

Økonomi- og Indenrigsministeriet

Slotsholmsgade 10-12
DK-1216 København K

T +45 7228 2400
F +45 7228 2401
M im@im.dk
W oim.dk

Dato: 14. maj 2012
Enhed: INTØKO

Folketingets Europaudvalg

Folketingets Europaudvalg har den 3. maj 2012 stillet følgende spørgsmål nr. 18 ad B 70 til økonomi- og indenrigsministeren, som hermed besvares. Spørgsmålet er stillet efter ønske fra Nikolaj Villumsen (EL).

Spørgsmål nr. 18:

Ministeren bedes oversende de afgørelser fra Højesteret, der gør det muligt for Justitsministeriet at konkludere, at uanset om en udenlandsk instans kan øve afgørende indflydelse på national lovgivning med direkte virkning for borgerne, så er der ikke tale om afståelse af suverænitet i Grundlovens forstand, når Danmark under en international aftale indrømmer pågældende instans f.eks. et andet lands regering eller EU kommissionen denne mulighed.

Svar:

Økonomi- og Indenrigsministeriet har indhentet en udtalelse fra Justitsministeriet, der har oplyst følgende:

"I Justitsministeriets notat af 22. februar 2012 om visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af traktaten om stabilitet, samordning og styring i Den Økonomiske og Monetære Union (den såkaldte finanspagt) er under pkt. 2.3.2 bl.a. anført følgende om afgrænsningen af grundlovens § 20 i forhold til grundlovens § 19:

"Grundlovens § 20 må afgrænses "nedad", det vil sige over for almindelige mellemfolkelige aftaler mv., der kan tiltrædes alene efter grundlovens § 19.

Danmark er tilknyttet en række internationale organisationer, som har kompetence til at træffe generelle eller konkrete beslutninger, der er rettet til medlemsstaterne. Som eksempler kan nævnes FN og Europarådet (herunder Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol).

Det karakteristiske ved de beslutninger, der kan træffes i disse organisationer, er, at de kun tilsigter at gælde for staterne som folkeretlige forpligtelser. De tilsigter ikke at gælde umiddelbart i den enkelte stats interne retsorden. Hvis en sådan beslutning går ud på at regulere de enkelte individers adfærd, må den derfor gøres til en del af national ret, f.eks. ved inkorporering.

Sådanne traditionelle mellemfolkelige organisationer kan Danmark tilslutte sig alene i medfør af grundlovens § 19. Det gælder, selv om organisationen f.eks. uden alle medlemsstaters tilslutning (og dermed eventuelt uden eller imod Danmarks stemme) kan træffe beslutninger, der er bindende for alle medlemsstater. Også her kan der siges at være tale om suverænitetsskrænking, jf. bl.a. Claus Gulmann m.fl., Fol-

keret (1989), side 39 ff. Men suverænitetssindskrænkelser af denne karakter falder uden for grundlovens § 20 og er derfor alene underlagt proceduren i § 19, jf. Alf Ross, a.st., side 409.

Anderledes forholder det sig med mellemfolkelige myndigheder, som tillægges kompetence til at udfærdige retsakter, der skal gælde umiddelbart i de deltagende stater med virkning for 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 forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20, er derfor i første række, om den indebærer overladelse af beføjelser til en mellemfolkelig myndighed til at udøve lovgivende, administrativ eller dømmende myndighed med direkte virkning her i landet.

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

Særligt for så vidt angår nogle af EU-rettens virkemidler og deres forhold til grundlovens § 20 kan det nævnes, at hvis en traktat giver EU hjemmel til på nye områder at anvende retsakter som f.eks. forordninger, afgørelser og direktiver, vil dansk tilslutning til traktaten forudsætte anvendelse af proceduren i grundlovens § 20, i det omfang retsakterne har eller kan have direkte virkning i forhold til borgere mv. i medlems-

staterne, 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. forordninger og direktiver), der efter deres generelle karakter vil kunne indeholde bestemmelser, der virker umiddelbart. Afgørende er, om den konkrete traktatbestemmelse må fortolkes således, at der er hjemmel til i sådanne retsakter at gennemføre bestemmelser med direkte virkning i forhold til borgere mv. i medlemsstaterne. Der kan herved henvises til 2007-redegørelsen pkt. 3.2 (side 32 f) og Justitsministeriets redegørelse af 22. november 2004 for visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af traktat om en forfatning for Europa (2004-redegørelsen) pkt. 3.2 (side 27 ff.)."

En udskrift af Højesterets dombog af 6. april 1998 i den såkaldte Maastricht-sag, som omtales i notatets pkt. 2.3.2, kan findes på Folketingets EU-Oplysnings hjemmeside via følgende link:

<http://www.eu-oplysningen.dk/dokumenter/traktat/amsterdam/smaatryk/bilag/grundlov/>

Som anført under pkt. 6 i Justitsministeriets notat er det ministeriets opfattelse, at der for Danmarks vedkommende ikke med finanspagten overlades beføjelser som omtalt i grundlovens § 20."

Med venlig hilsen

Margrethe Vestager