



Justitsministeriet
Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

-

R E D E G Ø R E L S E

FOR

VISSE FORFATNINGSRETTLIGE SPØRGSMÅL

I FORBINDELSE MED

DANMARKS RATIFIKATION AF NICE-TRAKTATEN



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

Indholdsfortegnelse

	Side
1. Baggrunden for redegørelsen	4
2. Grundlovens §§ 19 og 20	4
2.1. Indledning.....	4
2.2. Grundlovens § 19.....	5
2.3. Grundlovens § 20.....	5
2.3.1. Baggrunden for grundlovens § 20.....	5
2.3.2. Afgrænsning i forhold til grundlovens § 19	7
a) Almindelige bemærkninger	7
b) Særligt om ændringer af allerede gældende traktater, der er gennemført efter grundlovens § 20.....	8
c) Særligt om nogle af EU-rettens virkemidler og deres forhold til grundlovens § 20.....	10
d) Særligt om ordninger, der gør det muligt for mellemfolkelige myndigheder at indgå traktater m.v.....	11
2.3.3. Afgrænsning i forhold til grundlovens § 88.....	12
3. Nice-Traktaten og dens forhold til grundloven	12
3.1. Indledning og afgrænsning af fremstillingen.....	12
3.2. Ændring af institutionernes organisation, sammensætning og afstemningsregler m.v.....	13
a) Ændringernes indhold	13
b) Forholdet til grundlovens § 20	15
3.3. Ændringer af konkrete bestemmelser i EU- og EF-Traktaten	18
3.3.1. Ændringer i EU-Traktatens indledende bestemmelser	18
3.3.1.1. Grundlæggende rettigheder.....	18
a) Ændringernes indhold	18



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

b) Forholdet til grundlovens § 20	20
3.3.1.2. Forstærket samarbejde	21
a) Ændringernes indhold	21
b) Forholdet til grundlovens § 20	23
3.3.2. Ændringer i EU-Traktatens søjle 2 (den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik)	24
a) Ændringernes indhold	24
b) Forholdet til grundlovens § 20	25
3.3.3. Ændringer i søjle 1 (EF-Traktaten)	27
3.3.3.1. Foranstaltninger mod forskelsbehandling.....	27
a) Ændringernes indhold	27
b) Forholdet til grundlovens § 20	28
3.3.3.2. Unionsborgernes ret til at færdes og opholde sig på medlemsstaternes område.....	29
a) Ændringernes indhold	29
b) Forholdet til grundlovens § 20	30
3.3.3.3. Traktatkompetencen vedrørende den fælles handelspolitik	30
a) Ændringernes indhold	30
b) Forholdet til grundlovens § 20	34
3.3.3.4. Social- og arbejdsmarkedspolitikken.....	36
a) Ændringernes indhold.....	36
b) Forholdet til grundlovens § 20	39
3.3.3.5. Økonomisk, finansielt og teknisk samarbejde med tredjelande	41
a) Ændringernes indhold	41
b) Forholdet til grundlovens § 20	42
3.3.3.6. Politiske partier på europæisk plan	43
a) Ændringernes indhold	43
b) Forholdet til grundlovens § 20.....	44
3.3.3.7. Kompetence for EF-Domstolen i sager om fællesskabsretlige industrielle ejendomsrettigheder.....	44



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

a) Ændringernes indhold	44
b) Forholdet til grundlovens § 20	45
4. Sammenfatning	48

Bilag 1:

Justitsministeriets notits af 20. november 2000 om forholdet mellem grundlovens § 20 og et forslag om at tillægge EF-Domstolen kompetence i patentsager mellem private.

Bilag 2:

Justitsministeriets notat af 1. december 2000 om forholdet mellem grundlovens § 20 og en mulig ændring af reglerne om Europa-Kommissionens sammensætning.

Bilag 3:

Udenrigsministeriets besvarelse af 5. januar 2001 af spørgsmål nr. 65 af 13. december 2000 fra Folketingets Europaudvalg (Alm. del – bilag 519).

1. Baggrunden for redegørelsen.

I forbindelse med Det Europæiske Råds møde i Nice i december 2000 blev der mellem Den Europæiske Unions medlemsstater opnået enighed om en række ændringer i bl.a. Traktaten om Den Europæiske Union (EU-Traktaten) og Traktaten om oprettelse af De Europæiske Fællesskaber (EF-Traktaten).

De ændringer, som den nye traktat (Nice-Traktaten) indeholder, har efter traktatens præambel til formål at ”fuldføre den proces, der blev indledt med Amsterdam-Traktaten med henblik på at forberede Unionens institutioner på at fungere i en udvidet Union.”



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

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.

Resultatet af Justitsministeriets overvejelser fremlægges i denne redegørelse.

2. Grundlovens §§ 19 og 20.

2.1. Indledning.

I Justitsministeriets redegørelse af juli 1972 for visse statsretlige spørgsmål i forbindelse med en dansk tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber (1972-redegørelsen) er de forfatningsretlige principper om Danmarks tiltrædelse og opfyldelse af mellemfolkelige traktater m.v. indgående beskrevet. Redegørelsen er offentliggjort i Nordisk Tidsskrift for International Ret, Vol. 41, 1971, side 65 ff.

En tilsvarende – mere kortfattet – redegørelse er indeholdt i Justitsministeriets notat af 3. marts 1992 om visse statsretlige spørgsmål ved Danmarks tiltrædelse af Traktaten om Den Europæiske Union (1992-redegørelsen) og i Justitsministeriets redegørelse af 6. oktober 1997 om visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af Amsterdam-Traktaten (1997-redegørelsen).

Fra den forfatningsretlige litteratur henvises navnlig til Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret (1954), side 478 ff., Ole Espersen, Indgåelse og Opfyldelse af Traktater (1970), Max Sørensen, Statsforfatningsret (2. udg. ved Peter Germer, 1973), side 271 ff. og 307 ff., Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret (3. udg. ved Ole Espersen, 1980), side 377 ff., Peter Germer, Stats-



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

forfatningsret (2. udg., 1995), side 183 ff., Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret 2 (2. udg., 1996), side 267 ff., og Jens Hartig Danielsen, Suverænitetssafgivelse (1999).

Der kan endvidere henvises til Max Sørensen, Juristen 1963, side 57 ff., og 1971, side 434 ff.

2.2. Grundlovens § 19.

Grundlovens almindelige bestemmelse om tiltrædelse af traktater findes i § 19. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

"§ 19. 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 opsigte nogen mellemfolkelig overenskomst, som er indgået med Folketingets samtykke.

Stk. 2. Bortset fra forsvar mod væbnet angreb på riget eller danske styrker kan kongen ikke uden Folketingets samtykke anvende militære magtmidler mod nogen fremmed stat. Foranstaltninger, som kongen måtte træffe i medfør af denne bestemmelse, skal straks forelægges Folketinget. Er Folketinget ikke samlet, skal det uopholdeligt sammenkaldes til møde.

Stk. 3. Folketinget vælger af sin midte et udenrigspolitisk nævn, med hvilket regeringen rådfører sig forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde. Nærmere regler om det udenrigspolitiske nævn fastsættes ved lov."

I kraft af denne bestemmelse har regeringens kompetence i mellemfolkelige anliggender umiddelbar grundlovshjemmel. Kompetencen er et såkaldt prærogativ for regeringen.

Regeringens adgang til på egen hånd at indgå folkeretlige forpligtelser er dog undergivet begrænsninger. Efter § 19, stk. 1, 2. pkt., kræves Folketingets samtykke således for, at regeringen kan indgå forpligtelser, til hvis opfyldelse Folketingets medvirken er nødvendig, eller som



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

i øvrigt er af større betydning. Samtykke kan gives ved lov eller ved folketingsbeslutning, jf. Alf Ross, a.st., side 396. Der kræves alene simpelt flertal i Folketinget.

2.3. Grundlovens § 20.

2.3.1. Baggrunden for grundlovens § 20.

Grundloven indeholder i § 20 en særlig bestemmelse om Danmarks tilslutning til såkaldt 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. I Forfatningskommissionens Betænkning (1953), side 31, anføres således bl.a. 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 en bestemmelse herom indføres ved ændring af medlemslandenes forfatninger (jfr. bilag 7).



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

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."

Baggrunden for bestemmelsen er endvidere beskrevet i Max Sørensens responsum af 18. maj 1952 til Forfatningskommissionen, optrykt i betænkningen, side 113 ff.

2.3.2. Afgrænsning i forhold til grundlovens § 19.

a) Almindelige bemærkninger.

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

Danmark er tilsluttet en række internationale organisationer, som har kompetence til at træffe generelle og konkrete beslutninger, der er rettet til medlemsstaterne. Som eksempler kan nævnes FN og 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 umiddel-



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

bart i den enkelte stats interne retsorden. Hvis en sådan beslutning går ud på at regulere de enkelte individers adfærd, må den derfor transformeres eller inkorporeres i national ret.

Sådanne traditionelle mellemfolkelige organisationer kan Danmark tilslutte sig alene i medfør af grundlovens § 19. Det gælder, selv om organisationen på andre punkter har en atypisk karakter, f.eks. derved at der uden Danmarks tilslutning (og eventuelt imod Danmarks stemme) kan træffes beslutninger, der er bindende for Danmark. Også her kan der siges at være tale om suverænitetsskrænking, jf. bl.a. Claus Gulmann m.fl., *Folkeret* (1989), side 39 ff. Men suverænitetsskrænkninger 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 m.v., 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 313.

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



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

den indebærer (yderligere) overladelse af beføjelser til en mellemfolkelig myndighed til at udøve lovgivende, administrativ eller dømmende myndighed med direkte virkning her i landet.

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 anvendelse af § 20. Der henvises herom nærmere til pkt. d) nedenfor.

Det er i almindelighed ikke relevant for spørgsmålet om anvendelse af grundlovens § 20, om den mellemfolkelige myndigheds kompetence til at udøve beføjelser er en enekompetence, eller om medlemsstaterne helt eller delvist bevarer deres kompetence. Det antages heller ikke at være afgørende, om der kræves enstemmighed eller alene flertal (simpelt eller kvalificeret) i den mellemfolkelige myndighed, jf. Henrik Zahle, a.st., side 317 f. Om kompetence for mellemfolkelige myndigheder til at indgå traktater med tredjelande m.v. henvises særligt til pkt. d) nedenfor.

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:



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

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.



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

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 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 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.

c) Særligt om nogle af EU-rettens virkemidler og deres forhold til grundlovens § 20.

Efter EF-Traktatens artikel 249 er forordninger almenlydige. De er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat. Forordninger kan skabe rettigheder og pligter for staterne og umiddelbart pålægge individerne pligter og give dem rettigheder.



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

Beslutninger er bindende i alle enkeltheder for dem, de angiver at være rettet til, herunder personer og virksomheder.

Direktiver er bindende for enhver medlemsstat, som de rettes til, med hensyn til det tilsigtede mål, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen.

Direktiver kan dog efter EF-Domstolens praksis have direkte virkning i den forstand, at de kan tillægge borgerne rettigheder, som kan gøres gældende umiddelbart over for de nationale myndigheder. Domstolen har således fastslået, at borgerne, såfremt medlemsstaterne har overskredet fristen for gennemførelse af et direktiv eller gennemført direktivet forkert, kan støtte ret over for medlemsstaternes myndigheder på de bestemmelser i direktivet, som er egnede til anvendelse ved nationale domstole. Der henvises nærmere til Claus Gulmann og Karsten Hagel-Sørensen, EU-ret (3. udg., 1995), side 170 ff., med henvisninger til retspraksis.

Noget tilsvarende gælder for aftaler, som EF indgår med tredjelande eller med andre internationale organisationer. Også sådanne retsakter 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.

Dansk tilslutning til en traktatændring, som giver EF hjemmel til på nye områder at anvende retsakter som nævnt ovenfor, forudsætter anvendelse af grundlovens § 20 i det omfang, retsakterne i forfatningsretlig forstand har direkte virkning her i landet for f.eks. privatpersoner og virksomheder. Om EFs kompetence til at indgå aftaler henvises endvidere til pkt. d) nedenfor.

Også bestemmelser i EF-Traktaten kan have direkte virkning, jf. Claus Gulmann og Karsten Hagel-Sørensen, a.st., side 177.

Traktatbestemmelser med direkte virkning rejser dog ikke i almindelighed spørgsmål om anvendelse af grundlovens § 20. Det skyldes, at bestemmelserne vil være sat i kraft ved lov, jf.



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

således § 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 m.v. 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 retsfor skrifter, jf. den nævnte lovs § 3, stk. 2, og 1972-redegørelsen, side 108.

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

Som anført ovenfor kan den suverænitetssafgivelse, 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 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 mellemfolkelig 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 mellemfolkelige myndighed selv. Det skyldes, at det ikke efter grundloven tilkommer rigets myndigheder at indgå traktater på mellemfolkelige 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 Dan-



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

mark 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).

2.3.3. Afgrænsning i forhold til grundlovens § 88.

Grundlovens § 20 må også afgrænses "opad", dvs. over for traktater m.v., som Danmark ikke kan tilslutte sig efter § 20, men kun efter en grundlovsændring, jf. grundlovens § 88.

På dette punkt gælder bl.a., at beføjelser kun kan overlades til mellemfolkelige myndigheder "i nærmere bestemt omfang." Om denne betingelse henvises nærmere til Højesterets dom i Maastricht-sagen, pkt. 9.3 og 9.4.

Endvidere henvises til 1997-redegørelsen, side 15 f., hvor også de øvrige grænser "opad" i § 20 er nærmere beskrevet.

3. Nice-Traktaten og dens forhold til grundloven.

3.1. Indledning og afgrænsning af fremstillingen.

Nice-Traktaten indebærer en ændring af EU-Traktaten, EF-Traktaten, Traktaten om Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab, Euratom-Traktaten og visse tilknyttede akter.

Traktaten indeholder i den forbindelse en række protokoller, herunder om udvidelsen af Den Europæiske Union og om EF-Domstolens statut, ligesom der er knyttet en række erklæringer til traktatens slutakt. Disse protokoller og erklæringer vil i det følgende blive omtalt i det omfang, de har betydning for spørgsmål, som behandles i redegørelsen.



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

Nice-Traktaten ændrer ikke den opbygning af EU-Traktaten, som blev fastlagt ved Maastricht-Traktaten.

EU-Traktaten vil således fortsat være bygget på tre "søjler". Søjle 1 er navnlig baseret på EF-Traktaten. Søjle 2 (EU-Traktatens afsnit V, artikel 11-28) indeholder bestemmelser om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Endelig indeholder søjle 3 (EU-Traktatens afsnit VI, artikel 29-42) bestemmelser om politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager. Og det er fortsat alene samarbejdet inden for søjle 1 (EF-samarbejdet), der har overstatslig (supranational) karakter. Samarbejdet inden for søjle 2 og 3 bygger således også efter Nice-Traktaten på mellemfolkeligt grundlag.

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

Det tilføjes, at nogle af de ændringer, som Nice-Traktaten indebærer, ikke får 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 i søjle 2 om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik i det omfang, de er omfattet af det danske forsvarsforbehold, og EF-Traktatens artikel 67 om bl.a. asyl og indvandring.

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.



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

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 for 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.



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

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 fordele 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



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

på visse særlige områder kan udøve de domstolskompetencer, som allerede fremgår af traktaten. Der kan således ikke tillægges de særlige retsinstanse kompetencer, som ikke allerede efter Traktaten tilkommer EF-Domstolen eller Retten i Første Instans.

Afgørelser, som træffes af de særlige retsinstanse, 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 emnemæssig 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 retsinstanse, 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 Kommis-



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

sionen – 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 brister 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.



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

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 331):

”Af bemærkningerne vedrørende varetøret 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.



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

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.



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

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. Ændringer af konkrete bestemmelser i EU- og EF-Traktaten.

3.3.1. Ændringer i EU-Traktatens indledende bestemmelser.

3.3.1.1. Grundlæggende rettigheder.

a) Ændringernes indhold.

Ved Amsterdam-Traktaten blev der som artikel 7 i EU-Traktaten indsat en ny bestemmelse om sanktioner over for en medlemsstat, der groft og vedvarende overtræder principperne i artikel 6, stk. 1, om demokrati og respekt for menneskerettighederne m.v.

Bestemmelsen har følgende ordlyd:

"1. Rådet kan i dets sammensætning af stats- og regeringscheferne med enstemmighed på forslag af en tredjedel af medlemsstaterne eller Kommissionen og efter samstemmende udtalelse fra Europa-Parlamentet fastslå, at en medlemsstat groft og vedvarende overtræder principperne i artikel 6, stk. 1, efter at have opfordret den pågældende medlemsstats regering til at fremsætte sine bemærkninger.

2. Hvis en sådan overtrædelse er fastslået, kan Rådet med kvalificeret flertal beslutte at suspendere visse af de rettigheder, der følger af anvendelsen af denne traktat på den pågældende medlemsstat, herunder de stemmerettigheder, der er tillagt repræsentanten for den pågældende medlemsstats regering i Rådet. Rådet tager i så fald hensyn til en sådan suspensions mulige følger for fysiske og juridiske personers rettigheder og forpligtelser.

Den pågældende medlemsstat er under alle omstændigheder fortsat bundet af sine forpligtelser i henhold til denne traktat.



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

3. Rådet kan senere med kvalificeret flertal beslutte at ændre eller tilbagekalde foranstaltninger, der er truffet i medfør af stk. 2, som følge af ændringer i den situation, som har ført til, at de blev indført.

4. Ved anvendelsen af denne artikel træffer Rådet afgørelse uden at tage den pågældende medlemsstats regeringsrepræsentants stemme i betragtning. Det forhold, at medlemmer, der er til stede eller repræsenteret, undlader at stemme, hindrer ikke vedtagelsen af de i stk. 1 omhandlede afgørelser. Kvalificeret flertal defineres som samme forholdsmæssige andel af de berørte rådsmedlemmers vægtede stemmer som den, der er fastsat i artikel 205, stk. 2, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab.

Dette stykke gælder også, hvis stemmerettigheder suspenderes i medfør af stk. 2.

5. Ved anvendelsen af denne artikel træffer Europa-Parlamentet afgørelse med et flertal på to tredjedele af de afgivne stemmer og et flertal af sine medlemmer.”

I EF-Traktatens artikel 309 blev der samtidig indsat en bestemmelse om retsvirkningerne efter denne traktat af, at det efter EU-Traktatens artikel 7 fastslås, at en medlemsstat groft og vedvarende overtræder de omhandlede principper.

Ved Nice-Traktaten bevares bestemmelsen i EU-Traktatens artikel 7 med enkelte redaktionelle ændringer. Der indsættes imidlertid som stk. 1 en ny bestemmelse med følgende ordlyd:

”1. På begrundet forslag af en tredjedel af medlemsstaterne, Europa-Parlamentet eller Kommissionen kan Rådet med et flertal på fire femtedele af sine medlemmer efter samstemmende udtalelse fra Europa-Parlamentet fastslå, at der er en klar fare for, at en medlemsstat groft overtræder principperne i artikel 6, stk. 1, og rette passende henstillinger til denne medlemsstat. Inden Rådet fastslår dette, hører det den berørte medlemsstat, og det kan efter samme fremgangsmåde anmode uafhængige personer om inden for en rimelig frist at fremlægge en rapport om situationen i den pågældende medlemsstat.

Rådet efterprøver regelmæssigt, om de forhold, der har fået Rådet til at fastslå ovennævnte, stadig er gældende.”

I den nævnte bestemmelse i EF-Traktatens artikel 309 foretages der alene konsekvensrettelser som følge af ændringerne af EU-Traktatens artikel 7.



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

Endvidere indføres ved Nice-Traktaten en vis kontrol fra EF-Domstolens side med anvendelsen af EU-Traktatens artikel 7. Domstolen har ikke i dag kompetence på dette område

Det fremgår således af den nye litra e i EU-Traktatens artikel 46, at EF-Domstolen efter de nærmere regler i EF-Traktaten har kompetence for så vidt angår procedurebestemmelserne – og kun dem – i artikel 7. Domstolen skal på anmodning af den berørte medlemsstat træffe afgørelse inden for en frist på en måned fra den dato, hvor Rådet efter artikel 7 har fastslået den pågældende situation.

Den nye bestemmelse i artikel 46 indebærer, at EF-Domstolen kan føre kontrol med, om de regler om den formelle fremgangsmåde – f.eks. vedrørende høring af den pågældende medlemsstat – som artikel 7 indeholder, er overholdt. Det gælder for hele artikel 7 og således ikke kun for den nye bestemmelse i stk. 1. Derimod kan Domstolen ikke efterprøve, om afgørelser, som Rådet træffer efter artikel 7, er indholdsmæssigt korrekte, herunder om de bygger på en korrekt vurdering af forholdene i den pågældende medlemsstat.

b) Forholdet til grundlovens § 20.

Om forholdet mellem den gældende bestemmelse i EU-Traktatens artikel 7 og grundlovens § 20 anføres i 1997-redegørelsen, side 19 f., følgende:

”En bestemmelse, der kan give anledning til overvejelser i relation til grundlovens § 20, er [artikel 7]. Af denne bestemmelse fremgår det, at Rådet kan beslutte at "suspendere visse af de rettigheder, der følger af anvendelsen af denne traktat" på en medlemsstat, der groft og vedvarende overtræder principperne om demokrati, respekt for menneskerettighederne m.v. Det hedder endvidere, at Rådet i så fald tager "hensyn til en sådan suspensions mulige følger for fysiske og juridiske personers rettigheder og forpligtelser."



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

Det spørgsmål kan rejses, om den nævnte suspension af rettigheder kan have karakter af umiddelbart anvendelige retsakter, f.eks. umiddelbare indgreb i ordninger, der giver ret til økonomisk støtte m.v.

Det fremgår af bestemmelsen, at de rettigheder, der kan blive spørgsmål om at suspendere, er "rettigheder, der følger af anvendelsen af denne traktat på den pågældende medlemsstat."

Endvidere må det antages at følge af bestemmelsens placering i unionstraktatens indledende bestemmelser - og uden for det overstatslige samarbejde i EF-Traktaten - at der ikke i medfør af denne bestemmelse kan udstedes umiddelbart anvendelige retsakter.

Det er derfor Justitsministeriets opfattelse, at [artikel 7] må forstås således, at de retsakter, der kan udstedes i medfør af bestemmelsen, alene kan gælde for medlemsstaterne. Bestemmelsen forudsætter derfor ikke anvendelse af grundlovens § 20."

Baggrunden for, at artikel 7 i 1997-redegørelsen blev vurderet i forhold til § 20, var, at den indeholdt hjemmel til suspension af rettigheder.

Den nye bestemmelse i stk. 1 angår ikke suspension af rettigheder og giver heller ikke i øvrigt Rådet hjemmel til at udstede retsakter eller foretage andre retligt bindende dispositioner. Den giver alene Rådet hjemmel til at fastslå, at der er "en klar fare" for, at en medlemsstat overtræder grundlæggende principper om demokrati og menneskerettigheder m.v.

Allerede på den baggrund rejser den nye bestemmelse i artikel 7, stk. 1, efter Justitsministeriets opfattelse ikke spørgsmål i forhold til grundlovens § 20.

Det rejser efter Justitsministeriets opfattelse heller ikke spørgsmål i forhold til § 20, at EF-Domstolen efter den nye bestemmelse i litra e i EU-Traktatens artikel 46 tillægges kompetence til at føre kontrol med procedurebestemmelserne i artikel 7. Den dom, som EF-Domstolen – på begæring af den berørte medlemsstat – afsiger, vil således ikke have nogen virkning internt i medlemsstaternes retssystemer, men kun i forholdet mellem Unionen og den pågældende med-



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

lemsstat. Der er derfor ikke tale om overladelse af beføjelser, som efter grundloven tilkommer danske domstole, jf. det, der er anført ovenfor pkt. 2.3.2.a).

Sammenfattende er det Justitsministeriets opfattelse, at de nye bestemmelser i EU-Traktatens artikel 7, stk. 1, og artikel 46, litra e, ikke forudsætter anvendelse af grundlovens § 20.

3.3.1.2. Forstærket samarbejde.

a) Ændringernes indhold.

Ved Amsterdam-Traktaten blev der indsat bestemmelser i EU- og EF-Traktaten om tættere samarbejde ("fleksibilitet") inden for søjle 1 og 3.

Formålet med bestemmelserne var at sikre, at det forhold, at en eller flere medlemsstater ikke ønsker at medvirke til vedtagelse af retsakter m.v. inden for givne områder, ikke hindrer andre stater i at vedtage sådanne retsakter, men således at retsakterne alene gælder for disse stater.

De generelle bestemmelser om tættere samarbejde findes i EU-Traktatens artikel 43-45. Hertil kommer særlige regler om tættere samarbejde inden for søjle 1 og 3 i henholdsvis EF-Traktatens artikel 11 og EU-Traktatens artikel 40.

Den gældende bestemmelse i EF-Traktatens artikel 11 har følgende ordlyd:

- "1. Medlemsstater, der har til hensigt at indføre et tættere indbyrdes samarbejde, kan i overensstemmelse med artikel 43 og 44 i traktaten om Den Europæiske Union bemyndiges til at anvende traktatens institutioner, procedurer og mekanismer, hvis det foreslåede samarbejde
- a) ikke vedrører områder, der henhører under Fællesskabets enekompetence,
 - b) ikke berører Fællesskabets politikker, aktioner eller programmer,
 - c) ikke vedrører unionsborgerskabet eller medfører forskelsbehandling mellem medlemsstaternes statsborgere,
 - d) forbliver inden for rammerne af de beføjelser, som tillægges Fællesskabet i denne traktat, og



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

e) ikke indebærer forskelsbehandling eller begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne og ikke fordrejer konkurrencevilkårene mellem dem.

2. Den bemyndigelse, der er nævnt i stk. 1, gives af Rådet, der træffer afgørelse med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet.

Hvis et medlem af Rådet erklærer, at det af vigtige, nærmere anførte årsager, der vedrører national politik, agter at stemme imod, at der gives bemyndigelse med kvalificeret flertal, finder der ikke afstemning sted. Rådet kan med kvalificeret flertal anmode om, at sagen henvises til Rådet i dets sammensætning af stats- eller regeringschefer med henblik på enstemmig afgørelse.

Medlemsstater, der har til hensigt at indføre et tættere samarbejde som omhandlet i stk. 1, retter anmodning til Kommissionen, der kan forelægge Rådet et forslag herom. Hvis Kommissionen ikke fremsætter et forslag, giver den de berørte medlemsstater en begrundelse herfor.

3. En medlemsstat, som ønsker at deltage i et samarbejde, der er indført i overensstemmelse med denne artikel, giver meddelelse herom til Rådet og Kommissionen, som afgiver en udtalelse til Rådet inden tre måneder efter modtagelsen af denne meddelelse. Inden fire måneder efter meddelelsen træffer Kommissionen afgørelse om anmodningen og om sådanne særlige ordninger, som den måtte finde nødvendige.

4. De retsakter og afgørelser, der er nødvendige for gennemførelsen af samarbejdet, er underlagt de relevante bestemmelser i denne traktat, medmindre andet er fastsat i denne artikel og i artikel 43 og 44 i traktaten om Den Europæiske Union.

5. Denne artikel gælder med forbehold af protokollen om integration af Schengen-reglerne i Den Europæiske Union."

Nice-Traktaten indebærer en række ændringer af reglerne om tættere samarbejde (der nu i de danske sprogversioner benævnes forstærket samarbejde). Af indholdsmæssige ændringer kan bl.a. nævnes, at der nu ikke kun kan iværksættes forstærket samarbejde inden for søjle 1 og 3, men i et vist omfang også inden for søjle 2 (den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik).

I øvrigt indebærer ændringerne en detaljeret regulering af den fremgangsmåde, der skal følges ved iværksættelse af forstærket samarbejde og ved efterfølgende deltagelse af de medlemsstater, som oprindeligt har stået uden for det forstærkede samarbejde.



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

Der sker bl.a. en justering af EU-Traktatens artikel 43 om de generelle betingelser for iværksættelse af forstærket samarbejde. Bestemmelsen har herefter følgende ordlyd:

”Medlemsstater, der har til hensigt at indføre et forstærket indbyrdes samarbejde, kan anvende de institutioner, procedurer og mekanismer, der er omhandlet i denne traktat og traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, hvis samarbejdet

- a) tager sigte på at fremme Unionens og Fællesskabets mål, beskytte og varetage deres interesser og styrke deres integrationsproces
- b) overholder de omhandlede traktater og Unionens fælles institutionelle ramme
- c) overholder gældende fællesskabsret og de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til de øvrige bestemmelser i de omhandlede traktater
- d) forbliver inden for rammerne af Unionens eller Fællesskabets beføjelser og ikke vedrører områder, der henhører under Fællesskabets enekompetence
- e) ikke skader det indre marked som defineret i artikel 14, stk. 2, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab eller den økonomiske og sociale samhørighed, der er indført i henhold til afsnit XVII i samme traktat
- f) ikke indebærer begrænsning af eller forskelsbehandling i samhandelen mellem medlemstaterne og ikke fordrejer konkurrencevilkårene mellem dem
- g) omfatter mindst otte medlemsstater
- h) respekterer ikke-deltagende medlemsstaters beføjelser, rettigheder og forpligtelser
- i) ikke berører bestemmelserne i protokollen om integration af Schengen-reglerne i Den Europæiske Union
- j) er åbent for alle medlemsstater i overensstemmelse med artikel 43 B.”

Det fremgår således bl.a., at forstærket samarbejde (fortsat) skal overholde traktaterne og Unionens fælles institutionelle ramme, og at det skal forblive inden for rammerne af Unionens eller Det Europæiske Fællesskabs beføjelser. Det betyder, at hverken Unionen (søjle 2 og 3) eller Fællesskabet (søjle 1) kan tillægge sig selv beføjelser, som ikke allerede fremgår af traktaternes hjemmelsbestemmelser.

b) Forholdet til grundlovens § 20.



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

Om forholdet mellem den gældende bestemmelse om forstærket (tættere) samarbejde i EF-Traktatens artikel 11 og grundlovens § 20 anføres i 1997-redegørelsen, side 31 f., følgende:

”Bestemmelsen i [artikel 11] har som nævnt karakter af en særlig procedurebestemmelse, der har til formål at sikre, at nogle lande kan indgå i et videre samarbejde end andre.

Afgørende for, om bestemmelsen forudsætter anvendelse af grundlovens § 20, er, om den i sig selv indebærer, at der overlades yderligere beføjelser til EF i forhold til, hvad der følger af traktatens øvrige bestemmelser.

Dette er ikke tilfældet. Det fremgår udtrykkeligt af [artikel 11, stk. 1, litra d], at det forstærkede samarbejde skal forblive "inden for rammerne af de beføjelser, som tillægges Fællesskabet i denne traktat." Det betyder, at der ikke med hjemmel i [artikel 11] kan vedtages retsakter, som ikke i forvejen har hjemmel i traktatens bestemmelser.

På denne baggrund forudsætter [artikel 11] efter Justitsministeriets opfattelse ikke anvendelse af grundlovens § 20. Dette gælder, uanset om Danmark deltager i det forstærkede samarbejde eller vælger at stå uden for.”

Som anført ovenfor under pkt. a) gælder det fortsat, at forstærket samarbejde skal overholde traktaterne og Unionens fælles institutionelle ramme, og at det skal forblive inden for rammerne af Unionens og Fællesskabets beføjelser. Det betyder som nævnt, at hverken Unionen eller Fællesskabet kan tillægge sig selv beføjelser, som ikke allerede fremgår af traktaternes hjemmelsbestemmelser.

På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at de nye bestemmelser om forstærket samarbejde ikke indebærer overladelse af nye beføjelser til Unionen. Dette følger for så vidt angår samarbejdet inden for søjle 2 og 3 også af, at dette samarbejde er af mellemfolkelig karakter.



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

Det er derfor Justitsministeriets opfattelse, at de nye bestemmelser i EU- og EF-Traktaten om forstærket samarbejde ikke forudsætter anvendelse af grundlovens § 20.

3.3.2. Ændringer i EU-Traktatens søjle 2 (den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik).

a) Ændringernes indhold.

Ved Maastricht-Traktaten blev der i EU-Traktaten indsat bestemmelser om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (søjle 2-samarbejdet).

Samarbejdet inden for søjle 2 er af mellemfolkelig karakter, jf. nærmere 1992-redegørelsen, side 58 f.

Nice-Traktaten indebærer kun få ændringer i dette samarbejde, og nogle af disse ændringer har – som nævnt ovenfor under pkt. 3.1 – på grund af Edinburgh-afgørelsen og protokollen om Danmarks stilling ikke virkning for Danmark. Det gælder i det omfang, ændringerne er omfattet af det danske forsvarsforbehold.

Ved Amsterdam-Traktaten blev der indsat en bestemmelse i artikel 24 om Unionens traktatkompetence. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

"Når det er nødvendigt at indgå en aftale med en eller flere stater eller internationale organisationer til gennemførelse af dette afsnit, kan Rådet med enstemmighed bemyndige formandskabet, der om nødvendigt bistås af Kommissionen, til at indlede forhandlinger med henblik herpå. Sådanne aftaler indgås af Rådet med enstemmighed efter henstilling fra formandskabet. Ingen aftale er bindende for en medlemsstat, hvis repræsentant i Rådet meddeler, at medlemsstaten må opfylde de krav, der gælder ifølge dens egen forfatningsmæssige procedure; de øvrige medlemmer af Rådet kan vedtage, at aftalen skal gælde foreløbigt for dem.

Bestemmelserne i denne artikel gælder også for spørgsmål, der henhører under afsnit VI."



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

Bestemmelsens sidste led skal sammenholdes med artikel 38 (i søjle 3 om politisamarbejde og retligt samarbejde i straffesager). Denne bestemmelse har følgende ordlyd:

"De i artikel 24 omhandlede aftaler kan omfatte spørgsmål, der henhører under dette traktatafsnit."

Til artikel 24 og 38 blev der til Amsterdam-Traktatens slutakt knyttet en erklæring (nr. 4). Efter erklæringen indebærer bestemmelserne ikke, at der overdrages beføjelser fra medlemsstaterne til Den Europæiske Union.

Nice-Traktaten indebærer en ændring af artikel 24. Bestemmelsen har herefter følgende ordlyd:

- ”1. Når det er nødvendigt at indgå en aftale med en eller flere stater eller internationale organisationer til gennemførelse af dette afsnit, kan Rådet bemyndige formandskabet, der om nødvendigt bistås af Kommissionen, til at indlede forhandlinger med henblik herpå. Sådanne aftaler indgås af Rådet efter henstilling fra formandskabet.
2. Rådet træffer afgørelse med enstemmighed, når aftalen vedrører et spørgsmål, hvor der kræves enstemmighed for vedtagelse af interne afgørelser.
3. Når aftalen skal indgås med henblik på at iværksætte en fælles aktion eller en fælles holdning, træffer Rådet afgørelse med kvalificeret flertal i overensstemmelse med artikel 23, stk. 2.
4. Bestemmelserne i denne artikel gælder også for spørgsmål, der henhører under afsnit VI. Når aftalen vedrører et spørgsmål, hvor der kræves kvalificeret flertal for vedtagelse af interne afgørelser eller foranstaltninger, træffer Rådet afgørelse med kvalificeret flertal i overensstemmelse med artikel 34, stk. 3.
5. Ingen aftale er bindende for en medlemsstat, hvis repræsentant i Rådet meddeler, at medlemsstaten må opfylde de krav, der gælder ifølge dens egen forfatningsmæssige procedure; de øvrige medlemmer af Rådet kan dog vedtage, at aftalen skal gælde foreløbigt.
6. Aftaler, der indgås på de betingelser, der er fastsat i denne artikel, er bindende for Unionens institutioner.”



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

Som det fremgår, indebærer ændringen – i lighed med en række andre ændringer i Nice-Traktaten, jf. ovenfor pkt. 3.2.a) – navnlig, at man i et vist omfang ændrer kravet om enstemmighed blandt Rådets medlemmer til et krav om kvalificeret flertal. Endvidere bestemmes det i stk. 6, at aftaler efter artikel 24 (og artikel 38) er bindende for Unionens institutioner.

b) Forholdet til grundlovens § 20.

Om forholdet mellem den gældende bestemmelse i artikel 24 (og artikel 38) og grundlovens § 20 anføres i 1997-redegørelsen, side 23 f., følgende:

”Det må antages, at det væsentligste anvendelsesområde for bestemmelsen vil være indgåelse af aftaler med tredjelande, hvor det pågældende land forpligter sig til at respektere visse forhold. Der kan f.eks. være tale om, at tredjeland skal respektere udsendte EU-observatørers ukrænkelighed.

Der vil dog formentlig også kunne være tale om, at aftalerne indebærer rettigheder for tredjeland og således forpligtelser for Unionen. Der kan f.eks. tænkes aftaler, hvorved Unionen forpligter sig til at afholde de udgifter, som for tredjeland er forbundet med at modtage EU-observatører.

Under hensyn til forhistorien bag [artikel 24], herunder de oprindelige forslag om at tillægge Unionen status som juridisk person, er det nærliggende at antage, at bestemmelsen skal forstås således, at det alene er Unionen som sådan - og ikke de enkelte medlemsstater - der bliver parter i de omhandlede aftaler. Formandskabet forhandler derfor på Unionens og ikke på medlemsstaternes vegne.

Endvidere gælder, at aftalerne indgås af Rådet med enstemmighed, og at en medlemsstat i hvert enkelt tilfælde kan erklære, at den ikke er bundet af en sådan aftale, men at den må følge de procedurer m.v., der følger af dens egen forfatning. Efter sammenhængen i bestemmelsen må det antages, at der med ordet "bundet" sigtes til forholdet til Unionen (de andre medlemsstater) og ikke til forholdet til det pågældende tredjeland m.v. Der vil således i hvert enkelt tilfælde efter reglerne i grundlovens § 19 kunne tages stilling til, om Danmark skal påtage sig sådanne folkeretlige forpligtelser.



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at [artikel 24] ikke forudsætter anvendelse af grundlovens § 20. Det bemærkes i den forbindelse, at det forhold, at [artikel 24] er placeret i søjle 2, der angår mellemstatsligt samarbejde, må indebære, at de indgåede traktater ikke kan være umiddelbart anvendelige i medlemsstaterne.

Det anførte resultat er i overensstemmelse med den nævnte erklæring, hvorefter [artikel 24] (og [artikel 38]) ikke indebærer, at der overdrages beføjelser fra medlemsstaterne til Unionen.

Sammenfattende er det Justitsministeriets opfattelse, at de nye bestemmelser i søjle 2 ikke forudsætter anvendelse af grundlovens § 20.”

Som anført ovenfor under pkt. 2.3.2.d) er der i tilfælde, hvor det overlades til en mellemfolkelig myndighed at indgå overenskomster med tredjelande m.v., ikke tale om en § 20-situation, hvis overenskomsterne i forhold til det pågældende tredjeland alene er folkeretligt forpligtende for den mellemfolkelige myndighed selv.

Skal overenskomsterne derimod være folkeretligt forpligtende for medlemsstaterne, som var de indgået umiddelbart mellem medlemsstaterne og det pågældende tredjeland, vil der som udgangspunkt være tale om overladelse af beføjelser, der forudsætter anvendelse af grundlovens § 20. Som nævnt (a.st.) har det imidlertid været 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 fornuddent omfang indhentes samtykke fra Folketinget.

I 1997-redegørelsen blev det lagt til grund, at det efter artikel 24 alene er Unionen som sådan – og ikke de enkelte medlemsstater – der sammen med det pågældende tredjeland m.v. bliver part i de omhandlede aftaler.

Det må antages, at den nye bestemmelse i stk. 6 – hvorefter aftaler indgået efter artikel 24 er bindende for Unionens institutioner – må forstås således, at den ikke i første række sigter til



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

forholdet mellem Unionen og det pågældende tredjeland m.v., men til forholdet mellem Unionen og dens enkelte institutioner. Forstået på denne måde fastslår bestemmelsen umiddelbart alene, at de enkelte institutioner er forpligtet til at bistå Unionen ved opfyldelsen af de aftaler, som Unionen indgår med tredjeland.

Dette har imidlertid som forudsætning, at det er Unionen som sådan (og ikke de enkelte medlemsstater), der i forhold til tredjeland bliver bundet af de aftaler, som Unionen indgår. Bestemmelsen understøtter således yderligere den forståelse af artikel 24, som blev lagt til grund i 1997-redegørelsen.

Efter Justitsministeriets opfattelse betyder dette forhold i sig selv, at heller ikke den nye udformning af artikel 24 indebærer overladelse af beføjelser til Den Europæiske Union. Den omstændighed, at der ikke længere i alle tilfælde kræves enstemmighed i Rådet, kan på den baggrund efter Justitsministeriets opfattelse ikke tillægges selvstændig betydning, jf. herved det, der er anført ovenfor under pkt. 2.3.2.a).

I øvrigt gælder det fortsat, at ingen aftale er bindende for en medlemsstat, hvis repræsentant i Rådet meddeler, at medlemsstaten må opfylde de krav, der gælder ifølge dens egen forfatningsmæssige procedure (som beskrevet i 1997-redegørelsen må det i den forbindelse antages, at der med ordet "bindende" sigtes til forholdet til Unionen og ikke til forholdet til det pågældende tredjeland m.v.).

Sammenfattende er det således Justitsministeriets opfattelse, at ændringerne af EU-Traktatens artikel 24 (og artikel 38) ikke forudsætter anvendelse af grundlovens § 20.

3.3.3. Ændringer i søjle 1 (EF-Traktaten).

3.3.3.1. Foranstaltninger mod forskelsbehandling.

a) Ændringernes indhold.



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

Ved Amsterdam-Traktaten blev der i EF-Traktaten som artikel 13 indsat følgende bestemmelse om bekæmpelse af diskrimination:

”Med forbehold af denne traktats øvrige bestemmelser og inden for rammerne af de beføjelser, som traktaten tillægger Fællesskabet, kan Rådet med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet træffe hensigtsmæssige foranstaltninger til at bekæmpe forskelsbehandling på grund af køn, race eller etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering.”

Bestemmelsen ændres ikke ved Nice-Traktaten. Følgende bestemmelse indsættes imidlertid som artikel 13, stk. 2 (hvorved den gældende bestemmelse bliver stk. 1):

”Når Rådet, uden at der er tale om nogen form for harmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser, vedtager fællesskabstilskyndelsesforanstaltninger til støtte for medlemsstaternes aktioner med henblik på at bidrage til virkeliggørelsen af målene i stk. 1, træffer det uanset stk. 1 afgørelse efter fremgangsmåden i artikel 251.”

Tilføjjelsen i stk. 2 betyder, at der med kvalificeret flertal – og ikke som efter stk. 1 med enstemmighed – kan vedtages såkaldte ”fællesskabstilskyndelsesforanstaltninger”. Dette udtryk, der også findes i den gældende EF-Traktat på bl.a. kulturområdet, er ikke nærmere defineret i traktaten, men har navnlig til formål at understrege, at der ikke kan ske harmonisering af medlemsstaternes lovgivning m.v.

De tilskyndelsesforanstaltninger, der kan vedtages efter den nye bestemmelse i stk. 2, skal ”bidrage til virkeliggørelsen af målene i stk. 1”. Det indebærer, at der ikke med hjemmel i bestemmelsen kan vedtages retsakter, som ikke allerede i dag kan vedtages efter den gældende bestemmelse (nu artikel 13, stk. 1).

b) Forholdet til grundlovens § 20.



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

Om forholdet mellem den gældende bestemmelse i EF-Traktatens artikel 13 og grundlovens § 20 anføres i 1997-redegørelsen, side 33, følgende:

”Den gældende EF-Traktat indeholder flere bestemmelser om diskrimination, jf. den grundlæggende bestemmelse i [artikel 12] om forbud mod diskrimination på grundlag af nationalitet og [artikel 141] om forbud mod diskrimination mellem mænd og kvinder for så vidt angår løn.

Den nye bestemmelse indebærer en udvidelse af diskriminationsreguleringen til at omfatte en række kriterier, som ikke i dag er omfattet af traktatens udtrykkelige hjemmelsbestemmelser og næppe heller af [artikel 308]. Bestemmelsen giver hjemmel til at udstede bl.a. umiddelbart anvendelige retsakter.

Det forhold, at bestemmelsens anvendelsesområde må anses for begrænset til de områder, hvor traktaten allerede i dag tillægger Fællesskabet kompetence, er efter Justitsministeriets opfattelse i den forbindelse uden betydning. Det afgørende er, at bestemmelsen inden for disse allerede eksisterende kompetenceområder indebærer en udvidelse af de spørgsmål, som der i dag er hjemmel til at udstede retsakter om.

På denne baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at den nye bestemmelse i [artikel 13] forudsætter anvendelse af grundlovens § 20.”

Den nye bestemmelse i artikel 13, stk. 2, indebærer som nævnt ovenfor under pkt. a), at Rådet med kvalificeret flertal kan vedtage såkaldte fællesskabstilskyndelsesforanstaltninger. Der kan imidlertid – som ligeledes nævnt – ikke vedtages retsakter, som ikke allerede i dag kan vedtages efter den gældende bestemmelse.

På den baggrund indebærer bestemmelsen efter Justitsministeriets opfattelse ikke overladelse af nye beføjelser til EF. Den forudsætter derfor ikke anvendelse af grundlovens § 20.

3.3.3.2. Unionsborgernes ret til at færdes og opholde sig på medlemsstaternes område.



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

a) Ændringernes indhold.

EF-Traktatens artikel 18, der blev indsat ved Maastricht-Traktaten, indeholder følgende bestemmelse om fri bevægelighed og opholdsret for unionsborgerne:

”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 denne traktat og i gennemførelsesbestemmelserne hertil.

2. Rådet kan vedtage bestemmelser, der skal gøre det lettere at udøve de rettigheder, der er nævnt i stk. 1; medmindre andet er fastsat i denne traktat, træffer Rådet afgørelse efter fremgangsmåden i artikel 251. Rådet træffer afgørelse med enstemmighed under hele den nævnte fremgangsmåde.”

Ved Nice-Traktaten ændres bestemmelsen, således at den får følgende ordlyd:

”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 denne traktat og i gennemførelsesbestemmelserne hertil.

2. Såfremt en handling fra Fællesskabets side viser sig påkrævet for at nå dette mål, og denne traktat ikke indeholder fornøden hjemmel hertil, kan Rådet vedtage bestemmelser, der skal gøre det lettere at udøve de rettigheder, der er nævnt i stk. 1. Det træffer afgørelse efter fremgangsmåden i artikel 251.

3. Stk. 2 finder ikke anvendelse på bestemmelser vedrørende pas, identitetskort, opholdsbeviser eller andre dokumenter, der er sidestillet hermed, og heller ikke på bestemmelser vedrørende social sikring eller social beskyttelse.”

Med den nye formulering af artikel 18, stk. 2, kan Rådet – i modsætning til i dag – kun vedtage bestemmelser om unionsborgernes indrejse- og opholdsrettigheder efter stk. 1, hvis det ”viser sig påkrævet for at nå dette mål, og denne traktat ikke indeholder fornøden hjemmel hertil”. Der må antages at være tale om en skærpelse af betingelserne for at vedtage retsakter i



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

medfør af bestemmelsen, og der kan ikke indholdsmæssigt vedtages retsakter i videre omfang end i dag.

Endvidere fastslås det udtrykkeligt i stk. 3, at bestemmelsen i stk. 2 ikke kan anvendes til at fastsætte regler om pas, identitetskort, opholdsbeviser eller andre dokumenter, der er sidestillet hermed, eller bestemmelser vedrørende social sikring eller social beskyttelse. Herved løses et fortolkningsspørgsmål, som den gældende bestemmelse har kunnet give anledning til.

Endelig indebærer ændringen, at der ikke længere kræves enstemmighed i Rådet, men alene kvalificeret flertal.

b) Forholdet til grundlovens § 20.

Den gældende bestemmelse i artikel 18 indeholder hjemmel til at fastsætte retsakter med direkte virkning i medlemsstaterne, herunder Danmark. Den indebærer derfor overladelse af beføjelser efter grundlovens § 20, da den blev indsat ved Maastricht-Traktaten.

Den ændring af bestemmelsen, som gennemføres ved Nice-Traktaten, har imidlertid alene karakter af en begrænsning i bestemmelsens anvendelsesområde. Der henvises til det, der er anført under pkt. a) ovenfor.

På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at ændringen af artikel 18 ikke indebærer overladelse af nye beføjelser til EF (men snarere en indskrænkning af de beføjelser, som tidligere er overladt). Den forudsætter derfor efter Justitsministeriets opfattelse ikke anvendelse af grundlovens § 20.

3.3.3.3. Traktatkompetencen vedrørende den fælles handelspolitik.

a) Ændringernes indhold.



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

EF-Traktaten indeholder i artikel 133 en bestemmelse om den fælles handelspolitik. Bestemmelsen giver bl.a. EF hjemmel til at indgå traktater med tredjelande m.v., jf. nærmere Claus Gulmann og Karsten Hagel-Sørensen, a.st., side 228 ff.

Traktatkompetencen efter den gældende bestemmelse er en enekompetence, jf. f.eks. EF-Domstolens udtalelse 1/94, WTO, Sml. 1994.I, side 5267. Medlemsstaterne har således efter gældende ret ikke længere traktatkompetence på de områder, som bestemmelsen omfatter.

Den gældende bestemmelses stk. 3-5 har følgende ordlyd:

"3. Skal der føres forhandlinger om aftaler med en eller flere stater eller internationale organisationer, retter Kommissionen henstillinger til Rådet, som bemyndiger den til at indlede de nødvendige forhandlinger.

Disse forhandlinger føres af Kommissionen inden for rammerne af direktiver, som Rådet kan meddele den, og i samråd med et særligt udvalg, der er udpeget af Rådet til at bistå den i dette arbejde.

De relevante bestemmelser i artikel 228 finder anvendelse.

4. Ved udøvelsen af de beføjelser, som i denne artikel er tillagt Rådet, træffer det afgørelse med kvalificeret flertal.

5. Rådet kan med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet udvide anvendelsen af stk. 1-4 til også at omfatte internationale forhandlinger og aftaler vedrørende tjenesteydelser og intellektuelle ejendomsrettigheder, for så vidt de ikke er omfattet af disse stykker."

Bestemmelsen i stk. 5 blev indsat ved Amsterdam-Traktaten. Den indebærer, at Rådet kan beslutte, at traktatkompetencen på de områder, der er nævnt i bestemmelsen (internationale forhandlinger og aftaler vedrørende tjenesteydelser og intellektuelle ejendomsrettigheder) skal henføres til artikel 133, stk. 1-4, og således blive en enekompetence for EF, jf. ovenfor. Virkningen af, at de nævnte områder henføres til stk. 1-4, er endvidere, at Rådets beslutninger træffes med kvalificeret flertal.



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

Beføjelsen har ikke været udnyttet i praksis.

Ved Nice-Traktaten affattes artikel 133 på følgende måde:

”1. Den fælles handelspolitik bygger på ensartede principper navnlig for så vidt angår toldændringer, indgåelse af told- og handelsaftaler, gennemførelse af ensartethed i liberaliseringsforanstaltninger, eksportpolitik og handelspolitiske beskyttelsesforanstaltninger, herunder foranstaltninger mod dumping og subsidieordninger.

2. Kommissionen fremsætter forslag for Rådet vedrørende iværksættelse af den fælles handelspolitik.

3. Skal der føres forhandlinger om aftaler med en eller flere stater eller internationale organisationer, retter Kommissionen henstillinger til Rådet, som bemyndiger den til at indlede de nødvendige forhandlinger. Rådet og Kommissionen skal sikre, at de aftaler, der forhandles, er i overensstemmelse med Fællesskabets interne politikker og regler.

Disse forhandlinger føres af Kommissionen inden for rammerne af direktiver, som Rådet kan meddele den, og i samråd med et særligt udvalg, der er udpeget af Rådet til at bistå den i dette arbejde. Kommissionen aflægger regelmæssigt rapport til det særlige udvalg om, hvordan forhandlingerne skrider frem.

De relevante bestemmelser i artikel 300 finder anvendelse.

4. Ved udøvelsen af de beføjelser, som i denne artikel er tillagt Rådet, træffer det afgørelse med kvalificeret flertal.

5. Stk. 1-4 finder ligeledes anvendelse på forhandling og indgåelse af aftaler på områderne handel med tjenesteydelser og handelsrelaterede aspekter af intellektuel ejendomsret, for så vidt disse aftaler ikke er omfattet af disse stykker, jf. dog stk. 6.

Uanset stk. 4 træffer Rådet afgørelse med enstemmighed om forhandling og indgåelse af en aftale på et af de områder, der er nævnt i første afsnit, hvis denne aftale omfatter bestemmelser, hvor der kræves enstemmighed for vedtagelse af interne regler, eller hvis en sådan aftale vedrører et område, hvor Fællesskabet endnu ikke ved vedtagelse af interne regler har udøvet sine beføjelser i henhold til denne traktat.

Rådet træffer afgørelse med enstemmighed om forhandling og indgåelse af en aftale af horisontal karakter, for så vidt den også vedrører det foregående afsnit eller stk. 6, andet afsnit.



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

Dette stykke anfægter ikke medlemsstaternes ret til at opretholde og indgå aftaler med tredjelande eller internationale organisationer, for så vidt disse aftaler overholder fællesskabsretten og de andre relevante internationale aftaler.

6. En aftale kan ikke indgås af Rådet, hvis den indeholder bestemmelser, der overskrider Fællesskabets interne beføjelser, især ved at medføre en harmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser på et område, hvor traktaten udelukker en sådan harmonisering.

I den henseende er aftaler om handel med kulturelle og audiovisuelle tjenesteydelser, tjenesteydelser i forbindelse med uddannelse, sociale tjenesteydelser og tjenesteydelser inden for menneskers sundhed, uanset stk. 5, første afsnit, fortsat omfattet af blandet kompetence mellem Fællesskabet og dets medlemsstater. Forhandling heraf kræver derfor ud over en fællesskabsafgørelse, der træffes i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i artikel 300, fælles overenskomst mellem medlemsstaterne. De således forhandlede aftaler indgås i fællesskab af Fællesskabet og medlemsstaterne.

Forhandling og indgåelse af internationale aftaler på transportområdet er fortsat omfattet af bestemmelserne i afsnit V og i artikel 300.

7. Med forbehold af stk. 6, første afsnit, kan Rådet med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet udvide anvendelsen af stk. 1-4 til at omfatte internationale forhandlinger og aftaler om intellektuel ejendomsret, for så vidt de ikke er omfattet af stk. 5.”

Betydningen af de ændringer, der gennemføres i artikel 133, er udførligt beskrevet i Udenrigsministeriets besvarelse af 5. januar 2001 af spørgsmål nr. 64 fra Folketingets Europaudvalg (Alm. del – bilag 518). I besvarelsen anføres bl.a. følgende:

”Det nuværende stk. 5 afløses af nye stk. 5-6, der indeholder detaljerede regler om indpasning af handel med tjenesteydelser og handelsrelaterede intellektuelle ejendomsrettigheder i den fælles handelspolitik.

2.1. I stk. 5 første afsnit fastlægges som hovedreglen, at bestemmelserne i de nugældende stk. 1-4 (dvs. den fælles handelspolitik's regler) ligeledes finder anvendelse ved forhandling og indgåelse af aftaler vedrørende handel med tjenesteydelser og handelsrelaterede aspekter af intellektuel ejendomsret, for så vidt de ikke allerede er omfattet af den fælles handelspolitik.



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

Efter den nugældende art. 133, stk. 5 kan Rådet med enstemmighed beslutte, at forhandling og indgåelse af aftaler om tjenesteydelser og intellektuelle ejendomsrettigheder bringes ind under den fælles handelspolitik. Dette sker nu ved Nice-traktaten, men kun for så vidt angår aftaler om handel med tjenesteydelser og handelsrelaterede intellektuelle ejendomsrettigheder. Samtidig indeholder Nice-traktatens art. 133 stk. 5 og 6 en række begrænsninger i anvendelsen af den fælles handelspolitik for så vidt angår disse nye områder.

2.2. Efter stk. 5 fjerde afsnit kan medlemslandene således fortsat opretholde og indgå aftaler med tredjelande og internationale organisationer vedr. handel med tjenesteydelser og handelsrelaterede intellektuelle ejendomsrettigheder, for så vidt disse aftaler overholder fællesskabsretten og de andre relevante internationale aftaler.

2.3. I stk. 6 første afsnit fastslås, at en aftale ikke kan indgås af Rådet, hvis den indeholder bestemmelser, der overskrider Fællesskabets interne beføjelser, især ved at medføre en harmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser på et område, hvor traktaten udelukker en sådan harmonisering.

2.4. I stk. 6 andet afsnit fastslås, at aftaler vedrørende handel med kulturelle og audiovisuelle tjenesteydelser, tjenesteydelser i forbindelse med uddannelse, sociale tjenesteydelser og tjenesteydelser inden for menneskers sundhed fortsat er omfattet af delt kompetence mellem Fællesskabet og dets medlemsstater. På disse områder kræver forhandlinger, ud over en fællesskabsbeslutning, der træffes i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i TEF art. 300, fælles overenskomst mellem medlemsstaterne. Sådanne aftaler indgås i fællesskab af Fællesskabet og medlemsstaterne.

2.5. Endelig fastslås det i stk. 6 tredje afsnit, at forhandling og indgåelse af internationale aftaler på transportområdet fortsat er omfattet af bestemmelserne i traktatens afsnit V (transport) og artikel 300. Sådanne aftaler falder dermed ikke ind under den fælles handelspolitik.

.....



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

3. Der tilføjes et nyt stk. 7, som i sin struktur og formål svarer til den nugældende stk. 5. I henhold til stk. 7 kan Rådet med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet udvide anvendelsen af stk. 1-4 til at omfatte internationale forhandlinger og aftaler vedrørende intellektuelle ejendomsrettigheder, i det omfang de ikke allerede er omfattet af den nye stk. 5. De begrænsninger, som findes i stk. 6, 1. afsnit, hvorefter en aftale ikke kan indgås af Rådet, hvis den indeholder bestemmelser, der overskrider Fællesskabets interne beføjelser - gælder også i dette tilfælde.”

De ændringer i artikel 133, som kan have betydning for forholdet til grundlovens § 20, kan herefter sammenfattes således:

Ændringerne indebærer ikke nogen udvidelse af de områder, hvor EF efter bestemmelsen har traktatkompetence.

Den nye bestemmelse i stk. 5 indebærer derimod, at nogle af de emneområder, som efter den gældende stk. 5 ved beslutning i Rådet kan overføres til stk. 1-4 – hvorved EF efter gældende ret bliver enekompetent, jf. ovenfor – nu umiddelbart overføres til stk. 1-4. Det drejer sig om handel med tjenesteydelser og handelsrelaterede aspekter af intellektuel ejendomsret, for så vidt disse områder ikke allerede er omfattet af stk. 1-4.

Samtidig bestemmes det i stk. 5, 4. afsnit, at bestemmelserne i dette stykke ikke anfægter ”medlemsstaternes ret til at opretholde og indgå aftaler med tredjelande eller internationale organisationer, for så vidt disse aftaler overholder fællesskabsretten og de andre relevante internationale aftaler.” Det må derfor antages, at retsvirkningen i relation til spørgsmålet om enekompetence for EF af, at et område overføres til bestemmelsens stk. 1-4, er mindre vidtgående efter den nye end efter den gamle stk. 5, jf. ovenfor.

Tilbage i den nye stk. 7 bliver herefter alene de internationale forhandlinger og aftaler om intellektuelle ejendomsrettigheder, som ikke er omfattet af den nye stk. 5 (men som er omfattet af den gældende stk. 5). For så vidt angår disse forhandlinger m.v. kan Rådet med enstemmighed beslutte, at de skal overgå til stk. 1-4.



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

b) Forholdet til grundlovens § 20.

Om forholdet mellem den gældende bestemmelse i artikel 133, stk. 5, og grundlovens § 20 anføres i 1997-redegørelsen, side 43 f., bl.a. følgende:

”Som anført ovenfor under pkt. 2.3.2.d) er det antaget, at EFs kompetence til at indgå aftaler med tredjelande m.v. er omfattet af grundlovens § 20, fordi der er tale om overladelse af udenrigspolitisk kompetence efter grundlovens § 19. Hertil kommer, at sådanne aftaler efter omstændighederne kan være umiddelbart anvendelige i medlemsstaterne.

En yderligere kompetence for EF til at indgå aftaler forudsætter derfor anvendelse af grundlovens § 20.

Det følger af EF-Domstolens praksis, at EF kan have kompetence til at indgå aftaler, selv om det ikke fremgår udtrykkeligt af traktaten. Domstolen har således fastslået, at EF har en sådan kompetence på alle områder, hvor EF har kompetence til at udstede regler internt, dvs. i forhold til medlemsstaterne. Det gælder, uanset om EF har udnyttet sin kompetence til intern regelfastsættelse, jf. Claus Gulmann og Karsten Hagel-Sørensen, a.st., side 230 ff., med henvisninger til retspraksis.

Den nye bestemmelse i [artikel 133, stk. 5] omfatter områder, hvor det må antages, at EF allerede har kompetence til at udstede regler internt og dermed også til at indgå aftaler med tredjelande, herunder navnlig i medfør af traktatens [artikel 95] og [artikel 308], jf. herved for gældende rets vedkommende EF-Domstolens udtalelse 1/94, WTO, Sml. 1994.I, side 5267, og udtalelse 2/92, OECD, Sml. 1995.I, side 521.

[Artikel 133, stk. 5] indebærer herefter efter Justitsministeriets opfattelse alene, at Rådet kan beslutte, at kompetencen på de områder, der er nævnt i bestemmelsen, skal henføres til [artikel 133]. En sådan beslutning indebærer, at der herefter er tale om en enekompetence, og at de for [artikel 133] gældende procedurer finder anvendelse.



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

Der er derimod næppe tale om, at EF fremover kan indgå aftaler i videre omfang end efter den gældende traktat.

På denne baggrund er Justitsministeriet mest tilbøjelig til at mene, at den nye bestemmelse i [artikel 133, stk. 5] ikke forudsætter anvendelse af grundlovens § 20.”

Som det fremgår af det anførte, er det antaget, at EFs kompetence til at indgå traktater efter artikel 133 bygger på en overladelse af beføjelser efter § 20, jf. også ovenfor pkt. 2.3.2.d).

Spørgsmålet er derfor, om den nye affattelse af artikel 133 indebærer, at EF tillægges traktatkompetence i videre omfang, end hvad der gælder i dag.

Det er derimod – som det fremgår af 1997-redegørelsen – uden betydning, om en traktatkompetence, som EF allerede har, nu gøres til en enekompetence. Det skyldes, at beføjelsen må anses for overladt allerede på det tidspunkt, hvor EF første gang (parallelt med medlemsstaterne) fik traktatkompetence, jf. det, der er anført ovenfor under pkt. 2.3.2.a).

Der er ikke tale om, at EF som følge af den nye affattelse af artikel 133 får en traktatkompetence, som EF ikke allerede har i dag. Der henvises til det, der er anført ovenfor under pkt. a).

På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at der ikke med den nye affattelse af artikel 133 overlades nye beføjelser til EF, og at bestemmelsen derfor ikke forudsætter anvendelse af grundlovens § 20.

3.3.3.4. Social- og arbejdsmarkedspolitikken.

a) Ændringernes indhold.

EF-Traktaten indeholder i artikel 137 følgende bestemmelse om social- og arbejdsmarkedspolitik:



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

”1. Med henblik på at virkeliggøre de i artikel 136 fastlagte mål støtter og supplerer Fællesskabet medlemsstaternes indsats på følgende områder:

- forbedring af især arbejdsmiljøet for at beskytte arbejdstagernes sikkerhed og sundhed
- arbejdsvilkårene
- information og høring af arbejdstagerne
- integration af personer, der er udstødt fra arbejdsmarkedet, jf. dog artikel 150
- lige muligheder for mænd og kvinder på arbejdsmarkedet og ligebehandling i arbejdet.

2. Med henblik herpå kan Rådet ved udstedelse af direktiver vedtage minimumsforskrifter, der skal gennemføres gradvis under hensyn til de vilkår og tekniske bestemmelser, der gælder i hver af medlemsstaterne.

I disse direktiver skal det undgås at pålægge administrative, finansielle og retlige byrder af en sådan art, at de hæmmer oprettelse og udvikling af små og mellemstore virksomheder.

Rådet træffer afgørelse efter fremgangsmåden i artikel 251 og efter høring af Det økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget.

Rådet kan efter samme fremgangsmåde vedtage foranstaltninger til fremme af samarbejdet mellem medlemsstaterne gennem initiativer, der tager sigte på at opnå større viden, udvikle udvekslingen af information og gode erfaringer, fremme nytænkning og vurdere erfaringerne, med det formål at bekæmpe social udstødelse.

3. Rådet træffer dog på følgende områder afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget:

- arbejdstagernes sociale sikring og sociale beskyttelse
- beskyttelse af arbejdstagere ved ophævelse af en arbejdskontrakt
- repræsentation af og kollektivt forsvar for arbejdstagernes og arbejdsgivernes interesser, herunder medbestemmelse, jf. dog stk. 6
- beskæftigelsesvilkår for tredjelandsstatsborgere, der lovligt opholder sig på Fællesskabets område
- finansielle bidrag til beskæftigelsesfremme og jobskabelse, uden at dette dog griber ind i bestemmelserne vedrørende Socialfonden.

4. En medlemsstat kan overlade det til arbejdsmarkedets parter, efter en fællesanmodning fra disse at gennemføre direktiver, der er udstedt i henhold til stk. 2 og 3. I så tilfælde sikrer den sig, at arbejdsmarkedets parter senest på den dato, hvor et direktiv skal være gennemført i overensstem-



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

melse med artikel 249, har indført de nødvendige bestemmelser ad aftalemæssig vej, idet den skal træffe de nødvendige foranstaltninger for på hvilket som helst tidspunkt at være i stand til at sikre de resultater, der er foreskrevet i det pågældende direktiv.

5. Bestemmelser, som vedtages i henhold til denne artikel, er ikke til hinder for, at de enkelte medlemsstater opretholder eller indfører strengere beskyttelsesforanstaltninger, når de er forenelige med denne traktat.

6. Bestemmelserne i denne artikel gælder ikke for lønforhold, organisationsret, strejkeret eller ret til lockout.”

Nice-Traktaten indebærer en ændring af artikel 137. Bestemmelsen har herefter følgende ordlyd:

”1. Med henblik på at virkeliggøre de i artikel 136 fastlagte mål støtter og supplerer Fællesskabet medlemsstaternes indsats på følgende områder:

- a) forbedring af især arbejdsmiljøet for at beskytte arbejdstagernes sikkerhed og sundhed
- b) arbejdsvilkårene
- c) arbejdstagernes sociale sikring og sociale beskyttelse
- d) beskyttelse af arbejdstagere ved ophævelse af en arbejdskontrakt
- e) information og høring af arbejdstagerne
- f) repræsentation af og kollektivt forsvar for arbejdstagernes og arbejdsgivernes interesser, herunder medbestemmelse, jf. dog stk. 5
- g) beskæftigelsesvilkår for tredjelandsstatsborgere, der opholder sig lovligt på Fællesskabets område
- h) integration af personer, der er udstødt fra arbejdsmarkedet, jf. dog artikel 150
- i) lige muligheder for mænd og kvinder på arbejdsmarkedet og ligebehandling i arbejdet
- j) bekæmpelse af social udstødelse
- k) modernisering af de sociale beskyttelsessystemer, jf. dog litra c).

2. Med henblik herpå kan Rådet:

- a) vedtage foranstaltninger til fremme af samarbejdet mellem medlemsstaterne gennem initiativer, der tager sigte på at opnå større viden, udvikle udvekslingen af oplysninger og god praksis, fremme nytænkning og vurdere erfaringerne, men uden at der er tale om nogen form for harmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

- b) på de i stk. 1, litra a)-i), nævnte områder ved udstedelse af direktiver vedtage minimumsforskrifter, der skal gennemføres gradvis under hensyn til de vilkår og tekniske bestemmelser, der gælder i hver af medlemsstaterne. I disse direktiver skal det undgås at pålægge administrative, finansielle og retlige byrder af en sådan art, at de hæmmer oprettelse og udvikling af små og mellemstore virksomheder.
- c) Rådet træffer afgørelse efter fremgangsmåden i artikel 251 og efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget undtagen på de områder, der er nævnt i denne artikels stk. 1, litra c), d), f) og g), hvor Rådet træffer afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet og de nævnte udvalg. Rådet kan med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet beslutte at lade fremgangsmåden i artikel 251 finde anvendelse på nærværende artikels stk. 1, litra d), f) og g).
3. En medlemsstat kan overlade det til arbejdsmarkedets parter, efter en fælles anmodning fra disse, at gennemføre direktiver, der er udstedt i henhold til stk. 2. I så tilfælde sikrer den sig, at arbejdsmarkedets parter senest på den dato, hvor et direktiv skal være gennemført i overensstemmelse med artikel 249, har indført de nødvendige bestemmelser ad aftalemæssig vej, idet den skal træffe de nødvendige foranstaltninger for på et hvilket som helst tidspunkt at være i stand til at sikre de resultater, der er foreskrevet i det pågældende direktiv.
4. Bestemmelser, som vedtages i henhold til denne artikel,
- anfægter ikke medlemsstaternes mulighed for at fastlægge de grundlæggende principper i deres sociale sikringsordninger og må ikke i væsentligt omfang berøre den økonomiske balance i disse ordninger
 - er ikke til hinder for, at de enkelte medlemsstater opretholder eller indfører strengere beskyttelsesforanstaltninger, når de er forenelige med denne traktat.
5. Bestemmelserne i denne artikel gælder ikke for lønforhold, organisationsret, strejkeret eller ret til lockout."

Ændringen indebærer navnlig en omredigering af artikel 137, således at der skabes større klarhed over bestemmelsens indhold.



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

Bl.a. samles og opregnes alle de områder, inden for hvilke EF kan handle, nu i bestemmelsens stk. 1. Opregningen her svarer til emneområderne i den gældende bestemmelse, idet der dog som litra k tilføjes et nyt område, nemlig ”modernisering af de sociale trykkesystemer”.

De nærmere foranstaltninger, som Rådet – inden for de opregnede emneområder – kan iværksætte, anføres i stk. 2.

Det fremgår heraf for det første (litra a), at Rådet inden for alle emneområderne kan vedtage foranstaltninger til ”fremme af samarbejdet mellem medlemsstaterne gennem initiativer, der tager sigte på at opnå større viden, udvikle udvekslingen af oplysninger og god praksis, fremme nytænkning og vurdere erfaringerne, men uden at der er tale om nogen form for harmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser”.

Det fremgår for det andet (litra b), at Rådet inden for nogle af emneområderne (stk. 1, litra a-i) ved udstedelse af direktiver kan vedtage minimumsforskrifter, der skal gennemføres gradvis under hensyn til de vilkår og tekniske bestemmelser, der gælder i hver af medlemsstaterne. Der kan således ikke vedtages minimumsforskrifter på de områder, der er nævnt i stk. 1, litra j og k.

Sammenholdes den gældende artikel 137 med den nye, består ændringen af Rådets kompetence efter bestemmelsen herefter alene i, at der inden for et nyt emneområde (modernisering af de sociale beskyttelsessystemer, jf. stk. 1, litra k) kan vedtages foranstaltninger til fremme af samarbejdet mellem medlemsstaterne, men uden at medlemsstaternes lovgivning harmoniseres, jf. stk. 2, litra a. Der kan derimod ikke inden for det nye område vedtages minimumsforskrifter som omhandlet i stk. 2, litra b.

Baggrunden for den nævnte ændring er et ønske om at fremme samarbejdet mellem de enkelte medlemsstater på området (og ikke om en ordning, som indebærer, at der kan fastsættes regler med virkning internt i de enkelte medlemsstaters retssystemer). Dette er præciseret ved tilføjeisen om, at der ikke kan ske harmonisering af medlemsstaternes lovgivning.



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

Det må i øvrigt antages, at den mulighed for at vedtage de omhandlede samarbejdsforanstaltninger, der således følger af den nye affattelse af artikel 137, allerede i dag følger af EF-Traktatens artikel 308. Efter denne bestemmelse kan Rådet, såfremt en handling fra Fællesskabets side viser sig påkrævet for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål inden for fællesmarkedets rammer, og traktaten ikke indeholder fornøden hjemmel hertil, udfærdige passende forskrifter herom.

Det anførte synspunkt vedrørende artikel 308 kan bl.a. støttes på, at Fællesskabet efter EF-Traktatens artikel 2 har til formål at fremme et højt socialt beskyttelsesniveau, at Fællesskabets virke efter artikel 3, litra j og k, skal indebære indførelse af en politik på det sociale og arbejdsmæssige område og en styrkelse af den økonomiske og sociale samhørighed, og at EF efter artikel 136 kan iværksætte foranstaltninger med henblik på at fremme en passende social beskyttelse. Hertil kommer, at medlemsstaterne allerede i dag på fællesskabsplan samarbejder om modernisering af den sociale beskyttelse. På Det Europæiske Råds møde i marts 2000 i Lissabon blev Rådet således opfordret til gennem udveksling af erfaringer m.v. at styrke samarbejdet mellem medlemsstaterne om modernisering af den sociale beskyttelse, jf. rådskonklusionernes pkt. 31.

Der kan således ikke antages at være tale om en reel udvidelse af EFs beføjelser, men alene om en udtrykkelig hjemmelsbestemmelse, der præciserer en kompetence, som EF allerede har på andet grundlag.

b) Forholdet til grundlovens § 20.

Det fremgår af det, der er anført ovenfor under pkt. a), at ændringen af artikel 137 kun på et enkelt punkt indebærer en udvidelse af EFs kompetence efter bestemmelsen.

Det drejer sig om adgangen til for så vidt angår ”modernisering af de sociale beskyttelsessystemer” at vedtage ”foranstaltninger til fremme af samarbejdet mellem medlemsstaterne gennem



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

initiativer, der tager sigte på at opnå større viden, udvikle udvekslingen af oplysninger og god praksis, fremme nytænkning og vurdere erfaringerne, men uden at der er tale om nogen form for harmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser.”

Om forholdet mellem den gældende bestemmelse i artikel 137, stk. 2, 3. led, om iværksættelse af foranstaltninger til fremme af samarbejdet mellem medlemsstaterne og grundlovens § 20 anføres i 1997-redegørelsen, side 47 f., følgende:

”Bestemmelsen i [artikel 137, stk. 2, 3. led], er ny og modsvares ikke af en tilsvarende bestemmelse i aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken. Som anført ovenfor giver bestemmelsen Rådet adgang til at vedtage foranstaltninger til fremme af samarbejdet mellem medlemsstaterne vedrørende bekæmpelse af social udstødelse gennem initiativer, der tager sigte på at opnå større viden, udvikle udvekslingen af information og gode erfaringer, fremme nytænkning og vurdere erfaringerne.

Regler med et sådant formål må antages i alt væsentligt alene at angå forholdet mellem EU-organerne og medlemsstaterne og mellem medlemsstaterne indbyrdes. Det er således umiddelbart nærliggende at antage, at bestemmelsen ikke i almindelighed vil blive anvendt til at skabe umiddelbart gældende rettigheder og pligter for borgerne.

Efter ordlyden af [artikel 137, stk. 2, 3. led], kan Rådet imidlertid udstede alle former for foranstaltninger, herunder forordninger og direktiver. Det kan derfor ikke udelukkes, at Rådet i særlige tilfælde vil kunne udstede regler med umiddelbar virkning for borgerne i medfør af [artikel 137, stk. 2, 3. led].

Dette forhold indebærer dog ikke i sig selv, at [artikel 137, stk. 2, 3. led], udvider EF's kompetence til at udstede retsakter. Bestemmelsen giver alene EF adgang til at træffe foranstaltninger vedrørende informationsudveksling på områder, der - som ovenfor anført - allerede i dag må antages at være omfattet af EFs kompetence. Hertil kommer, at det som anført må antages at have undtagelsens karakter, at det vil være nødvendigt at anvende [artikel 137, stk. 2, 3. led], til at udstede bestemmelser med umiddelbar virkning over for borgerne.



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

Justitsministeriet finder det på denne baggrund nærliggende at antage, at sådanne umiddelbart anvendelige regler om informationsudveksling m.v., som er påkrævede for, at EF og medlemsstaterne effektivt kan administrere regler vedrørende social- og arbejdsmarkedspolitikken, ville kunne udstedes med hjemmel i den gældende traktats [artikel 308].”

I den nye artikel 137, stk. 2, litra a, sammenholdt med stk. 1, litra k, er det som nævnt ovenfor under pkt. a) fastsat, at de omhandlede foranstaltninger ikke kan indebære nogen form for harmonisering af medlemsstaternes lovgivning. Herved adskiller bestemmelsen sig fra den gældende artikel 137, stk. 2, 3. led.

Det kan derfor ikke antages, at der med hjemmel i bestemmelsen kan fastsættes regler med direkte virkning i Danmark. Skal der fastsættes sådanne regler på området, må det i givet fald ske med hjemmel i EF-Traktatens artikel 308.

På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at ændringen af artikel 137 ikke indebærer overladelse af nye beføjelser til EF, og at ændringen derfor ikke forudsætter anvendelse af grundlovens § 20. I øvrigt bemærkes, at der efter Justitsministeriets opfattelse ikke kan antages at være tale om en reel udvidelse af EFs kompetence, men alene om en ændring, der præciserer en kompetence, som EF allerede har på andet grundlag (EF-Traktatens artikel 308). Der henvises til det, der er anført ovenfor under pkt. a).

3.3.3.5. Økonomisk, finansielt og teknisk samarbejde med tredjelande.

a) Ændringernes indhold.

Ved Nice-Traktaten indsættes der som artikel 181 A en bestemmelse om samarbejdsrelationer mellem EF og tredjelande på det økonomiske, finansielle og tekniske område. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”1. Med forbehold af de øvrige bestemmelser i denne traktat, især bestemmelserne i afsnit XX, iværksætter Fællesskabet inden for sine kompetenceområder samarbejdsaktioner med tredjelande



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

på det økonomiske, finansielle og tekniske område. Disse aktioner supplerer de aktioner, som iværksættes af medlemsstaterne, og er i overensstemmelse med Fællesskabets udviklingspolitik. Fællesskabets politik på dette område skal bidrage til den generelle målsætning om udvikling og befæstelse af demokratiet og retsstaten samt til målsætningen om respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder.

2. Rådet vedtager med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet de foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre stk. 1. Rådet træffer afgørelse med enstemmighed i forbindelse med de associeringsaftaler, der er omhandlet i artikel 310, og i forbindelse med aftaler, der skal indgås med de stater, der er kandidater til tiltrædelse af Unionen.

3. Inden for rammerne af deres respektive beføjelser samarbejder Fællesskabet og medlemsstaterne med tredjelande og med kompetente internationale organisationer. De nærmere bestemmelser vedrørende Fællesskabets samarbejde kan nedfældes i aftaler mellem dette og de pågældende tredjeparter, idet disse aftaler forhandles og indgås i overensstemmelse med artikel 300.

Første afsnit berører ikke medlemsstaternes kompetence til at forhandle i internationale organer og indgå internationale aftaler.”

I Nice-Traktatens slutakt er der optaget en erklæring til bestemmelsen. Efter erklæringen bekræfter Regeringskonferencen, med forbehold af de øvrige bestemmelser i EF-Traktaten, at betalingsbalancestøtte til tredjelande ikke hører under anvendelsesområdet for den nye bestemmelse.

Hidtil er Fællesskabets økonomiske, finansielle og tekniske samarbejde med tredjelande, der ikke er udviklingslande, f.eks. i form af Fællesskabets ydelse af økonomisk og finansiel bistand, iværksat med hjemmel i EF-Traktatens artikel 308. Efter denne bestemmelse kan Rådet, såfremt en handling fra Fællesskabets side viser sig påkrævet for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål inden for fællesmarkedets rammer, og traktaten ikke indeholder fornøden hjemmel hertil, udfærdige passende forskrifter herom.



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

Der henvises f.eks. til Rådets forordning nr. 99/2000 af 29. december 1999 om bistand til partnerstater i Østeuropa og Centralasien (EFT L 12 af 18. januar 2000, side 1), Rådets afgørelse nr. 2000/140/EF af 14. februar 2000 om ekstraordinær finansiel bistand fra Fællesskabet til Kosovo (EFT L 47 af 19. februar 2000, side 28), Rådets afgørelse nr. 2000/355/EF af 22. maj 2000 om ekstraordinær finansiel bistand til Montenegro (EFT L 127 af 27. maj 2000, side 56) og Rådets afgørelse nr. 2000/452/EF af 10. juli 2000 om supplerende makrofinansiel bistand til Moldova (EFT L 181 af 20. juli 2000, side 77).

På baggrund af denne praksis må det antages, at de aftaler, der kan indgås med hjemmel i den nye artikel 181 A, allerede i dag kan indgås med hjemmel i EF-Traktatens artikel 308.

b) Forholdet til grundlovens § 20.

Som anført ovenfor under pkt. a) må det antages, at de aftaler, som kan indgås efter den nye bestemmelse i artikel 181 A, allerede i dag kan indgås med hjemmel i EF-Traktatens artikel 308.

Det er derfor Justitsministeriets opfattelse, at artikel 181 A ikke indebærer en ny kompetence for EF, men alene et udtrykkeligt retsgrundlag for en kompetence, som EF allerede i dag har på andet grundlag.

Allerede som følge heraf overlades der efter Justitsministeriets opfattelse ikke med bestemmelsen nye beføjelser til EF, jf. herved det, der er anført ovenfor under pkt. 2.3.2.b).

Sammenfattende er det derfor Justitsministeriets opfattelse, at bestemmelsen i artikel 181 A ikke forudsætter anvendelse af grundlovens § 20.

3.3.3.6. Politiske partier på europæisk plan.

a) Ændringernes indhold.



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

EF-Traktaten indeholder i artikel 191 følgende bestemmelse om politiske partier på europæisk plan:

”Politiske partier på europæisk plan er vigtige som en integrationsfaktor inden for Unionen. De bidrager til en europæisk bevidstgørelse og til at udtrykke unionsborgernes politiske vilje.”

Ved Nice-Traktaten indsættes følgende bestemmelse som stk. 2 i artikel 191:

”Rådet fastsætter efter fremgangsmåden i artikel 251 statuten for politiske partier på europæisk plan og navnlig reglerne for deres finansiering.”

Til den nye bestemmelse er der i konferencens slutakt optaget følgende erklæring:

”Konferencen minder om, at bestemmelserne i artikel 191 ikke medfører overførsel af kompetence til Det Europæiske Fællesskab og ikke berører anvendelsen af de relevante nationale forfatningsmæssige bestemmelser.

Finansieringen af politiske partier på europæisk plan over De Europæiske Fællesskabers budget kan ikke anvendes til direkte eller indirekte finansiering af politiske partier på nationalt plan.

Bestemmelserne om finansiering af politiske partier anvendes på samme grundlag for alle de politiske retninger, der er repræsenteret i Europa-Parlamentet.”

De partier, som bestemmelsen (både den gældende og den nye stk. 2) vedrører, er ”politiske partier på europæisk plan”. Bestemmelsen tager navnlig sigte på partigrupperne i Europa-Parlamentet.

Bestemmelsen angår derimod ikke nationale partier i de enkelte medlemsstater. Dette illustreres bl.a. af, at det i den nævnte erklæring til Nice-Traktatens slutakt er anført, at den finansiering af politiske partier på europæisk plan, som der er hjemmel til at fastsætte regler om efter



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

den nye stk. 2, ikke kan anvendes til direkte eller indirekte finansiering af politiske partier på nationalt plan. Der er således alene tale om finansiering, herunder i form af partitilskud, fra Unionens side.

b) Forholdet til grundlovens § 20.

Den nye bestemmelse i artikel 191, stk. 2, indebærer, at Rådet – i modsætning til i dag – får hjemmel til at fastsætte retsakter. Retsakterne kan angå ”statutten for politiske partier på europæisk plan og navnlig reglerne for deres finansiering.”

Som anført ovenfor under pkt. a) tager bestemmelsen imidlertid ikke sigte på nationale partier i medlemsstaterne, og den finansiering, som der efter bestemmelsen kan fastsættes regler om, er finansiering på EU-plan. Der kan således f.eks. ikke fastsættes regler, som giver partier ret til økonomisk støtte i de enkelte medlemsstater.

På den baggrund kan bestemmelsen ikke antages at indeholde hjemmel til at fastsætte regler med direkte virkning her i landet. Den indebærer derfor ikke overladelse af beføjelser til EF. Dette er i overensstemmelse med den omtalte erklæring, hvorefter bestemmelsen ”ikke medfører overførsel af kompetence til Det Europæiske Fællesskab.”

Det er derfor sammenfattende Justitsministeriets opfattelse, at bestemmelsen ikke forudsætter anvendelse af grundlovens § 20.

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

a) Ændringernes indhold.



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

Reglerne om, hvilke sagstyper EF-Domstolen kan påkende, findes navnlig i EF-Traktatens artikel 220-245. I overensstemmelse med EF-rettens 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 Claus Gulmann og Karsten Hagel-Sørensen, a.st., side 244 ff.

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 et EF-patent er indført inden udgangen af 2001, således at EF-patentbeskyttelsen i Unionen bliver lige så enkel og billig at



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

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 medlemsstater-



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

ne, 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.



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

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 fremgangsmåde 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.



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

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.

Iagttes § 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,



Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 26. februar 2001
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-750-0075
Dok.: JSS20082

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.