

Udenrigsministeriet

Grundlovens § 19 og afgørelse om 'New Settlement' for UK

15. marts 2016

Formanden for Det Europæiske Råd cirkulerede den 2. februar 2016 et udkast til afgørelse fra stats- og regeringscheferne vedrørende en 'New Settlement' for Det Forenede Kongerige (UK). Afgørelsens karakter af en mellemstatslig aftale gav anledning til følgende overvejelser i relation til grundlovens § 19:

Grundlovens § 19

Grundlovens § 19, stk. 1, har følgende ordlyd:

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

Efter grundlovens § 19 er regeringens adgang til på egen hånd at indgå folkeretlige forpligtelser således undergivet begrænsninger i form af, at der skal indhentes forudgående samtykke fra Folketinget til indgåelse af visse folkeretlige forpligtelser. Disse begrænsninger vedrører kun indgåelse af (bindende) forpligtelser, og udenrigspolitiske handlinger, der ikke indebærer nogen forpligtelser for Danmark, kræver derfor ikke Folketingets samtykke efter bestemmelsen.

Det følger nærmere af § 19, stk. 1, 2. pkt., at Folketingets samtykke bl.a. kræves for, at regeringen kan indgå forpligtelser, til hvis opfyldelse Folketingets medvirken er nødvendig, eller som i øvrigt er af større betydning.

Folketingets medvirken til opfyldelse af forpligtelsen kan f.eks. være nødvendig, fordi der til gennemførelse af forpligtelsen kræves vedtagelse af lovgivning.

Om en forpligtelse er af større betydning afgøres ved en konkret vurdering af de forpligtelser, som påtænkes indgået. I denne vurdering indgår dels traktatforpligtelsens indhold, dels forpligtelsens politiske betydning.

§ 19-samtykke kan ikke gives af Europaudvalget, men må gives af det samlede Folketing – i praksis i form af vedtagelse af et beslutningsforslag eller i lovsform.

UK Afgørelsen

Som oplyst i Folketingets Europaudvalg den 11. februar 2016 er det regeringens vurdering, at afgørelsesudkastet af 2. februar 2016 – som i det væsentlige svarer til den afgørelse, som stats- og regeringscheferne efterfølgende tiltrådte den 19. februar 2016 – ikke indebærer forpligtelser for Danmark af en sådan karakter, at

Folketingets samtykke skulle indhentes efter grundlovens § 19 forud for dansk tilslutning til afgørelsen.

Om baggrunden for denne vurdering kan oplyses følgende:

Afgørelsen indeholder ikke elementer, der umiddelbart kræver lovændringer mv. i Danmark, og Folketingets medvirken er som følge heraf ikke nødvendig for opfyldelsen af de forpligtelser, som følger af afgørelsen.

Det bemærkes i den forbindelse, at Folketingets medvirken dog vil være nødvendig på et tidspunkt, hvis visse af afgørelsens elementer senere måtte blive løftet over i EU's traktatgrundlag i forbindelse med en kommende traktatrevision. Til den tid vil Folketinget skulle give et ratifikationssamtykke efter de sædvanlige procedurer for Folketingets behandling af traktatændringer. Dette fremgår også udtrykkeligt af teksten de relevante steder i afgørelsen, og der er ikke tale om, at afgørelsen forpligter Folketinget til i givet fald at meddele et sådant ratifikationssamtykke.

Det bemærkes endvidere, at en række elementer i afgørelsen, herunder elementet om indeksering af børneydelse, senere vil skulle udmøntes gennem vedtagelse af sekundær EU-ret. Forpligtelsen til at gennemføre disse elementer i dansk lovgivning opstår ikke med afgørelsen, men først når der er sket vedtagelse af den omhandlede sekundære EU-ret i overensstemmelse med de almindelige procedurer herfor.

Afgørelsen indebærer ikke i sig selv for Danmarks vedkommende forpligtelser af ”større betydning” i grundlovens forstand.

Afgørelsen har således til formål at etablere en ny ordening for UK (og ikke for Danmark). Det står i den forbindelse klart, at afgørelsen ikke er i modstrid med EU's traktatgrundlag, og at afgørelsen heller ikke ændrer traktatgrundlaget. Dette følger af afgørelsens præambel og flere af dens bestemmelser, og det er lagt til grund i Det Europæiske Råds konklusioner af 19. februar 2016.

Det bemærkes, at det er de forpligtelser, som Danmark påtager sig med afgørelsen, som skal have ”større betydning”, før Folketingets samtykke er påkrævet i henhold til grundlovens § 19, stk. 1. Da udenrigspolitiske handlinger, der ikke indebærer forpligtelser for Danmark, som tidligere nævnt ikke er omfattet af grundlovens § 19, stk. 1, er det ikke nødvendigt at vurdere, om de dele af afgørelsen, der ikke indebærer forpligtelser for Danmark, er af ”større betydning”.

Det er særligt blevet overvejet, om det element i afgørelsen, der indebærer en forpligtelse til at medvirke til at standse behandlingen i Rådet af forslag til retsakter, hvis 55 % af de nationale parlamenter gør indsigelse mod forslaget, og indsigelserne ikke imødekommes (”rødt kort”-ordningen), udgør en forpligtelse af ”større betydning” for Danmark i grundlovens forstand.

I denne vurdering indgår som tidligere nævnt dels forpligtelsens indhold, dels dens politiske betydning.

For så vidt angår forpligtelsens indhold, bemærkes det at ”rødt kort”-ordningen udmønter og understøtter håndhævelsen af et princip – nærhedsprincippet – som allerede er fastlagt i EU-Traktaten, og som al sekundær EU-ret skal respektere som en gyldighedsbetingelse. I denne henseende er ”rødt kort”-ordningen en overbygning på de såkaldte ”gule” og ”orange kort”, der allerede findes i EU’s traktatgrundlag.

”Gult kort”-ordningen indebærer, at såfremt mindst en tredjedel – i enkelte tilfælde blot en fjerdedel – af de nationale parlamenter gør indsigelse mod et forslag til EU-lovgivning med henvisning til nærhedsprincippet, skal udkastet tages op til fornyet overvejelse, hvorefter Kommissionen enten kan opretholde, ændre eller trække forslaget tilbage. ”Orange kort”-ordningen bygger videre på det ”gule kort”. Et ”orange kort” kræver, at mindst et simpelt flertal af de nationale parlamenter gør indsigelse mod forslaget med henvisning til nærhedsprincippet. Hvis Kommissionen herefter beslutter at opretholde forslaget, skal den begrunde denne beslutning over for Europaparlamentet og Rådet, der herefter har lettere adgang til at standse behandlingen af forslaget end sædvanligt i EU-lovgivningsproceduren. Allerede inden førstebehandlingen af forslaget kan Europaparlamentet eller Rådet således træffe beslutning om, at lovgivningsforslaget ikke behandles yderligere. En sådan beslutning kan træffes med simpelt flertal i Europaparlamentet eller med et flertal på 55 pct. af Rådets medlemmer.

Det bemærkes i øvrigt, at der er tale om en forpligtelse for Danmark, som kun indtræder i de ganske særlige tilfælde, hvor der gives et ”rødt kort” fra de nationale parlamenter.

Hvad angår den politiske betydning, vurderes det, at ”det røde kort” i praksis ikke vil indebære begrænsninger af væsentlig betydning i forhold til at fremme danske interesser i EU, og at det generelt anses for ukontroversielt at stille sig bag den yderligere imødekommelse overfor de nationale parlamenter, som indførelsen af ”det røde kort” indebærer.

På denne baggrund er det samlet set regeringens opfattelse, at en dansk tiltrædelse af UK-afgåelsen ikke forudsatte indhentelse af Folketingets samtykke efter grundlovens § 19.

I overensstemmelse hermed forelagde udenrigsministeren den 11. februar 2016 sagen for Europaudvalget til forhandlingsoplæg forud for, at statsministeren på Danmarks vegne tilsluttede sig afgørelsen den 19. februar 2016.