvalificeret flertal tidligere i vid udstrækning blev anvendt i praksis. De med Lissabon-traktaten skete ændringer, herunder kravet om opnåelse af et flertal på 55 % af medlemsstaterne og 65 % af Unionens samlede befolkning og ændringen, hvorefter et blokerende mindretal skal omfatte mindst 4 medlemsstater, findes ikke at være af et omfang, der kan begrunde en fravigelse af det under pkt. 5.2. omtalte udgangspunkt, hvorefter ændringer af den her omhandlede karakter ikke fordrer anvendelse af proceduren i grundlovens § 20. Landsretten har ved den samlede vurdering af dette spørgsmål endvidere tillagt det vægt, at beføjelser til f.eks. at udstede regler med direkte virkning for private personer og virksomheder i en medlemsstat inden for et givent sagsområde allerede må anses for overladt til EU i de tilfælde, hvor der kræves enstemmighed i Rådet til vedtagelse, således at en efterfølgende traktatændring, der indebærer overgang fra et krav om enstemmighed til kvalificeret flertal, ikke medfører yderligere overladelse af beføjelser til Unionen.

Landsretten finder ligeledes, at der vedrørende en række af de øvrige traktatændringer alene er tale om ændringer i den mellemfolkelige myndigheds organisation, sammensætning og afstemningsregler, der ikke indebærer nogen udvidelse af de sagsområder, som reguleres ved traktaterne med deraf følgende overladelse af beføjelser i grundlovens § 20's forstand. Det drejer sig om de ændringer, der styrker Europa-Parlamentet og Rådet, giver adgang til delegation af regelfastsættelse til Kommissionen, giver mulighed for at ændre beslutningsprocedurerne i Unionens institutioner uden gennemførelse af traktatændringer (passarelle-bestemmelserne) samt indfører en permanent formand for Rådet og en højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik. Landsretten bemærker for

så vidt angår samtlige af disse ændringer, at de alene kan anses for at udgøre ændringer af den måde, hvorpå Unionens institutioner udøver allerede overladede beføjelser. For så vidt angår passarelle-bestemmelserne bemærkes særskilt, at disse er kendetegnet ved at give mulighed for at ændre beslutningsproceduren uden gennemførelse af en traktatændring. Den generelle passarelle-bestemmelse i TEU artikel 48, stk. 7, giver således under visse nærmere angivne betingelser Rådet adgang til at overgå fra enstemmighed til kvalificeret flertal på et bestemt område eller i et bestemt tilfælde og tilsvarende til at overgå fra en særlig lovgivningsprocedure til den almindelige lovgivningsprocedure. Denne ændring – og indførelsen af 6 specifikke passarelle-bestemmelser på særlige områder – findes ikke at være af et omfang, der kan begrunde en fravigelse af det under pkt. 5.2. omtalte udgangspunkt, hvorefter ændringer af den her omhandlede karakter ikke fordrer anvendelse af proceduren i grundlovens § 20. Landsretten har også ved vurderingen af denne ændring tillagt det vægt, at beføjelser til f.eks. at udstede regler med direkte virkning for private personer og virksomheder i en medlemsstat inden for et givent sagsområde allerede må anses for overladt til EU i de tilfælde, hvor der kræves enstemmighed i Rådet til vedtagelse, således at en efterfølgende traktatændring, der indebærer overgang fra et krav om enstemmighed til kvalificeret flertal, ikke medfører yderligere overladelse af beføjelser til Unionen.

Såvel det i den til Lissabon-traktaten knyttede erklæring nr. 17 fastslåede princip om EU-rettens forrang som ændringen af den generelle, subsidiære hjemmelsbestemmelse (fleksibilitetsbestemmelsen) findes at have karakter af ændringer, der alene indebærer en udtrykkelig præcisering af en kompetence, som Unionen allerede har på andet retsgrundlag. Landsretten lægger for så vidt angår forrangsprincippet særlig vægt på, at princippet allerede i 1964 blev fastslået af EF-domstolen ved dommen af 15. juli 1964 i sag 6/64, Costa-ENEL. Princippet er ikke ved senere retspraksis blevet forladt, men er derimod flere gange blevet bekræftet og præciseret. Landsretten finder, at erklæring nr. 17 ikke indebærer nogen ændring af princippet hidtidige indhold eller rækkevidde. Landsretten har ved denne vurdering blandt andet lagt til grund, at erklæring nr. 17 ikke kan anses for at ændre den hidtidige retstilstand, hvorefter grundloven går forud for EU's regler. For så vidt angår fleksibilitetsbestemmelsen bemærkes navnlig, at de mål for Unionens samarbejde, som vil kunne forfølges efter henholdsvis den tidligere TEF artikel 308 og den nye bestemmelse i TEUF artikel 352 i betydeligt omfang er sammenfaldende, og at der ikke i kraft af forskellene i formålsangivelserne findes at ske en udvidelse af Unionens beføjelser. Der lægges herved tillige vægt på, at det af erklæring nr. 42 til Lissabon-traktaten om grænserne for anvendelsesområdet for artikel 352 anføres, at bestemmelsen i henhold til Den Europæiske

Unions Domstols faste retspraksis ikke kan tjene som grundlag for en udvidelse af Unionens beføjelser ud over de generelle rammer, der er oprettet ved bestemmelserne i traktaterne som helhed og i særdeleshed ved de bestemmelser, der definerer Unionens opgaver og aktiviteter. Landsretten har i øvrigt henset til, at det efter fleksibilitetsbestemmelsens karakter er uundgåeligt, at den nøjagtige afgrænsning af bestemmelsens anvendelsesområde kan give anledning til tvivl, men at dette stedse under Danmarks medlemskab af EF og EU har været tilfældet.

For så vidt angår de med Lissabon-traktaten indførte ændringer på Unionens politikområder finder landsretten, at flere af disse alene indebærer en udtrykkelig hjemmelsbestemmelse for at præcisere en kompetence, som Unionen allerede har på andet retsgrundlag. Det drejer som om ændringerne vedrørende social sikring, energipolitik, tredjelande og humanitær bistand samt internationale aftaler. For så vidt angår ændringerne vedrørende social sikring omfatter den nye bestemmelse i TEUF artikel 48 i modsætning til den tidligere bestemmelse ikke kun social sikring i forhold til arbejdstagere, men også i forhold til selvstændige. Det fremgår imidlertid af Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 883 af 29. april 2004, at der med hjemmel i TEF artikel 308 også tidligere blev vedtaget regler om social sikring vedrørende selvstændige. Det med Lissabon-traktaten indføjede udtrykkelige hjemmelsgrundlag for EU's vedtagelse af foranstaltninger på energiområdet kan – under hensyn til blandt andet Unionens tidligere vedtagelse af direktiver om fælles regler for det indre marked om elektricitet, naturgasforsyningssikkerhed og fremme af elektricitet produceret fra vedvarende energikilder – alene anses for at være en kodifikation af gældende ret. Vedrørende de med TEUF femte del, afsnit III indføjede bestemmelser om samarbejde med tredjelande og humanitær bistand lægges navnlig vægt på, at bestemmelserne væsentligst præciserer målsætningen med udviklingssamarbejdet, giver særskilt hjemmelsgrundlag for Unionens humanitære bistandsoperationer, der tidligere gennemførtes som en del af udviklingsbistanden, samt giver hjemmel til fastsættelse af foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre Unionens politik for udviklingssamarbejde.

Den med Lissabon-traktaten indførte bestemmelse i TEUF artikel 216 sammenfatter retsgrundlaget for Unionens indgåelse af internationale aftaler og fastslår udtrykkeligt en kompetence for Unionen til under visse forudsætninger at indgå aftale med et eller flere tredjelande eller en eller flere internationale organisationer. Kompetencen er ifølge den ligeledes indførte TEUF artikel 3 en enekompetence for Unionen. Landsretten lægger til grund, at Unionen også før Lissabon-traktaten i kraft af en række traktatbestemmelser hav-

de udtrykkelig kompetence til at indgå internationale aftaler, og at Unionen herudover blandt andet i henhold til EU-domstolens retspraksis i vid udstrækning havde kompetence til indgåelse af sådanne aftaler, også som enekompetence. Der findes herefter med de stedfundne ændringer ikke at være tilføjet Unionen yderligere kompetencer. Bestemmelserne om proceduren for Unionens indgåelse af aftaler med tredjelande eller internationale organisationer må i det væsentlige anses for at være en videreførelse af tidligere bestemmelser herom. Med indførelsen af TEUF artikel 218, stk. 6, litra a, har Europa-Parlamentet dog fået en mere fremtrædende rolle i forbindelse med aftaleindgåelsen og skal som noget nyt godkende aftaler, som dækker områder, hvor den almindelige lovgivningsprocedure eller – når der kræves godkendelse af Europa-Parlamentet – den særlige lovgivningsprocedure finder anvendelse. Det bemærkes, at denne ændring i Unionens organisation og afstemningsregler ikke findes at være af et omfang, der kan begrunde en fravigelse af det under pkt. 5.2. omtalte udgangspunkt, hvorefter ændringer af den her omhandlede karakter ikke fordrer anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

Den med Lissabon-traktaten skete ændring af TEUF artikel 21 vedrørende unionsborgeres færdsels- og opholdsret kan alene anses for at indebære en udtrykkelig hjemmelsbestemmelse for at præcisere en kompetence, som Unionen allerede har på andet retsgrundlag. For så vidt angår indsættelsen af TEUF artikel 77, stk. 3, om adgangen til at fastsætte bestemmelser om pas, identitetskort, opholdsbeviser o. lign., er denne bestemmelse en del af TEUF's tredje del, afsnit V, der i henhold til artikel 2 i Protokol nr. 22 om Danmarks stilling er omfattet af de danske forbehold.

Indsættelsen af TEUF artikel 23, 2. led, hvorefter Rådet efter en særlig lovgivningsprocedure og efter høring af Europa-Parlamentet kan vedtage direktiver om de koordinations- og samarbejdsvanskeligheder, der er nødvendige for at lette unionsborgernes diplomatiske og konsulære beskyttelse, medfører ikke adgang til at gennemføre harmonisering af medlemsstaternes nationale bestemmelser om betingelserne for diplomatisk beskyttelse. Bestemmelsen kan derfor alene anses som en ændring, der ikke giver adgang til at vedtage retsakter med direkte virkning, herunder internationale forpligtelser uden relevans for grundlovens § 20.

Landsretten finder ligeledes for så vidt angår ændringerne i EU-domstolens kompetence i sager om EU-retlige tvister om immaterielle rettigheder og den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, at der er tale om bestemmelser, der ikke giver adgang til at vedtage retsakter

med direkte virkning, herunder internationale forpligtelser uden relevans for grundlovens § 20. TEUF artikel 262 vedrørende EU-domstolens kompetence i EU-retlige tvister indeholder således udtrykkeligt et nationalt ratifikationsforbehold. Vedrørende den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, der må anses for at have mellemstatslig karakter uden direkte virkning for private personer og virksomheder i Danmark, lægger landsretten navnlig vægt på, at Unionen ved indgåelse af aftaler med tredjelande som led i den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik ikke binder medlemsstaterne folkeretligt i forhold til det pågældende tredjeland, som var aftalen indgået af medlemsstaterne.

Lissabon-traktatens indsættelse af bestemmelsen i TEU artikel 39, hvorefter Rådet fastsætter regler for beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med medlemsstaternes behandling af personoplysninger under udøvelse af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, findes ligeledes alene at udgøre bestemmelser, der ikke giver adgang til at vedtage retsakter med direkte virkning, herunder internationale forpligtelser uden relevans for grundlovens § 20. For så vidt angår indsættelsen af TEUF artikel 16 om blandt andet Europa-Parlamentets og Rådets kompetence til at fastsætte regler for beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger foretaget af EU's institutioner og af medlemsstaterne, når disse handler inden for rammerne af EU-retten, må denne bestemmelse anses for at være omfattet af de danske forbehold, hvilket er en følge af artikel 2a, jf. artikel 2, i Protokol nr. 22 om Danmarks stilling sammenholdt med TEUF's bestemmelser om retligt samarbejde i straffesager og politisamarbejde.

Landsretten finder tillige, at de danske forbehold omfatter såvel den med Lissabon-traktaten indførte solidaritetsbestemmelse samt visse dele af reguleringen vedrørende restriktive foranstaltninger. For så vidt angår bestemmelserne i TEUF artikel 75 og artikel 215 må disse anses som en kodificering af Unionens nuværende beføjelser til at vedtage visse administrative foranstaltninger vedrørende kapitalbevægelser og betalinger. I det omfang sådanne er rettet mod personer eller enheder, som ikke har forbindelse til tredjelande, er de omfattet af forbeholdet i artikel 2 i Protokol nr. 22 om Danmarks stilling. For så vidt angår TEUF artikel 222 om medlemsstaternes forpligtelse til at handle i fællesskab, hvis en medlemsstat udsættes for et terrorangreb m.v. bemærkes, at denne bestemmelse efter sin ordlyd sammenholdt med Erklæring nr. 37 må antages at angive medlemsstaternes fælles politiske vilje uden egentlige nye retlige forpligtelser. Det danske forbehold er fastslået ved Erklæring nr. 48 og underbygget ved artikel 5 i Protokol nr. 22 sammenholdt med TEU artikel 42, stk. 7.

5.5. De af sagsøgerne fremhævede traktatændringer er herefter kendetegnet ved for nogle vedkommende at være ændringer, som angår bestemmelser, der ikke giver adgang til at vedtage retsakter med direkte virkning, herunder internationale forpligtelser uden relevans for grundlovens § 20, for andres vedkommende at indebære en udtrykkelig hjemmelsbestemmelse for at præcisere en kompetence, som Unionen allerede har på andet retsgrundlag, for atter andres vedkommende at være ændringer i Unionens organisation, sammensætning og afstemningsregler, der ikke indebærer nogen emnemæssig udvidelse af traktaternes anvendelsesområde med deraf følgende overladelse af beføjelser i grundlovens § 20's forstand, og endelig for en sidste gruppes vedkommende at være traktatændringer omfattet af de danske forbehold. På denne baggrund finder landsretten, at de af sagsøgerne fremhævede traktatændringer bedømt hver for sig ikke medfører, at det med Lissabon-traktaten er overladt til Unionen at udøve lovgivende, administrativ eller dømmende myndighed med direkte virkning her i landet eller at udøve andre beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder, herunder beføjelse til at indgå traktater med andre stater. Landsretten finder – uanset at ændringerne vedrørende de institutionelle forhold og de enkelte sagsområder virker sammen og indbyrdes kan fremme hinanden – at en tilsvarende bedømmelse må gælde for ændringerne samlet set.

5.6. Landsretten finder, at der hverken i traktatgrundlaget – herunder tiltrædelsestraktaten og -akten, Maastricht-traktaten og Amsterdam-traktaten – eller i tiltrædelsesloven med ændringer samt forarbejderne hertil, kan udledes retlige forudsætninger om, at Unionens traktatgrundlag ikke efterfølgende kan ændres i overensstemmelse med Lissabon-traktaten uden anvendelse af proceduren i grundlovens § 20. Landsretten har ved denne vurdering lagt vægt på, at formålet med indsættelsen af grundlovens § 20 var at fjerne hindringer for Danmarks tilslutning til visse mellemfolkelige organisationer, og at grundlovgiver ved vedtagelsen af grundlovens § 20 i 1953, samt Folketinget ved Danmarks tiltrædelse af EF i 1972 og ved gennemførelsen af de efterfølgende ændringer af EU-traktaterne havde kendskab til EU-samarbejdets dynamiske karakter og den forventelige løbende institutionelle udvikling. Traktatændringerne kan som følge heraf ikke anses for at stride mod eventuelle retlige forudsætninger i forbindelse med Danmarks tidligere beføjelsesoverladelser til EU. Af de samme grunde, og under hensyn til at EU's grundlæggende institutionelle struktur – uagtet de af sagsøgerne fremhævede ændringer – findes at være den samme som før Lissabon-traktaten, kan traktatændringerne heller ikke anses for at have medført, at Unionens

identitet ikke længere er den samme med den virkning, at proceduren i grundlovens § 20 skal bringes i anvendelse.

5.7. Da anvendelsen af den kvalificerede procedure efter grundlovens § 20, stk. 2, således ikke findes at have været nødvendig i forbindelse med gennemførelsen i Danmark af de ændringer af EU's traktatgrundlag, der følger af Lissabon-traktaten, og da gennemførelsen således med rette er sket i medfør af den almindelige procedure for vedtagelse af love i grundlovens § 41 og med indhentelse af Folketingets samtykke efter grundlovens § 19, tages statsministerens og udenrigsministerens frifindelsespåstand til følge.

5.8. Under hensyn til sagens karakter, herunder at sagen angår principielle forfatningsretlige spørgsmål, skal ingen af parterne betale sagsomkostninger for landsretten til nogen anden part eller til statskassen.

T h i k e n d e s f o r r e t:

Statsministeren og udenrigsministeren frifindes.

Ingen af parterne skal betale sagsomkostninger for landsretten til nogen anden part eller til statskassen.

(Sign.)

— — —

**Udskriftens rigtighed bekræftes. Østre Landsret, den**