

R E D E G Ø R E L S E  
F O R  
V I S S E F O R F A T N I N G S R E T L I G E  
S P Ø R G S M Å L  
I F O R B I N D E L S E M E D  
D A N M A R K S R A T I F I K A T I O N A F  
A M S T E R D A M - T R A K T A T E N

I n d h o l d s f o r t e g n e l s e

|    |                                  |   |
|----|----------------------------------|---|
| 1. | Baggrunden for redegørelsen..... | 5 |
|----|----------------------------------|---|

|           |   |           |
|-----------|---|-----------|
| <b>2.</b> | <b>Grundlovens §§ 19 og 20.....</b>   | <b>5</b>  |
| 2.1.      | Indledning.....   | 5         |
| 2.2.      | Grundlovens § 19.....   | 6         |
| 2.3.      | Grundlovens § 20.....   | 7         |
| 2.3.1.    | Baggrunden for grundlovens § 20.....  | 7         |
| 2.3.2.    | Afgrænsning i forhold til grundlovens § 19.....   | 8         |
| a)        | Almindelige bemærkninger.....   | 8         |
| b)        | Særligt om ændringer af allerede gældende trakta-<br>ter, der er gennemført efter grundlovens § 20.....   | 10        |
| c)        | Særligt om nogle af EU-rettens virkemidler og deres<br>forhold til grundlovens § 20.....                  | 11        |
| d)        | Særligt om ordninger, der gør det muligt for mellem-<br>folkelige myndigheder at indgå traktater m.v..... | 14        |
| 2.3.3.    | Afgrænsning i forhold til grundlovens § 88.....   | 15        |
| <b>3.</b> | <b>Amsterdam-Traktaten og dens forhold til grundloven....</b>   | <b>17</b> |
| 3.1.      | Indledning.....   | 17        |
| 3.2.      | Ændringer i unionstraktatens indledende bestemmelser<br>og i søjle 2 og 3.....                            | 17        |
| 3.2.1.    | Ændringer i unionstraktatens indledende bestemmelser..  | 17        |
| a)        | Ændringernes indhold.....   | 17        |
| b)        | Forholdet til grundlovens § 20.....   | 19        |
| 3.2.2.    | Ændringer i unionstraktatens søjle 2 (den fælles<br>udenrigs- og sikkerhedspolitik).....                  | 20        |

|        |   |    |
|--------|---|----|
| a)     | De gældende regler i søjle 2.....   | 20 |
| b)     | Ændringernes indhold.....   | 21 |
| c)     | Forholdet til grundlovens § 20.....   | 22 |
| 3.2.3. | Ændringer i unionstraktatens søjle 3 (politisamar-<br>bejde og retligt samarbejde i kriminalsager)..... | 24 |
| a)     | De gældende regler i søjle 3.....   | 24 |
| b)     | Ændringernes indhold.....   | 25 |
| c)     | Forholdet til grundlovens § 20.....   | 28 |
| 3.3.   | Ændringer i søjle 1 (EF-Traktaten).....   | 30 |
| 3.3.1. | Forstærket samarbejde ("fleksibilitet").....  | 30 |
| a)     | Ændringernes indhold.....   | 30 |
| b)     | Forholdet til grundlovens § 20.....   | 31 |
| 3.3.2. | Bekæmpelse af diskrimination.....   | 32 |
| a)     | Ændringernes indhold.....   | 32 |
| b)     | Forholdet til grundlovens § 20.....   | 33 |
| 3.3.3. | Visum, asyl, indvandring m.v.....   | 34 |
| a)     | Ændringernes indhold.....   | 34 |
| b)     | Forholdet til grundlovens § 20.....   | 36 |
| 3.3.4. | Integration af Schengen-reglerne i Den Europæiske<br>Union.....   | 37 |
| a)     | Ændringernes indhold.....   | 37 |
| b)     | Forholdet til grundlovens § 20.....   | 39 |
| 3.3.5. | Beskæftigelse.....  | 39 |
| a)     | Ændringernes indhold.....   | 39 |
| b)     | Forholdet til grundlovens § 20.....   | 41 |
| 3.3.6. | Traktatkompetence vedrørende tjenesteydelser og intellek-<br>tuelle ejendomsrettigheder.....            | 42 |
| a)     | Ændringernes indhold.....   | 42 |
| b)     | Forholdet til grundlovens § 20.....   | 43 |
| 3.3.7. | Social- og arbejdsmarkedspolitik.....   | 44 |

|         |   |    |
|---------|---|----|
| a)      | Ændringernes indhold.....   | 44 |
| b)      | Forholdet til grundlovens § 20.....   | 45 |
| 3.3.8.  | Forbrugerbeskyttelse.....   | 48 |
| a)      | Ændringernes indhold.....   | 48 |
| b)      | Forholdet til grundlovens § 20.....   | 50 |
| 3.3.9.  | Miljøbeskyttelse.....   | 51 |
| a)      | Ændringernes indhold.....   | 51 |
| b)      | Forholdet til grundlovens § 20.....   | 52 |
| 3.3.10. | Sanktioner i anledning af krænkelse af demokrati,<br>menneskerettigheder m.v.....   | 52 |
| 4.      | <b>Sammenfattende om Amsterdam-Traktatens forhold til<br/>grundlovens § 20.....</b> | 53 |
| 5.      | <b>Amsterdam-Traktatens forhold til grundlovens § 88.....</b>                       | 54 |
| 6.      | <b>Konklusion.....</b>  | 56 |

### **1. Baggrunden for redegørelsen.**

Amsterdam-Traktaten om ændring af Traktaten om Den Europæiske Union, Traktaterne om oprettelse af De Europæiske Fællesskaber og visse tilknyttede akter blev undertegnet den 2. oktober 1997.

Justitsministeriet har i samarbejde med andre ministerier overvejet nogle forfatningsretlige spørgsmål, som

Danmarks ratifikation af traktaten kan give anledning til.

Formålet med disse overvejelser har navnlig været at afklare, om 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. I det omfang der måtte være tale om en yderligere overladelse af beføjelser, har formålet endvidere været at afklare, om overladelsen kan ske inden for rammerne af den nævnte grundlovsbestemmelse, eller om der kræves en grundlovsændring.

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).

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, Statsforfatningsret (2. udg., 1995), side 183 ff., og Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret 2 (2. udg., 1996), side 267 ff.

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 m.v. 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 opsige 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 pådrage Danmark folkeretlige forpligtelser er dog undergivet begrænsninger. Efter § 19, stk. 1, 2. pkt., kræves Folketingets samtykke for, at regeringen kan indgå på forpligtelser, til hvis opfyldelse Folketingets medvirken er nødvendig, eller som 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).

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 Internationale Domstol i Haag.

Det karakteristiske ved de beslutninger, der kan træffes i disse organisationer, er, at de kun tilsigter at gælde for staterne som folkeretlige forpligtelser. De tilsigter ikke at gælde umiddelbart i den enkelte stats interne retsorden. Hvis en sådan beslutning går ud på at regulere de enkelte individers adfærd, må den derfor 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 suverænitetsindskrænkning, jf. bl.a. Claus Gulmann m.fl., Folkeret (1989), side 39 ff. Men suverænitetsindskrænkninger 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 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 Østre Landsrets dom af 27. juni 1997 i den såkaldte Maastricht-sag hedder det i overensstemmelse med det anførte bl.a. følgende:



"Grundlovens § 20 omfatter herefter alene den overladelse af beføjelser, hvorved der gives overstatslige myndigheder hjemmel til at udstede retsakter eller træffe afgørelser, der som en del af dansk ret umiddelbart har direkte bindende virkning for borgerne i Danmark, eller udøve andre beføjelser, der efter grundloven tilkommer rigets myndigheder, f.eks. kompetence til at indgå traktater med andre stater. I det omfang en mellemfolkelig myndighed træffer afgørelser, der alene er rettet til den danske stat som en folkeretlig forpligtelse, foreligger der ikke afgivelse af beføjelser, som kræver iagttagelse af grundlovens § 20."

Det afgørende for, om en dansk tilslutning til en traktat forudsætter anvendelse af grundlovens § 20, er derfor i første række, om den indebærer (yderligere) overladelse af beføjelser til en mellemfolkelig myndighed til at udstede retsakter, såvel generelle regler som konkrete beslutninger, der skal gælde umiddelbart i de deltagende stater med virkning for private individer og virksomheder. Der kan være tale om overladelse af såvel lovgivende som udøvende og dømmende myndighed.

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, jf. herom nærmere nedenfor pkt. 2.3.2.d).

**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.

Overlades det til en mellemfolkelig myndighed at regulere nye emneområder ved umiddelbart anvendelige retsakter, 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.

Der kan være tale om, at der ved traktatændringen alene indsættes en udtrykkelig hjemmelsbestemmelse for at præcisere en kompetence, som den supranationale myndighed allerede har på andet retsgrundlag. I sådanne tilfælde er der ikke tale om en reel udvidelse af den supranationale myndigheds beføjelser, som i stedet må anses for overladt allerede ved den tidligere tilslutning til traktaten. Indsættelse af en udtrykkelig hjemmelsbestemmelse 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."

Endvidere gælder det som altovervejende hovedregel, at ændringer i sammensætning, procedurer og arbejdsgange m.v. i supranationale organisationer ikke i sig selv indebærer, at grundlovens § 20 skal anvendes.

Der er således uden anvendelse af grundlovens § 20 gennemført en række ændringer i retsgrundlaget for EF og EU siden Danmarks tiltrædelse i 1972. Som eksempler kan nævnes akten om indførelse af direkte valg til Europa-Parlamentet fra 1979, 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 (Grækenland i 1979, Spanien og Portugal i 1986 og Finland, Sverige og Østrig i 1995).

De nævnte spørgsmål er 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 189 er forordninger almengyldige. 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.

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

Dansk tilslutning til en traktat eller traktatændring, som giver EF hjemmel til at udstede forordninger eller beslutninger på nye områder, forudsætter derfor anvendelse af grundlovens § 20.

Efter artikel 189 er direktiver 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 være umiddelbart anvendelige 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 oversiddet fristen for gennemførelse af et direktiv eller gennemført direktivet ukorrekt, kan støtte ret over for medlemsstaternes myndigheder på de bestemmelser i direktivet, som er egnede til anvendelse ved nationale domstole, jf. herom nærmere 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 være umiddelbart anvendelige i medlemsstaterne og således f.eks. give borgerne rettigheder, som kan påberåbes over for nationale myndigheder, jf. nærmere Claus Gulmann og Karsten Hagel-Sørensen, a.st., side 180 ff., med henvisninger til retspraksis.

Bl.a. af disse grunde forudsætter dansk tilslutning til en traktat eller traktatændring, som giver EF hjemmel til på nye områder at udstede direktiver eller indgå aftaler med tredjelande m.v., anvendelse af grundlovens § 20. Om EFs kompetence til at indgå aftaler henvises endvidere til pkt. d) nedenfor.

Også bestemmelser i EF-Traktaten kan være umiddelbart anvendelige, jf. Claus Gulmann og Karsten Hagel-Sørensen, a.st., side 177.

Umiddelbart anvendelige traktatbestemmelser rejser dog ikke i almindelighed spørgsmål om anvendelse af grundlovens § 20. Det skyldes, at bestemmelserne vil være sat i kraft ved lov, jf. 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

retsforskrifter, jf. den nævnte lovs § 3, stk. 2 og 1972-redegørelsen, side 108.

De eksempler, der er nævnt i det foregående, vedrører overladelse af lovgivende myndighed. For så vidt angår spørgsmålet om overladelse af dømmende myndighed har det i den senere tid været drøftet, om EF-Domstolens kompetence efter EF-Traktatens artikel 177 vedrørende den præjudicielle forelæggelsesordning kan anses for omfattet af grundlovens § 20, jf. senest Hjalte Rasmussen, Juristen 1997, side 293 ff.

Spørgsmålet er hos Max Sørensen, Juristen 1963, side 57 ff. (særligt side 68), og i Østre Landsrets dom i Maastricht-sagen, side 13, besvaret benægtende. En lignende retsopfattelse er lagt til grund i forbindelse med Folketingets behandling af lovforslag L 179 af 27. februar 1997 om gennemførelse af Europol-konventionen, der blev vedtaget som lov nr. 415 af 10. juni 1997. I pkt. 3 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget er det således antaget, at den næsten tilsvarende præjudicielle forelæggelsesordning efter denne konvention ikke kan anses for omfattet af grundlovens § 20.

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

Som anført ovenfor kan den suverænitetsafgivelse, som grundlovens § 20 vedrører, ikke alene bestå i, at det overlades til en mellemfolkelig myndighed at udstede retsakter med umiddelbar virkning i Danmark. Der kan også være tale om, at der overlades beføjelser, som ved grundloven er henlagt til regeringen som prerogativer. 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. Alf Ross, a.st., side 408, Max Sørensen, a.st., side 310, Henrik Zahle, a.st., side 322, og Østre Landsrets dom i Maastricht-sagen, side 11.

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 alene er folkeretligt forpligtende for den mellemfolkelige myndighed selv. Skal overenskomsterne imidlertid tillige være folkeretligt forpligtende for medlemsstaterne, som var de indgået umiddelbart mellem medlemsstaterne og det pågældende tredjeland m.v., vil der være tale om overladelse af beføjelser, som forudsætter anvendelse af grundlovens § 20.

Den nævnte sondring har betydning for, om der er tale om overladelse af den udenrigspolitiske beføjelse efter grundlovens § 19. Det bemærkes i den forbindelse, at det i den forfatningsretlige litteratur er antaget, at EFs kompetence til f.eks. efter EF-Traktatens artikel 113 at indgå aftaler med tredjelande m.v. forudsætter

anvendelse af grundlovens § 20, jf. Max Sørensen, Juristen 1963, side 57 ff. (navnlig side 69).

Om aftaler, der indgås af EF, gælder som omtalt ovenfor under pkt. c) endvidere det særlige, at de efter EF-Domstolens praksis kan være umiddelbart anvendelige i medlemsstaterne. Tillægges der EF kompetence til på nye områder at indgå aftaler med tredjelande m.v., vil det også af denne grund være nødvendigt at anvende grundlovens § 20. Der er ud fra denne synsvinkel ikke tale om at overlade den udenrigspolitiske, men derimod den lovgivende, kompetence.

### **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.

En begrænsning i anvendelsesområdet for grundlovens § 20 fremgår af, at det kun er "beføjelser, som efter denne grundlov tilkommer rigets myndigheder", der kan overlades, jf. om dette udtryk bl.a. Michael H. Jensen m.fl., UfR 1991 B, side 281 ff.

Heraf følger bl.a., at beføjelsen efter grundlovens § 88 til at ændre grundloven ikke kan overlades, jf. Alf Ross, a.st., side 410. Der kan således f.eks. ikke tillægges mellemfolkelige myndigheder kompetence til at udstede retsakter, som danske myndigheder ikke selv ville kunne udstede inden for grundlovens rammer. Det kan bl.a. ikke overlades til en supranational myndighed at udstede umiddelbart anvendelige bestemmelser, hvorefter der indføres censur, eller hvorefter der kan ske anholdelse uden fremstilling for en dommer inden for 24 timer, jf. grundlovens §§ 77 og 71, stk. 3.

En anden følge af det anførte er, at adgangen til efter grundlovens § 20 at overlade beføjelser ikke selv kan overlades, jf. Max Sørensen, a.st., side 310. Det kan derfor ikke overlades til den mellemfolkelige myndighed selv frit at bestemme sin kompetence. En sådan ordning ville i øvrigt også indebære overladelse af beføjelser i ubestemt omfang, jf. herom nærmere nedenfor. Derimod kan en overladelse af beføjelser godt finde sted under den form, at bestemt angivne beføjelser stilles til disposition, således at det beror på den mellemfolkelige myndigheds egen beslutning, om og hvornår beføjelserne skal udnyttede, jf. Poul Andersen, a.st., side 497.

Efter § 20 kan beføjelser endvidere kun overlades i nærmere bestemt omfang. I 1992-redegørelsen sammenfattes betydningen heraf på følgende måde (side 28 f.):

"På baggrund af de ovenfor refererede synspunkter om betydningen af ordene "i nærmere bestemt omfang" må det efter Justitsministeriets opfattelse lægges til grund, at overladelse af beføjelser efter § 20 til en suprana-

tional organisation skal opfylde følgende grundbetingelser:

- Der skal ske en angivelse af de sagsområder eller emneområder, på hvilke den supranationale organisation skal kunne udøve sine beføjelser, og

- der skal ske en angivelse af beføjelsernes indhold, det vil sige en præcisering af, om beføjelserne er af lovgivende, administrativ, dømmende eller udenrigspolitisk karakter.

Både for så vidt angår den første betingelse (angivelsen af sagsområdet) og den anden betingelse (angivelsen af beføjelsens indhold) kan det efter den almindelige opfattelse i den statsretlige litteratur lægges til grund, at præciseringen ikke behøver at være fuldstændig.

Sagsområdet vil således kunne defineres i rummelige kategorier, jf. Max Sørensen, side 324, og beføjelsernes omfang skal ikke være bestemt så præcist, at der ikke kan blive tale om skøn og fortolkningstvivel, jf. Ross, side 411."

Det kan yderligere tilføjes, at det er den almindelige opfattelse i den forfatningsretlige litteratur, at der ikke i grundlovens udtryk ligger nogen kvantitativ begrænsning i den forstand, at overladelse kun kan ske i ringe omfang eller på mindre væsentlige områder, jf. bl.a. Max Sørensen, a.st., side 313 f., Alf Ross, a.st., side 411, Peter Germer, a.st., side 192, og Henrik Zahle, a.st., side 323 f.

Østre Landsrets dom i Maastricht-sagen er i overensstemmelse med det anførte, jf. dommens side 13 f.

### **3. Amsterdam-Traktaten og dens forhold til grundloven.**

#### **3.1. Indledning.**

Amsterdam-Traktaten indebærer en ændring af Traktaten om Den Europæiske Union, Traktaterne om oprettelse af De Europæiske Fællesskaber og visse tilknyttede akter.

De bestemmelser, der kan rejse spørgsmål om anvendelse af grundlovens § 20, findes i traktatens første del om materielle ændringer af de nævnte traktater m.v.

Traktaten indeholder en række protokoller, 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.

Amsterdam-Traktaten ændrer ikke den opbygning af Traktaten om Den Europæiske Union, som blev fastlagt ved Maastricht-Traktaten.

Unionstraktaten vil således fortsat være bygget på tre "søjler". Søjle 1 vedrører det såkaldte overstatslige samarbejde, der navnlig er baseret på Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fælleskab (EF-Traktaten). Søjle 2 (artikel J) indeholder bestemmelserne om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Endelig indeholder søjle 3 (artikel K) bestemmelserne om samarbejde om retlige og indre anliggender m.v.

### **3.2. Ændringer i unionstraktatens indledende bestemmelser og i søjle 2 og 3.**

#### **3.2.1. Ændringer i unionstraktatens indledende bestemmelser.**

##### **a) Ændringernes indhold.**

Amsterdam-Traktaten indebærer ændringer af præamblen til og de indledende bestemmelser i Traktaten om Den Europæiske Union.

Præamblen indeholder herefter bl.a. en understregning af den betydning, de kontraherende parter tillægger de grundlæggende arbejdsmarkedsmæssige og sociale rettigheder og princippet om en bæredygtig udvikling.

Ved den nye affattelse af unionstraktatens artikel B om Unionens formål understreges det bl.a., at Unionen har som mål at fremme et højt beskæftigelsesniveau og at bevare og udbygge Unionen som et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, hvor der er fri bevægelighed for personer, kombineret med passende foranstaltninger vedrørende kontrol ved de ydre grænser, asyl, indvandring og forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet.

Som noget nyt indsættes som artikel F.1 en bestemmelse om sanktioner over for en medlemsstat, der groft og vedvarende bryder principperne i artikel F om demokrati, respekt for menneskerettighederne m.v. Bestemmelsens stk. 1-3 lyder således:

"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 principper i artikel F, 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.

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."

Bestemmelsens stk. 4 og 5 indeholder nærmere regler om stemmeafgivelse m.v.

Endelig ændres artikel L om EF-Domstolens kompetence, således at Domstolen, i det omfang den i øvrigt har kompetence efter traktaten, nu har udtrykkelig hjemmel til at kontrollere, at EUs organer ved udstedelsen af retsakter m.v. overholder menneskerettighederne, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

#### **b) Forholdet til grundlovens § 20.**

Ændringerne i unionstraktatens indledende bestemmelser rejser efter Justitsministeriets opfattelse som udgangspunkt ikke spørgsmål om anvendelse af grundlovens § 20.

Det bemærkes i den forbindelse særligt, at det forhold, at man til en vis grad udvider principperne om Unionens mål m.v., ikke indebærer, at anvendelsesområdet for EF-Traktatens artikel 235 udvides. Henvisningen i artikel 235 til Fællesskabets mål omfatter alene formålsbestemmelserne i EF-Traktaten.

En bestemmelse, der kan give anledning til overvejelser i relation til grundlovens § 20, er artikel F.1. 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."

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 F.1 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.

Om den tilsvarende nye bestemmelse i EF-Traktatens artikel 236 henvises til pkt. 3.3.10 nedenfor.

### **3.2.2. Ændringer i unionstraktatens søjle 2 (den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik).**

#### **a) De gældende regler i søjle 2.**

Unionstraktatens artikel J indeholder bestemmelser om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Bestemmelserne blev indsat ved Maastricht-Traktaten. Deres overordnede formål er efter den gældende artikel J.1 bl.a. at styrke Unionens og medlemsstaternes sikkerhed i alle henseender, at bevare freden og styrke den internationale sikkerhed, at fremme det internationale samarbejde og at udvikle og befæste demokratiet og retsstatsprincippet samt respekten for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder.

Samarbejdet inden for søjle 2 er af almindelig mellemstatslig karakter. Om forholdet til grundlovens § 20 hedder det i 1992-redegørelsen, side 58 f., bl.a. følgende:

"I det omfang Rådet har fastlagt en fælles holdning eller vedtaget en fælles aktion, er medlemsstaterne efter bestemmelserne i art. J.1-11 forpligtet i forhold til de andre medlemslande til at efterleve den fælles holdning eller den fælles aktion.

Medlemsstaterne bliver imidlertid kun forpligtet af den fælles holdning og den fælles aktion i forhold til andre lande i det omfang de selv folkeretligt handler i forhold til det pågældende land. Dette har fundet forudsætningsvis udtryk i art. J.3, stk. 4, hvorefter "Fælles aktioner forpligter medlemsstaterne i deres stillingtagen og handlinger". Det er herved forudsat, at medlemsstaterne selv handler folkeretligt. Det følger endvidere af traktatens opbygning, at der ikke i medfør af søjle 2 udstedes forordninger, direktiver eller træffes beslutninger, og at art. 235 ikke gælder for søjle 2.

På denne baggrund forudsætter en dansk tilslutning til bestemmelserne i unionstraktatens afsnit V (søjle 2) efter Justitsministeriets opfattelse ikke anvendelse af proceduren i grundlovens § 20. Der er tale om folkeretlige forpligtelser, som Danmark kan tilslutte sig i medfør af grundlovens § 19."

Om samarbejdet henvises i øvrigt til Claus Gulmann og Karsten Hagel-Sørensen, a.st., side 109 ff.

#### **b) Ændringernes indhold.**

Ændringerne i søjle 2-bestemmelserne indebærer en revision af de gældende regler. Formålet er primært at effektivisere samarbejdet.

I den forbindelse kan det nævnes, at der efter artikel J.13 som hovedregel fortsat kræves enstemmighed. Det præciseres, at det forhold, at et medlem af Rådet afholder sig fra at stemme (i modsætning til at stemme imod), ikke hindrer vedtagelsen af afgørelser.

En medlemsstat, der afholder sig fra at stemme, kan i den forbindelse kvalificere sin stemmeundladelse ved at afgive en formel erklæring. I så fald er medlemmet ikke forpligtet til at anvende afgørelsen, men accepterer på den anden side, at afgørelsen forpligter Unionen, jf. nærmere artikel J.13, stk. 1. Der er tale om såkaldt "konstruktiv afståelse".

En anden ændring er, at der indsættes en bestemmelse i artikel J.14 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."

Bestemmelsens sidste led skal sammenholdes med den nye artikel K. 10 (i søjle 3 om politisamarbejde og retligt samarbejde i straffesager). Denne bestemmelse har følgende ordlyd:

"De i artikel J.14 omhandlede aftaler kan omfatte spørgsmål, der henhører under dette traktatafsnit."

Til artikel J.14 og K.10 er knyttet en erklæring (nr. 4) til traktatens slutakt. Efter erklæringen indebærer

artikel J.14 og K.10 ikke, at der overdrages beføjelser fra medlemsstaterne til Den Europæiske Union.

**c) Forholdet til grundlovens § 20.**

I 1992-redegørelsen er der redegjort nærmere for, hvorfor samarbejdet inden for søjle 2 som fastlagt ved Maastricht-Traktaten ikke er omfattet af grundlovens § 20, jf. ovenfor under pkt. a). Der er bl.a. lagt vægt på, at det er medlemsstaterne - og ikke Unionen på deres vegne - der handler folkeretligt. Der er endvidere lagt vægt på, at der ikke er hjemmel til at udstede umiddelbart anvendelige retsakter.

Disse forhold er som udgangspunkt uændrede. Der er heller ikke efter Amsterdam-Traktaten hjemmel for EU til at udstede umiddelbart anvendelige retsakter, og udgangspunktet er fortsat, at det er medlemsstaterne selv, der har traktatkompetencen i forhold til tredjelande m.v. Dette finder bl.a. forudsætningsvis udtryk i artikel J.4, stk. 3, hvorefter fælles aktioner forpligter medlemsstaterne i "deres stillingtagen og handlinger", og i samme bestemmelses stk. 5, hvorefter enhver "national stillingtagen eller handling" i forbindelse med en fælles aktion forudsætter, at der sker underretning derom så betids, at der om nødvendigt kan holdes forudgående samråd i Rådet.

Der er imidlertid indsat en bestemmelse, der kan give anledning til overvejelser i relation til grundlovens § 20. Det drejer sig om artikel J.14 om Unionens traktatkompetence, omtalt ovenfor under pkt. b).

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 J.14, 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.

På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at artikel J.14 ikke forudsætter anvendelse af grundlovens § 20. Det bemærkes i den forbindelse, at det forhold, at artikel J.14 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 J.14 (og artikel

K.10) 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.

### **3.2.3. Ændringer i unionstraktatens søjle 3 (politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager).**

#### **a) De gældende regler i søjle 3.**

Unionstraktatens artikel K indeholder bestemmelser om samarbejde om retlige og indre anliggender.

Bestemmelserne blev indføjet ved Maastricht-Traktaten. Deres overordnede formål er efter den gældende bestemmelse i artikel K.1 at virkeliggøre Unionens målsætninger, navnlig den frie bevægelighed for personer.

Samarbejdet inden for søjle 3 er af mellemstatslig karakter. Om dets forhold til grundlovens § 20 hedder det således i 1992-redegørelsen, side 62, bl.a. følgende:

"Det følger af traktatens opbygning og indholdet af bestemmelserne i artikel K.1-8, at sigtet med bestemmelserne alene er at etablere et sædvanligt internationalt samarbejde på området. De konventioner, der indgås, skal ratificeres af Danmark for at få virkning som en folkeretlig forpligtelse for Danmark.

Bestemmelserne i unionstraktatens afsnit VI om samarbejde om retlige og indre anliggender (søjle 3) indebærer derfor, bortset fra art. K.9, der omtales nærmere nedenfor, efter Justitsministeriets opfattelse ikke "overladelse af beføjelser, der tilkommer rigets myndigheder", og en dansk tilslutning hertil forudsætter ikke anvendelse af proceduren i grundlovens § 20. Der er, som det direkte fremgår af formuleringen af nævnte artikler, tale om et traditionelt folkeretligt samarbejde, som Danmark kan tilslutte sig alene i medfør af bestemmelsen i grundlovens § 19."

Om samarbejdet henvises i øvrigt til Claus Gulmann og Karsten Hagel-Sørensen, a.st., side 113 ff.

## b) Ændringernes indhold.

Amsterdam-Traktaten indebærer, at en række af de områder, der i dag er reguleret i søjle 3 (det mellemstatslige samarbejde), flyttes til det overstatslige samarbejde i søjle 1 (EF-Traktaten). Herom - og om Danmarks særlige stilling - henvises til pkt. 3.3.3 nedenfor.

En del af samarbejdet forbliver i søjle 3 ("rest-søjle 3"). Målet med dette samarbejde er efter artikel K.1 at give borgerne et højt tryghedsniveau i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed gennem udformning af fælles handling mellem medlemsstaterne inden for politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager og gennem forebyggelse og bekæmpelse af racisme og fremmedhad.

Målet skal nås bl.a. ved at forebygge og bekæmpe organiseret og anden kriminalitet, især terrorisme, menneskehandel og overgreb mod børn, ulovlig narkotikahandel og ulovlig våbenhandel, korrupsion og svig. Disse foranstaltninger skal iværksættes ved tættere samarbejde mellem medlemsstaternes politimyndigheder m.v., tættere samarbejde mellem medlemsstaternes retlige og andre kompetente myndigheder og om nødvendigt ved indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes strafferetlige regler.

I artikel K.2 og K.3 reguleres fælles handling vedrørende politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager nærmere. Bestemmelserne tilsigter bl.a. en effektivisering af Europols indsats mod kriminalitet, ligesom der lægges op til en gradvis vedtagelse af foranstaltninger til fastsættelse af mindsteregler for, hvad der udgør strafbare handlinger, og for straffene for organiseret kriminalitet, terrorisme og ulovlig narkotikahandel.

I artikel K.4 bestemmes det i den forbindelse, at Rådet fastsætter de betingelser og begrænsninger, hvorunder de kompetente myndigheder, der er nævnt i artikel K.2 og K.3, herunder bl.a. politimyndigheder, kan arbejde på en anden medlemsstats område i samarbejde og i forståelse med denne stats myndigheder.

I artikel K.6 opregnes de retsakter, som Unionen kan benytte sig af. I forhold til den tilsvarende bestemmelse i artikel K.3 i den gældende traktat indføres to nye retsakter.

Det drejer sig for det første om "rammeafgørelser" om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser. Rammeafgørelser er bindende

for medlemsstaterne med hensyn til det tilsigtede mål, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen. Det er udtrykkeligt bestemt, at rammeafgørelser ikke indebærer umiddelbar anvendelighed.

Den anden nye retsakt, der indføres, er "afgørelser i andet øjemed". Afgørelser kan vedtages i ethvert andet øjemed end det ovenfor anførte i overensstemmelse med målsætningerne i søjle 3, uden at de dog indebærer nogen indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser. På samme måde som med rammeafgørelser er det udtrykkeligt bestemt, at afgørelser ikke indebærer umiddelbar anvendelighed.

EF-Domstolen har ikke efter den gældende unionstraktat kompetence på søjle 3. Den gældende bestemmelse i artikel K.3, stk. 2, litra c, giver dog mulighed for i forbindelse med gennemførelse af konventioner at give Domstolen kompetence til at fortolke disse.

Ved den nye artikel K.7 tillægges der for det første EF-Domstolen kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål om gyldigheden og fortolkningen af rammeafgørelser og andre afgørelser, om fortolkningen af konventioner, der er udarbejdet i henhold til dette traktat-afsnit, og om gyldigheden og fortolkningen af gennemførelsesforanstaltningerne hertil. Domstolen har dog kun denne kompetence i det omfang, de enkelte medlemsstater afgiver en erklæring herom.

Endvidere tillægges EF-Domstolen kompetence til at prøve lovligheden af rammeafgørelser og andre afgørelser i forbindelse med klager, der af en medlemsstat eller af Kommissionen indbringes under påberåbelse af inkompetence, væsentlige formelle mangler m.v. Domstolen tillægges også kompetence til at afgøre tvister mellem medlemsstaterne vedrørende fortolkningen eller anvendelsen af retsakter, der er vedtaget i henhold til artikel K.6, stk. 2, herunder bl.a. de nævnte afgørelser og rammeafgørelser, og til at afgøre tvister mellem medlemsstaterne og Kommissionen vedrørende fortolkningen eller anvendelsen af konventioner, der er udarbejdet i henhold til artikel K.6, stk. 2, litra d.

I artikel K.10 er det anført, at aftaler, der indgås af Unionen i medfør af artikel J.14, kan omfatte spørgsmål, som henhører under søjle 3.

I artikel K.14 er der indsat en bestemmelse, der efter sin karakter svarer til artikel K.9 i den gældende traktat. Bestemmelsen indebærer, at Rådet med enstemmighed kan beslutte, at områder som nævnt i artikel K.1 (emneområderne i søjle 3) skal overføres til det overstatslige samarbejde i EF-Traktaten (søjle 1). I givet fald skal medlemsstaterne vedtage en sådan beslutning i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser.



I anledning af denne bestemmelse har Danmark afgivet en erklæring (nr. 2) til traktatens slutakt. Det fremgår af erklæringen, at en sådan vedtagelse i tilfælde af afgivelse af suverænitet som defineret i den danske grundlov vil kræve enten et flertal på fem sjettedele af Folketingets medlemmer eller både et flertal blandt folketingsmedlemmerne og et flertal blandt vælgerne ved en folkeafstemning.

**c) Forholdet til grundlovens § 20.**

Samarbejdet på de områder, der fortsat er reguleret i søjle 3 ("rest-søjle 3"), er som hidtil mellemstatsligt. Der tillægges ikke Unionen adgang til at udstede umiddelbart anvendelige retsakter. Tværtimod er det for så vidt angår de nye retsaktstyper rammeafgørelser og afgørelser i andet øjemed udtrykkeligt bestemt, at disse retsakter ikke kan være umiddelbart anvendelige.

Endvidere indebærer de nye bestemmelser ikke, at der tillægges Unionen beføjelser, der ved grundloven er henlagt til regeringen som prerogativer. Der er f.eks. fortsat ikke nogen selvstændig traktatkompetence for Unionen på søjle 3. Som nærmere omtalt ovenfor under pkt. 3.2.2 kan traktater, der indgås af Unionen efter artikel J.14 i søjle 2, ganske vist omfatte spørgsmål, der henhører under søjle 3. Men ordningen under artikel J.14 kan, som anført a.st., ikke anses for omfattet af grundlovens § 20.

En eventuel erklæring fra Danmark efter artikel K.7 om at tiltræde den præjudicielle forelæggelsesordning vil heller ikke indebære overladelse af beføjelser. Der henvises til de almindelige bemærkninger om forholdet mellem EF-Traktatens artikel 177 og grundlovens § 20 ovenfor under pkt. 2.3.2.c).

For så vidt angår bestemmelsen i artikel K.14 om overførelse af områder fra søjle 3 til det overstatslige samarbejde i søjle 1, er det i den ovenfor nævnte erklæring fra Danmark til traktatens slutakt præciseret, at en eventuel senere vedtagelse herom for Danmarks vedkommende i tilfælde af suverænitetsafgivelse vil kræve behandling efter grundlovens § 20. Der er således ikke på dette punkt tale om, at der for indeværende overlades beføjelser til EU. En sådan overladelse vil først finde sted efter en eventuel vedtagelse - med enstemmighed - i medfør af bestemmelsen og en efterfølgende procedure efter grundlovens § 20.

Et særligt spørgsmål, der for så vidt ikke specifikt vedrører grundlovens § 20, kunne rejses med hensyn til artikel K.4, hvorefter Rådet fastsætter de betingelser og begrænsninger, hvorunder de kompetente myndigheder, der er nævnt i artikel K.2 og K.3, kan arbejde på en anden medlemsstats område i samarbejde og forståelse med denne anden stats myndigheder.

I Udenrigsministeriets besvarelse af 5. september 1997 af spørgsmål nr. 221 fra Folketingets Europaudvalg (bilag 1280 m.fl.) anføres om bestemmelsen bl.a. følgende:

"For så vidt angår forholdet til grundloven bemærkes, at det i forbindelse med lov om Danmarks tiltrædelse af Schengen-konventionen er blevet lagt til grund, at det ikke er uforeneligt med grundloven at give et andet lands politi en vis adgang til at virke på dansk område. Ved udformningen af for eksempel konventioner i medfør af de nævnte traktatbestemmelser må det - her som ved mellemstatsligt samarbejde i andre fora - fra dansk side påses, at der med virkning for Danmark bliver tale om ordninger, der ligger inden for, hvad grundloven giver mulighed for."

Det tilføjes, at artikel K.4 ikke i sig selv indebærer nogen adgang for andre medlemsstaters myndigheder til at arbejde på dansk område. En sådan adgang vil kun eksistere i det omfang, der - med enstemmighed - vedtages f.eks. konventioner herom.

Sammenfattende er det Justitsministeriets opfattelse, at de nye bestemmelser i unionstraktatens søjle 3 ikke forudsætter anvendelse af grundlovens § 20. Heller ikke artikel K.4 giver i sig selv anledning til forfatningsretlige spørgsmål.

### **3.3. Ændringer i søjle 1 (EF-Traktaten).**

#### **3.3.1. Forstærket samarbejde ("fleksibilitet").**

##### **a) Ændringernes indhold.**

Som noget nyt indsættes der ved Amsterdam-Traktaten en bestemmelse om forstærket samarbejde ("fleksibilitet") inden for søjle 1. Formålet med bestemmelsen er 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.

Bestemmelsen, der indsættes som artikel 5 A i EF-Traktaten, har følgende ordlyd:

"1. Medlemsstater, der har til hensigt at indføre et tættere indbyrdes samarbejde, kan i overensstemmelse med artikel K.15 og K.16 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
- e) ikke indebærer forskelsbehandling eller begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne og ikke for drejer 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 K.15 og K.16 i traktaten om Den Europæiske Union.

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

**b) Forholdet til grundlovens § 20.**

Bestemmelsen i artikel 5 A 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 5 A, 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 5 A kan vedtages retsakter, som ikke i forvejen har hjemmel i traktatens bestemmelser.

På denne baggrund forudsætter artikel 5 A efter Justitsministeriets opfattelse ikke anvendelse af grundlovens § 20. Dette gælder, uanset om Danmark deltager i det forstærkede samarbejde eller vælger at stå uden for.

**3.3.2. Bekæmpelse af diskrimination.**

**a) Ændringernes indhold.**

Ved Amsterdam-Traktaten indsættes følgende bestemmelse som artikel 6 A i EF-Traktaten:

"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 el-

ler etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering."

Om bestemmelsens anvendelsesområde har Udenrigsministeriet i en besvarelse af 5. september 1997 af spørgsmål nr. 200 fra Folketingets Europaudvalg (alm. del - bilag 1280 m.v.) anført følgende:

"Artikel 6a er en hjemmelsbestemmelse. Den betyder, at Fællesskabet inden for traktatens rammer og med enstemmighed kan vedtage retsakter til bekæmpelse af forskelsbehandling. Disse retsakter kan både være bindende og ikke-bindende, jf. traktatens artikel 189.

"Foranstaltninger" er et hyppigt brugt udtryk, der er en samlende betegnelse for alle de retsakter, der kan vedtages med hjemmel i en given artikel. At foranstaltningerne skal være "hensigtsmæssige" må ses som et krav om, at de skal være passende i forhold til hensigten med bestemmelsen.

At vedtagelsen skal ske inden for traktatens rammer betyder, at bestemmelsens anvendelsesområde er begrænset til de områder, hvor traktaten allerede tillægger Fællesskabet kompetence. Med andre ord skal retsakter hjemlet i artikel 6a tage udgangspunkt i allerede kendte samarbejdsområder. Der kan således ikke med hjemmel i artikel 6a vedtages regulering af forskelsbehandling generelt, som også gælder uden for TEFs anvendelsesområde."

#### **b) Forholdet til grundlovens § 20**

Den gældende EF-Traktat indeholder flere bestemmelser om diskrimination, jf. den grundlæggende bestemmelse i artikel 6 om forbud mod diskrimination på grundlag af nationalitet og artikel 119 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 235. 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 alle-

rede 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 6 A forudsætter anvendelse af grundlovens § 20.

### **3.3.3. Visum, asyl, indvandring m.v.**

#### **a) Ændringernes indhold.**

Ved Amsterdam-Traktaten indsættes der som afsnit IIIa i EF-Traktaten (artikel 73 I - 73 Q) en række bestemmelser om visum, asyl, indvandring og andre politikker i forbindelse med den fri bevægelighed for personer. Bortset fra det område, der i dag er omfattet af artikel 100 C, er der tale om områder, som tidligere var reguleret under det mellemstatslige samarbejde i søjle 3.

Bestemmelserne giver bl.a. hjemmel til at udstede umiddelbart anvendelige retsakter inden for disse områder.

Et af de danske forbehold overfor unionssamarbejdet består i, at Danmark alene deltager i det såkaldt retlige samarbejde på mellemstatsligt grundlag, jf. herved afsnit D i Edinburgh-afgørelsen.

På denne baggrund er der udarbejdet en særlig protokol om Danmarks stilling. I den nye artikel 73 Q er det ud-

trykkeligt bestemt, at traktatens bestemmelser skal anvendes i overensstemmelse med denne protokol.

Protokollens artikel 1-5 har følgende ordlyd:

#### **"Artikel 1**

Danmark deltager ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til afsnit IIIa i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab. Uanset artikel 148, stk. 2, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab defineres kvalificeret flertal som den samme forholdsmæssige andel af de berørte rådsmedlemmers vægtede stemmer som den, der er fastsat i artikel 148, stk. 2. For rådsafgørelser, der skal vedtages med enstemmighed, kræves der enstemmighed blandt Rådets medlemmer med undtagelse af repræsentanten for Danmarks regering.

#### **Artikel 2**

Ingen af bestemmelserne i afsnit IIIa i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, ingen foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, ingen bestemmelser i internationale aftaler indgået af Fællesskabet i henhold til dette afsnit, og ingen afgørelser truffet af Domstolen om fortolkning af sådanne bestemmelser eller foranstaltninger er bindende for eller finder anvendelse i Danmark; ingen af disse bestemmelser, foranstaltninger eller afgørelser berører på nogen måde Danmarks beføjelser, rettigheder og forpligtelser; ingen af disse bestemmelser, foranstaltninger eller afgørelser berører på nogen måde gældende fællesskabsret eller udgør en del af fællesskabslovgivningen, således som denne ret og denne lovgivning finder anvendelse for Danmark.

#### **Artikel 3**

Danmark påføres ingen finansielle følger af foranstaltninger, som anført i artikel 1, bortset fra de administrationsomkostninger, der påhviler institutionerne.

#### **Artikel 4**

Artikel 1, 2 og 3 finder ikke anvendelse på foranstaltninger, der udpeger de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af medlemsstaternes ydre grænser, eller foranstaltninger vedrørende en ensartet udformning af visa.

#### **Artikel 5**

1. Inden 6 måneder efter at Rådet har truffet afgørelse om et forslag om eller initiativ til udbygning af Schengen-reglerne efter bestemmelserne i afsnit IIIa i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, træffer Danmark afgørelse om, hvorvidt det vil gennem-

føre denne afgørelse i sin nationale lovgivning. Hvis Danmark beslutter sig herfor, vil denne afgørelse skabe en folkeretlig forpligtelse mellem Danmark og de øvrige medlemsstater, der er nævnt i artikel 1 i protokollen om integration af Schengen-reglerne i Den Europæiske Union, samt Irland eller Det Forenede Kongerige, hvis disse medlemsstater deltager i de pågældende samarbejdsområder.

2. Hvis Danmark beslutter ikke at gennemføre en rådsafgørelse som nævnt i stk. 1, overvejer de medlemsstater, der er nævnt i artikel 1 i protokollen om integration af Schengen-reglerne i Den Europæiske Union, hvilke passende foranstaltninger der skal træffes."

Efter protokollens artikel 7 kan Danmark til enhver tid i overensstemmelse med sine forfatningsmæssige bestemmelser underrette de øvrige medlemsstater om, at man ikke længere ønsker at benytte sig af alle eller en del af bestemmelserne i protokollen. I så fald vil Danmark fuldt ud gennemføre alle de til den tid gældende relevante foranstaltninger, som er truffet inden for rammerne af Den Europæiske Union.

#### **b) Forholdet til grundlovens § 20.**

De nye bestemmelser i EF-Traktatens afsnit IIIa giver som nævnt hjemmel til bl.a. at udstede umiddelbart anvendelige retsakter på områder, som ikke hidtil har været inddraget under det overstatslige samarbejde. Dansk deltagelse i dette samarbejde ville således forudsætte anvendelse af grundlovens § 20.

Det fremgår imidlertid af artikel 2 i den nævnte protokol, at "ingen foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, ingen bestemmelser i internationale aftaler indgået af Fællesskabet i henhold til dette afsnit, og ingen afgørelser truffet af Domstolen om fortolkning af sådanne bestemmelser eller foranstaltninger" er bindende for eller finder anvendelse i Danmark. Det samme vil gælde retsakter, der til virkeliggørelse af de mål, der ligger bag afsnit IIIa, eventuelt måtte blive udstedt med hjemmel i artikel 235, herunder i kombination med bestemmelserne i det nævnte afsnit.



Danmark overlader således efter bestemmelsen ingen beføjelser til EF på dette område.

I protokollens artikel 4 er det som en undtagelse bestemt, at protokollens artikel 1, 2 og 3 ikke finder anvendelse på foranstaltninger, der udpeger de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af medlemsstaternes ydre grænser, eller foranstaltninger vedrørende en ensartet udformning af visa, jf. herved den nye artikel 73 J.

Baggrunden herfor er, at der allerede i den gældende traktats artikel 100 C - som Danmark fuldt ud deltager i - er hjemmel til at udstede bl.a. umiddelbart anvendelige retsakter om disse spørgsmål. Protokollens artikel 4 sikrer således, at Danmark deltager i samarbejdet i samme omfang som i dag. Den indebærer ikke en yderligere overladelser af beføjelser til EU.

På denne baggrund er det sammenfattende Justitsministeriets opfattelse, at bestemmelserne i afsnit IIIa om visum og asyl m.v., sammenholdt med protokollen om Danmarks stilling, ikke forudsætter anvendelse af grundlovens § 20.

#### **3.3.4. Integration af Schengen-reglerne i Den Europæiske Union.**

##### **a) Ændringernes indhold.**

Ved lov nr. 418 af 10. juni 1997 har Folketinget givet samtykke til, at regeringen kan ratificere aftalen om Danmarks tiltrædelse af Schengen-konventionen.

Det nærmere indhold af tiltrædelsesaftalen og konventionen er beskrevet i lovforslagets almindelige bemærkninger (lovforslag L 221 af 10. april 1997). Som det bl.a. fremgår heraf, er Schengen-samarbejdet af almindelig mellemstatslig karakter.

Der er i Amsterdam-Traktaten optaget en særlig protokol om integration af Schengen-reglerne i Den Europæiske Union. I protokollen tages der - som det også udtrykkeligt er anført i protokollens indledning - hensyn til Danmarks særlige stilling på det retlige område. Protokollen skal således ses i sammenhæng med den ovenfor omtalte protokol om Danmarks stilling.

De centrale bestemmelser i protokollen, herunder om Danmarks stilling, findes i artikel 2 og 3. Bestemmelserne har følgende ordlyd:

## **"Artikel 2**

1. Fra datoen for denne protokols ikrafttræden er Schengen-reglerne, herunder de afgørelser truffet af Eksekutivkomitéen under Schengen-aftalerne, som er vedtaget før denne dato, umiddelbart gældende for de tredten medlemsstater, der er nævnt i artikel 1 [alle EU-lande, bortset fra Storbritannien og Irland], jf. dog stk. 2 i nærværende artikel. Fra samme dato træder Rådet i stedet for ovennævnte eksekutivkomité.

Rådet træffer med enstemmighed blandt de i artikel 1 nævnte medlemmer alle nødvendige foranstaltninger til at gennemføre dette stykke. Rådet fastlægger med enstemmighed i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i traktaterne retsgrundlaget for hver af de bestemmelser eller afgørelser, der udgør Schengen-reglerne.

De Europæiske Fællesskabers Domstol udøver de beføjelser, der er tillagt den ved de relevante bestemmelser i traktaterne, med hensyn til sådanne bestemmelser og afgørelser og i overensstemmelse med det fastlagte retsgrundlag. Domstolen har i intet tilfælde kompetence med hensyn til foranstaltninger eller afgørelser vedrørende opretholdelse af lov og orden og beskyttelse af den indre sikkerhed.

Så længe ovennævnte foranstaltninger ikke er truffet, betragtes de bestemmelser eller afgørelser, som udgør Schengen-reglerne, som retsakter baseret på afsnit VI [søjle 3] i traktaten om Den Europæiske Union, jf. dog artikel 5, stk. 2.

2. Stk. 1 gælder for de medlemsstater, som har undertegnet protokollen om tiltrædelse af Schengen-aftalerne fra de tidspunkter, som Rådet beslutter med enstemmighed blandt de i artikel 1 nævnte medlemmer, medmindre betingelserne for nogle eller alle af disse staters tiltrædelse af Schengen-reglerne er opfyldt før datoen for Amsterdam-Traktatens ikrafttræden.

### **Artikel 3**

Efter den fastlæggelse, der er omhandlet i artikel 2, stk. 1, andet afsnit, bevarer Danmark samme rettigheder og forpligtelser i forhold til de øvrige signatarer i Schengen-aftalerne med hensyn til de dele af Schengen-reglerne, der får retsgrundlag i afsnit III a [søjle 1] i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, som før den nævnte fastlæggelse.

Med hensyn til de dele af Schengen-reglerne, der får retsgrundlag i afsnit VI [søjle 3] i traktaten om Den Europæiske Union, har Danmark fortsat samme rettigheder og forpligtelser som de øvrige signatarer i Schengen-aftalerne."

Efter en erklæring (nr. 44) til traktatens slutakt er de kontraherende parter enige om, at Rådet skal vedtage alle de nødvendige foranstaltninger, der er nævnt i artikel 2 i protokollen, på datoen for Amsterdam-Traktatens ikrafttræden. Med henblik herpå skal det forberedende arbejde efter erklæringen indledes i så god tid, at det kan afsluttes inden denne dato.

#### **b) Forholdet til grundlovens § 20.**

Ordnningen efter Schengen-protokollen indebærer, at Rådet skal træffe beslutning om, hvilke af Schengen-reglerne der skal have retsgrundlag i det overstatslige samarbejde i søjle 1, og hvilke der skal have grundlag i det mellemstatslige samarbejde i søjle 3.

En placering af emner i søjle 1 vil som følge af artikel 3, 1. led, i protokollen, ikke få virkning for Danmark.

Indtil Rådet har truffet beslutning, betragtes Schengen-reglerne som hørende til det mellemstatslige samarbejde i søjle 3, jf. artikel 2, stk. 1, 4. led. Det er i protokollens artikel 3, stk. 2, særligt bestemt, at Danmark også for så vidt angår de Schengen-regler, der forbliver i søjle 3, fortsat har "samme rettigheder og forpligtelser som de øvrige signatarer i Schengen-aftalerne."

For så vidt angår udbygning af de Schengen-regler, der henføres til søjle 1, henvises til artikel 5 i protokollen om Danmarks stilling.

Sammenfattende indebærer protokollen, at Danmark også efter Amsterdam-Traktaten vil deltage i Schengen-samarbejdet på mellemstatsligt grundlag. Protokollen forudsætter derfor ikke anvendelse af grundlovens § 20.

### **3.3.5. Beskæftigelse.**

#### **a) Ændringernes indhold.**

Amsterdam-traktaten indeholder en række bestemmelser, der tager sigte på at styrke Fællesskabets indsats på beskæftigelsesområdet.

For det første ændres formålsbestemmelserne i EF-Traktaten. Hensynet til en høj konkurrenceevne indsættes i traktatens artikel 2, ligesom der indsættes et nyt litra i) i EF-traktatens artikel 3, hvorefter Fællesskabets virke tillige skal indebære "fremme af samordning mellem medlemsstaternes beskæftigelsespolitikker med henblik på at øge deres effektivitet ved udvikling af en samordnet beskæftigelsesstrategi."

Styrkelsen af Fællesskabets indsats på det beskæftigelsesmæssige område består herudover i tilføjelsen af et nyt afsnit VIa til EF-traktaten.

Efter det nye traktatafsnit arbejder medlemsstaterne og Fællesskabet på at udvikle en samordnet strategi for beskæftigelse, jf. artikel 109 N. Der skal i den forbindelse især arbejdes for at fremme en veluddannet, velkvalificeret og smidig arbejdsstyrke og arbejdsmarkeder, som reagerer på økonomiske forandringer, med henblik på at nå de mål - om bl.a. beskæftigelse - der er fastsat i artikel B i unionstraktaten og i artikel 2 i EF-Traktaten.

Endvidere indsættes en ny bestemmelse som artikel 109 P, stk. 1. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

"Fællesskabet bidrager til et højt beskæftigelsesniveau ved at tilskynde til samarbejde mellem medlemsstaterne og ved at støtte og i nødvendigt omfang supplere deres foranstaltninger. Det respekterer i den forbindelse medlemsstaternes kompetence."

Endelig indsættes bl.a. følgende bestemmelse som artikel 109 R:

"Rådet kan efter fremgangsmåden i artikel 189 B og efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget vedtage tilskyndelsesforanstaltninger, der skal fremme samarbejdet mellem medlemsstaterne og støtte deres indsats på beskæftigelsesområdet gennem initiativer, der tager sigte på at udvikle en udveksling af oplysninger og gode erfaringer, og som skal sikre komparativ analysevirksomhed og rådgivning samt fremme fornyede metoder og evaluere erfaringer, navnlig ved hjælp af pilotprojekter.

Disse foranstaltninger indebærer ikke harmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser."

#### **b) Forholdet til grundlovens § 20.**

EF-Traktatens formålsbestemmelser har generelt betydning for afgrænsningen af traktatens hjemmelsbestemmelser. Dette er navnlig tilfældet for så vidt angår artikel 235.

Der kan i den forbindelse henvises til EF-Domstolens udtalelse nr. 2/94 af 28. marts 1996, EMRK, Sml. 1996.I, side 1759. Sagen drejede sig om, hvorvidt Fællesskabet med hjemmel i artikel 235 kunne tiltræde Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Domstolen besvarede spørgsmålet benægtende.

I dommen hedder det bl.a., at anvendelsesområdet for artikel 235 må fastlægges på grundlag af "den generelle ramme, der følger af traktatbestemmelserne som helhed, navnlig de bestemmelser, hvori Fællesskabets opgaver og virke fastlægges".

En ændring af EF-traktatens formålsbestemmelser kan derfor efter omstændighederne bevirke en udvidelse af Fællesskabets beføjelser, således at en dansk tilslutning til de ændrede bestemmelser vil forudsætte anvendelse af grundlovens § 20.

Hensynet til et højt beskæftigelsesniveau er imidlertid allerede nævnt i den gældende EF-Traktats artikel 2 som et af traktatens formål. Det kan derfor næppe antages at have betydning for afgrænsningen af Fællesskabets kompetence efter EF-Traktatens artikel 235, at hensynet tillige nævnes i EF-traktatens artikel 3. På samme måde må hensynet til en høj konkurrenceevne antages at være indeholdt i de forskellige beføjelser, der tilkommer Fællesskabet efter den gældende EF-Traktats artikel 3.

Amsterdam-Traktatens tilføjelse af beskæftigelsespolitikken og konkurrenceevnen i bestemmelserne i EF-traktatens artikel 2 og 3 må på denne baggrund antages alene at præcisere, hvilke formål Fællesskabet skal inddrage, når det udsteder retsakter på områder, hvor Fællesskabet allerede har - eller med Amsterdamtraktaten får - kompetence hertil.

De ændrede formålsbestemmelser indebærer derfor efter Justitsministeriets opfattelse ikke en yderligere overladelse af beføjelser efter grundlovens § 20.

De særlige hjemmelsbestemmelser, der er indsat i afsnittet om beskæftigelse, kan ikke antages at give adgang til at udstede regler, der pålægger borgerne pligter, eller som giver borgerne rettigheder, der kan gøres gældende umiddelbart over for medlemsstaternes myndigheder.

På den baggrund er det sammenfattende Justitsministeriets opfattelse, at Amsterdam-Traktatens bestemmelser om beskæftigelsespolitik ikke er omfattet af grundlovens § 20.

### **3.3.6. Traktatkompetence vedrørende tjenesteydelser og intellektuelle ejendomsrettigheder.**

#### **a) Ændringernes indhold.**

Den gældende EF-Traktat indeholder i artikel 113 en bestemmelse om den fælles handelspolitik. Bestemmelsens stk. 3 har følgende ordlyd:

"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."

Artikel 113 giver EF hjemmel til at indgå traktater, jf. nærmere Claus Gulmann og Karsten Hagel-Sørensen, a.st., side 228 ff.

EFs kompetence til traktatindgåelse efter artikel 113 er en enekompetence, jf. f.eks. EF-Domstolens udtalelse 1/94, WTO, Sml. 1994.I, side 5267. Medlemsstaterne har således ikke længere kompetence på dette område.

Ved Amsterdam-Traktaten indsættes følgende bestemmelse som artikel 113, stk. 5:

"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."

#### **b) Forholdet til grundlovens § 20.**

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 113, 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 100 A og artikel 235, 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 113, 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 113. En sådan beslutning indebærer, at der herefter er tale om en enekompetence, og at de for artikel 113 gældende procedurer finder anvendelse.

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 113, stk. 5, ikke forudsætter anvendelse af grundlovens § 20.

### **3.3.7. Social- og arbejdsmarkedspolitik.**

#### **a) Ændringernes indhold.**

Efter EF-Traktatens artikel 117 som affattet ved Amsterdam-Traktaten iværksætter Fællesskabet og medlemsstaterne foranstaltninger med henblik på at fremme beskæftigelsen, en forbedring af leve- og arbejdsvilkårene, en passende social beskyttelse, dialogen på arbejdsmarkedet, en udvikling af de menneskelige ressourcer og bekæmpelse af social udstødelse. Foranstaltningerne skal tage hensyn til forskellene i national praksis, særligt på overenskomstområdet, samt til nødvendigheden af at opretholde fællesskabsøkonomiens konkurrenceevne.

Bestemmelsen er i det væsentlige en sammenskrivning af artikel 1 i aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken og artikel 117 i den gældende EF-traktat.

Artikel 118 indeholder efter Amsterdam-Traktaten følgende hjemmelsbestemmelse:

"1. Med henblik på at virkeliggøre de i artikel 117 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 af arbejdsmarkedet, jf. dog artikel 127
- 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 gradvist under hensyn til de vilkår og tekniske bestem-

melser, 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 189 B og efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg.

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 af bekæmpe social udstødelse".

Adgangen til at udstede direktiver svarer med enkelte ændringer, der omtales nedenfor under pkt. b), til artikel 2 i aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken.

#### **b) Forholdet til grundlovens § 20.**

Artikel 117 giver - ligesom det må antages at gælde for artikel 1 i den nævnte aftale om social- og arbejdsmarkedspolitikken - efter Justitsministeriets opfattelse ikke i sig selv hjemmel til at udstede retsakter. Allerede derfor kan bestemmelsen ikke antages at forudsætte anvendelse af grundlovens § 20.

For så vidt angår artikel 118, stk. 2, 1. led, må det efter Justitsministeriets opfattelse antages, at direktiver, der udstedes i medfør af aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken, kan have samme retsvirkning i medlemsstaterne som direktiver efter EF-traktatens artikel 189.

De dele af artikel 118, stk. 2, 1. led, som svarer til bestemmelserne i aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken, vil allerede af denne grund ikke indebære (yderligere) overladelse af beføjelser efter grundlovens § 20.

Den nye artikel 118, stk. 2, 1. led, giver på enkelte punkter Rådet en mere vidtgående reguleringskompetence end den, der følger af aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken.

Der gives således udtrykkeligt Rådet adgang til at udstede direktiver vedrørende integration af udstødte personer. Efter artikel 2 i aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitiske forhold har Fællesskabet alene adgang til at supplere medlemsstaternes indsats vedrørende "erhvervsmæssig integration af personer, der er udstødt af arbejdsmarkedet". I den nye artikel 118 er ordet "erhvervsmæssig" udgået. Rådet vil herefter i

princippet kunne supplere medlemsstaternes indsats vedrørende enhver integration af personer, der er udstødt af arbejdsmarkedet.

Efter Justitsministeriets opfattelse kan det give anledning til en vis tvivl, om EF efter den gældende traktat har adgang til at udstede regler om ikke-erhvervsmæssig integration af personer, der er udstødt af arbejdsmarkedet.

Efter EF-traktatens artikel 2 har Fællesskabet som målsætning bl.a. "et højt beskæftigelsesniveau, et højt socialt beskyttelsesniveau, højnelse af levestandarden og livskvaliteten". Endvidere følger det af EF-traktatens artikel 3, litra i) og j), at Fællesskabets virke skal indebære "indførelse af en politik på det sociale og arbejdsmarkedsmæssige område" og en "styrkelse af den økonomiske og sociale samhørighed".

Integration af socialt udstødte personer må formentlig antages at være indeholdt i de nævnte mål. Lægges dette til grund, vil der efter artikel 235 kunne udstedes retsakter herom. Det kan i den forbindelse nævnes, at Rådet med hjemmel i artikel 235 har vedtaget afgørelse 89/457 om iværksættelse af et EF-handlingsprogram på mellemlang sigt for økonomisk og social integration af de økonomisk og social dårligt stillede befolkningsgrupper. Afgørelsen indeholder regler om finansiel støtte til - bl.a. - social integration af visse samfundsgrupper, der er udsat for marginalisering.

På den anførte baggrund er Justitsministeriet mest tilbøjelig til at mene, at der ikke ved den nye bestemmelse i artikel 118, stk. 2, 1. led, gives EF en kompetence, som Fællesskabet ikke har efter den gældende traktat.

Bestemmelsen i artikel 118, 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 118, 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 118, stk. 2, 3. led.

Dette forhold indebærer dog ikke i sig selv, at artikel 118, 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 118, stk. 2, 3. led, til at udstede bestemmelser med umiddelbar virkning over for borgerne.

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 235.

Sammenfattende er det derfor Justitsministeriets opfattelse, at Amsterdam-Traktatens bestemmelser om social- og arbejdsmarkedspolitik næppe kan antages at forudsætte anvendelse af grundlovens § 20.

### **3.3.8. Forbrugerbeskyttelse.**

#### **a) Ændringernes indhold.**

Den gældende EF-Traktat indeholder i artikel 129 A følgende bestemmelse om forbrugerbeskyttelse:

"1. Fællesskabet bidrager til virkeliggørelsen af et højt forbrugerbeskyttelsesniveau ved:

- a) foranstaltninger, som det vedtager i henhold til artikel 110 A som led i gennemførelsen af det indre marked,
- b) særlige aktioner, som støtter og supplerer den politik, Medlemsstaterne fører med henblik på at beskytte forbrugernes sundhed, sikkerhed og økonomiske interesser og sikre en passende forbrugeroplysning.

2. Rådet vedtager efter fremgangsmåden i artikel 189 B og efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg de særlige aktioner, der er omhandlet i stk. 1, litra b).

3. Aktioner, som vedtages i medfør af stk. 2, er ikke til hinder for, at den enkelte Medlemsstat opretholder eller indfører strengere beskyttelsesforanstaltninger. Disse foranstaltninger skal være forenelige med denne Traktat. De meddeles Kommissionen."

Det kan give anledning til en vis tvivl, om begrebet "aktioner" i bestemmelsens stk. 1, litra b, giver Rådet

kompetence til at udstede umiddelbart anvendelige retsakter.

Udtryk som "bestemmelser" og "foranstaltninger" omfatter samtlige de typer retsakter, der er defineret i art. 189. Det er derimod ikke endeligt afklaret, om udtrykket "aktioner" alene dækker over mindre vidtgående beslutninger (typisk programmer, projekter, kampagner og lignende med mulighed for finansiel støtte fra Fællesskabet), eller om det f.eks. også kan omfatte direktiver.

Ved Amsterdam-traktaten ændres artikel 129 A, således at bestemmelsen nu får følgende ordlyd:

- "1. For at fremme forbrugernes interesser og sikre et højt forbrugerbeskyttelsesniveau bidrager Fællesskabet til at beskytte forbrugernes sundhed, sikkerhed og økonomiske interesser og til at fremme deres ret til oplysning og uddannelse og til at organisere sig for at beskytte deres interesser.
2. Forbrugerbeskyttelseshensyn inddrages ved udformningen og gennemførelsen af andre af Fællesskabets politikker og -aktiviteter.
3. Fællesskabet bidrager til at nå målene i stk. 1, ved
  - a) foranstaltninger, som det vedtager i henhold til artikel 100 A som led i gennemførelsen af det indre marked
  - b) foranstaltninger, som støtter, supplerer og overvåger den politik, medlemsstaterne fører.
4. Rådet vedtager efter fremgangsmåden i artikel 189 B og efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg de foranstaltninger, der er omhandlet i stk. 3, litra b).
5. Foranstaltninger, som vedtages i medfør af stk. 4, er ikke til hinder for, at den enkelte medlemsstat opretholder eller indfører strengere beskyttelsesforanstaltninger. Disse foranstaltninger skal være forenelige med denne traktat. De meddeles Kommissionen."

**b) Forholdet til grundlovens § 20.**

Med den ændrede formulering af EF-traktatens artikel 129 A får Rådet udtrykkelig kompetence til at vedtage

"foranstaltninger" vedrørende forbrugerbeskyttelse, herunder at udstede umiddelbart anvendelige retsakter.

Som anført ovenfor kan det give anledning til tvivl, om udtrykket "aktioner" i den gældende artikel 129 A omfatter sådanne retsakter. Under hensyn til denne usikkerhed finder Justitsministeriet det rigtigst at lægge til grund, at bestemmelsen ikke hjemler en sådan kompetence.

Det spørgsmål kan herefter rejses, om andre bestemmelser i den gældende EF-Traktat, herunder navnlig artikel 235, giver hjemmel til at udstede umiddelbart anvendelige retsakter på området.

Til støtte for, at dette spørgsmål må besvares bekræftende, kan det anføres, at forbrugerbeskyttelse længe har været anerkendt som et hensyn, der kan forfølges som et integreret led inden for andre fællesskabspolitikker. Endvidere bestemmes det i den gældende traktats artikel 3, litra s, at Fællesskabets virke skal indebære "bidrag til styrkelse af forbrugerbeskyttelse".

På den anden side kan det efter Justitsministeriets opfattelse give anledning til tvivl, om den gældende EF-traktat indeholder hjemmel til at udstede bestemmelser, der fremmer forbrugernes ret til at organisere sig for at beskytte deres interesser. En sådan udtrykkelig hjemmel skabes nu ved artikel 129 A.

Det kunne anføres, at der ikke ved bestemmelsen tillægges EF kompetence til egentlig regulering af dette spørgsmål, men alene til at støtte, supplere og overvåge den politik, medlemsstaterne fører. I modsætning til, hvad der gælder for bestemmelserne vedrørende beskæftigelse (jf. ovenfor pkt. 3.3.5), er det dog ikke i artikel 129 A udtrykkeligt bestemt, at EF skal respektere medlemsstaternes kompetence, og at der ikke kan ske harmonisering af national lovgivning m.v. Forbeholdet i artikel 129 A om, at vedtagne foranstaltninger

ikke er til hinder for, at medlemsstaterne opretholder eller indfører strengere beskyttelsesforanstaltninger, forhindrer således ikke i sig selv, at minimumsbestemmelser kan være umiddelbart anvendelige i Danmark.

Justitsministeriet finder det på denne baggrund rigtigst at antage, at den nye bestemmelse i artikel 129 A forudsætter anvendelse af grundlovens § 20.

### **3.3.9. Miljøbeskyttelse.**

#### **a) Ændringernes indhold.**

Ved Amsterdam-Traktaten indsættes hensynet til en bæredygtig udvikling i formålsbestemmelsen i artikel 2 i EF-traktaten, ligesom det i bestemmelsen udtrykkeligt fastslås, at Fællesskabet bl.a. skal fremme et højt niveau for miljøbeskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten.

Desuden indsættes der en ny artikel 3 C i traktaten, hvorefter miljøbeskyttelseskrav skal integreres i udformningen og gennemførelsen af Fællesskabets politikker og aktioner som nævnt i artikel 3, især med henblik på at fremme en bæredygtig udvikling".

Endvidere ændres en række af traktatens specielle bestemmelser om miljøbeskyttelse. Det gælder bl.a. artikel 100 A, stk. 4, om den såkaldte miljøgaranti.

#### **b) Forholdet til grundlovens § 20.**

Hensynet til miljøbeskyttelse er allerede nævnt i den eksisterende EF-Traktat, herunder i traktatens artikel 2, 100 A og afsnit XVI om miljø.

De nye bestemmelser må derfor antages alene at præcisere, hvilke formål der skal prioriteres inden for den kompetence, Fællesskabet allerede har efter den gældende traktat.

Den nævnte ændring af EF-Traktatens formålsbestemmelser kan derfor ikke antages at indebære, at EF får en mere vidtrækkende reguleringskompetence, herunder i medfør af artikel 235, end efter den gældende traktat.

Ændringen af de specielle traktatbestemmelser om miljøbeskyttelse, herunder artikel 100 A om miljøgarantien, rejser heller ikke spørgsmål om anvendelse af grundlovens § 20.

Sammenfattende er det Justitsministeriets opfattelse, at Amsterdam-Traktatens bestemmelser om miljøbeskyttelse m.v. ikke forudsætter anvendelse af grundlovens § 20.

### **3.3.10. Sanktioner i anledning af krænkelse af demokrati, menneskerettigheder m.v.**

Ved Amsterdam-Traktaten indsættes der som artikel 236 i EF-Traktaten en bestemmelse svarende til artikel F.1 i Traktaten om Den Europæiske Union vedrørende sanktioner i anledning af en medlemsstats grove og vedvarende overtrædelser af principperne om demokrati, respekt for menneskerettighederne m.v.

Artikel F.1 er nærmere omtalt under pkt. 3.2.1 ovenfor. Det må antages, at det primære anvendelsesområde for artikel 236 på samme måde som artikel F.1 vil være vedtagelsen af suspensionsbestemmelser rettet til medlemsstaterne, som ikke er umiddelbart anvendelige.

Imidlertid indebærer det forhold, at artikel 236 er en del af EF-traktaten - og dermed det såkaldt overstatslige samarbejde - at det ikke kan udelukkes, at der som led i en suspension efter artikel 236 vil kunne udstedes regler, der er umiddelbart anvendelige.

Efter Justitsministeriets opfattelse må det anses for usikkert, om den mulighed, som artikel 236 (eventuelt i



kombination med andre hjemmelsbestemmelser) giver for at udstede regler, herunder umiddelbart anvendelige regler, begrundet i demokratitab eller alvorlige krænkelse af menneskerettighederne, indebærer en reel udvidelse af den reguleringskompetence, der i dag tilkommer EF.

Under hensyn til denne usikkerhed finder Justitsministeriet det rigtigst at antage, at bestemmelsen forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

#### **4. Sammenfattende om Amsterdam-Traktatens forhold til grundlovens § 20.**

Som det fremgår af det ovenfor anførte, indeholder Amsterdam-Traktaten for så vidt angår Danmark tre bestemmelser, der forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20. Det drejer sig om artiklerne 6 A, 129 A og 236.

Når der bortses fra disse bestemmelser, er det Justitsministeriets opfattelse, at Amsterdam-Traktaten ikke for Danmarks vedkommende indebærer overladelse af beføjelser efter grundlovens § 20.

På grund af den fortolkningstvivel, der kan knytte sig både til bestemmelserne i de gældende traktater (EF-Traktaten, EKSF- og Euratom-Traktaten) og til bestemmelserne i Amsterdam-Traktaten, kan det imidlertid ikke med fuldstændig sikkerhed afvises, at der på enkelte andre områder kan vise sig at være tale om en vis yderligere, meget begrænset, overladelse af beføjelser.

Det har ikke i det foreliggende tilfælde selvstændig betydning, om dette måtte være tilfældet.

Det skyldes, at Amsterdam-Traktaten som nævnt indeholder bestemmelser, hvis gennemførelse i Danmark forudsætter iagttagelse af proceduren efter grundlovens § 20. Denne procedure vil blive anvendt i forhold til Am-

sterdam-Traktaten i sin helhed og dermed også i forhold til de traktatbestemmelser, der efter Justitsministeriets ovennævnte opfattelse ikke indebærer suverænitetsoverladelse efter grundlovens § 20. Det forhold, at det efterfølgende måtte vise sig, at også andre traktatbestemmelser end artiklerne 6 A, 129 A og 236 indebærer overladelse af beføjelser i grundlovens § 20s forstand, har derfor ikke betydning for spørgsmålet om, hvorvidt den korrekte procedure efter grundloven er blevet fulgt.

Loven om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber er opbygget således, at fællesskabsinstitutionerne kan udøve beføjelser, der tilkommer rigets myndigheder, i det omfang, det følger af traktaterne, jf. lovens §§ 2 og 3, sammenholdt med § 4. Der vil derfor i denne henseende under alle omstændigheder ske en korrekt opfyldelse af Amsterdam-Traktaten.

#### **5. Amsterdam-Traktatens forhold til grundlovens § 88.**

For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt en dansk tilslutning til Amsterdam-Traktaten kan ske inden for rammerne af grundlovens § 20, bemærkes, at institutionernes virksomhed fortsat bygger på legalitetsprincippet, jf. herved EF-Traktatens artikel 4, stk. 1. Det indebærer, at EF-Traktaten både indeholder en angivelse af de sagsområder eller emneområder, på hvilke institutionerne kan udøve deres beføjelser, og en angivelse af beføjelsernes indhold (lovgivende, udøvende, dømmende eller udenrigspolitisk).

Særligt for så vidt angår de bestemmelser, hvor der efter Justitsministeriets opfattelse sker overladelse af beføjelser, bemærkes følgende:

Efter artikel 6 A kan Rådet - med forbehold af traktatens øvrige bestemmelser og inden for rammerne af de beføjelser, som traktaten tillægger Fællesskabet - træffe hensigtsmæssige foranstaltninger til at bekæmpe

forskelsbehandling på grund af de kriterier, der er angivet i bestemmelsen.

Udvidelsen efter artikel 129 A består i, at der nu kan udstedes retsakter, der fremmer forbrugernes ret til at organisere sig for at beskytte deres interesser.

For så vidt angår artikel 236 indebærer bestemmelsen ikke, at EF får kompetence til at regulere nye områder, men alene at der muligvis sker en udvidelse af EFs reguleringskompetence inden for rammerne af den gældende traktat.

Bestemmelserne indeholder endvidere en afgrænsning af de beføjelser, der på de nævnte områder tillægges EF. Det fremgår således af alle de tre bestemmelser, at der kan vedtages "foranstaltninger", dvs. særligt de retsakter, der er nævnt i artikel 189.

Endelig indebærer den omstændighed, at der kan være fortolkningstvivel med hensyn til rækkevidden af bestemmelser i EF-Traktaten, ikke, at grundlovens § 20 ikke kan anvendes, jf. senest Østre Landsrets dom i Maastricht-sagen, side 13.

På grundlag af de foreliggende retskilder, jf. nærmere ovenfor under pkt. 2.3.3, er det herefter Justitsministeriets opfattelse, at Amsterdam-Traktaten indebærer overladelse af beføjelser i nærmere bestemt omfang og derfor kan gennemføres efter proceduren i grundlovens § 20.

## **6. Konklusion.**

Amsterdam-Traktaten indeholder bestemmelser, der indebærer overladelse af beføjelser i grundlovens forstand. Efter Justitsministeriets opfattelse drejer det sig om artiklerne 6 A, 129 A og 236. En dansk tilslutning til Amsterdam-Traktaten nødvendiggør derfor anvendelse af

grundlovens § 20, selv om der for Danmarks vedkommende alene er tale om meget begrænsede overladelser.

Det er endvidere Justitsministeriets vurdering, at anvendelse af proceduren efter grundlovens § 20 er tilstrækkelig som grundlag for dansk tilslutning til Amsterdam-Traktaten.