



JUSTITSMINISTERIET

Dato: 4. december 2019
Kontor: Stats- og Menneskerets-
kontoret
Sagsbeh: Line Herbæk Larsen
Sagsnr.: 2019-751-0035
Dok.: 1326560

Notat om det uskrevne grundlovsforbud

1. Det uskrevne grundlovsforbud

Både efter folkeretten og statsretten anses danske myndigheder som udgangspunkt for at være enekompetente til at udøve myndighedsbeføjelser inden for dansk territorium (det såkaldte uskrevne grundlovsforbud).

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

"§ 20. Beføjelser, som efter denne grundlov tilkommer rigets myndigheder, kan ved lov i nærmere bestemt omfang overlades til mellemfolkelige myndigheder, der er oprettet ved gensidig overenskomst med andre stater til fremme af mellemfolkelig retsorden og samarbejde.

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

Bestemmelsen i § 20 blev indført ved grundlovsændringen i 1953. Baggrunden var et ønske om at gøre det lettere for Danmark at tilslutte sig visse internationale organisationer.

Bestemmelsen i grundlovens § 20 bygger på den forudsætning, at opfyldelse af en traktatmæssig forpligtelse til at overlade beføjelser, der efter grundlo-

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 7226 8400
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

ven tilkommer rigets myndigheder, ville forudsætte en ændring af grundloven, hvis denne bestemmelse ikke fandtes. I Forfatningskommissionens Betænkning (1953), side 31, blev således bl.a. anført følgende:

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

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

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

Det er anført i Justitsministeriets redegørelse af juli 1972 for visse statsretlige spørgsmål i forbindelse med en dansk tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber, side 95 (optrykt i Nordisk Tidsskrift for International Ret, Vol. 41, 1971, side 65 ff.), at denne forudsætning er begrundet i den opfattelse, at det må anses for en grundlæggende bestanddel af det danske forfatningsretlige system, at udøvelse af offentlig myndighed i forhold til borgerne kun kan betros myndigheder, der er danske i den forstand, at der på sædvanlig måde kan gøres et ansvar gældende her i landet i anledning af deres handlinger, f.eks. ved strafferetlig påtale for magtmisbrug og andre embedsforbrydelser eller ved afsættelse på grund af uduelighed eller mistillid. Dette grundlæggende princip kan ikke ændres ved lov, selv om det sker til opfyldelse af en traktat, hvorved der tillægges mellemfolkelige myndigheder beføjelser til at fastsætte regler og træffe afgørelser, som de deltagende stater har forpligtet til at gøre umiddelbart anvendelige i deres interne retsorden. Opfyldelse af en sådan traktatmæssig forpligtelse måtte derfor efter almindelige regler forudsætte, at der gennemførtes en ændring af eller et tillæg til grundloven under iagttagelse af reglerne herom i grundlovens § 88.

I overensstemmelse hermed anfører Max Sørensen, Statsforfatningsret (1973), side 308 ff., følgende begrundelse for grundlovens § 20:

”Det er et fundamentalt og gennemgående princip i dansk forfatningsret, at retlig myndighed over for borgerne udøves af de organer der direkte er indsat ved grundloven, eller som i øvrigt er et led i det danske forfatningssystem. Lovgivningsmagts tyngdepunkt ligger i den folkevalgte forsamling; den udøvende magt ligger hos ministre der er ansvarlige over for folketinget, hos folkevalgte kommunalråd, eller hos selvstændige forvaltningsorganer, der er underlagt det danske retssystems hele ansvarsordning; den dømmende magt ligger hos de af grundloven instituerede uafhængige domstole. Ganske vist kan lovgivningsmagten inden for visse grænser overføre sin egen kompetence til andre organer, og den kan i et vist omfang forrykke kompetencefordelingen mellem domstole og administrationen, men heraf følger ikke, at den kan overføre beføjelser til organer der står uden for det danske forfatningssystem. En sådan kompetenceoverførelse ville ikke kunne lade sig gøre uden grundlovsændring, idet den vil stride mod det nævnte fundamentale princip, at myndighed over for borgere udøves af danske organer. I mangel af anden løsning måtte man derfor antage, at hvis Danmark ønskede at blive medlem af en international organisation, der skulle kunne udøve retlig myndighed direkte over for danske borgere uden om danske forfatningsretlige myndigheder, måtte det ske ved at der i det enkelte tilfælde vedtoges en beslutning efter fremgangsmåden for grundlovsændringer. På grund af de strenge krav der stilles hertil, og med de erfaringer man har om vanskelighederne ved at opfylde dem, måtte man imidlertid forudse, at det på denne måde kunne blive urimeligt vanskeligt for Danmark at tilslutte sig sådanne organisationer. Ved grundlovsrevisionen 1953 blev derfor fastlagt en særlig fremgangsmåde, der er mindre vanskelig end en grundlovsændring. Bestemmelsen herom optoges som den § 20 i den nye grundlov.”

Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret, bind 1 (1959), side 346 ff., har tilsluttet sig Max Sørensens beskrivelse af forudsætningen for grundlovens § 20. Ross fandt, at forudsætningen for grundlovens § 20 er, at efter almindelige regler, dvs. hvis der ingen paragraf herom fandtes, ville Danmarks tilslutning til en supranational organisation nødvendiggøre en grundlovsændring, og at det er en kendsgerning, at denne forudsætning danner grundlag for grundlovens § 20.

Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret I (1944), side 176, anfører tilsvarende, at det naturligvis er en i grundloven og i den øvrige lovgivning forudsat hovedregel, at danske statsmyndigheder statsretligt udelukkende er

kompetente med hensyn til anliggender, der fuldt ud er knyttet til dansk territorium.

Jens Peter Christensen m.fl., Grundloven med kommentarer (2015), side 173, finder også, at grundloven bygger på den forudsætning, at alene danske myndigheder har enekompetence til at udøve myndighedsbeføjelser inden for det danske territorium.

Jens Hartig Danielsen, Suverænitetssafgivelse (1999), side 36, anfører, at den nævnte forudsætning for § 20 er almindeligt anerkendt i den retsvidenskabelige teori. Som anført af Danielsen, a.st., side 36 ff., har Henrik Zahle dog stillet sig tvivlende over for den nævnte forudsætning.

Forudsætningen for grundlovens § 20 er endvidere anerkendt i retspraksis, hvor Østre Landsret ved dom af 27. juni 1997 i den såkaldte Maastricht-sag (optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen 1998, side 800 H) udtalte følgende:

”Det er et grundlæggende forfatningsretligt princip, at den lovgivende, udøvende og dømmende magt udøves af danske myndigheder. Overladelse af disse beføjelser til en international organisation med overstatslig myndighed kræver herefter som udgangspunkt grundlovsændring, medmindre grundloven indeholder udtrykkelig hjemmel til en sådan overladelse af beføjelser. Grundlovens § 20 blev indført ved Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1953 med det formål, at Danmark kunne indtræde som medlem af internationale organisationer med overstatslig myndighed, uden at en grundlovsændring var nødvendig.”

Overladelse af beføjelser, der tilkommer rigets myndigheder, kan efter grundlovens § 20 ikke ske til et andet lands nationale myndigheder. Muligheden for at foretage en sådan overladelse af beføjelser vil derfor kræve en grundlovsændring.

Det bemærkes, at der findes eksempler i praksis på, at lovgiver i konkrete tilfælde har givet fremmede statsmyndigheder adgang til at udøve *visse* funktioner af administrativ karakter her i landet, jf. eksempelvis lov nr. 597 af 12. juni 2013 om investeringsforeninger vedrørende kontrol eller undersøgelse af visse udenlandske investeringsinstitutter og visse danske investeringsforeninger. Kompetencen til at træffe afgørelser og gennemføre tvangsmæssige foranstaltninger i forhold til retssubjekter, som er underlagt dansk jurisdiktion, ligger dog fortsat hos danske myndigheder, jf. Jens Peter Christensen m.fl., Grundloven med kommentarer (2015), side 173.

2. Jurisdiktionsaftaler

Det antages, at grundloven, herunder det uskrevne grundlovsforbud, ikke er til hinder for, at et fremmed lands myndigheder efter folkeretlig aftale om afgrænsning af de indbyrdes jurisdiktionsforhold opnår adgang til dansk territorium til at udøve visse beføjelser i forhold til personer mv., som også har en særlig tilknytning til det pågældende andet land. Vurderingen af sådanne såkaldte jurisdiktionsaftalers forhold til grundloven beror på den enkelte aftales formål og nærmere indhold, herunder karakteren og omfanget af de udenlandske myndigheders beføjelser på dansk område. I overensstemmelse hermed er der i lovgivningspraksis mv. – både før og efter 1953-grundloven – flere eksempler på, at et fremmed lands myndighed er tillagt beføjelser på dansk territorium, herunder som led i et særligt samarbejde i grænseområdet mellem de to lande.

Fra praksis kan der henvises til lov nr. 316 af 28. november 1935 om tillæg til lov af 13. november 1926 om foranstaltninger mod smugleri m.v. Loven indeholdt bestemmelse om, at det ved kongelig anordning kunne besluttes, at bevogtningspersonalet fra en fremmed stat, med hvilken der træffes overenskomst om fælles bevogtning af visse farvande til bekæmpelse af ulovlig indførsel af alkoholholdige varer, under udøvelsen af deres virksomhed på de af overenskomsten omfattede dele af dansk toldområde skulle have samme beføjelser, som tilkommer danske toldere. En tilsvarende bestemmelse findes i dag i toldlovens § 65, stk. 2.

Som et andet eksempel kan nævnes lov nr. 227 af 3. juni 1967 om fælles grænseekspedition. Efter denne lov kan udenlandske grænsefunktionærer – når der måtte være indgået overenskomst med Danmark herom – bl.a. beslaglægge og anholde på dansk område under udførelse af grænseekspedition. Beslaglæggelsen mv. sker i så fald efter det pågældende andet lands lovgivning. I lovens forarbejder er det bl.a. anført, at indgåelse af aftaler om grænseekspedition f.eks. kunne tænkes at blive aktuelt med hensyn til fælles dansk-svensk grænseekspedition, navnlig efter opførelsen af en Øresundsbro, jf. Folketingstidende 1966-67, Tillæg A, sp. 2050.

Fra nyere tid kan nævnes lov nr. 418 af 10. juni 1997 om Danmarks tiltrædelse af Schengenkonventionen, hvorefter et medlemslands politi har fået adgang til i en afstand på op til 25 km fra den dansk-tyske grænse at observere og forfølge lovovertrædere på dansk territorium. Der vil ikke være tale om, at disse myndigheder kan foretage nogen form for fysisk magtanvendelse. Magtanvendelse på dansk territorium vil, bortset fra eventuelle tilfælde af nødværge, skulle foretages af dansk politi. Ordningen indebærer

desuden ikke, at dansk politi afskæres fra at udøve de pågældende beføjelser, men alene at der etableres en parallel kompetence for andre medlemslandes politi. Der kan endvidere peges på, at der vil være tale om beføjelser i forhold til lovovertrædelser, som har tilknytning til udlandet. Der henvises til de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. 221 af 10. april 1997 om Danmarks tiltrædelse af Schengenkonventionen samt Justitsministeriets notat af 4. december 1996 om visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks tiltrædelse af Schengen-konventionen.

Endelig kan nævnes lov nr. 318 af 9. maj 2000 om politimæssigt samarbejde i Øresundsregionen. Ved Øresundsforbindelsen blev der etableret et landbaseret grænseområde mellem Danmark og Sverige. Det er normalt ikke muligt at vende om under kørslen på Øresundsforbindelsen. For at dansk og svensk politi kan komme frem til alle dele af deres eget territorium på den faste forbindelse, er det derfor nødvendigvis krævet, at de to landes politimyndigheder også kan færdes på den del af Øresundsforbindelsen, der hører under den anden parts territorium. Lovforslagets formål var at skabe grundlag for dansk tiltrædelse af aftalen af 6. oktober 1999 mellem Danmark og Sverige om politimæssigt samarbejde i Øresundsregionen. Efter aftalen er det fortsat i almindelighed forbeholdt hvert af de to landes myndigheder at udøve politimæssige tvangsbeføjelser på eget territorium. Aftalen indebærer dog, at hvert lands politimyndigheder under nærmere angivne betingelser kan udøve visse beføjelser på den anden side af territorialgrænsen. Denne grænse ligger på Øresundsforbindelsen ca. 10,5 km fra den danske kyst og ca. 5,5 km fra den svenske kyst. Der henvises til de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. 214 af 3. marts 2000 om politimæssigt samarbejde i Øresundsregionen.