



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet
uibm@uibm.dk

13 APR. 2016

Date: 13 APR. 2016
Kontor: Stats- og Menneskerets-
kontoret
Sagsbeh: HUS
Sagsnr.: 2016-750-0381
Dok.: 1926972

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har ved e-mail af 7. april 2016 anmodet om bidrag til brug for besvarelsen af spørgsmål nr. 77 fra Folketingets Europaudvalg (Alm. del), stillet efter ønske fra Finn Sørensen (EL), og spørgsmål nr. 1 fra Folketingets Europaudvalg vedrørende KOM (2015) 0671, Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om den europæiske grænse- og kystvagt og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 2007/2004, forordning (EF) nr. 863/2007 og Rådets beslutning 2005/267/EF, stillet efter ønske fra Kenneth Kristensen Berth (DF).

Spørgsmål nr. 77 har følgende ordlyd:

”Ministeren bedes gennemgå hver enkel af de beføjelser, der tillægges Rådet og det nye EU-agentur for grænse og kystvagt samt forklare, hvorfor der ikke er tale om suverænitetsafgivelse. Spørgsmålet stilles på baggrund af ministerens forelæggelse for Europaudvalget den 1. april 2016.”

Spørgsmål nr. 1 har følgende ordlyd:

”Ministeren bedes forklare, hvorfor der ikke er tale om suverænitetsafgivelse, når Rådet kan tvinge et medlemsland til at indføre grænsekontrol ved hele eller dele af landets interne grænser (som foreslået i KOM (2015) 0671), idet dette jo er et indgreb i forhold til et medlemslands kompetence til at beskytte eget territorium. Spørgsmålet stilles på baggrund af ministerens forelæggelse for Europaudvalget den 1. april 2016.”

Justitsministeriet kan til brug for besvarelsen af spørgsmål nr. 77 oplyse følgende:

1. Forslag til Europa-Parlamentets og Rådet forordning om den europæiske grænse- og kystvagt og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr.

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

2007/2004, forordning (EF) nr. 863/2007 og Rådets beslutning 2005/267/EF (KOM (2015) 671) foreslås vedtaget med hjemmel i artiklerne 77, stk. 2, litra b, d og e, og 79, stk. 2, litra c, i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde og omfattes dermed af Danmarks retsforbehold i medfør af Protokol nr. 22 om Danmarks stilling. Da forordningsforslaget videreudvikler Schengen-reglerne, omfattes det af den såkaldte "Schengen-teknikalitet", der giver Danmark mulighed for inden for seks måneder efter vedtagelsen af forordningen at beslutte at gennemføre den i dansk ret, jf. artikel 4, stk. 1, i Protokol nr. 22. Danmarks tilslutning til forslaget vil i givet fald ske på mellemstatsligt grundlag.

2. Justitsministeriet har foretaget en gennemgang af det foreliggende forslag med henblik på at vurdere, om dansk tilslutning til forslaget indebærer afgivelse af suverænitet, således at proceduren efter grundlovens § 20, stk. 2, skal iagttages.

Langt hovedparten af bestemmelserne i forordningsforslaget giver ikke anledning til overvejelser i forhold til grundlovens § 20, idet de vedrører organisatoriske forhold, samarbejde mellem myndigheder, udveksling af oplysninger og budget- og ressourcspørgsmål. Det er særligt bestemmelserne om assistance fra det foreslåede Europæiske Grænsevagtagentur (betegnet Frontex) til medlemsstaterne i forbindelse med kontrol af de ydre grænser, der har givet anledning til sådanne overvejelser. Det gælder navnlig forslagets artikel 18, hvorefter en medlemsstat kan pålægges at modtage hjælp til kontrollen af de ydre grænser.

Det fremgår nærmere bestemt af artikel 18, at Rådet under visse betingelser kan pålægge en medlemsstat at samarbejde med Frontex om implementeringen af foranstaltninger til at imødegå en risiko for, at kontrollen med de ydre grænser bliver så ineffektiv, at Schengenområdet funktion kan sættes over styr. Disse betingelser er, at den pågældende medlemsstat enten ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger i overensstemmelse med en beslutning truffet af Frontex' bestyrelse (Management Board) i henhold til artikel 12, stk. 8, på baggrund af en såkaldt sårbarhedsvurdering, eller at medlemsstaten står over for et specifikt og uforholdsmæssigt pres ved de ydre grænser uden selv at have anmodet Frontex om assistance i henhold til artikel 14, 16 eller 17.

Det fremgår af forslagets artikel 19, at de grænsevagtteams, der kan indsættes for at assistere en medlemsstat med kontrollen af de ydre grænser, består af nationalt personel, som stilles til rådighed for Frontex og udsen-

des af dette. Det fremgår endvidere af forslaget artikel 39, stk. 3, at medlemmerne af sådanne grænsevagtteams kun må udføre opgaver og udøve myndighed under instruktion fra værtsmedlemsstaten og som udgangspunkt kun, når myndighedspersonel fra værtsmedlemsstaten er til stede.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har over for Justitsministeriet tilkendegivet, at de ved flere lejligheder har konsulteret Kommissionen og Rådets Juridiske Tjeneste, der har bekræftet, at det er den danske stat, der forpligtes ved beslutninger om at pålægge en medlemsstat at modtage assistance til grænsekontrol, og at selve grænsekontrollen i givet fald fortsat vil finde sted under de danske myndigheders ledelse og ansvar.

3. Grundlovens § 20 har følgende ordlyd:

”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.”

Grundlovens § 20 vil skulle følges i alle tilfælde, hvor beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder, overlades til mellemfolkelige myndigheder.

Bestemmelsen i § 20 vedrører – som det fremgår af ordlyden – alene overladelse af beføjelser til mellemfolkelige myndigheder, der er oprettet ved gensidig overenskomst med andre stater til fremme af mellemfolkelig retsorden og samarbejde. Der kan således ikke overlades beføjelser til f.eks. andre stater i medfør af bestemmelsen.

De beføjelser, som bestemmelsen i grundlovens § 20 omfatter, er dem, som tilkommer rigets myndigheder. Anvendelse af bestemmelsen er således nødvendig i det omfang, det overlades til en mellemfolkelig myndighed at udøve lovgivende, administrativ eller dømmende myndighed med direkte virkning for borgere og virksomheder her i landet eller at udøve andre beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder. Der henvises bl.a. til Højesterets dom af 6. april 1998 i den såkaldte Maa-

stricht-sag (Ugeskrift for Retsvæsen 1998, side 800 H), Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave ved Peter Germer (1973), side 308 f., Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret 1, 3. udgave ved Ole Espersen (1980), side 408, Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 2 – Regering, forvaltning og dom, 3. udgave (2001), side 255, og Jens Peter Christensen m.fl., Grundloven med kommentarer, 1. udgave (2015), side 169.

Det bemærkes i den forbindelse, at forpligtelser, der kun tilsigter at gælde for staterne som folkeretlige forpligtelser, ikke indebærer overladelse af beføjelser, der tilkommer rigets myndigheder, fordi de netop ikke tilsigter at gælde umiddelbart i den enkelte stats interne retsorden.

4. Danske myndigheder anses efter statsretten som udgangspunkt for at være enekompetente til at udøve myndighedsbeføjelser inden for det danske territorium. Myndighedsudøvelse er således en (ene)beføjelse, der tilkommer rigets myndigheder. En traktat mv., der tillægger en mellemfolkelig myndighed en sådan beføjelse, vil derfor være omfattet af grundlovens § 20.

Et samarbejde med udenlandske myndigheder, der bliver udført under dansk ledelse, og hvor udenlandske embedsmænd ikke får adgang til på egen hånd at udøve beføjelser på dansk territorium, vil dog som udgangspunkt ikke rejse spørgsmål i forhold til grundloven. Der kan i den forbindelse f.eks. henvises til punkt 2.6 i de almindelige bemærkninger til lov nr. 479 af 17. juni 2008, der gennemførte den såkaldte *Prümafgørelse* i dansk ret, jf. lovforslag nr. L 77 af 27. februar 2008, hvoraf det bl.a. fremgår, at:

“*Prümafgørelsen* indeholder en række bestemmelser, der vil indebære et udvidet samarbejde mellem medlemsstaterne. Disse bestemmelser har karakter af et almindeligt mellemstatsligt samarbejde, og deres gennemførelse i dansk ret giver således ikke andre medlemsstater adgang til på egen hånd at udøve beføjelser på dansk territorium. Efter Justitsministeriets opfattelse rejser Danmarks gennemførelse af *Prümafgørelsen* derfor ikke spørgsmål i forhold til grundloven.

Som det fremgår af punkt 2.2.4.1 og 2.2.4.2, indeholder *Prümafgørelsen* i artiklerne 17 og 18 bestemmelser, der giver medlemsstaterne mulighed for at etablere fælles patruljer til opretholdelse af den offentlige orden og sikkerhed og for at forebygge strafbare handlinger og mulighed for at yde hinanden gensidig bistand i forbindelse med forsamlinger af mange mennesker, katastrofer og alvorlige ulykker. Et sådant samarbejde vil i givet fald blive udført under dansk ledelse, og udenlandske embedsmænd vil ikke få adgang til på egen hånd at udøve beføjelser på

dansk territorium. Dette er i overensstemmelse med det statsretlige udgangspunkt, hvorefter danske myndigheder anses for at være enekompetente til at udøve myndighedsbeføjelser inden for det danske territorium.

På den anførte baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at en gennemførelse af Prüm-afgørelsen ikke rejser spørgsmål i forhold til grundloven.”

5. På baggrund af det ovenstående har navnlig to forhold været afgørende for Justitsministeriets vurdering af spørgsmålet om suverænitetsafgivelse: For det første, at det er den danske stat (og således ikke borgere eller virksomheder), der i givet fald vil blive forpligtet af en afgørelse om, at der skal modtages assistance med kontrollen af de ydre grænser. For det andet, at selve grænsekontrollen i givet fald fortsat finder sted under de nationale myndigheders ledelse og ansvar, sådan at de såkaldte grænsevagt-teams ikke tillægges kompetence til på egen hånd at udøve myndighedsbeføjelser på dansk territorium.

Det er på den baggrund Justitsministeriets vurdering, at forslaget, som det foreligger, ikke indebærer afgivelse af suverænitet, og at forslaget derfor ikke rejser spørgsmål i forhold til grundloven, hvis Danmark måtte tiltræde et sådant vedtaget forslag på mellemstatsligt grundlag.

Spørgsmål nr. 1 vedrørende forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om den europæiske grænse- og kystvagt kan besvares med henvisning til besvarelsen af spørgsmål nr. 77.


Søren Pind

/


Caroline Østergaard Nielsen