

HØJESTERET

Prins Jørgens Gård 13,
1218 København K.
Tlf.: 33 15 66 50
Telefax: 33 15 00 10

Den 6. april 1998
Sag 361/1997

P R E S S E M E D D E L E S E

Højesteret har i dag enstemmigt stadfæstet Østre Landsrets afgørelse i den såkaldte Grundlovssag.

Statsministeren er således blevet frifundet for de 10 borgeres påstand om, at loven fra 1993 om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber er i strid med grundloven.

Højesteret har givet en anden begrundelse end landsretten.

Det er loven om Danmarks tiltrædelse af EF-traktaten med det indhold, denne har fået ved Unionstraktaten af 1992, der har været til prøvelse. Problemet har været, om vedtagelsen af loven med rette er sket i medfør af grundlovens § 20, eller om gennemførelsen i Danmark krævede en ændring af grundloven.

Der er efter Højesterets opfattelse ikke ved tiltrædelsen af Traktaten - herunder af dens art. 235 - sket nogen overtrædelse af grundloven.

Et af sagens hovedspørgsmål har været, om art. 235 i Traktaten medfører, at der er afgivet suverænitet til EF i et omfang, der går ud over grundlovens § 20. Efter § 20 kan suverænitetsafgivelse kun ske "i nærmere bestemt omfang".

Højesteret udtaler herom, at art. 235 må forstås således, at en handling fra Fællesskabets side skal ligge inden for de rammer for fællesskabets virke, som fremgår af Traktatens øvrige bestemmelser, herunder navnlig dens tredje del om Fællesskabets politikker og opregningen i art. 3 og art. 3a af de enkelte virkeområder. Denne forståelse må lægges til grund, selv om

art. 235 forud for traktatændringen i 1992 måtte være anvendt ud fra en mere vidtgående forståelse.

Højesteret udtaler desuden, at den danske regering ikke i Rådet kan medvirke til vedtagelser, der ligger uden for disse rammer for Danmarks overladelse af kompetence til EF. Danske domstole må anse EF-retsakter m.v. for uanvendelige i Danmark, hvis der skulle opstå den ekstraordinære situation, at det med fornøden sikkerhed kan fastslås, at en retsakt m.v. bygger på en anvendelse af Traktaten, der ligger uden for suveränitetsafgivelsen ifølge tiltrædelsesloven.

Den fulde ordlyd af Højesterets begrundelse er :

"9.1. Højesteret skal under denne sag tage stilling til, om gennemførelsen i Danmark af Traktaten om Det Europæiske Fællesskab (EF-traktaten) som affattet ved Traktaten om Den Europæiske Union (Unionstraktaten) med rette er sket i medfør af grundlovens § 20, eller om gennemførelsen krævede en ændring af grundloven i medfør af dennes § 88.

Appellanterne har i første række anført, at grundlovens § 20, stk. 1, kun giver hjemmel for afgivelse af suveränitet "i nærmere bestemt omfang", og at denne betingelse ikke er opfyldt. De har herved navnlig henvist til den kompetence, som i medfør af EF-traktatens art. 235 tilkommer Rådet, og til EF-domstolens retsskabende virksomhed. I anden række har appellanterne anført, at suveränitetsafgivelsen har et sådant omfang og en sådan karakter, at den strider mod grundlovens forudsætning om en demokratisk styreform.

Appellanternes anbringender angår EF-traktaten og inddrager således hverken Unionstraktatens søjle 2 om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik eller søjle 3 vedrørende samarbejde om retlige og indre anliggender. Anbringenderne om EF-traktaten vedrører ikke bestemmelserne om Den Økonomiske og Monetære Unions tredje fase, idet Danmark ikke deltager heri, jf. tiltrædelseslovens § 4, nr. 12, litra a.

9.2. Grundlovens § 20 har følgende ordlyd:

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

Stk. 2. Til vedtagelse af lovforslag herom kræves et flertal på fem sjettedele af folketingets medlemmer. Opnås

et sådant flertal ikke, men dog det til vedtagelse af almindelige lovforslag nødvendige flertal, og opretholder regeringen forslaget, forelægges det folketingsvælgerne til godkendelse eller forkastelse efter de for folkeafstemninger i § 42 fastsatte regler."

§ 20 blev indsat i grundloven i 1953 med det formål at gøre det muligt for Danmark - uden ændring af grundloven efter § 88 - at deltage i internationalt samarbejde, som indebærer, at det overlades til en mellemfolkelig organisation at udøve lovgivende, administrativ eller dømmende myndighed med direkte virkning her i landet. Da det ikke med sikkerhed kunne forudsiges, hvilke former det mellemfolkelige samarbejde ville antage i fremtiden, blev der ikke foretaget nogen snævrere afgrænsning af, hvilke beføjelser bestemmelsen omfatter. Det var således tilsigtet at give vide rammer for adgangen til suverænitetsafgivelse. Det blev imidlertid fastslået i bestemmelsen, at suverænitetsafgivelse kun kan ske "i nærmere bestemt omfang". Der blev endvidere lagt vægt på, at de skærpede krav til vedtagelse af lovforslag efter bestemmelsen frembyder en vidtgående garanti.

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 kan ikke i medfør af § 20 overlades til en international organisation at udstede retsakter eller træffe afgørelser, som strider mod bestemmelser i grundloven, herunder dennes frihedsrettigheder. Rigets myndigheder har nemlig ikke selv en sådan beføjelse.

Udtrykket "i nærmere bestemt omfang" må forstås således, at der skal foretages en positiv afgrænsning af de overladte beføjelser dels med hensyn til sagsområder, dels med hensyn til beføjelsernes karakter. Afgrænsningen skal gøre det muligt at vurdere suverænitetsafgivelsens omfang. Sagsområderne kan beskrives i rummelige kategorier, og det kan ikke kræves, at omfanget af suverænitetsafgivelsen er angivet så præcist, at der ikke kan blive tale om skøn eller fortolkningstvivel. De overladte beføjelser kan angives ved henvisning til en traktat.

Bestemthedskravet i § 20, stk. 1, udelukker, at det overlades til den internationale organisation selv at bestemme omfanget af sine beføjelser.

Udtrykket "i nærmere bestemt omfang" kan ikke forstås således, at beføjelser, der tilkommer rigets myndigheder, kun kan overlades til en international organisation i begrænset - dvs. mindre - omfang.

9.3. Tiltrædelsesloven overlader beføjelser til EF i det

omfang, det er fastsat i EF-traktaten. Tiltrædelseslovens forenelighed med grundlovens § 20 forudsætter derfor, at Traktaten opfylder kravet om, at beføjelser kun er overladt "i nærmere bestemt omfang".

EF-traktaten bygger på et princip om tildelte kompetencer, jf. Traktatens art. 3b, stk. 1, og art. 4, stk. 1. Fællesskabets institutioner kan kun handle inden for de rammer for Fællesskabets virke, som fremgår af Traktatens bestemmelser, og inden for disse rammer kan institutionerne kun udøve de beføjelser, som er tildelt dem ved eller i medfør af Traktaten.

Princippet om tildelte kompetencer indebærer således en begrænsning i institutionernes beføjelser, som svarer til bestemthedskravet i grundlovens § 20. Højesteret finder, at de specifikke hjemmelsbestemmelser i EF-traktaten opfylder dette krav.

9.4. Som anført har appellanterne imidlertid særligt gjort gældende, at den generelle hjemmelsbestemmelse i EF-traktatens art. 235 muliggør inddragelse af nye sagsområder under EF's kompetence i et omfang, som indebærer, at bestemthedskravet i grundlovens § 20 ikke er opfyldt. De har anført, at dette fremgår af den måde, hvorpå artikel 235 har været anvendt forud for gennemførelsen af Unionstraktaten. De har herved bl.a. henvist til det materiale, som er blevet fremlagt i henhold til Højesterets kendelse af 3. november 1997 (medtaget i uddrag foran i afsnit 5). De har endvidere anført, at de ændringer i EF-traktaten, som er foretaget ved Unionstraktaten, indebærer en udvidelse af anvendelsesområdet for art. 235.

Hertil bemærkes, at sagen som nævnt vedrører spørgsmålet, om loven om Danmarks tiltrædelse af EF-traktaten med det indhold, denne har fået ved Unionstraktaten, er vedtaget i overensstemmelse med grundloven. Der skal således ikke tages stilling til, om der ved bestemte retsakter m.v. vedtaget i medfør af art. 235 i tiden forud for traktatændringen måtte være sket en overskridelse af grænserne for den overladte kompetence.

Ved traktatændringen er angivelsen af samarbejdsområder i art. 3 udvidet, og der er indsat nye afsnit i Traktatens tredje del om "Fællesskabets politikker". En række af de sagsområder, hvor art. 235 tidligere blev anført som hjemmel for udstedelse af retsakter m.v., er således nu reguleret eller dog nævnt i Traktaten. Unionstraktatens søjle 2 og 3 indeholder i øvrigt bestemmelser om mellemstatsligt samarbejde på en række andre områder. Anvendelsesområdet for art. 235 må vurderes på denne baggrund.

EF-traktatens art. 235 har følgende ordlyd:

"Såfremt en handling fra Fællesskabets side viser sig påkrævet for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål inden for fællesmarkedets rammer, og denne Traktat ikke indehol-

der fornøden hjemmel hertil, udfærdiger Rådet på forslag af Kommissionen og efter at have indhentet udtalelse fra Europa-Parlamentet med enstemmighed passende forskrifter herom."

Det fremgår af ordlyden af art. 235, at det forhold, at en handling fra Fællesskabets side anses for påkrævet for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål, ikke i sig selv udgør et tilstrækkeligt grundlag for at bringe bestemmelsen i anvendelse. Det er yderligere en betingelse, at den påtænkte handling ligger "inden for fællesmarkedets rammer". Dette må - sammenholdt med art. 2, hvorefter Fællesskabets opgaver skal varetages "gennem oprettelsen af et fælles marked og en økonomisk og monetær union samt gennem iværksættelse af fælles politikker eller aktioner som omhandlet i art. 3 og 3a" - forstås således, at den påtænkte handling skal ligge inden for de rammer for Fællesskabets virke, som fremgår af Traktatens øvrige bestemmelser, herunder navnlig dens tredje del om Fællesskabets politikker og opregningen i art. 3 og art. 3a af de enkelte virkeområder. Denne forståelse er i overensstemmelse med regeringens notat af 21. januar 1997 til Folketingets Europaudvalg (omtalt foran i afsnit 4) og bekræftes af EF-domstolens plenumudtalelse 2/94 af 28. marts 1996 (omtalt foran i samme afsnit), hvor det i præmis 29 og 30 hedder (Saml. 1996-I, s. 1788):

"29. Artikel 235 tilsigter at afhjælpe den manglende hjemmel i de tilfælde, hvor der ikke udtrykkeligt eller forudsætningsvis ved særlige bestemmelser i traktaten er tillagt Fællesskabets institutioner beføjelser, i det omfang, sådanne beføjelser alligevel viser sig at være nødvendige, for at Fællesskabet kan udøve sine funktioner med henblik på at nå et af de mål, der er fastlagt i traktaten.

30. Da denne bestemmelse er en del af et institutionelt system, der bygger på princippet om tildelte kompetencer, kan den ikke anvendes som hjemmel for en udvidelse af Fællesskabets kompetenceområde ud over den generelle ramme, der følger af traktatbestemmelserne som helhed, navnlig de bestemmelser, hvori Fællesskabets opgaver og virke fastlægges. Artiklen kan under ingen omstændigheder anvendes som hjemmel for fastsættelse af bestemmelser, der reelt har som konsekvens, at traktaten ændres, uden at den herfor foreskrevne fremgangsmåde følges."

Den anførte forståelse af art. 235 må lægges til grund, selv om bestemmelsen forud for traktatændringen måtte være anvendt ud fra en mere vidtgående forståelse.

En lov, som ikke rækker længere end til at overlade beføjelser til at udstede retsakter eller beslutte andre foranstaltninger i overensstemmelse med den foran anførte forståelse af art. 235, indebærer ikke en krænkelse af bestemtthedskravet i grundlovens § 20.

Vedtagelse efter art. 235 kan kun ske med enstemmighed. Regeringen kan således hindre, at bestemmelsen anvendes til vedtagelser, som ligger uden for de angivne rammer for Danmarks overladelse af kompetence til EF. Regeringen kan ikke medvirke til vedtagelse af forslag, som falder uden for disse rammer og derfor forudsætter yderligere suverænitetsoverladelse. På baggrund af det formål, som art. 235 skal tilgodese, er det uundgåeligt, at den nøjagtige afgrænsning af anvendelsesområdet for bestemmelsen kan give anledning til tvivl. Under hensyn hertil må der ved tiltrædelsesloven anses indrømmet regeringen en ikke ubetydelig margin.

9.5. I medfør af Traktatens art. 164 skal EF-domstolen være om lov og ret ved fortolkningen og anvendelsen af Traktaten, og efter Traktatens art. 173 tilkommer det EF-domstolen at prøve lovligheden af retsakter vedtaget af Fællesskabets institutioner. Efter art. 177 har EF-domstolen kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af Traktaten og om fortolkningen og gyldigheden af retsakter udstedt af Fællesskabets institutioner.

Spørgsmål om gyldigheden af en retsakt eller anden handling vedtaget i medfør af art. 235 vil således kunne indbringes for EF-domstolen, som i så fald har til opgave at sikre, at rammerne for Fællesskabets virke overholdes.

Det forhold, at den nærmere fastlæggelse af de beføjelser, der er indrømmet Fællesskabets institutioner, kan give anledning til tvivl, og at kompetencen til at afgøre sådanne fortolkningsspørgsmål er henlagt til EF-domstolen, kan ikke i sig selv anses for uforeneligt med bestemthedskravet i grundlovens § 20.

At EF-domstolen ved fortolkning af Traktaten også lægger vægt på andre fortolkningsmomenter end bestemmelsernes ordlyd, herunder Traktatens formål, er ikke i strid med de forudsætninger, som er lagt til grund ved tiltrædelsesloven, og er heller ikke i sig selv uforeneligt med bestemthedskravet i grundlovens § 20, stk. 1. Det samme gælder om EF-domstolens retsskabende virksomhed inden for Traktatens rammer.

9.6. Appellanterne har anført, at EF-Domstolens kompetence efter Traktaten sammenholdt med princippet om fællesskabsrettens forrang indebærer, at danske domstole er afskåret fra at håndhæve grænserne for den suverænitetsafgivelse, som har fundet sted ved tiltrædelsesloven, og at dette må tages i betragtning ved vurderingen af, om bestemthedskravet i grundlovens § 20, stk. 1, er overholdt.

Ved tiltrædelsesloven er det anerkendt, at kompetencen til at prøve lovligheden og gyldigheden af EF-retsakter tilkommer EF-domstolen. Dette indebærer, at danske domstole ikke kan anse en EF-retsakt for uanvendelig i Danmark, uden at spørgsmålet om dens forenelighed med Traktaten har været prøvet af EF-domstolen, og at danske domstole i almindelighed kan lægge til grund, at EF-domstolens afgørelser herom

ligger inden for suveranitetetsafgivelsens grænser. Højesteret finder imidlertid, at det følger af bestemt-hedskravet i grundlovens § 20, stk. 1, sammenholdt med danske domstoles adgang til at prøve loves grundlovsmæssighed, at domstolene ikke kan fratages adgangen til at prøve spørgsmål om, hvorvidt en EF-retsakt overskrider grænserne for den ved tiltrædelsesloven foretagne suveranitetetsafgivelse. Danske domstole må derfor anse en EF-retsakt for uanvendelig i Danmark, hvis der skulle opstå den ekstraordinære situation, at det med den fornødne sikkerhed kan fastslås, at en EF-retsakt, der er opretholdt af EF-domstolen, bygger på en anvendelse af Traktaten, der ligger uden for suveranitetetsafgivelsen ifølge tiltrædelsesloven. Tilsvarende gælder med hensyn til fællesskabsretlige regler og retsprincipper, som beror på EF-domstolens praksis.

9.7. På den anførte baggrund finder Højesteret, at hverken den supplerende kompetence, som i medfør af EF-traktatens art. 235 er indrømmet Rådet, eller EF-domstolens rets-skabende virksomhed kan anses for uforenelig med bestemt-hedskravet i grundlovens § 20, stk. 1.

9.8. Efter grundlovens § 20 kan overladelse af beføjelser kun ske til "mellempfolkelige myndigheder" oprettet ved "gensidig overenskomst" med "andre stater" til fremme af "mellempfolkelig retsorden og samarbejde". Det må anses for forudsat i grundloven, at der ikke kan ske overladelse af beføjelser i et sådant omfang, at Danmark ikke længere kan anses for en selvstændig stat. Fastlæggelsen af grænserne herfor må i helt overvejende grad bero på overvejelser af politisk karakter. Højesteret finder det utvivlsomt, at der ved tiltrædelsesloven ikke er afgivet suveranitetet til Fællesskabet i et sådant omfang, at det er i strid med den anførte forudsætning i grundloven.

9.9. Med hensyn til spørgsmålet, om suveranitetetsafgivelsen i henhold til tiltrædelsesloven har en sådan karakter, at den strider mod grundlovens forudsætning om en demokratisk styreform, bemærkes, at enhver overladelse af dele af Folketingets lovgivningskompetence til en international organisation vil indebære et vist indgreb i den danske demokratiske styreform. Dette er taget i betragtning ved udformningen af de strenge krav til vedtagelsen efter § 20, stk. 2. For så vidt angår EF-traktaten er lovgivningskompetence i første række overført til Rådet, i hvilket den danske regering - under ansvar over for Folketinget - kan gøre sin indflydelse gældende. Det må anses for overladt til Folketinget at tage stilling til, om regeringens deltagelse i EF-samarbejdet bør være betinget af yderligere demokratisk kontrol. Højesteret finder heller ikke i denne henseende noget grundlag for at anse tiltrædelsesloven for grundlovsstridig.

9.10. Herefter, og idet appellanterne ikke i øvrigt har anført noget, der kan føre til et andet resultat, stadfæster Højesteret dommen."