

Jens-Peter Bonde
Ole Krarup

Grundloven og EU?

med forord af Ebbe Kløvedal Reich

Vindrose

GRUNDLOVEN OG EU

© 1997 af Jens-Peter Bonde og Ole Krarup
Nationernes Europa, Rue Belliard 97-113
B-1047 Bruxelles

Udgiver: Forlaget NOTAT og Forlaget Vindrose
Tryk: NOTAT Grafisk, 8961 Allingåbro
Tel. 8648 1600

1. udgave, 1. oplag - 1997
ISBN: 87-7456-555-9

Indhold

FORORD af Ebbe Kløvedal Reich 5
INDLEDNING 9

Del I GRUNDLOVEN OG VERDEN	
Kapitel 1. Ingen over og ingen ved siden af Grundloven	15
Kapitel 2. Grundloven ingen garanti for gode love	21
Kapitel 3. Samarbejde godkendes i Folketinget	26
Kapitel 4. Drømmen om en verden i fred	29
Kapitel 5. Politisk samling i Vesteuropa	34
Kapitel 6. Sådan fik vi undtagelsesbestemmelsen i § 20	37
Del II. FRA FREDENS SIKRING TIL 21.392 EU-REGLER	
Kapitel 7. Fra fredsprojekt til EF	48
Kapitel 8. Domstol sætter fart i EF	54
Kapitel 9. Romtraktatens artikel 235	62
Kapitel 10. Fra 1947 til 21.392 retsregler i EU	71
Kapitel 11. Fra vetoret til flertalsbeslutninger	76
Del III. GRÆNSEN MELLEM DANMARK OG EU	
Kapitel 12. Justitsministeriets opfattelse af suverænitet	83
Kapitel 13. De danske undtagelser og Edinburgh-aftalen	94
Kapitel 14. Hvor går grænsen mellem Danmark og EU	101
Kapitel 15. Maastricht II - traktatens grænser	105
Kapitel 16. Maastricht II's grænser, 2. del	109
Del IV. Er EU-traktaten vores nye Grundlov?	
Kapitel 17. De danske undtagelser og mærkesager	114
Kapitel 18. Kan man forbyde et parlament at lovgive?	118
Kapitel 19. Er hemmelige love lovlige?	122
Kapitel 20. Blev Grundloven brudt i 1972?	126
Kapitel 21. Blev Grundloven brudt i 1986 og 1992?	130
Kapitel 22. Andre lande har ændret forfatningen	134
Kapitel 23. Skal Grundloven ændres?	139
Kapitel 24. Har vi en Grundlov?	142
Kapitel 25. En ærlig Grundlov	148
DEL V. RETSOPGØRET	
Kapitel 26. Kan domstolene kontrollere Grundloven?	156
Kapitel 27. Hvordan gennemføres retsopgøret?	166
Kapitel 28. Det demokratiske udsalg	173
Kapitel 29. Glidende suverænitetsafgivelse	180

Kapitel 30. Modstilling af parternes indlæg	191
Kapitel 31. Kampen om grundlovssagen	208

Appendiks	
Danmarks Riges Grundlov	217

Bilag:	
Nye hovedemner på Ministerrådsmøder begyndte år:	234
Kommissionens generaldirektorater pr. 1. juli 1970:	235
Kommissionens ansvarsområder pr 3. januar 1985:	236
Kommissionens ansvarsområder januar 1995	237
Antal gældende retsregler med ændringer 1995	239
Oversigt over antal gældende retsforskrifter i EF	240

Noter 241

STIKORDSREGISTER	283
------------------	-----

FORORD

af Ebbe Kløvedal Reich

Tirsdag den 5. juni 1849 kl. 11 om formiddagen underskrev kong Frederik VII på Christiansborg den nye Grundlov. Litografien, der blev fremstillet for at mindes det, kom siden i vældige oplag og blev prydstykket i den fine stue i alle demokratisk sindede bonde- og borgerhjem. Kl. 12 gik Frederik Folkekær over til den grundlovgivende forsamlings sidste møde. Han takkede den for arbejdet og fortsatte: »Jeg har derfor i dag vedtaget, underskrevet og til ubrødelig efterlevelse ladet udgå Danmarks Riges Grundlov. Værket er således tilendebragt under det samdrægtighedens bånd, som her så lykkeligt forener konge og folk.«

Efter næsten 200 års enevælde var Danmark ganske fredeligt blevet et demokrati og har - i princippet - været det lige siden. Nu nærmer Junigrundlovens 150-års jubilæum sig. Det kunne godt se ud til at blive en mærkelig og tumultarisk fødselsdagsfest. Først og fremmest fordi fødselaren skranter og opfører sig sært, og fordi de fleste af festdeltagerne ikke rigtigt ved, hvad de skal stille op med det - udover at råbe så højt hurra, at det overdøver pinlighederne.

Den værste juridiske skavank ved den bedagede lov er, at den tror, den har at gøre med en suveræn stat i et frit samfund. En demokratisk ø i det store verdenshav.

Efter to verdenskrige var det umuligt blankt at insistere på den fiktion. Derfor blev der forsigtigt indopereret en ny paragraf, der indrømmede så meget. Men lovens grundsyn blev der ikke røkket ved. Den tror stadig, at Danmark er suverænt. At resten af verden er noget, man kan sætte diplomater til at passe. En størrelse som EU falder helt uden for dens forestillingsverden. Også på mange andre måder var det danske samfund, som Grundloven blev født ind i, anderledes indrettet end nutidens. Og trods et par møjsommelige fornyelser undervejs er det tydeligt, at den ikke er »fulgt med tiden«.

Men det har vel heller aldrig været meningen med en grundlov, at den skal følge med tiden.

Den skal tværtimod stille krav til tiden. I princippet de samme krav til enhver tid.

Det afgørende spørgsmål er, om vi nulevende danskere vil og kan honorere de krav, som en samling forlængst afdøde, overvejende national-liberale herrer engang formulerede til det danske folkestyre og fik den enevældige monark til at skrive under på. Grundloven forlanger - på det mest gammelmandsstædige - af os, at vi gør det. Hvis vi ikke passer på, ender den med at ødelægge hele festen i 1999 med sit kværlanteri.

For at undgå dette er det klogt allerede nu at lægge øre til, hvad det er, den pukker på. Den danske Grundlov er prisværdig kort og folkelig. Den insisterer på, at systemet skal være til at overskue for almindelige mennesker - og at tingene tager den tid, de tager i vore dage, hvor systemet nærmest gør en dyd ud af at være uhyre kompliceret, fleksibelt, ekspertise-krævende og uoverskueligt, er det ubehændige krav at stille. Ikke mindst for de eliter, der skal få systemet til at fungere.

Men er det forkerte krav? - Eller er det måske tværtimod på høje tid, at de bliver stillet?

Den juridiske prøvelse, som Grundlovskomiteé 93 og Højesteret tilsammen har gjort mulig, er formelt en prøvelse af, hvorvidt statsministeren brød Grundloven, da han underskrev Maastricht-traktaten. I grunden er det en undersøgelse af, om Grundloven passer til nutidens realiteter. Og af, hvad der kan gøres, hvis det ikke er tilfældet. Er det loven, der skal ændres - eller er det realiteterne, der skal ændres for at blive lovlige?

Den undersøgelse kan ikke foregå ved domstolene alene. Eller i Folketinget eller regeringen for den sags skyld. Den kan kun finde sted i hele det danske folk, hvor utopisk det end kan lyde.

Grundloven er vores allesammens. Og det er kun os selv, der kan ændre den. Men samtidig forudsætter undersøgelsen jo en god del sværvægtsjura og statskundskab. Der forestår med andre ord et folkeoplysningsarbejde af dimensioner, hvis det danske folkestyre skal tage sig selv alvorligt ind i det tredje årtusinde. Denne bog vil af indlysende grunde blive central i det oplysningsarbejde.

Jens-Peter Bonde og Ole Krarup forvalter tilsammen det meste af den politiske og juridiske sagkundskab og erfaring, der ligger bag den danske modstand

mod unionsdannelsen. Foruden en tæt fortrolighed med den kommende grundlovssag. De meddeler os her de historiske, politiske og juridiske mellemregninger, vi behøver for at bringe grundlovsdebatten op på det plan, hvor den hører hjemme.

Og god fest i 1999!

Ebbe Kløvedal Reich

INDLEDNING

Den 6. januar 1953 sad professor ved Århus Universitet, dr. jur. Max Sørensen i sin villa på Højagervej 9 i Risskov ved Århus og forfattede et brev til ministersekretær Reiermann:

Kære Ministersekretær Reiermann,
Hermed efter aftale et ud- og sammendrag af mine forskellige bemærkninger om den nye paragraf 20 (?). Da jeg forstod på Dem, at dette nye aktstykke skulle tjene til at berolige eventuelle kritikere af forslaget, har jeg i sidste stk. tilføjet nogle bemærkninger, som ikke findes i de tidligere udtalelser. Hvis De skønner det inoportunt at medtage disse nye bemærkninger, vil jeg bede Dem slette dem. - Ville De have ulejligheden med at sende mig et eksemplar af den renskrevne og dupliserede tekst?

Med venlig hilsen

Deres hengivne
Max Sørensen

Hvem skulle beroliges, mod hvad?

Reiermann var sekretær for statsministeren, Venstrehøvdingen fra Ringe, gårdejer Erik Eriksen. Venstres formand var endnu i sommeren 1950 modstander af at afskaffe Landstinget. De Radikale gjorde ham så til statsminister og fik Erik Eriksens støtte til at få vedtaget den nye Grundlov med afskaffelsen af Landstinget, nedsættelse af valgretsaldere og indførelse af en ombudsmand og kvindelig arvefølge til tronen.

Arbejdet med den nye Grundlov blev derfor ledet af Erik Eriksen, og Grundloven blev vedtaget ved en folkeafstemning den 28. maj 1953 med tilslutning fra 45,76 % af de stemmeberettigede.

Der skulle da 45 % til at få den vedtaget, så det var kun med nød og næppe, kongen fik mulighed for at underskrive den nye Grundlov på den gamles fødselsdag, den 5. juni 1953.

NY PARAGRAF 20

I den nye Grundlov var der også en paragraf, som tillod Folketinget at overlade beføjelser til mellemfolkelige myndigheder. Den blev ikke diskuteret ret meget i offentligheden eller de forskellige folketingsgrupper, som gik mere op i andre paragraffer og en ny færdselslov.

Men paragraf 20 har en ganske tankevækkende forhistorie og en enestående historisk betydning, som vi skal kigge på i denne bog efter granskning i Rigsarkivets mapper og EFs udvikling fra den spæde start som Kul- og Ståunion i 1950 til den Maastricht II traktat, som nu forhandles mellem de 15 EU-lande.

FORFATNINGSKOMMISSION

Den nye paragraf 20 blev behandlet i en særlig forfatningskommission, som skulle forberede den nye Grundlov. Her anmodede Socialdemokratiets formand Hans Hedtoft på det 16. møde i forfatningskommissionens 5. udvalg den 5. januar 1953 om, at professor Max Sørensens forskellige responsa om Grundlovens paragraf 19 og 20 »blev sammenarbejdet, og at disse måtte anvendes til orientering for grupperne. Der var enighed herom«, står der i mødereferatet.

Det håndskrevne brev fra Max Sørensen antyder, at der i Folketinget var betænkelighed ved den nye paragraf 20 om overladelse af suverænitet. Den var kommet med efter opfordring fra den idealistiske forening »Een Verden«. De skrev til forfatningskommissionen for at muliggøre et tættere samarbejde mellem landene. De ønskede en verdensregering med kontrol over alverdens våben. De ville sikre freden gennem »overstatslige beføjelser« til FN.

Men den nye paragraf 20 blev formuleret, så den rakte ud over fredens sikring og FN. Professor Max Sørensen pegede i sine juridiske notater også på en ny udvikling i Vesteuropa, hvor der netop var skabt en kul- og ståunion med overstatslig myndighed. Der var ingen tanker om dansk medlemskab, men der opstod betænkelighed om, hvad den nye paragraf 20 kunne bruges til.

Nu skulle de betænkelige beroliges, og ministersekretær Reiermann bad professor Max Sørensen skrive nogle beroligende ord. Opfordringen er formentlig sket telefonisk. Vi har i hvert fald ikke kunnet finde noget brev i statsminister Erik Eriksens arkiv.

Dagen efter fremsendte Max Sørensen et sammenskrevet memorandum af professor Max Sørensen vedrørende grundlovsforslagets paragraf 20. Det er stemplet i ministeriet den 7. januar 1953. I følgebrevet af 6. januar tilbød Max Sørensen ganske tjenstvilligt, at ministeriet kunne redigere i teksten efter behov.

Århus-professoren havde selv skrevet et mere vidtgående forslag til en ny paragraf, som ville tillade et almindeligt flertal i Folketinget at overlade beføjelser i større omfang og uden folkeafstemning. Men Max Sørensens forslag blev flere gange modereret undervejs af de folkevalgte.

GARANTI TIL VÆLGERNE

Den radikale partileder Bertel Dahlgaard var særlig kritisk mod embedsmændenes og Max Sørensens forslag. På et møde i forfatningskommissionen den 28. oktober 1952 advarede han mod at gøre det for let at overlade suverænitet, og han stillede

krav om folkeafstemning, medmindre »f.eks. fire femtedele af rigsdagen gik ind for loven«.1

MEGET STOR TILSLUTNING I BEFOLKNINGEN

På det efterfølgende møde den 5. november 1952 var Dahlgaard efter diskussion i de forskellige rigsdagsgrupper blevet endnu mere betænkelig. Ifølge referater fra udvalg 5 sagde Dahlgaard, »at spørgsmålet var så alvorligt, at der måtte være fuldstændig sikkerhed for, at sådan afgivelse af suverænitet skete med meget stor tilslutning i befolkningen. Hans gruppe foreslog derfor, at man medtog folkeafstemning eller rigsdagsvedtagelse med overvældende flertal, måske med fem sjettedels flertal.«

Der kunne være stor forskel på de holdninger, som blev indtaget af medlemmerne i Folketinget, og de holdninger som vælgerne indtog. »Mens f.eks. Atlantpagten kun havde mødt modstand fra en lille gruppe i rigsdagen, var der formentlig stort flertal imod den i befolkningen«, havde Dahlgaard argumenteret allerede på det tredje møde i udvalget den 22. oktober 1952.

Det lykkedes den radikale høvding at få den ønskede vidtgående garanti for, at beføjelser kun skulle kunne overlades i det omfang, det blev bestemt ved en særlig lov, og kun hvis der kunne mønstres 5/6 flertal i Folketinget eller flertal ved en folkeafstemning om denne lov.

DE BEROLIGENDE ORD

Max Sørensen kunne derfor afslutte sit memo med denne beroligelse, som hans eget oprindelige udkast slet ikke gav anledning til:

»At lovgivningsmagten ikke ganske generelt kan overføre de grundlovsmæssige beføjelser til internationale myndigheder, fremgår af forslagets ordlyd, hvorefter overdragelsen af beføjelser kun kan ske »i nærmere bestemt omfang«. At et knebent rigsdagsflertal ikke kan misbruge reglen, følger af de skærpede krav til vedtagelsen af et lovforslag af denne art.« 2

Schumanplanens Kul- og Ståunion forenede Tyskland, Frankrig, Italien, Belgien, Holland og Luxembourg.

Blandt de folkevalgte på tinge var der ingen, som dengang troede på dansk medlemskab af denne Union. De danske politikere tænkte på Norden, NATO og FN. Kul- og Ståunionen var en helt anden organisation end det, der senere blev kendt som »De Seks«, »Fællesmarkedet« og nu »EU«.

Kul- og Ståunionen blev oprettet for at skabe fred mellem Frankrig og Tyskland. Aftalen dækkede et begrænset område og skulle ophøre automatisk efter 50 år. Den svarede derfor ganske godt til den nye grundlovsbestemmelses formulering om et samarbejde »i nærmere bestemt omfang«.

NÆRMERE BESTEMT OMFANG

Kul- og Ståunionen havde ikke eneret på at lovgive på et område. Da »De Seks« oprettede »Fællesmarkedet« fra 1958 var det uden mulighed for at kunne vedtage direkte virkende love, som kunne gå forud for medlemslandenes love.

I hele året 1960 blev der kun vedtaget 2 forordninger i EF. I 1965 blev det til 13 nye forordninger, og i 1970 til 107, hvoraf de 75 var på landbrugsområdet.

Ved udgangen af 1995 var der 21.392 forordninger, direktiver og andre retsakter, som alle går forud for medlemslandenes egne love og grundlove.

Kan den udvikling rummes indenfor den nye Grundlovs bestemmelse om, at der kun kan overlades beføjelser »ved lov« og »i nærmere bestemt omfang«?

I 1972 besluttede Folketingets flertal at anvende Grundlovens paragraf 20 til at få Danmark i EF.

I 1992 og igen i 1993 stemte Danmark om medlemskab i Maastricht-traktatens Europæiske Union.

I 8 af de da 12 EF-lande ændrede man den nationale forfatning for at muliggøre medlemskab i Den europæiske Union.

I Danmark benyttede man igen den fredspolitisk udtænkte undtagelsesbestemmelse fra 1953, i stedet for at ændre selve Grundloven.

Var det lovligt, eller er det af Bertel Dahlgaard frygtede »flertallet på rigsdagen« gået for vidt?

Har det nye EU den ønskværdige »meget store tilslutning i befolkningen«?

Det spørgsmål behandles nu ved domstolene. Regeringen står anklaget for grundlovsbrud. Herom handler denne bog.

FORFATTERNE

I bogens første dele har Jens-Peter Bonde samlet baggrunden for den historiske retssag. Bonde er ikke jurist og har forsøgt at skrive om problemerne, så de kan forstås af læsere uden akademiske forudsætninger. Fagudtryk er så vidt muligt forklaret eller henvist til fodnoterne, som henvender sig til særligt interesserede og den videre debat.

Ole Krarup har skrevet bogens del V. om Grundlovskomiteens retssag. Krarup er juridisk professor og en af de tre advokater, som vandt første slag i Højesteret. Statsminister Poul Nyrup Rasmussen blev dømt til at betale 75.000 kr. i sagsomkostninger.

Udgravningerne i Rigsarkivet er foretaget af Hans Kloster i JuniBevægelsens dokumentationsafdeling, som vi skylder stor tak.

Vi er taknemmelige for enhver ny oplysning om bogens emne og eventuelle rettelser kan faxes til: 4449 4928 eller 3532 3201. Du kan også sende en e-mail til juninet@inform-bbs.dk, eller til ok@rib.ku.dk.

På bogens hjemmeside på internettet på adressen:

www.inform.dk/grundlov/krarup/ kan der findes supplerende oplysninger, og her vil eventuelle rettelser blive anbragt.

Et omfattende dokumentationsbind kan rekvireres på forlaget for 475 kroner. Her kan man også købe flere eksemplarer af denne bog for 120 kr. Og få gratis pjecer om bogens indhold. Ring eller skriv til forlaget Notat, 8961 Allingåbro. Tlf. 8648 1600. Fax. 8648 0233. Udgivelsen og salg gennem boghandelen forestås af forlaget Vindrosen.

25. Januar 1997,
Jens-Peter Bonde og Ole Krarup

Del I.
GRUNDLOVEN OG VERDEN

Kapitel 1. Ingen over og ingen ved siden af Grundloven

Ingen over og ingen ved siden af Folketinget, siger et gammelt ord. Det betyder, at regeringen skal rette sig efter folkets ting. Men over Folketinget står både vælgerne og Grundloven.

Vælgerne sammensætter Folketinget. Danmarks Riges Grundlov giver spillereglerne for, hvordan vi skal afgøre vores uenighed her i landet.

Folkestyre betyder ikke, at flertallet i Folketinget altid har ret. Efter Grundloven er det folket, som altid har ret, ikke Folketinget. Det er ganske praktisk, for vi kan udskifte Folketinget, men ikke det danske folk.

Både folk og Folketing skal rette sig efter Grundlovens spilleregler for, hvordan vi vedtager love og ændrer samfundets spilleregler.

Et flertal i Folketinget kan ikke skære i de rettigheder, som Grundloven giver borgerne.

Hvis borgernes rettigheder skal indskrænkes - må selve Grundloven ændres. Et flertal af vælgerne må selv stemme for ændringer, for at de kan træde i kraft.

MINDRETALSBEKYTTELSE

De fleste grundlove beskytter mindretal og kræver et særligt stort flertal for ændringer. Princippet er kendt fra de fleste foreninger. Vedtægter ændres for eksempel med 2/3's flertal, mens almindelige vedtagelser kræver almindeligt flertal.

Sådan er det også i mange lande, når grundloven skal ændres. I Norge, Sverige og Tyskland kan Grundloven kun ændres, hvis 2/3 af medlemmerne i parlamentet stemmer for ændringen. Et almindeligt flertal kan aldrig ændre Grundloven.

I Danmark skal en grundlovsændring reelt blot vedtages med almindeligt flertal i Folketinget og almindeligt flertal hos vælgerne.

Grundloven stiller derimod krav om en grundig behandling.

Et forslag til ændring af Grundloven skal først vedtages i Folketinget ved tre forskellige behandlinger som almindelige lovforslag. Herefter skal der være nyvalg til Folketinget, så vælgerne får mulighed for at diskutere Folketingets forslag til nye fælles spilleregler. Endelig skal grundlovsændringen vedtages igen af det nye Folketing og vedtages af vælgerne ved en folkeafstemning.

Ved denne folkeafstemning skal forslaget til grundlovsændring have flere ja-stemmer end nej-stemmer. Ja-stemmerne skal samtidig udgøre mindst 40 % af samtlige stemmeberettigede i Danmark. Hvis ja og nej står nogenlunde lige, skal man derfor regne med en stemmeprocent på 80. Ved folketingsvalg er stemmeprocenten altid over 80.

Da Danmark stemte sig i EF i 1972, deltog 90% af vælgerne i afstemningen. 57 % af alle stemmeberettigede vælgere stemte Ja, langt flere end de 40 %, som kræves ved grundlovsændring. Et andet spørgsmål er så, om lige så mange ville have stemt Ja, hvis det daværende fællesmarked - EEC, som det dengang blev kaldt - var blevet præsenteret som noget så vidtgående, at det krævede en ændring af Grundloven.

Med de traditionelt høje stemmeprocenter i Danmark indeholder kravet om 40 % af alle stemmeberettigede bag en grundlovsændring ikke den mindretalsbeskyttelse, som er kendt fra de fleste andre landes forfatninger.

Vi må derfor konkludere, at statsmagten i Danmark til syvende og sidst hviler på et almindeligt flertal blandt de danske vælgere. Et flertal af vælgere kan altid

lovgive mod et mindretal. Grundloven giver tilmed flertallet ret til også at ændre selve Grundloven.

Et flertal af vælgere kan med hjemmel i Grundloven indskrænke alle borgeres rettigheder efter samme Grundlov.

Selv demokratiet kan udhules eller afskaffes af et flertal. Det kan ske på demokratisk vis, hvis blot proceduren for grundlovsændringer overholdes.

Demokratiet kan helt lovligt afskaffe demokratiet.

Til gengæld er der ingen andre end flertallet af vælgerne, som kan begrænse folkestyret eller udhule borgernes rettigheder efter Grundloven.

MAGTADSKILLELSE

Både vælgere, Folketing, regering og domstole skal respektere Grundlovens regler. Ingen myndigheder kan lovligt sætte sig over Grundloven. Alle organer skal således respektere Grundlovens paragraf 3, som sikrer magtadskillelse mellem den lovgivende, udøvende og dømmende magt.

Den lovgivende magt består af regering og Folketing i forening. Folketinget er det vigtigste organ, enhver lov skal nemlig vedtages ved tre behandlinger i Folketinget. Regeringen kan vedtage bekendtgørelser og cirkulærer, men de skal have hjemmel i en lov vedtaget af Folketinget, og de kan altid ændres af et flertal i Folketinget. Hvad angår regering og Folketing er det rigtigt at sige, at der ikke er nogen over Folketinget.

Regeringen udnævnes efter indstilling fra et flertal i Folketinget og står til ansvar for Folketinget. Dronningen udnævner ikke en regering i strid med rådgivningen fra et flertal blandt de folkevalgte.

Folketinget kan til enhver tid udtale sin mistillid til regeringen med den virkning, at regeringen må træde tilbage eller udskrive nyvalg til Folketinget. Denne statsform kaldes parlamentarisme, og den har hersket i Danmark siden »systemskiftet« i 1901.

Før den tid blev der udnævnt regeringer, som havde flertal mod sig i Folketinget. Det var ikke mod Junigrundloven fra 1849, men mod Kongens vane med at udnævne regeringer imod Folketingets indstilling, at den radikale politiker Viggo Hørup i 1879 formulerede parolen: Ingen over og ingen ved siden af Folketinget.

UAFHÆNGIGE DOMSTOLE

Den dømmende magt var både dengang og nu placeret hos uafhængige domstole. Dommerne må ikke modtage instrukser fra regering eller Folketing om, hvordan de skal dømme i en konkret sag. Om den formelle uafhængighed også fører til reel magtadskillelse er en anden sag.

Rekrutteringen af dommere er meget skæv. De fleste dommere har en fortid hos den udøvende magt i Justitsministeriet. Dommerne er dermed præget af de afgørelser, de har været med til at træffe som embedsmænd.

Som embedsmænd i Justitsministeriet var de underlagt justitsministerens instruktions-beføjelse. De var forpligtede til at støtte deres minister. De tjente den udøvende myndighed. I Danmark ledes den udøvende myndighed af politisk ansvarlige ministre under ministeransvar. Embedsmænd har kun ret til at protestere mod åbenlyse lovbrud.

Når dommerne er udnævnt, tilhører de den dømmende myndighed. Her er der forbud mod at rette sig efter en politisk ansvarlig chef. Lige så korrekt det er at

rette sig efter ministeren, når man er ansat som hans tjener, lige så forkert er det at rette sig efter en minister, når man er ansat som uafhængig dommer.

Grundloven forlanger uafhængige dommere og beskytter deres uafhængighed mod vilkårlig afskedigelse. En dommer kan ikke fyres af regering eller Folketinget. Dommerne skal dømmе efter loven. For domstolene kan man ikke sige: ingen over og ingen ved siden af Folketinget.

GRUNDLOV OVER FOLKETINGET

Domstolene kan ikke rette i eller sætte sig over Folketingets love, men til loven hører også Grundloven, og den er over Folketingets love. Dommerne er forpligtede til at tilsidesætte love, hvis en lov bryder med Grundloven.³

Hvis Folketinget er utilfreds med en dom, kan de ikke ændre dommen. De kan ændre loven og dermed få andre domme næste gang. Men de kan ikke ændre en lov med tilbagevirkende kraft og fremkalde en anden dom end den, der er afsagt af den uafhængige domstol.

Hvis et flertal i Folketinget er utilfreds med Grundloven, må de fremlægge forslag om at ændre den. Folketinget kan ikke bryde Grundloven, selv om alle Folketingets medlemmer måtte være enige om det.

Magtadskillelsen betyder ikke, at domstolene dermed står over Folketinget. Domstole og Folketinget står ved siden af hinanden som adskilte myndigheder, der er bundet til den samme Grundlov. Begge myndigheder kan få deres vilkår ændret af vælgerne gennem en ændring af Grundloven.

Domstolene står over Folketinget i fortolkningen af, om Folketinget har rettet sig efter Grundlovens spilleregler. Men domstolene står under vælgerne og Folketinget i den forstand, at Folketing og vælgere kan ændre Grundloven og afskaffe for eksempel princippet om uafhængige domstole. Vælgerne kan også gøre de danske domstole til en del af en fælleseuropæisk domstol.

FOLKET OGSÅ BUNDET

I dansk folkestyre er det i sidste instans altid folket, som styrer. Folket er over Grundloven, som definerer samspillet mellem den lovgivende, udøvende og dømmende magt. Men selv folket må rette sig efter Grundloven, når vore fælles spilleregler skal laves om. Det står i Grundlovens paragraf 88, som lyder:

Grundlovens §88:

Vedtager Folketinget et forslag til en ny grundlovsbestemmelse, og regeringen vil fremme sagen, udskrives nyvalg til Folketinget. Vedtages forslaget i uændret skikkelse af det efter valget følgende folketing, bliver det inden et halvt år efter den endelige vedtagelse at forelægge folketingsvælgerne til godkendelse eller forkastelse ved direkte afstemning. De nærmere regler for denne afstemning fastsættes ved lov. Har et flertal af de i afstemningen deltagende og mindst 40 pct. af samtlige stemmeberettigede afgivet deres stemme for Folketingets beslutning, og stadfæstes denne af kongen, er den grundlov.

Kun på denne måde kan Grundloven laves om.

Vi er alle forpligtede til at benytte Grundlovens spilleregler, hvis vi vil ændre dem. Det er den eneste spilleregel, der binder os sammen som folk. At bryde den er at gøre oprør mod den lov og orden, som hersker i vort land.

Et nyvalgt medlem af Folketinget har ingen adgang til folketingsalen, før han eller hun har skrevet under på at ville holde Grundloven.

Samtlige Folketingets medlemmer har underskrevet en højtidelig erklæring, som giver Folketinget denne placering i vores samfund:

Ingen over og ingen ved siden af Grundloven.

Kapitel 2. Grundloven ingen garanti for gode love

VALGLOVEN

Grundloven bestemmer, at Folketinget skal sammensættes ved hemmelige valg. Hverken familie, kollegaer eller arbejdsgiver skal kunne se, hvordan vi stemmer. Det er helt og fuldt vores eget ansvar som vælgere. Vi har ret til, men er ikke forpligtede til at stemme ved valg til Folketing og kommunale råd.

I nogle lande sammensættes parlamentet ved valg i enkeltmandskredse, så den der får flest stemmer er valgt. Sådan har det også været i Danmark. Men Folketinget sammensættes nu ved forholdstalsvalg mellem forskellige lister. Grundloven nævner ikke partierne.

Efter valgloven fordeles pladserne i Folketinget mellem de politiske partier efter de stemmetal, som de opnår ved valgene.

Der er en spærregrænse nedadtil, som betyder, at et parti skal have mindst 2 % af de afgivne stemmer for at blive repræsenteret i Folketinget. Hvis et parti opnår 1,99 % af stemmerne, kan de alle gå tabt.⁴

For at opstille til Folketinget stilles krav om indsamling af underskrifter blandt vælgerne. Man skal indsamle det antal underskrifter, som et gennemsnitligt mandat kostede ved sidste folketingsvalg.

Det skal ske på en særlig blanket, som først underskrives af vælgeren. Derefter sendes den fra partiet til vælgerens folkeregister, der udsender blanketten til den underskrivende vælger, som så endelig skal sende den underskrevne blanket til partiet. Man skal også oplyse personnummer på blanketten.

Kan et parti eller en gruppe vælgere opfylde disse krav for opstilling af kandidater ved valgene, er der til gengæld frit slag til at prøve lykken ved valget. Vælgerne har altid mulighed for at bestemme den politiske sammensætning af Folketinget og dermed, hvem der skal danne regering.

VÆLGERNE KAN BESTEMME

Vælgerne har også indflydelse på, hvem der sidder i Folketinget for de forskellige partier. På stemmesedlen er partierne opført i alfabetisk rækkefølge efter deres partibogstav. Under hvert partinavn står et antal personnavne. Som vælgere bestemmer vi selv, om vi vil stemme på partiet eller personligt på en af de opstillede kandidater.

Listestemmer og personlige stemmer tæller lige meget i fordelingen af mandater mellem partierne. Men de personlige stemmer kan afgøre, hvem der kommer til at repræsentere partiet på tinge.

Partierne bestemmer selv, hvordan kandidaterne skal opstilles. Den ene yderlighed er en partiliste, hvor kandidaterne er nummererede af partiet og vælges i den rækkefølge, de står opført på stemmesedlen. En anden mulighed er sideordnet opstilling, hvor det alene er de personlige stemmer, som afgør valgrækkefølgen.

Kandidater kan også opstilles kredsvis sideordnet. Det giver et forspring til de kandidater, der opstilles i de største kredse. De får dermed en større andel af listestemmerne end de kandidater, der er opstillet i små kredse. Kendte navne kan bryde en partiliste og give valg i mindre kredse.

I praksis har partierne ganske god kontrol med, hvem der opstilles i de såkaldte sikre kredse. Det er svært at få valgt kandidater med standpunkter, som afviger væsentligt fra partiledelsens. I de senere år er sideordnet opstilling dog blevet mere og mere almindelig. Socialdemokratiet har haft den siden 1971, hos De Radikale blev den indført overalt i 1994, og også i de øvrige partier vinder denne opstillingsform frem. SF og Enhedslisten er ene om at anvende partiliste.

Grundloven giver ikke garanti for, at Folketinget rent faktisk sammensættes i overensstemmelse med de anskuelser, der gør sig gældende blandt vælgerne. Men Grundloven giver alle anskuelser ret til at opstille til valg og blive repræsenteret i Folketinget.

På tilsvarende vis giver Grundloven ikke garanti for, at de valgte vedtager kloge love eller love, som gavner dem, der har valgt dem. Grundloven er blot en spilleregulering, som garanterer, at der ikke vedtages nogen lov af et mindretal i Folketinget. Grundloven sikrer, at statsministeren eller en domstol ikke kan begynde at lovgive i stedet for et flertal i Folketinget.

LOVE SKAL BEHANDLES 3 GANGE

Grundloven giver et flertal i Folketinget mulighed for at ændre enhver tidligere vedtaget lov og vedtage alle håndte nye love, hvis loven holder sig inden for Grundlovens rammer. Grundloven fastsætter også spilleregler for loves vedtagelser, herunder det vigtige formkrav om tre behandlinger i selve folketingsalen.

En lov kan aldrig binde en dansker, hvis den kun har været gennem 2 behandlinger i Folketinget. Der skal være 3 forskellige vedtagelser, og der skal gå et antal dage mellem de forskellige behandlinger, for at en lov kan blive gyldig i Danmark. De 3 behandlinger skal sikre, at vi som vælgere også kan blande os i lovgivningen imellem valgene og for eksempel møde i deputation i det folketingsudvalg, som sagsbehandler lovforslaget.

Grundlovens § 41

Stk. 1. Ethvert medlem af folketinget er berettiget til at fremsætte forslag til love og andre beslutninger.

Stk. 2. Et lovforslag kan ikke endeligt vedtages, forinden det tre gange har været behandlet i folketinget.

Stk. 3. To femtedele af folketingets medlemmer kan overfor formanden begære, at tredje behandling tidligst finder sted tolv søgnedage efter forslagens vedtagelse ved anden behandling. Begæringen skal være skriftlig og underskrevet af de deltagende medlemmer. Udsættelse kan dog ikke finde sted, forsåvidt angår forslag til finanslove, tillægsbevillingslove, midlertidige bevillingslove, statslånslove, love om meddelelse af indfødsret, love om ekspropriation, love om indirekte skatter samt i påtrængende tilfælde forslag til love, hvis ikrafttræden ikke kan udsættes af hensyn til lovens formål.

Stk. 4. Ved nyvalg og ved folketingsårets udgang bortfalder alle forslag til love og andre beslutninger, der ikke forinden er endeligt vedtaget.

Når Folketinget vedtager lovene på vegne af vælgerne, taler man om repræsentativt demokrati. De folkevalgte repræsenterer os og får mandat til at lovgive mellem valgene, mens vi til gengæld som vælgere kan skifte dem ud på valgdagen.

DIREKTE DEMOKRATI

Der er også elementer af direkte demokrati i den danske Grundlov. Love kan sendes til folkeafstemning og vedtages eller forkastes direkte af vælgerne. Når en lov er vedtaget af et flertal i Folketinget, kan en tredjedel af Folketingets medlemmer begære folkeafstemning om et lovforslag. Så er det op til vælgerne at afgøre, om Folketingets lov skal træde i kraft.

Folkeafstemningen udskrives efter Grundlovens paragraf 42, som bestemmer, at et lovforslag vedtaget af Folketinget er endeligt vedtaget, medmindre det forkastes af et flertal af vælgere, som samtidig udgør mindst 30 % af alle stemmeberettigede. På den måde kan et lovforslag vedtages ved folkeafstemning, hvor ingen vælgere har stemt for lovforslaget, men hvor modstanderne kun samlede 29,99 % af de stemmeberettigedes krydser for et nej.

Grundloven favoriserer det repræsentative demokrati frem for det direkte demokrati. Men er der virkelig modstand mod et lovforslag, kan vælgerne forkaste Folketingets lovforslag, som det skete med jordlovene i 1963.

Grundloven beskytter et flertal i vælgerkorpset, som i den pågældende sag er i mindretal i Folketinget. Det er ikke nogen stærk beskyttelse, men den er der og kan medvirke til, at Folketingets flertal hele tiden må vurdere risikoen for at komme i mindretal ved en folkeafstemning. Dermed bliver de mere lydhøre over for ønsker, som vælgerne giver udtryk for gennem indlæg i aviser og på møder.

Det er ikke enhver lov, der kan sendes til folkeafstemning. Forslag til finanslove, tillægsbevillingslove, midlertidige bevillingslove, statslånslove, normeringslove, lønnings- og pensionslove, love om meddelelse af indfødsret, love om ekspropriation, love om direkte og indirekte skatter, samt love til gennemførelse af bestående traktatmæssige forpligtelser kan ikke sendes til folkeafstemning.

SKAL RESPEKTERE FRIHEDSRETTIGHEDERNE

Folketinget kan ikke vedtage hvad som helst. Nye love skal holde sig inden for Grundlovens rammer og respektere de rettigheder, vi som borgere har efter Grundloven.

Folketinget kan ikke vedtage love, som indfører censur, for Grundloven garanterer ytringsfrihed. De kan ikke afskaffe den private ejendomsret eller retten til at danne foreninger og holde offentlige møder. For Grundloven garanterer ejendomsret, forenings- og forsamlingsfrihed.

Folketinget kan ikke ændre Folketingets forretningsorden med en bestemmelse om, at et lovforslag kun skal behandles to gange for at blive lov. Det ville bryde Grundlovens krav om 3 behandlinger i salen.

Folketinget kan heller ikke lave om på magtens fordeling mellem lovgiver og domstole og for eksempel bestemme, at visse typer af lovovertrædelser ikke kan prøves ved domstolene. Juristerne taler om, at de materielle rettigheder i Grundloven gælder ubetinget. De kan heller ikke fjernes ved at overlade beføjelser til internationale organisationer. 5

Vores ret til at blande os mellem de forskellige lovbehandlinger og mindretallets ret til at fordre folkeafstemning kan ikke begrænses af et flertal i Folketinget.

Hvis love skal vedtages anderledes end ved de 3 behandlinger, som Grundloven foreskriver, eller hvis muligheden for at begære et lovforslag udsat til efter nyvalg til Folketinget eller muligheden for at få et lovforslag til folkeafstemning, skal begrænses, må Folketinget først foreslå en formel ændring af Grundloven efter reglerne i Grundlovens § 88.

Grundloven garanterer ikke retfærdighed, men en åben og demokratisk behandling af de love, der skal gælde i Danmark.

Kapitel 3. Samarbejde godkendes i Folketinget

REGERINGEN FORHANDLER

I dag bestemmer Grundloven, at kongen handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender. Med kongen menes regeringen, fordi den danske monark ikke længere har en selvstændig politisk rolle. Uden Folketingets samtykke kan regeringen ikke foretage nogen handling, der forøger eller indskrænker rigets område, eller indgå nogen forpligtelse, til hvis opfyldelse Folketingets medvirken er nødvendig, eller som iøvrigt er af større betydning.

Grundlovens § 19

Stk. 1. 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 iøvrigt er af større betydning. Ejheller 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.

FOLKETINGET GODKENDER

Hvis Folketingets medvirken er nødvendig efter gennemførelsen, må regeringen gå i Folketinget, før de siger ja til en international aftale. Regeringen forhandler og indgår aftalerne med andre lande og internationale organisationer. Regeringerne godkender - »ratificerer« - aftalerne, men de skal først have lov til det af Folketinget. Aftalerne skal forelægges for Folketinget for at være gyldigt indgået af regeringen. Folketinget skal give sit samtykke.

Denne bestemmelse skyldes, at det vil være ret upraktisk, hvis regeringen forpligtede Danmark til en bestemt handling, som Folketinget derefter nægtede at indføre som dansk lov.

FOLKETINGET STÅR FRIT

En international aftale binder kun den danske regering, aldrig Folketinget. Folketinget kan altid frit beslutte, om det vil rette sig efter en international aftale eller ej.

Sådan er det ikke i alle lande. I nogle lande har man indført en særlig bestemmelse i forfatningen, som gør det muligt at erstatte nationale love med internationale regler, uden de først skal oversættes til national lov gennem vedtagelser i parlamentet.⁶ I disse lande bliver det særlig vigtigt, at regeringen forelægger sine planer om indgåelse af internationale aftaler for parlamentet, inden landet bliver forpligtet. Men det er også vigtigt i Danmark, for det ser ikke godt ud, når en regering giver et ja til noget, som den senere må trække tilbage.

Reglen om at forelægge alle aftaler, hvor Folketingets medvirken er nødvendig, er en begrænsning af regeringens handlefrihed i udenrigspolitiske spørgsmål. Men selv om regeringen har forelagt en sag for Folketinget, og Folketinget har vedtaget den internationale aftale gennem de to krævede behandlinger, gør det ikke i sig selv aftalen til en lov, som binder danske borgere.

Indholdet i aftalen kan først binde danske borgere, når Folketinget har vedtaget en lov med det ønskede indhold ved tre behandlinger i Folketinget efter den helt almindelige procedure for loves vedtagelse. Det står til enhver tid Folketinget frit at ændre lovens indhold, selv om en sådan ændring måtte bringe Danmark i konflikt med de øvrige underskrivere af den internationale aftale.

En gennemførelseslov kan nøjes med at henvise til den internationale aftale og sætte den i kraft. Loven kan også indeholde straffebestemmelser, som gør det muligt for myndighederne at retsforfølge borgere, der bryder med indholdet i den internationale aftale.

HVIS IKKE GRUNDLOVEN ÆNDRES

Hvis regeringen ønsker at give andre lande garanti mod Folketingets eventuelle ændringer af indgåede forpligtelser, må de forelægge forslag herom som et forslag om at ændre selve Grundloven. For kun en ændret Grundlov kan muliggøre, at internationale aftaler forpligter danske borgere direkte uden Folketingets medvirken. Kun en grundlovsændring kan afskære et kommende Folketing fra at ændre i en tidligere vedtaget lov.

Ellers står det Folketinget frit at ændre i enhver lov, uanset hvad regeringen måtte have forpligtet landet til i internationale forhandlinger. Man kan diskutere, om det ikke er rimeligt for eksempel at gøre Den europæiske Menneskerettighedskonventions menneskerettigheder til en automatisk del af dansk lovgivning. I dag kan Folketinget frit skære i de europæiske menneskerettigheder, medmindre den danske Grundlov beskytter de samme rettigheder.

Den europæiske Menneskerettighedskonvention beskytter nu danskerne, fordi Folketinget har vedtaget en lov med Den europæiske Menneskerettighedskonventions paragraffer.⁷ Højesteretspræsident Niels Pontoppidan har i et interview i Weekendavisen luftet muligheden for, at Højesteret af sig selv vil tage hensyn til retsudviklingen omkring menneskerettighederne.

Men i dag får internationalt samarbejde kun retslig gyldighed i Danmark gennem Folketingets love.

Kapitel 4. Drømmen om en verden i fred

Regeringen fører udenrigspolitik. Folketinget lovgiver. Ingen udenrigspolitisk beslutning eller aftale kan ændre på Folketingets suveræne ret til at lovgive inden for Grundlovens rammer. Sådan er den danske Grundlov konstrueret, hvad enten man kan lide det eller ej.

Det forekom upraktisk, konservativt og gammeldags for mange af dem, der var med i modstandsbevægelsen mod Nazityskland og ønskede sig et effektivt internationalt samvirke, der kunne gribe ind mod nye tusindårsriger eller andre trusler mod demokratierne.

FOLKEFORBUNDET OG FN

I mellemkrigstiden havde landene samarbejdet i Folkeforbundet, men samarbejdet hindrede ikke, at den demokratiske republik i Spanien blev gjort til et diktatur. General Franco tog magten, uden at demokratierne greb ind. Folkeforbundet kunne heller ikke hindre, at Tyskland overfaldt sine naboer og forgreb sig mod jøder og andre medborgere i Tyskland selv.

Derfor drømte mange om, at det efter krigen skulle lykkes at få et stærkt FN, som kunne forsvare landenes selvstændighed og menneskerettighederne mod overgreb. Mange var parat til at give FN overstatslige beføjelser til at gribe ind for at værne om international lov og ret.

EUROPABEVÆGELSEN

Allerede i mellemkrigstiden var der opstået en paneuropæisk bevægelse, som virkede for europæisk samling. Men der var mere tale om en sammenslutning af stater for at skabe fred end det retsfællesskab, der kendetegner dagens EU. Indenrigspolitikken var ikke med. Et europæisk parlament skulle sammensættes fra de nationale parlamenter, og ikke ved direkte valg.

Tilslutning til en europæisk føderation blev ikke diskuteret så meget i Danmark. Stifteren af Den Pan Europæiske Bevægelse, grev Richard Coudenhove-Kalergi sendte således et spørgeskema til de forskellige parlamenter i 1946, hvor han bad om tilslutning til en europæisk føderation inden for FN's rammer.⁸

I Danmark fik tanken kun støtte fra 10 % af Folketingets medlemmer - 15 af 150 og fra 13 af 77 Landstingsmedlemmer, det vil sige 16 %.

I Frankrig var der et flertal på 301 af 598 medlemmer. Italien havde flertal på 342 af 554.⁹

Europæiske føderalister var sammensluttet i foreningen »Den europæiske Union af føderalister« - EUF. Men de ønskede ikke en særlig europæisk stat. I EUF-statuttens § 2 slås til lyd for et europæisk forbund som en del af en verdensføderation.¹⁰

Den ledende italienske føderalist og senere medlem af EU-Kommissionen og forfatter til Europa-Parlamentets første forfatnings-udkast, Altiero Spinelli og andre føderalister foreslog efter krigen indkaldelse af en forfatningsgivende rigsdag, som skulle lave udkast til en forfatning med en fælles folkevalgt forsamling.

I forsamlingen skulle hvert land være repræsenteret med 2 delegerede pr. million indbyggere. Ingen lande skulle have færre end 6, og ingen over 40.

Forbunds niveauet skulle beskæftige sig med udenrigspolitik, forsvar og menneskerettigheder. Det skulle koordinere produktionsmetoderne, særligt i basisindustrien, harmonisere økonomi og socialpolitik, samt øge produktiviteten på alle områder.

Men ikke engang her, i det mest idealistiske manifest for de europæiske føderalister, tales der om fælles lovgivning.

Et forslag om fælles mønt er derimod blandt de oprindelige ideer.¹¹

BREV FRA »EEN VERDEN«

Der var også folk i Danmark, som tænkte på behovet for et stærkere internationalt samarbejde efter krigen, blandt dem en række medlemmer af den idealistiske forening »Een Verden«. På deres årsmøde den 19. marts 1950 besluttede de at rette henvendelse til Grundlovskommissionen, som var nedsat til at forberede en ændring af Danmarks Grundlov.

I forfatningskommissionens betænkning indgår derfor et brev fra Een Verden, underskrevet af den radikale modstandsmand og senere aktive i fredsbevægelsen, professor Poul Brandt Rehberg.

»Til Grundlovskommissionen, Rigsdagen, Christiansborg, K.« Sådan indleder Landsforeningen Een Verden en henvendelse til Grundlovskommissionen den 6. september 1951, hvor man minder om en tidligere fremsendt landsmødeudtalelse fra 19. marts 1950.

»Een Verden's landsmøde afholdt i Odense den 19. marts 1950 udtaler, at vi ser med bekymring på den alvorlige storpolitiske udvikling i verden og kræver af regering og rigsdag, at man fra dansk side i de Forenede Nationer støtter forslag, der tilsigter at styrke denne institutions autoritet, selv om dette måtte ske på bekostning af visse af enkeltstaternes suverænitet.

For at der ikke kan være tvivl om den forfatningsmæssige berettigelse af en sådan stillingtagen, foreslår vi, at der ved den kommende forfatningsændring i grundlovens § 18 (den nuværende § 19) tilføjes følgende stykke:

'Med Rigsdagens samtykke kan Kongen indgå forpligtelser, hvorved hidtidige suverænitetsrettigheder begrænses gennem anerkendelse af en overstatslig myndighed'«.

Een Verden nøjedes ikke med at skrive til Grundlovskommissionen, men afholdt også selv folkeafstemninger:

»Hvor vi ved direkte afstemning blandt samtlige beboere i en kommune lader befolkningen afgive direkte svar på den stilling til vor mundialiseringserklæring¹² på en stemmeseddel som vedlagte, hvor vi fremhæver mundialiseringserklæringens punkt 5, der lyder:

»Vi opfordrer regering og rigsdag til at drage omsorg for, at der ved en kommende grundlovsændring gennemføres en sådan ændring af grundlovens § 18, at Kongen med Rigsdagens samtykke kan indgå forpligtelser, hvorved hidtidige suveræne rettigheder begrænses gennem anerkendelse af overstatslig myndighed«.

Sådanne mundialiseringsafstemninger har vi ladet afholde i foreløbig 3 kommuner, og vi fortsætter med arbejdet. I alle kommuner gav mellem 70 og 80 % af vælgerne tilslutning til vore ideer.

Vi anmoder kommissionen om at tage disse ønsker i betragtning ved dens gennemgang af nævnte paragraf.«

Brevet fra Een Verden blev fremdraget under Folketingets behandling af Grundloven. DKP's formand Aksel Larsen havde kraftigt kritiseret forslaget til den nye Grundlovs § 20 og efterlyst ophavsmanden. Den senere undervisningsminister Jørgen Jørgensen fra den radikale højborg i Lejre-kredsen meldte sig som en af støtterne og henviste udtrykkeligt til forfatningskommissionens betænkning, hvor repræsentanter for landsorganisationen »Een Verden« opfordrede forfatningskommissionen til at tage spørgsmålet op.¹³

DEN KOLDE KRIG

Baggrunden for brevet var alvorlig nok. Et »jerntæppe« var trukket gennem Europa. Berlin blev blokeret. Tjekkoslovakiet fik en kommunistisk regering i 1948. Den 17. marts 1948 indgik Frankrig, Storbritannien og Benelux-landene, Bruxelles-pagten, der nu hedder Vestunionen - WEU. USA var slået ind på inddæmningens politik. NATO-pagten blev skabt for at standse Sovjet, der havde fået egne atomvåben.

Den 5. maj 1949 dannedes Europarådet med en europæisk ministerkomité og en parlamentarisk forsamling i Strasbourg.

I denne efterkrigstid frygtede man, at det igen kunne blive krig. Gode folk i hele verden slog til lyd for et stærkt FN og for nye former for internationalt samarbejde, som kunne indebære begrænsninger i de enkelte nationers suverænitet.

Een Verden taler direkte om at begrænse hidtidige suveræne rettigheder gennem anerkendelse af en overstatslig myndighed. Men det er »inden for de Forenede Nationer« og dermed en styrkelse af FN-systemet, man taler om.

Det er en verdensomspændende myndighed, det globale FN, som man ønsker at give overstatslige beføjelser. Ikke en regional sammenslutning af lande, som det senere EF. I Een Verdens vedtægter hedder det udtrykkeligt: »Landsforeningen har til Formaal i Overensstemmelse med Verdensorganisationens Program at virke for Oprettelse af en Verdensregering med et Verdensparlament med Monopol paa Vaabenfremstilling, valgt paa demokratisk Grundlag.« (Paragraf 3).

Hvor man i programmet taler om en verdensregering siges det: »verdensregeringen må ikke blande sig i landenes indre anliggender.«¹⁴

Krigens afværgelse og fredens sikring er det primære motiv til at ønske en modernisering af Danmarks Grundlov, så man ikke skal igennem en tidskrævende grundlovsændring for at få styrket FN, hvis lejligheden skulle melde sig.

Kapitel 5. Politisk samling i Vesteuropa

Danmark var ikke det eneste sted, hvor der blev tænkt nye tanker om internationalt samvirke. I Frankrig var der en velstående forretningsmand, som havde haft vigtige offentlige opgaver under de to verdenskrige. Han havde også

været ansat i Folkeforbundet, som var mellemkrigstidens navn for det, vi i dag kender som FN.

JEAN MONNET

Under 2. verdenskrig havde den franske cognachandler Jean Monnet samordnet de allieredes tonnager og virket for de materielle betingelser for, at de allierede kunne vinde over Hitler-Tyskland.

Efter krigen skulle Monnet igen sælge cognac, men han lod sig ansætte som chef for den franske regerings plankommissariat.

I en lille bygning i rue de Martignac over for Sainte-Clotilde kirken i Paris udtænkte han og hans medarbejdere nu tanker om den fremtidige organisering af Europa.

Jean Monnets kongstanke var, at krig mellem Frankrig og Tyskland kun kunne undgås, hvis de to lande sluttede deres arnesteder for krig sammen i et overstatsligt fællesskab.

Dengang blev krudt og kugler skabt i sværindustrien. Råvarerne hed kul og stål. Netop derfor var det kul- og stålproduktionen i de to lande, som Jean Monnet først ønskede sammensluttet.

Motivet hos Jean Monnet var delvis det samme som hos Een Verden: Fred. Særligt i Frankrig og Tyskland måtte det være et stærkt ønske efter to dræbende verdenskrige og talrige andre sammenstød på slagmarkerne, som havde kostet millioner af menneskers liv. Aldrig mere skulle unge i krig for at myrde. Nu skulle de virke fredeligt sammen. Krigen skulle én gang for alle gøres umulig ved at sammensmelte krigens smeltedigler.

Monnets idé var at skabe en »overstatslig myndighed«, der var hævet over de enkelte nationalstater.

Monnet var parat til at skabe den overstatslige myndighed også mellem Frankrig og Tyskland, alene. Det var ønskeligt, at Italien og Benelux-landene sluttede sig til idéen, men ikke nødvendigt.

KUL- OG STÅLUNION

Monnet fik den franske udenrigsminister Robert Schuman til at lægge navn til de overstatslige tanker, og det lykkedes at få alle seks lande med i Den Europæiske Kul- og Stålundion.

Initiativet blev offentliggjort med den såkaldte Schuman-erklæring den 9. maj 1950. Den dag fejres nu overalt i EU som Unionens fødselsdag. Her fødtes det fællesskab, som siden blev til det, vi nu kender som EU.

Den europæiske kul- og stålindustri skulle ledes af en fælles overnational myndighed, som kom til at hedde »Den høje Myndighed«, forløberen for nutidens EU-Kommission. Den høje Myndighed havde stærke overnationale beføjelser og kunne gribe direkte ind i kul- og stålfabrikkernes prisfastsættelse.

Den høje Myndighed kunne sikre fri konkurrence mellem de forskellige landes fabrikker og se til, at statstilskud ikke forvred konkurrencen. Der var også bestemmelser om billige lån til stålarbejdere og regler for de ansattes medindflydelse. I sandhed et fredsprojekt bygget ovenpå de fabrikker, som leverede kanonerne til franskmændenes og tyskernes gensidige ødelæggelse af hinanden.¹⁵

PLAN OM FÆLLES FORSVAR

Fredsprojektet blev ledsaget af planer for ny oprustning. Særlig USA pressede på for at få Vesttyskland inddraget i den vestlige alliance til bolværk mod

kommunismen. For lande, der netop havde været besat af Tyskland, var tanken om tysk genoprustning vederstyggelig. Monnet var i modsætning til de fleste franskmænd helt på linje med USA.

Efter kul og stål skulle militæret sluttes sammen. Der blev udarbejdet forslag til en europæisk forsvarspagt, EDC, efter den engelske forkortelse: European Defence Community. EDC kaldtes også »Pleven-planen« efter navnet på den franske forsvarsminister, som lagde navn til forslaget. Det var igen Frankrigs udenrigsminister Robert Schuman, som fremlagde udspillet efter Monnets skabelon, men forslaget faldt ved en afstemning i den franske nationalforsamling i 1954.

Et flertal i den franske nationalforsamling var ikke indstillet på et ligeberettiget samarbejde med det Tyskland, som netop havde tabt 2. verdenskrig. Frankrig var endnu en verdensomspændende kolonimagt, mens tyskerne slikkede sårene og tog fat på den økonomiske genopbygning.

Den tyske genoprustning kom i stedet til at finde sted gennem Den Vesteuropæiske Union, som blev oprettet i 1948, og siden gennem NATO. »Bruxelles-traktaten« startede som en militær alliance mellem England, Frankrig og Benelux-landene. Alliancen tog navnet Den Vesteuropæiske Union fra 1954, og Vesttyskland blev medlem den 9. maj 1955.

Forsvarsplanen skulle have været ledsaget af en plan for et (udenrigs)politisk fællesskab som det tredje led i Kalergis drøm om en europæisk føderation. »Fouchet«-planens politiske fællesskab led ligeledes skibbrud.

Kul og stål, forsvar og udenrigspolitik indgik i hans tanker.¹⁶

Det var først med dannelsen af EF - efter den danske Grundlovs tilblivelse - at føderalismens fader grev Coudenhove-Kalergi udviklede mere vidtgående samarbejdsønsker om en rigtig forbundsstat. Den dukker op på femte sidste side i hans store erindringsbog, men her nævnes heller intet om, at overnationale embedsmænd i Bruxelles skal kunne lovgive i stedet for folkevalgte i de nationale parlamenter.¹⁷

Ideerne til vore dages EU kan ikke findes hos føderalismens pionerer¹⁸, hverken i Kalergis eller Jean Monnets erindringer. Dengang var det forsvaret af Vesten, som stod i forgrunden, og enkelte drømte om en fremtidig demokratisk forbundsstat baseret på et folkevalgt parlament.¹⁹

Kul- og Stålunionen var en almindelig traktat mellem selvstændige lande, som automatisk bringes til ophør 50 år efter oprettelsen, mens den senere EØF-traktat i modsætning hertil blev indgået for evig tid.

Kapitel 6. Sådan fik vi undtagelsesbestemmelsen i § 20

Forsvarsspørgsmål indgik stærkt i tankerne hos de danske politikere, som skrev på en ny grundlov. Der var i Danmark blevet nedsat en særlig grundlovskommission den 9. februar 1946. Kommissionen afgav beretning den 29. januar 1953, og som bilag 6 fulgte et responsum²⁰ af den unge Århus-professor, dr. jur. Max Sørensen som underviste i statsret og folkeret. Det var den radikale partileder Bertel Dahlgaard, som fik statsminister Erik Eriksen til at skaffe responsummet, fremgår det af et postkort i Erik Eriksens arkiver.

Max Sørensen var en stærk tilhænger af FN og internationalt samarbejde. Han fulgte også med i de europæiske enhedsbestræbelser, og han foreslog, at man

i den nye grundlov indsatte en særlig bestemmelse, der kunne benyttes til at overlade »beføjelser til internationale organer«.

Som eksempler nævnte han det europæiske kul- og stålsamfund (Schuman-planen) og det europæiske forsvarssamfund (Pleven-planen).²¹ Max Sørensen begrundede sit forslag med, at man havde indført en tilsvarende bestemmelse i den nye franske forfatning fra 1946. Her hed det: »Under forbehold af gensidighed indvilliger Frankrig i de begrænsninger af suveræniteten, som er nødvendige til fredens organisation og forsvar.«²²

INTERPARLAMENTARISK UNION

Repræsentanter for de nationale parlamenter mødtes indimellem og udvekslede erfaringer i Den interparlamentariske Union. Herfra kom der nu støtte til Max Sørensens forslag.

Bestyrelsen for »Dansk interparlamentarisk Gruppe« henvendte sig 23. september 1952 med en resolution fra Den interparlamentariske Unions kongres i Bern i Schweiz 28. august til 2. september 1952.

Her havde Belgien, Italien, Libanon og Tyrkiet fremlagt en resolution, som var vedtaget med 219 stemmer mod 46, medens 111 afholdt sig fra at stemme:

»I betragtning af at et nærmere samarbejde mellem nationer med demokratisk styreform vil betyde en styrkelse af verdensfredens stabilitet,

at det vil kræve visse ofre og visse kompensationer gennem en delvis opgivelse af suveræniteten, dersom et sådant samarbejde skal have sin fulde virkning,

at man derfor bør opmuntre til oprettelsen af fælles autoriteter, hvortil en vis myndighed kan overføres, idet hvert land alligevel bevarer det størst mulige antal af de rettigheder, der er knyttet til suveræniteten,

anbefaler Den interparlamentariske Unions 41. kongres, at hver enkelt delegation i sit eget land påtager sig at arbejde for tilpasning af de forfatningsmæssige love med det formål at gøre deltagelse i det internationale samarbejde så effektiv som muligt både fra det politiske, det økonomiske og det kulturelle synspunkt.«

De danske deltagere stemte for opfordringen og opfordrede nu statsminister Erik Eriksen til at lade spørgsmålet indgå i forfatningskommissionens overvejelser.

Formålet er stadig fred, her formuleret som »verdensfredens stabilitet«. Muligheden for at kunne begrænse de enkelte staters suverænitæt til fordel for »fælles autoriteter« var allerede med i forfatningskommissionens overvejelser.

MAX SØRENSENS FORSLAG

Max Sørensen havde som konsulent for forfatningskommissionen selv formuleret et forslag til ny paragraf, der skulle lyde således:

»De beføjelser, som efter denne grundlov tilkommer rigets myndigheder, kan i nærmere bestemt omfang ved lov overlades til internationale organisationer, oprettet ved gensidig overenskomst med fremmede lande.

Når et lovforslag herom er vedtaget, kan en trediedel af folketingets medlemmer senest 14 dage efter forslaget's endelige vedtagelse kræve, at det først indstilles til kongelig stadfæstelse, når nye valg til folketinget (rigsdagen) har

fundet sted, og forslaget påny er vedtaget af den derefter sammentrædende rigsdag.«

Den endelige § 20 kom til at lyde således:

»Stk. 1 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, med 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.«

Der er markant forskel på Max Sørensens forslag og den endelige tekst.

Max Sørensen ville gøre det let at overlade beføjelser. Max Sørensens forslag krævede almindeligt flertal i Folketinget med mulighed for, at en tredjedel af Folketingets medlemmer kunne få skubbet beslutningen til efter nyvalg til Folketinget. Forfatningskommissionen ville gøre det svært og forlangte 5/6 flertal i Folketinget eller folkeafstemning.

Max Sørensen ville overlade beføjelser til »internationale organisationer«. Det indsnævredes til »mellemfolkelige myndigheder, der er oprettet ved gensidig overenskomst med andre stater til fremme af mellemfolkelig retsorden og samarbejde«.

Der skete også en anden ændring mellem grundlovsudkastet den 22.12.1952 og udkastet 23.01.1953.

I den sidste udgave er det altomfattende begreb: »De beføjelser, som efter denne grundlov tilkommer rigets myndigheder« reduceret til »Beføjelser, som efter denne grundlov.«. Det er altså ikke alle, men kun nogle af beføjelserne, som kan overlades.

Grundlovens paragraf 20 blev kun behandlet på ganske få af de ialt 23 møder, som blev holdt i Forfatningskommissionens 5. udvalg.²³

BERTEL DAHLGAARD

Det er særlig lærerigt at studere de håndskrevne tilføjelser, bemærkninger og understregninger i Bertel Dahlgaards arkivalier i Rigsarkivet.

Den radikale partileder Bertel Dahlgaard vurderer særligt, om den nye grundlov kan bruges til at overlade mere kompetence til NATO, end Det radikale Venstre bryder sig om.

Referaterne viser afstand mellem den unge Århus-professor, der underviste i international organisation og havde studeret nymodens overstatslige træk i Schuman- og Pleven-planen, og medlemmerne i forfatningskommissionen, der var mere tiltrukket af fred, Norden og FN.

Det er kun i embedsmænds indlæg og ministertaler, man støder på Kul- og Stålonionen. De folkevalgte er i en anden virkelighed.

I Max Sørensens udkast fra 18. maj 1952 har Bertel Dahlgaard understreget, at de internationale organisationer skal være oprettet ved gensidig overenskomst med andre stater. Dahlgaard tilføjer, at målet skal være »Til fremme af

international retsorden og samarbejde«, og at det skal besluttes med »Tilslutning af 4/5 af Rigsdagen.«

Noteringen må være foretaget på det 4. møde, som omtales i bogens indledning, inden han på det 5. møde skærpede kravet og forlangte 5/6 flertal eller folkeafstemning.

Bertel Dahlgaard er den reelle grundlovsfader for 1953-grundloven. Det var ham, der holdt Erik Eriksen som statsminister for at kunne få den vedtaget. Og det var Bertel Dahlgaard, som fik ideen med at sammenkoble grundlovsændringen og tronfølgeloven, så tilliden til prinsesse Margrethe kunne få Grundloven op over de nødvendige 45 % tilslutning i befolkningen.

ERIK ERIKSEN

I Venstre-statsminister Erik Eriksens forelæggelsestale blev Kul- og Stålunionen nævnt som et eksempel:

»Hovedformålet med kommissionens arbejde har været at sikre rigsdagen den størst mulige indflydelse på landets udenrigspolitik. Det hedder derfor i forslaget, at rigsdagens samtykke skal kræves til enhver handling, der forøger eller indskrænker rigets område, og til enhver forpligtelse, hvis opfyldelse kræver rigsdagens medvirken, eller som iøvrigt er af større betydning. Endvidere foreslås det udenrigspolitiske nævn grundlovsfæstet. Med disse bestemmelser er rigsdagens og dermed befolkningens indflydelse på landets udenrigspolitik udvidet betydeligt i forhold til den gældende grundlov.

Endvidere hedder det i forslaget, at kongen kun kan anvende militære magtmidler mod en fremmed stat, såfremt den angriber riget eller danske styrker. Beslutningen herom skal straks forelægges for rigsdagen. Skulle vore forpligtelser i henhold til FN-pagtens eller andre mellemfolkelige overenskomsters bestemmelser om kollektivt selvforsvar medføre, at vi må stille militære styrker til rådighed ved et fredsbrud andetsteds i verden, kan dette efter forslaget kun ske med rigsdagens samtykke.

Det mellemfolkelige samarbejde har i årene under og efter den anden verdenskrig gennemgået en stærk udvikling. Det er blevet stadig mere klart, at forholdene i det enkelte land nu beror på begivenhederne i den øvrige verden. Vi har derfor været vidne til et stadig mere omfattende samvirke mellem staterne. I konsekvens heraf er der opstået mellemfolkelige organisationer, som tillægges beføjelser, der hidtil har været dele af de enkelte staters nationale suverænitet.

Sådanne organisationer kan Danmark efter den gældende grundlov ikke tilslutte sig. Det må imidlertid anses for ønskeligt, at også vi - i lighed med, hvad tilfældet er i flere nyere vesteuropæiske forfatninger - får mulighed for at gå ind i et sådant videregående mellemfolkeligt samarbejde, uden at der hertil skal kræves grundlovsændring. Et land som Danmark vil altid være interesseret i et udvidet mellemfolkeligt samarbejde på lige fod.

Som eksempel på et sådant udvidet samarbejde kan jeg nævne Schumanplanen. Efter denne er det henlagt til en overstatslig myndighed at fastsætte regler for produktion og salg af kul og stål indenfor deltagerlandene, Beneluxgruppen, Frankrig, Italien og Vesttyskland. Man kan også tænke sig, at der indenfor det nordiske samarbejde opstår behov for en udvidelse af fællesområdet i den nævnte retning.«²⁴

VENSTRE OG KONSERVATIVE

Den konservative rektor Karl Olsen talte om »folkenes sikkerhed og fredens bevarelse«.25 Karl Olsen var ivrigt medlem af Europabevægelsen, men nævnte ikke engang Kul- og Ståunionen i sin tale.

Elgaard, Venstre, henviste til FN, Europarådet, Atlantpagtrådet, OEEC, UNESCO o.s.v., men nævner heller ikke Kul- og Ståunionen.

AKSEL LARSEN

Kommunisternes formand Aksel Larsen talte hårdt imod § 20, idet han frygtede, at Danmark blev opslugt i NATO.26 Der var således ikke i Folketingets debat om Grundlovens § 20 en direkte diskussion om EF-samarbejdets forløber: Kul- og Ståunionen. Det var Max Sørensen, der introducerede denne organisation i sit responsum og i bemærkningerne til lovforslaget.27

JØRGEN JØRGENSEN

Den radikale Jørgen Jørgensen sagde i sin tale i Folketinget:

»§ 20 er ikke i særlig grad sat ind på opfordring af de partier her i salen, som har stået bag ved og støttet Atlantpagten. Kravet om § 20 er rejst af kredse i dette land, der ønsker og håber på et snævrere og intimere samarbejde, socialt, økonomisk og kulturelt, udover landegrænserne imellem os og de nationer, som vi har så nær tilknytning til, først og fremmest de nordiske lande, men også de øvrige europæiske stater.

I en tid, hvor nødvendigheden af at komme i snævrere samarbejde udover landegrænserne om økonomiske, sociale og kulturelle problemer står klart for enhver, der tænker på, hvad der kan gavne udviklingen i verden, ville det være urimeligt, om Danmark vedtog en ny grundlov, der gjorde det nødvendigt, hver gang et snævrere samarbejde med andre nationer skulle indledes, at gennemføre en ændring af grundloven. Disse synspunkter har tilslutning fra »Een Verden«, fra den internationale union, fra kredse i befolkningen, der ikke nærer noget ønske om at skabe militæralliancer, men som ønsker et fredeligt økonomisk-socialt samarbejde. Det ville være urimeligt at vedtage en ny grundlov, som nødvendiggjorde, at vi for at gå ind i et snævert samarbejde med de andre nordiske lande eller med andre europæiske lande måtte have en grundlovsændring gennemført. Derfor har man udarbejdet bestemmelserne i § 20, som giver sikkerhed for, at love, der fører til, at Danmark afgiver visse dele af sin suverænitet, kun kan gennemføres med tilslutning fra fem sjettedele af folketingets medlemmer - en betydelig garanti; man kan vel ikke, hvis man ikke vil gennemføre en grundlovsændring hver gang, komme sikkerheden nærmere - og hvis et sådant flertal i folketinget ikke kan opnås, skal enhver ændring af denne art ud til folkeafstemning. Denne folkeafstemning skal ikke blot vise, hvor mange der stemmer for, og hvor mange der stemmer imod; den skal først og fremmest give kredse i befolkningen, som er imod den beslutning, der er taget, adgang til at sige deres mening og fremføre deres protest, og alene det, at en sådan mulighed foreligger, vil naturligvis gøre et lille flertal i folketinget betænkeligt ved at tage en beslutning imod et stort mindretals ønske.«28

BERLINGSKE TIDENDE

I den offentlige debat blev Schuman-planen om Kul- og Ståunionen nævnt i bunden af en artikel i Berlingske Tidende den 18. maj 1953, men planen ses ellers ikke at være diskuteret i medierne.

»Den direkte Foranledning til denne nye Paragrafs Indførelse i Grundloven er en Henstilling fra den interparlamentariske Union i sommeren 1952, men i øvrigt følger Danmark, saafremt Grundlovsforslaget vedtages ved Folkeafstemningen, Eksemplet fra en Række nyere udenlandske Forfatninger, der aabner Adgang for Stater til uden Ændring af deres Grundlove at tilslutte sig mellemfolkelige Overenskomster, der giver internationale Myndigheder Beføjelser, der hidtil har været betragtet som en Del af den enkelte Stats Suverænitet.

Oprettelsen af disse internationale Myndigheder er en Følge af den Karakter, det mellemfolkelige Samarbejde har antaget efter Krigen med væsentlig større Bemyndigelser for dette Samarbejdes udøvende organer, end man tidligere har kendt, og med Udsigt til, at Samarbejdets Intimitet gør yderligere Bemyndigelser nødvendige.

Det har hidtil været muligt inden for den gældende danske Forfatning at vedtage Love, som har muliggjort Danmarks Deltagelse i det internationale Samarbejde, men efterhaanden som Samarbejdet forstærkes, vokser Vanskelighederne. Det vil saaledes ikke være muligt efter Grundloven af 1915 at tiltræde for Eksempel de Forslag, der er stillet inden for De forenede Nationer om Oprettelse af Myndigheder til international Kontrol med Atomenergi.

Det vil heller ikke være muligt for Danmark at deltage i Oprettelsen af eventuelle overstatslige Myndigheder i lighed med Schuman-Planens Ordning af Kul og Staal.

Og en Mulighed synes heller ikke paa Forhaand at kunne udelukkes, at det nordiske Samarbejde, efter Oprettelse af Det nordiske Raad, kan antage Former, der gør Henlæggelsen af danske Myndigheders hidtidige forfatningsmæssige Beføjelser til fællesnordiske Organer hensigtsmæssig.«²⁹

NORDISK PATENTVÆSEN

Den 22. maj 1953 bringer Berlingske Tidende et referat fra et debatmøde i Studenterforeningen. Her nævner statsretsprofessor Alf Ross tanker om et fælles-nordisk patentvæsen:

Studenterforeningens møde i aftes

»Særlig Interesse var der om §20, Afgivelse af Suverænitet. Her gjorde Professor Ross opmærksom paa, at denne Paragraf ikke alene tager Sigte paa høje og ekstraordinære Beslutninger som f. Eks. en nordisk Union eller en Verdensregering, men den vil faa Betydning for rent praktiske og tekniske Spørgsmaal, f. Eks. noget saa jordbundet som Patentlovgivning. Under den nu gældende Grundlov vil det være umuligt at skabe et fælles-nordisk Patentvæsen. Professor Philip saa med stor Glæde paa denne Paragraf, og det er en af Grundene til, at han vil stemme for Forslaget.«³⁰

I et referat fra den afsluttende behandling i Folketinget nævner Berlingske Tidende § 20 som punkt 9 i en opremsning af grundlovsændringen. Det hedder her:

»9. Dele af dansk Suverænitet kan af Lovgivningsmagten overlades til mellemfolkelige Myndigheder.

I visse Tilfælde - der tænkes her bl.a. paa Forholdet til De forenede Nationer, til NATO og til Europaraadet - kan Regering og Rigsdag efter den nye Grundlov afstaa Dele af dansk Suverænitet til overstatslige Myndigheder. Det lod sig ikke gøre efter den gamle. Bestemmelsen herom findes i Grundlovsudkastets Paragraf 20, som lyder:

‘De 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. Til Vedtagelse af Lovforslag herom kræves et Flertal på 5/6 af Rigsdagens Medlemmer. Opnaas et saadant Flertal ikke, men dog det til Vedtagelse af almindelige Lovforslag nødvendige Flertal, opretholder Regeringen Forslaget, forelægges det Rigsdagsvælgerne til Godkendelse eller Forkastelse efter de for Folkeafstemninger gældende Regler.’ - Hvilket vil sige, at et Flertal og mindst 30 Procent af det samlede Vælgerkorps skal stemme mod Loven for at forhindre, at den bliver gyldig.«³¹

FISCHERS AFHANDLING

Muligheden for dansk deltagelse i Kul- og Ståunionen nævnes ikke engang som eksempel i Paul Fischers særlige afhandling fra 1957 om Kul- og Ståunionen.

I afhandlingens afsluttende analyse af, hvad § 20 kan bruges til, hedder det:

»Man kan på ingen måde udelukke, at der på sidstnævnte eller andre områder indenfor det nordiske samarbejde vil opstå organer eller organisationer, der i henseende til institutionel opbygning eller beføjelser ligner H.M., respektive E.K.S.F.; det er denne omstændighed, der har været baggrunden for tilvejebringelsen af Grundlovens § 20.«³²

Danmark havde ingen planer om at deltage i Kul- og Ståunionen - men der kunne blive brug for et tættere samarbejde i Norden. ³³

Det var i den ånd, at Folketinget endeligt vedtog den nye Grundlov i 1953. Kongen underskrev den³⁴ 5. juni 1953 - på Grundlovsdagen.

Første møde i Kul- og Ståunionens Høje Myndighed fandt sted den 10. september 1952, men det blev dårligt bemærket i Danmark. I den internationale Europabevægelse lagde man mærke til Den Høje Myndigheds overnationale beføjelser og ønskede parlamentarisk kontrol.³⁵

Vore grundlovsfædre støttede Norden, NATO og FN. Her hørte vi hjemme. Det var vores mellemfolkelige myndigheder. Her var endnu ingen høje myndigheder med overstatslige beføjelser.

OVERSTATSLIGHED

Jean Monnet talte varmt for »overstatslighed« og ønskede sig Europas Forenede Stater, men det var langt fra Danmark. »Een Verden« tænkte ikke som Monnet, men brugte det samme ord, da de slog til lyd for en overstatslig myndighed i FN. Det kunne derfor misforstås, hvis man i den danske Grundlov brugte udtrykket »overstatslige« myndigheder.

Grundlovskommissionen endte da også med at afvise Een Verdens formulering om at begrænse »hidtidige suverænitetsrettigheder gennem anerkendelse af en overstatslig myndighed«.

Grundlovsfædrene foretrak en blødere formulering, hvor netop det overstatslige udgik til fordel for udtrykket »mellempfolkeligt samarbejde«.36

Idealisterne i Een Verden, politikerne i Den interparlamentariske Union og den unge Århus-professor havde med forskelligt sigte fået en ny paragraf, der kunne få Danmark med i internationalt samarbejde uden besværlig grundlovsændring. Max Sørensen havde fået sin vilje. 1953-Grundloven fik en undtagelsesbestemmelse i § 20, men politikerne var så bange for det nye, at det er begrænsningerne i § 20, som springer i øjnene, når man nærlæser den nye paragraf.

BEGRÆNSNINGER FOR § 20

Formålet skal være »mellempfolkelig retsorden og samarbejde«, ikke sammenslutning eller Union. En overstatslig Union kræver derfor fortsat anvendelse af Grundlovens paragraf 88 om ændringer af Grundloven, mens praktisk samarbejde på definerede områder kan etableres med hjemmel i paragraf 20.

Der er den yderligere begrænsning, at samarbejdet skal være oprettet ved gensidig overenskomst med andre stater. Man kan altså ikke overlade til en anden stat at bestemme for os. Vi skal selv være en ligeberettiget del af samarbejdet.

Det er heller ikke al slags myndighed, der kan overlades. Kun den myndighed, som efter Grundloven kan udføres af offentlige myndigheder.

Beføjelser som tilkommer vælgerne eller Folketing og vælgere i forening kan ikke overlades.

Dermed vil det altid være danske statsorganer, som bestemmer, hvilke beføjelser der kan overlades.

Det internationale organ kan ikke selv bestemme, hvilken myndighed der er overladt.

Overladelsen af beføjelser kan kun være midlertidig. Der står ikke give afkald på eller overdrage. Der står overlade. Forudsætningen er derfor hele tiden, at beføjelsen kan tages tilbage af det Folketing, der har overladt beføjelsen eller af et kommende Folketing.

Samarbejdet kan heller ikke være altomfattende. Det må begrænses i saglig henseende. Da Norge i marts 1962 fik en tilsvarende bestemmelse, skrev man i den norske forfatning, at overladelsen skulle ske »på et sagligt begrænset område«.37

Den senere danske EF-dommer Max Sørensen skrev i sin lærebog om statsret, at den norske bestemmelse betyder det samme.

Efter sin ordlyd kan den danske måske rumme en større mængde af overladt suverænitet.

Den danske paragraf 20 taler jo om et nærmere bestemt omfang. Der står ikke, at det kun må være et mere begrænset samarbejdsområde, som den norske formulering lægger op til.

Til gengæld er den danske formulering skrap, når den fordrer, at omfanget af den overladte beføjelse skal være »bestemt«. Hvis en tilslutning til et stykke internationalt samarbejde ikke kan beskrives som et bestemt omfang, er det derfor nødvendigt at benytte Grundlovens paragraf 88.

Så går det ikke an at benytte den fredspolitiske undtagelse i § 20. Den skulle sikre fred og internationalt samarbejde. Spørgsmålet er nu, om den danske

Højesteret vil tillade, at undtagelsesparagraffen også kan bruges som hjemmel for en europæisk Union.

Del II.

FRA FREDENS SIKRING TIL 21.392 EU-REGLER

Kapitel 7. Fra fredsprojekt til EF

Den kuldsejlede forsvarstraktat passede fint ind i den nye grundlovs bestemmelse om at overlade beføjelser i et nærmere bestemt omfang til en mellemfolkelig myndighed. Kul- og Ståunionen var tilstrækkelig afgrænset til at opfylde bestemmelsen om et nærmere bestemt omfang.

Den Høje Myndighed havde overstatslige beføjelser på et stærkt begrænset område og kan med lidt god vilje kaldes en mellemfolkelig myndighed.

Kul- og Ståunionen voksede dog snart ud over det oprindelige formål og blev udbygget fra 1958 med to nye traktater.

EURATOM OG EØF

Der etableres et fælles marked og en organisation for fredelig udnyttelse af atomkraft (den såkaldte Euratom-traktat).

Den 25. marts 1957 mødtes den belgiske udenrigsminister Paul Henri Spaak og en arbejdsgruppe i Rom og underskrev Romtraktaten. Den indebærer et europæisk økonomisk samarbejde. Det forkortes: CEE på fransk og EEC på engelsk. På dansk bliver det til EØF - Det Europæiske Økonomiske Fællesskab.

I Danmark blev det nye europæiske samarbejdsprojekt omtalt under sit mere populære navn: Fællesmarkedet, eller blot De Seks, fordi samarbejdet oprindeligt bestod af de seks lande Frankrig, Italien, Vesttyskland, Belgien, Luxembourg og Holland.

Fællesmarkedet startede sin virksomhed den 2. januar 1958. Der udnævntes en Kommission med beføjelser til at blande sig i sagsområder, der før var medlemslandenes suveræne afgørelser. Samarbejdet var begrænset »i bredden« til at omfatte et fælles marked, handel og landbrug.

EØF var »i dybden« begrænset til at være en traditionel form for internationalt samvirke. De deltagende nationer var forpligtede efter folkeretten, men kunne selv afgøre, om de også ville rette sig efter de fælles overnationale beslutninger.

FIRE FRIHEDER, TOLD OG LANDBRUG

Det nye samarbejde sigtede på et fælles marked med fælles toldmur udadtil, og fjernelse af alle toldhindringer og andre handelsbegrænsninger indadtil. På det fælles marked blev der etableret fri bevægelighed for arbejdskraft og kapital, varer og tjenesteydelser. De såkaldte 4 friheder. Reglerne herom skulle vedtages i enighed mellem landene eller i form af direktiver, som først blev til bindende lov, når de var omsat til national lovgivning gennem de nationale parlamenter.

Det fælles marked var særlig til fordel for Tyskland. For især at tilfredsstille Frankrig oprettedes der også en fælles landbrugspolitik, hvis egentlige indhold var at beskytte fransk landbrug mod konkurrence fra lande uden for EEC og sikre

overpriser til fransk landbrug på det tyske marked, der til gengæld lukkede på den frie bevægelighed for industrivarer.

Sådan var balancen i det økonomiske samarbejdsprojekt, der blev bygget oven på den fredspolitisk udtænkte kul- og ståunion. Der oprettedes en række institutioner til at føre samarbejdet ud i livet.

OVERSTATSLIGE TRÆK

Ministerrådet skulle med en repræsentant fra hvert land vedtage de nærmere bestemmelser for samarbejdet. Kommissionen fik eneret på at foreslå fælles bestemmelser og mulighed for at føre dem ud i livet som en slags fælles overstatsligt sekretariat.

Fra Kul- og Ståunionen blev medtaget en forsamling valgt fra de nationale parlamenter, men forsamlingen fik kun ret til at udtale sig om forslag, den fik ingen lovgivningsmæssig kompetence.

Samarbejdet i EØF var endnu mellemstatsligt, men efter forskellige overgangsordninger skulle nogle beslutninger kunne tages som flertalsbeslutninger.

Beslutninger om budgettet og landbrugsudgifterne skulle kunne træffes af Ministerrådet, selv om ikke alle lande var enige. De tre store lande fik hver 4 stemmer. Belgien og Holland fik hver 2. Luxembourg fik 1 stemme.

Der skulle 12 stemmer til at vedtage en bestemmelse med kvalificeret flertal. De lande, der stemtes ned, skulle alligevel rette sig efter afgørelserne. Heri lå noget principielt nyt, som brød med århundreders tradition for internationalt samarbejde.

I internationalt samarbejde er der enten en grundlæggende regel om enstemmighed eller en regel om, at en traktat kun binder de lande, som ved en særlig afgørelse - ratifikation - meddeler, at de vil overholde den indgåede aftale.³⁸

FORORDNINGER

Ved at melde sig ind i det nye EEC skulle man nu acceptere nogle helt nye spilleregler for internationalt samarbejde. Her var det på sin plads at tale om »overstatslighed«, for der kunne træffes bindende beslutninger, som lå over de enkelte stater. Der kunne tilmed på enkelte områder vedtages en helt ny beslutningsform, som kaldtes forordninger.

Forordninger gælder direkte, umiddelbart og bindende. De skal ikke som direktiver omsættes til love for at træde i kraft. De skulle altså også gælde i de EØF-lande, som måtte stemme imod. Hermed åbnedes mulighed for, at der kunne opstå en konflikt mellem en overnational lov og et nationalt parlament.

NATIONAL FORRANG

Hvad skulle der ske, hvis der opstod en sådan konflikt mellem en forordning vedtaget ved overnationalt flertal i EØF og en beslutning taget i et nationalt parlament? Romtraktaten har ikke noget klart svar herpå.

Ifølge rygterne var to lande parate til at acceptere, at de nye EØF-bestemmelser skulle have forrang for nationale love på det afgrænsede område, som Romtraktaten dækkede. 4 af de 6 lande var ikke parat til at gå så langt. Derfor står det ikke i Romtraktaten, at nationale bestemmelser skal vige, hvis de kommer i konflikt med en beslutning vedtaget i EØF.

Ved Fællesmarkedets start var løsningen, at en national domstol måtte dømme efter det nationale parlaments bestemmelser, hvis der var en bevidst konflikt mellem reglerne fra de to konkurrerende myndigheder. Nok fik det nye EØF mulighed for at træffe overnationale beslutninger, men de fik ikke forrang for nationale love.³⁹

Alene udsigten til en sådan konflikt var imidlertid nok til, at Frankrig blev betænkelig og satte foden på bremsen, da man i praksis skulle til at gå over til muligheden for at stemme med kvalificeret flertal.

LUXEMBOURG-FORLIGET

Under præsident Charles de Gaulle boykottede franske ministre deres deltagelse i Ministerrådsmøderne igennem et halvt år. EØF var i krise, inden man var gået over til den overnationale fase. Frankrig truede med at trække sig helt ud. Krisen blev løst med det såkaldte Luxembourg-forlig fra januar 1966.

I sin form er forliget blot en pressemeddelelse om, at de seks EØF-lande er uenige om, hvad der skal ske, hvis de bliver uenige. Reelt er teksten et tilsagn fra de fem lande om at forhandle videre, indtil alle seks er enige.

Fra 1966 til 1986 var EØF og siden EF derfor i praksis et traditionelt internationalt samarbejde, som vedtog sine bestemmelser i enighed mellem de deltagende lande. Under Luxembourg-forligets skygge udviklede der sig en enstemmighedspraksis, eller konsensusregel. I stort og småt forhandlede man sig til rette eller vedtog pakked løsninger, hvor alle lande fik så tilpas meget, at ingen af dem nedlagde veto, som de havde mulighed for efter Luxembourg-forliget.

Monnets drøm om stærke overstatslige institutioner var i praksis blevet til et mere traditionelt mellemstatsligt samarbejde. Hertil kom, at Rom-traktatens artikel 100 på dette tidspunkt endnu krævede, at alle harmoniseringer skulle vedtages med enstemmighed.

DANMARK SØGER

Danmark søgte medlemskab i 1963 sammen med Storbritannien. Men Frankrigs præsident sagde nej. I 1972 var de Gaulle blevet afløst af Pompidou. Han gav Frankrigs ja til at udvide EØF. Storbritannien, Irland og Danmark blev medlemmer den 1. januar 1973.

Norge deltog også i forhandlingerne, men nordmændene stemte nej ved den efterfølgende folkeafstemning. 57 % af alle stemmeberettigede danske vælgere stemte ja ved en folkeafstemning den 2. oktober 1972.

Denne afstemning delte befolkningen i to lejre. I Folketinget var der stort flertal for medlemskabet. Landbrugets økonomiske gevinst var afgørende.

Ude i befolkningen voksede modstanden, efterhånden som folk fik kendskab til Romtraktaten. Mange modstandere tog Romtraktatens bestemmelser for pålydende. Her stod der, at målet på sigt var en stadig snævrere sammenslutning mellem de deltagende lande og folk.

»UNION« FJERNES

I den første oversættelse af Romtraktaten til dansk var målet en europæisk »union«. Det udtryk benyttedes også i de andre landes udgaver. Men dette ord var så skræmmende i Danmark, at Udenrigsministeriet ændrede oversættelsen af udtrykket union til »sammenslutning«.

De, der forsvarede medlemskabet, sagde, at EEC i praksis var noget helt andet end det, der stod i traktaterne. Det kunne de have ret i, for Luxembourg-

forligets vetoret havde i praksis fortrængt Romtraktatens mulighed for flertalsafstemninger.

Alle beslutninger blev nu vedtaget i enstemmighed, og den danske statsminister Jens Otto Krag kunne betrygge danskerne med et tilsagn om, at vi altid kunne benytte vetoet, hvis der var et forslag til beslutning, som vi ikke kunne lide.

Vi kan altid sige nej.

Efterfølgende kan man derfor sige, at både tilhængere og modstandere havde ret. Modstanderne havde ret i at advare mod de flertalsbeslutninger, der senere blev starten på EFs omdannelse til Den europæiske Union. Tilhængerne havde ret i, at EF dengang i praksis var alt andet end den overnationale sammenslutning, som vedtægterne gav mulighed for. Vetoet var en realitet, og vetoet blev en vigtig forudsætning for Danmarks medlemskab i EF.

Danmark benyttede selv vetoet flere gange, blandt andet i 3 tilfælde mod beslutninger om størrelsen på visse fiskenet. Det var om dette veto EF, at tilhængere og modstandere i 1972 diskuterede, om medlemskab kunne forenes med Grundlovens § 20, eller om der krævedes en ændring af selve Grundloven.

Regeringen pegede på § 20 og støttede sig til et juridisk responsum udarbejdet af professor Max Sørensen.

Modstanderne bad regeringen sikre uvildig juridisk rådgivning ved at forelægge Romtraktaten til bedømmelse hos de juridiske fakulteter på universiteterne. Det afviste regeringen, og Danmark kom i EF ved at anvende Grundlovens undtagelsesparagraf.

Kapitel 8. Domstol sætter fart i EF

VIGTIGE DOMME I EØFs UDBYGNING TIL UNION

Van Gend & Loos, 1963

(sag 26/62, Saml. 1963, s. 1)

Traktatens bestemmelser kan anvendes direkte, selv om der (endnu) ikke er vedtaget konkrete retsakter.

Costa mod Enel, 1964

(sag 6/64, Saml.X, s. 1141)

EF-bestemmelser går forud for nationale love i tilfælde af konflikt.

Van Duyn, 1974,

(sag 41/74, Saml. 1974: 1337)

Direktiver kan anvendes direkte, selv om et nationalt parlament ikke har vedtaget en gennemførelseslov.

Internationale Handelsgesellschaft, 106/1970 og Simmenthal, 1978

(sag 106/77, Saml. 1978, s. 631)

Nationale forfatninger kan ikke påberåbes mod EF-retten.

AETR, 1971

(sag 22/70, Saml. 1971, s. 41)

EF overtager ret til at forhandle internationalt, hvor man har ret til at vedtage interne love (ekstern forhandlingskompetence).

Kommissionen mod Italien

(sag 39/72, Saml. 1973, s 101)

Forordninger må ikke vedtages som love i et nationalt parlament, fordi der så kan opstå risiko for forskellig fortolkning.

Casagrande, 1974

(sag 9/74, Saml. 1974, s.773)

Forbud mod diskrimination gælder ikke kun på arbejdsmarkedet, men også ved tildeling af uddannelsesstøtte.

Cassis de Dijon, 1978

(sag 120/78, Saml. 1979, s 649)

Varer fra et EF-land er som hovedregel lovlige i alle andre lande.

Kupferberg, 1982

(sag 104/81, Saml. 1982, s. 3641)

Frihandelsaftaler er også umiddelbart anvendelige.

Blaizot, 1988

(sag C-24/86, Saml. 1988, s. 379)

Traktaten gælder også for universitetsstudier.

Factortame

(sag C-213/89, Saml. 1990 I, s. 2433)

EF-retten ændrer nationale fuldbyrdelsesregler.

Marleasing

(sag C-106/89, Saml.1990 I, s. 4135) - se dog C-91/92, Faccim Dori, Saml. 1994 I, s. 3325)

Medlemslande skal fortolke national ret i overensstemmelse med direktiver, selv om de ikke er omsat til national lov.

Frankovich, 1990

(sag C-6/90 og C 9/90, Saml. 1991 I, s.5337)

Et land er erstatningspligtig over for borgere og virksomheder, der lider tab, selv om landet nægter at vedtage et EF-direktiv.

EØF-udtalelse, 1991

(Domstolens udtalelse nr. 1/91 af 14.12.1991)

EØF-traktaten er »det forfatningsmæssige grundlag for et retsfællesskab«.

Vetoretten i Ministerrådet gjorde det svært at få gang i den europæiske integration. Romtraktatens artikel 100 forlangte enighed mellem alle lande ved harmonisering af love. Enstemmighed blev efter Luxembourg-forliget også udstrakt til de områder, hvor Romtraktaten gav mulighed for flertalsafgørelser.

Ministrene havde svært ved at blive enige. Man forhandlede for eksempel i 17 år om et direktiv vedrørende arkitekters frie bevægelighed. Men EØF-samarbejdet havde en domstol til at løse konflikter. Den tog sagen i egne hænder.

I svarskrift af 30. september 1996 forsvarer kammeradvokaten EF-Domstolens lovgivende rolle således:

»At EF-Domstolen er og har været retsskabende må også ses på baggrund af, at EF-retten er et forholdsvis nyt retssystem, og at spørgsmål er opstået for Domstolen hurtigere, end løsninger har kunnet skabes af Fællesskabernes lovgivende institutioner.«⁴⁰ og 56

DIREKTE VIRKNING

Den oprindelige Traktat skulle give EØF ret til at udstede forordninger og direktiver efter de enkelte paragraffer. Det var aldrig meningen, at Romtraktatens paragraffer skulle skabe umiddelbar ret.

I 1962 vedtog Rådet en forordning om sanktioner ved overtrædelse af konkurrencereglerne i art. 85 og 86. Dermed blev disse 2 paragraffer tillagt direkte virkning.

Med van Gend en Loos-dommen fra 1963 startede en praksis med, at stadig flere bestemmelser i Romtraktaten og EF-direktiver blev tillagt direkte virkning.⁴¹

FORRANG
I 1964 besluttede Domstolen i Luxembourg i Costa-Enel sagen, at EF-bestemmelser skulle gå forud for nationale bestemmelser, hvis der var konflikt mellem en national lov og en bestemmelse besluttet i EF. Herved indførtes princippet om EF-rettens forrang i domstolens praksis. Men princippet blev ikke anerkendt af medlemslandene, og den i sig selv epokegørende dom fik ikke den store betydning – dengang.⁴²

EF-Domstolen gik nu ud fra, at en konflikt mellem en national lov og en EF-bestemmelse skulle løses til fordel for EF-retten, men princippet fik ikke noget territorium at virke på.⁴³ Lovene skulle jo harmoniseres enstemmigt, og Luxembourgforliget fjernede de overnationale flertalsbeslutninger. Der kunne derfor kun vedtages bestemmelser, som landene gav tilslutning til eller accepterede.

Når landene havde givet tilslutning til en bestemmelse, kunne man også forvente, at bestemmelsen ville blive overholdt. Den epokegørende dom fik derfor ikke den opmærksomhed, som den fortjente.

Domstolens teoretiske princip om EF-rettens forrang var kendt i Danmark, da man diskuterede for og imod medlemskabet i 1972. Men dommen fra 1964 var overhalet af Luxembourg-forliget fra 1966, og det var veto retten, som blev overskriften for stillingtagen til EØF-medlemskab.

De oprindelige seks skaberlande ville ikke give EF-retten forrang. Princippet blev ikke gennemført som en ændring af Romtraktaten, men gennemført af Domstolen ved en dom. Domstolen havde i Costa-Enel-sagen påtaget sig en rolle som grundlovgiver.

Før folkeafstemningen i 1972 rejstes derfor spørgsmålet, om EF-rettens forrang var forenelig med Grundlovens paragraf 20, som kun tillod overladelse af beføjelser i bestemt omfang. Var Domstolens rolle ikke af en sådan art, at man i stedet burde anvende Grundlovens paragraf 88?

DANSK LOV KOMMER FØRST

Modstanderne af Danmarks medlemskab sagde, det ville være Grundlovsbrud, hvis man vedtog medlemskabet efter paragraf 20. Max Sørensen konkluderede, at den blotte mulighed for en konflikt ikke var tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, at EØF-medlemskab ikke kunne vedtages efter paragraf 20.

Max Sørensen mente, at en konflikt mellem EF-retten og det danske Folketing til syvende og sidst måtte løses til fordel for Folketingets lov. Danske domstole ville være forpligtede til at rette sig efter Folketingets love, hvis de var i strid med beslutninger taget i EF.

De fleste konflikter kunne vel fjernes ved at indfortolke en hensigtserklæring om, at Folketinget ikke har ønsket at lovgive i strid med EF, men hvis Folketinget bevidst eller uomtvisteligt lovgav imod Danmarks forpligtelser i EF, måtte de danske domstole rette sig efter de danske love.⁴⁴

Denne opfattelse blev lagt til grund i Folketingets behandling af medlemskabet. Danmark kom således i EF fra 1. januar 1973 uden at anerkende EF-rettens forrang.

Omkring indmeldelsen i EF var der således ingen tvivl om, at danske domstole skulle følge Folketinget i tilfælde af en bevidst konflikt. I 1996-udgaven af Karnovs EU-lovsamling stilles der spørgsmålstegn ved denne opfattelse.

Det var ikke usædvanligt, for dels var hele samarbejdet gennemsyret af vetoretten, og dels var der også andre EF-lande, som ikke anerkendte EF-rettens forrang i tilfælde af en bevidst konflikt.

SELV GRUNDLOVE MÅ VIGE

EF-Domstolen var efter Costa-Enel dommen gået videre og havde fastslået, at også nationale grundlovsbestemmelser måtte vige, hvis de var i konflikt med en bestemmelse i EØF. Det forblev dog fjern teori så længe vetoretten var i fuld kraft. Den danske Grundlovs og danske loves forrang for EF-bestemmelser i tilfælde af bevidst konflikt og Danmarks ret til at nedlægge veto mod uønskede beslutninger indgik i Folketingets beskrivelse af det bestemte omfang, hvori beføjelser blev overladt til EØF ved Folketingets beslutning og folkeafstemningen 2. oktober 1972, som godkendte Folketingets beslutning.

DIREKTIVERS LOVKRAFT

Med en så aktivistisk domstol, var det ikke nogen let sag for regeringen at beskrive det bestemte omfang af beføjelser, som blev overladt til EF. Domstolen havde også fastslået, at EF-direktiver, som rettede sig mod medlemslandene og skulle omsættes til national lovgivning gennem tre behandlinger i det danske Folketing, i praksis kunne få samme overnationale karakter som forordninger, der gjaldt umiddelbart og direkte.

Et direktiv kunne få retskraft, selv om det ikke var vedtaget, og selv om et parlament nægtede at vedtage det.

DIREKTE VIRKNING

Domstolen nåede også frem til, at borgere og firmaer kunne støtte ret direkte på Romtraktatens bestemmelser. Nogle af artiklerne blev tillagt direkte virkning, selv om de ikke blev fulgt op af et direktiv.

Det blev aldrig helt klart, hvilke bestemmelser i traktaten som gjaldt direkte, og hvilke der ikke gjaldt. Det gjorde det endnu sværere at beskrive de bestemmelser, der nu skulle gælde i Danmark. Regeringen og Folketinget løste problemet med en svævende formulering i den danske tiltrædelseslov. Her står det i § 2, at beføjelser er overladt i det omfang, bestemmelserne »efter fællesskabsretten er umiddelbart anvendelige i Danmark«.

Tiltrædelsesloven til EF

Lov om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber.

§ 1. Traktat af 22. januar 1972 vedrørende kongeriget Danmarks, Irlands og Det forenede kongerige Storbritannien og Nordirlands tiltrædelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab og af Det europæiske Atomenergifællesskab kan ratificeres på Danmarks vegne.

Stk. 2. Afgørelse truffet af Rådet for De europæiske Fællesskaber den 22. januar 1972 vedrørende kongeriget Danmarks, Irlands og Det forenede kongerige Storbritannien og Nordirlands tiltrædelse af Det europæiske Kul- og Stålfællesskab kan tiltrædes på Danmarks vegne.

§ 2. Beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder, kan i det omfang, det er fastsat i de i § 4 nævnte traktater m.v., udøves af De europæiske Fællesskabers institutioner.

§ 3. Bestemmelserne i de i § 4 nævnte traktater m.v. sættes i kraft i Danmark i det omfang, de efter fællesskabsretten er umiddelbart anvendelige i Danmark.

Stk. 2. Det samme gælder de retsakter, der er vedtaget af Fællesskabernes institutioner inden Danmarks tiltrædelse af Fællesskaberne og offentliggjort i De europæiske Fællesskabers Tidende.

§ 4. Bestemmelserne i § 2 og § 3 vedrører følgende traktater m.v.:

1. Traktat af 19. april 1951 om oprettelse af Det europæiske Kul- og Stålfællesskab, som ændret ved Traktat af 27. oktober 1956, vedtagelse af Det særlige Ministerråd og Den høje Myndighed af 16. maj 1960 og afgørelse af Rådet af 6. december 1962,

2. Traktat af 25. marts 1957 om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab,

3. Traktat af 25. marts 1957 om oprettelse af Det europæiske Atomenergifællesskab,

4. Konvention af 25. marts 1957 vedrørende fælles institutioner for De europæiske Fællesskaber,

5. Traktat af 8. april 1965 om oprettelse af et fælles Råd og en fælles Kommission for De europæiske Fællesskaber,

6. Traktat af 22. april 1970 om ændring af visse budgetbestemmelser i traktaterne om oprettelse af De europæiske Fællesskaber og i traktaten om oprettelse af et fælles Råd og en fælles Kommission for De europæiske Fællesskaber,

7. Traktat af 22. januar 1972 vedrørende kongeriget Danmarks, Irlands og Det forenede kongerige Storbritannien og Nordirlands tiltrædelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab og af Det europæiske Atomenergifællesskab,

8. Afgørelse truffet af Rådet for De europæiske Fællesskaber den 22. januar 1972 vedrørende kongeriget Danmarks, Irlands og Det forenede kongerige Storbritannien og Nordirlands tiltrædelse af Det europæiske Kul- og Stålfællesskab, med tilhørende bilag, protokoller m.v.

§ 5. Vedkommende minister kan fastsætte bestemmelser om, at der bortses fra lovgivningens krav om indfødsret, bopæl og hjemsted i Danmark i det omfang, dette er nødvendigt som følge af Danmarks forpligtelser efter Fællesskabernes regler om etableringsret, udveksling af tjenesteydelser og arbejdskraftens frie bevægelighed.

§ 7. Loven træder i kraft samtidig med den i § 1, stk. 1, nævnte traktat, bestemmelserne i § 1 dog ved bekendtgørelsen i lovtidende.

§ 8. Loven gælder ikke for Færøerne.«45

»MED VIDERE«

Der står ikke noget om direktivers og traktatbestemmelers direkte virkning i de nævnte traktater. Den direkte virkning af visse af Romtraktatens paragraffer og en

lang række direktiver er udvidet gennem Domstolens domme. I 1974 besluttede Domstolen for eksempel, at Traktatens forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet er direkte anvendeligt. Rådet havde indtil da nået at vedtage 30 direktiver, der nu blev overflødige. Med dommen ændredes retstilstanden i en række danske love, som nu skulle tolkes under hensyn til det direkte virkende forbud mod forskelsbehandling. Denne en gros ændring af en lang række danske love var ikke forudset ved indmeldelsen i 1972, hvor den danske lov kun overlod beføjelser på tre særlige områder: etableringsretten, fri udveksling af tjenesteydelser og arbejdstagernes frie bevægelighed.⁴⁶

Med videre.

Med dette udtryk i tiltrædelseslovens paragraf 4, stk. 8 opfyldte Folketinget bestemmelsen om, at beføjelser er overladt »i nærmere bestemt omfang«.

Der lægges i praksis op til, at EF-Domstolen kan udvide grænserne for den overladte beføjelse. En mulighed, som Max Sørensen udelukkede i sin lærebog i statsret, hvor han skrev, at beføjelser til at overlade suveræniteten efter § 20 netop ikke kunne overdrages.⁴⁷

Kapitel 9. Romtraktatens artikel 235

Der var i 1972 en særlig stærk debat om Romtraktatens artikel 235, som blev kaldt en »gummiparagraf«.

Romtraktatens artikel 235:

»Såfremt en handling fra Fællesskabets side viser sig påkrævet for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål inden for fællesmarkedets rammer, og denne Traktat ikke indeholder fornøden hjemmel hertil, udfærdiger Rådet på forslag af Kommissionen og efter at have indhentet udtalelse fra Europa-Parlamentet med enstemmighed passende forskrifter herom«

Kritikerne hævdede, at denne artikel kunne udnyttes til at udvide EØF-samarbejdet ud over det bestemte omfang, der var opregnet i tiltrædelsesloven.

Justitsministeriet svarede, at paragraf 235 kun kunne anvendes til at udfylde huller, hvis man havde overset et eller andet praktisk. Formålet skulle under alle omstændigheder være inden for Fællesmarkedets økonomiske rammer.

Bestemmelsen kunne ikke bruges til at indføre nye politikområder.⁴⁸ Så måtte man overlade suveræniteten igen under iagttagelse af Grundlovens paragraf 20 og enten have 5/6 flertal i Folketinget eller folkeafstemning.

STRAM BESKRIVELSE

Så var dette hul stoppet, og med både vetoet og forrang til dansk lovgivning havde danskerne ikke så meget at frygte. Den nationale selvstændighed var sikret. Diskussionen om EEC-medlemskab blev et spørgsmål om økonomiske fordele og ulemper.

Tilhængerne ejede medierne, modstanderne indrømmede, at der var økonomiske fordele ved medlemskabet.

Modstandernes advarsel, om at EEC kunne udvikle sig til en Union, blev ikke troet. Tilhængerne af EØF havde beskrevet det kommende medlemskab ganske stramt.

Dermed var der lagt op til konflikt, hvergang EØF skulle udbygges med et nyt samarbejdsområde eller tillægges beføjelser, som EØF ikke havde den dag, da danskerne stemte om medlemskabet.

Modstandere benyttede enhver lejlighed til at protestere mod overskridelse af det bestemte omfang, som var beskrevet ved folkeafstemningen. Integrationen gik netop langsomt i de år på grund af vetoet. Modstanderne kunne derfor forekomme noget hysteriske, når de rejste principielle sager uden egentligt indhold. Almindelige danskere var svære at få i tale med advarsler om brud på Grundloven.

Modstanderne følte sig snydt ved beslutningen om at gennemføre medlemskabet uden Grundlovsændring og protesterede mod den voksende anvendelse af artikel 235.

§ 235 KRÆVER ENIGHED

Efter artikel 235 kan der kun vedtages forslag i enighed mellem alle landene. Det skabte problemer for modstanderne. De havde svært ved at få folk til at forstå betænkeligheden i den valgte fremgangsmåde, når der måske i den enkelte sag ikke var noget at frygte. Samarbejdet kunne tilmed være ønskværdigt efter sit indhold, også for de fleste EF-modstandere. Det gjaldt for eksempel samarbejdet om miljø og ligestilling, der er indført i EF ved hjælp af artikel 235.

Kultursamarbejdet blev også indført gennem gummiparagraffen, men det gav anledning til stor diskussion. I begyndelsen mødtes kulturministrene ikke som Ministerråd, men kun som ministre »forsamlet i Rådet«. Senere mødtes de dels som kulturministerråd og dels som ministre forsamlede i Rådet. Det kunne være svært at se, hvem af dem der havde bestemt hvad.

KULTURBOYKOT

Kulturministrene kunne i begyndelsen ikke vedtage bindende regler, men kun komme med henstillinger og resolutioner. Hvorfor protestere voldsomt mod ministre, der blot mødes, mens retten til at træffe beslutninger og vedtage love fortsat ligger i de nationale parlamenter?

I Danmark lykkedes det i en periode modstanderne at få den danske kulturminister til at boykotte disse uformelle ministermøder. Det officielle Danmark ønskede ikke EØF-samarbejdet udvidet til kulturområdet og sendte i stedet for ministeren en embedsmand. Hermed ville regeringen også over for danskerne tilkendegive, at EF-samarbejdet ikke var vokset ud over det bestemte omfang, som det havde ved folkeafstemningen i 1972.

Kultur var noget andet og mere end den markedstilknytning, som artikel 235-forslag i det mindste skulle have efter den officielle beskrivelse af, hvad artikel 235 kunne bruges til.

Den danske boykot varede ikke længe og blev afløst af danske ministres deltagelse. Kulturministrene begyndte nu også at mødes som egentligt ministerråd. Idag kan der også på kulturområdet vedtages bindende EF-beslutninger.

RADIO OG TV-DIREKTIV

Et særligt radio- og TV-direktiv blev indført 17.10.1989 for at fremme europæisk TV-produktion. Det blev påbudt at sende en vis procent europæisk TV-produktion.

Direktivet krævede »europæiske kvoter« i programmerne på mindst 50 % af fiktionsprogrammerne og mindst 20 minutter mellem reklameblokkene. Danmark mente, at TV-programmer var kultur og derfor ikke omfattet af Romtraktaten.

Danmark gik imod direktivet med et »hængende veto«. Det betød, at Danmark ville nægte at efterleve direktivet, hvis det kom til en konkret konflikt.

I 1992 besluttede Folketinget at vedtage direktivet i den udformning, som EFs kulturministre havde givet det.⁴⁹

For beslutningen stemte 135 mod 8. Det er svært at få indholdet i radio og TV-virksomhed til at falde ind under det bestemte omfang af overladt kompetence, som blev defineret ved folkeafstemningen i 1972. Kulturpolitik nævntes af Max Sørensen som et af de emner, der udtrykkeligt lå uden for Traktatens emnekreds:

»Frie varebevægelser, Landbruget, Den frie bevægelighed for personer, tjenesteydelser og kapital, Fælles regler (om konkurrence, fiskale bestemmelser m.m.). Den økonomiske politik og socialpolitikken. Udenfor disse områder er Fællesskabets myndigheder ikke kompetente. Familieretlige forhold, den almindelige strafferetlige lovgivning, kulturpolitikken og skolepolitikken kan nævnes som tilfældigt valgte eksempler på sagområder, der ikke hører under Fællesskabets kompetence«, skrev Max Sørensen i sit responsum.⁵⁰

Nye samarbejdsområder er typisk indført ved, at ministrene først mødtes uformelt som ministre forsamlet i Rådet og siden benyttede artikel 235 til at indføre de nye samarbejdsområder.

§ 235 KUN BENYTTET 37 GANGE FØR 1972

Før folkeafstemningen i 1972 blev paragraf 235 benyttet 37 gange, og kun til at udfylde huller inden for områder, som i forvejen var medtaget i Romtraktaten. Efter Danmarks EF-medlemskab kom der fart over denne artikel.

Artikel 235 blev benyttet til 669 retsakter i 1962-1996, heraf 137 gange i perioden 1. jan. 1973 - 1. jan. 1980. Se tabel side 66-67.

Bestemmelsen er flittig brugt, også på områder, som ligger klart uden for de formål, der er opregnet i Romtraktatens artikel 3. Den danske autoritet på området, professor Hjalte Rasmussen skriver i sin nye bog »Folkestyre, Grundlov og Højesteret« om maksimalt 25-35 tvivlsomme sager og mellem 75 og 100 problematiske domme«. (s. 110).⁵¹

Det er svært at finde mange eksempler på klare overskridelser, hvis man accepterer, at en ny bestemmelse blot skal have en vis markedstilknytning eller økonomisk betydning.

FUGLEFREDNING

Af markante grundlovsbrud kan nævnes et direktiv om fuglefredning, som på grund af den sympatiske overskrift ikke gav anledning til større diskussion. Modstanderne var opmærksomme på Grundlovsbruddet, men hvordan skulle de forklare offentligheden, at fugle ikke måtte fredes på grund af Grundlovens § 20?

Direktivet skulle i Danmark behandles som en lov, der skulle vedtages af Folketinget ved 3 behandlinger efter Grundloven.

Hvordan skal man anfægte lovligheden af en lovlig vedtaget lov? Det ville se underligt ud at protestere mod fuglefredning på grund af en gammel strid om beføjelser overladt i et ganske bestemt omfang.

DANMARK ADVARER MOD MISBRUG

I 1978 ønskede statsminister Anker Jørgensen at afskaffe opdelingen af Udenrigsministeriet i to ansvarsområder til fordel for en enkelt minister. Ivar Nørgaard måtte forlade sin ønskepost som leder af Danmarks markedspolitik og blev istedet miljøminister. Udenrigsminister K.B. Andersen fik nu - efter eget ønske - hele magten. Nørgaard var en stærk tilhænger af landbrugsfordele og fælles marked, men kunne ikke lide »flomme-europæerne«, som han navngav dem, der ville give EF mere magt. Nørgaard havde så vidt muligt holdt sig til den fortolkning, som han havde været med til at love befolkningen i 1972. Nu fik forhandlerne nye instrukser, og der blev åbnet for en bredere fortolkning af paragraf 235.

»I sin praksis holdt ministerrådet sig fra 1958 til (cirka) 1977 tæt op ad denne oprindelige, smalle fortolkning af art. 235. Derefter tog en udvikling fart, som betød, at art. 235 til midten af 1980'erne blev taget i brug mere end 400 gange. I denne periode var selvforsyningen med nye kompetencer ofte yderst vidtgående, såvel i bredden som i dybden. Vigtige politikområder som forbrugerbeskyttelse, beskyttelse af trækfugle, miljøvern og forskningssamarbejde blev inddraget ex novo. Så radikale var kompetencefornyelserne, at EF-pakken (1986) i realiteten kun indskrev, hvad Rådet enstemmigt havde gennemført med hjemmel i art. 235. Situationen var derfor den, at Danmark i 1986 kunne ratificere Fællesakten uden at skulle anvende Grundlovens § 20, fordi EF-pakken isoleret set ikke ledte til ny suverænitetssafgivelse.

Det er et interessant spørgsmål, om de skiftende danske ministre, som i Rådet i den mellemliggende periode havde deltaget i vedtagelsen af alle disse artikel 235 retsakter, har handlet uden for Tiltrædelsesloven eller i hvert fald uden for dens forudsætninger«. Skriver Hjalte Rasmussen i: EU-ret og EU-institutioner i kontekst. 1994 side 283. Det er et centralt spørgsmål i den verserende Grundlovssag, som behandles i bogens del V.

Folketinget accepterede forslagene, selv om modstanderne oftest protesterede. Alligevel var også regeringen opmærksom på grænselandet.⁵² I 1980 oversendtes en note til en særlig vismandsgruppe, som foreslog en udvidet brug af artikel 235.⁵³ Regeringen accepterede den udvidede brug af artikel 235 til landbrug, told, energi, forskning, miljø og sociale spørgsmål, men advarede samtidig mod at anvende den til undervisning, sundhed og den fri bevægelighed af personer.

I 1981 fik regeringen en dansk juridisk ekspert, Per Lachmann til at skrive en advarsel mod misbrug af artikel 235 i et anset internationalt tidsskrift.⁵⁴

Anvendelsen af artikel 235 blev også drøftet på et juridisk seminar om EF-ret, som Folketinget afholdt i marts 1979. Statens advokat i Grundlovssagen, Karsten Hagel-Sørensen slog dengang til lyd for en snæver definition af, hvad artikel 235 kan anvendes til.

Professor Isi Foighel havde i et indlæg tildelt Rådet et meget vidt skøn. Isi Foighel mente, at man skulle kunne påvise »en påvirkning på fællesmarkedet af en vis styrke eller intensitet«, og han gav en række eksempler på, at man i praksis

havde droppet forslag, hvis der ikke kunne påvises en forbindelse til det fælles marked.

PATENTLOV

Regeringen afviste at gennemføre et særligt forslag til patentregler, som medførte overladelse af ny suverænitet til det europæiske patentkontor i München.

Justitsministeriet mente selv, at forslaget krævede vedtagelse af 5/6 flertal i Folketinget eller folkeafstemning efter paragraf 20. Man kunne imidlertid ikke få det fornødne 5/6 flertal i Folketinget for forslaget. Det blev først endeligt vedtaget i 1992 med støtte fra 156 folketingsmedlemmer, altså mere end det 5/6 flertal, som Grundloven kræver.

Fuglefredning og radio-TV-direktivet var næppe nødvendigt for det fælles marked.

Gummiparagraffen blev strakt videre end modstanderne brød sig om, men der var en grænse, og patentloven var altså ifølge Justitsministeriet uden for den kompetence, som blev overladt ved folkeafstemningen i 1972.⁵⁵

Kapitel 10. Fra 1947 til 21.392 retsregler i EU

Da Grundloven blev skabt var direkte virkende og umiddelbart bindende forordninger et ukendt begreb. I 1960 blev der vedtaget ialt 2 forordninger – om transport- og om energipolitik. Da Danmark kom i EF 1. januar 1973 var der ifølge den senere danske EF-dommer, Ole Due's lovregister ialt 1.947 forordninger, direktiver og andre bindende retsregler. Ved indgangen til 1996 var lovmængden steget til 21.392 regler.⁵⁶ Se også bogens bilag.

Efter EF-Domstolens fortolkning af EF-retten skulle de 1947 regler have forrang for danske love. Efter dansk lovgivning måtte de vige, hvis de kom i en villet konflikt med det danske Folketing.

Af de 1947 regler var de 1267 eller 65 % regler om landbruget. Alle regler blev oversat til dansk. De var kendte ved medlemskabets start og derfor egnede til at definere det bestemte omfang, hvori den overladte kompetence fandt udtryk.

De europæiske Fællesskaber bestod i 1973 af den oprindelige EKSF-traktat om kul og stål, Euratom-traktaten og Romtraktaten. De 3 fællesskaber fik fælles institutioner ved en traktatændring i 1965. I 1987 tilføjedes Fællesakten og i 1993 Maastricht-traktaten. De formelle kompetencer er udviklet således, se skema side 81-82.

FRA 11 TIL 65 KONTORER

Antallet af kontorer i ministerierne, der beskæftiger sig med EU-sager, er vokset fra 11 i 1972 til 65 i 1995.

I 1972 var fem ministerier beskæftiget med EF-sager, i 1995 var det 18.

I 1984 var der ialt 8.729 bestemmelser, som efter EF-retten skulle gå forud for danske bestemmelser. Man forlod tyve års enstemmighedspraksis og gik over til at stemme om lovenes vedtagelse i Ministerrådet.

Jean Monnets ide om overstatslighed fik endelig sit indtog i De Europæiske Fællesskaber.

Antallet af kontorer i ministerierne, der beskæftiger sig med EU-sager

* Statsministeriet har nu oprettet en større international enhed, som slås med Udenrigsministeriet om kontrollen med EU-politikken.

Kilder: Hof og Stat, diverse årgange til 1996 og ministeriernes telefonbog 1995 og 1996.

Det var særligt EF-Domstolen i Luxembourg, som hjalp udbygningen på vej med vidtrækkende domme uden parlamentarisk eller folkeligt grundlag.

Niels Gangsted-Rasmussen skrev herom i »EF rettens umiddelbare anvendelighed« fra 1977, s. 281-282.:

»Når medlemsstaterne ikke kan enes om disse retsakter, fungerer Domstolen ikke som domstol, men som en politisk katalysator, når den erklærer programudtalelser for bindende retsregler, som privatpersoner kan påberåbe sig til støtte for krav mod medlemmerne.

Faren for retsudviklingen er efter min opfattelse, at Domstolen i bestræbelserne på at sikre fortsat integration helt opgiver sondringen mellem bindende og umiddelbart anvendelige retsregler og giver privatpersoner mulighed for at påberåbe sig enhver EF-retsregel til støtte for deres rettigheder, samt tillægger principerklæringer status som forpligtende retsregler. Risikoen for uens behandling er steget. Talrige spørgsmål egner sig ikke til at blive afgjort af nationale domstole, men kræver supplerende retsregler fra EF-myndighederne. Domstolens integrationsiver indebærer muligheden for at Rådet i stedet for bindende retsregler udsteder uforpligtende henstillinger og udtalelser, eller gennemfører nye samarbejdsformer i form af 'afgørelser'« [..]

»Det er ukendt for danske jurister, at visioner er retskilde. EF-domstolen har stædigt - og til dels med succes - søgt at fastholde, at visionerne skulle blive realiteter. Man har anvendt fortolkningsmetoder, som gik ud over tekstens ordlyd. EF's fremtidsvisioner er - sagt meget håndfast - efter Domstolens opfattelse: ikke hvad traktatgiver havde i tankerne, men hvad han burde have i tankerne, hvis integrationen skal fortsætte. Der er tale om en reel ændring af traktaten, som ofte skjules under dække af reglens natur.« [..]

»Ud fra en national statsretlig synsvinkel er det betænkeligt, at en domstol har en så vid adgang til selv at skabe ny ret, selv om det er uhyre vanskelige opgaver, Domstolen er sat til at løse. Ofte mangler der helt EF-retsregler på det område, inden for hvilket man anmoder Domstolen om at »fortolke og anvende EF-retten«. Ofte er de eksisterende retsregler ufuldstændige og uklare. Domstolen har indtaget det standpunkt, at disse regler, der enten mangler eller er ufuldstændige, må suppleres med nye retsregler, der følgelig må være mere eller mindre dommerskabte. Det er betænkeligt, at Domstolen i sin retsskabende virksomhed tager stilling til væsentlige politiske spørgsmål, som ikke henhører under Domstolens kompetence. EF's »demokratiske« beslutningsproces - som er indført ved traktaterne - går nu engang ud på, at Rådet vedtager retsakterne på forslag af Kommissionen. Denne beslutningsproces tilsidesættes i vidt omfang ved Domstolens retsskabende virksomhed.«

Når EF og nu EU først har fået en kompetence, er der ingen vej tilbage. Domstolen har afvist at en kompetence kan bortfalde, selv om den ikke bliver udnyttet. Landene tvinges derfor til at søge en løsning i Ministerrådet, hvis de ikke vil acceptere Domstolens »love« eller mangel på lovgivning.

Mens Ole Due var formand for Domstolen sammenfattede han Domstolens fortolkningsstil som »relativt fri, stærkt formålsbestemt og dynamisk«.57

Hjalte Rasmussen viser i sin bog, hvorledes kombinationen af Domstolens aktivisme og Rådets ofte efterfølgende beslutninger på basis af art. 235 tilsammen har udvidet EF's kompetence:

»Ovrraskelserne bliver dog ingenlunde mindre, dersom man bevæger sig fra det eksotiske til de mere jordnære politikker, som er gennemført med hjemmel helt eller delvist i artikel 235. Hvad disse angår, har jeg allerede omtalt 1) regler om miljøbeskyttelse og 2) regler om forbrugerbeskyttelse. Men der blev endvidere vedtaget regler 3) om arbejdsmiljøbeskyttelse; 4) om erhvervsuddannelse; 5) om undervisning og udveksling af universitetsstuderende; 6) om kultur; 7) om folkesundhed; 8) om ungdomssamarbejde; 9) om sport; 10) om forskning i europæisk integration; 11) om samarbejde mellem biblioteker i medlemsstaterne; og meget, meget andet.«58

Findes der overhovedet en grænse for, hvad EU kan beskæftige sig med ved hjælp af sin egen »kompetenceforstørrelse og forbudsudvidelse«? Ja, siger Hjalte Rasmussen: der må være en kritisk, kvantitativt afgrænset masse af beføjelser, som ikke kan overlades med hjemmel i § 20. På den anden side af den grænse, kan ekstra beføjelser kun overlades med hjemmel i § 88.

Eksempler på mulige konflikter mellem Grundloven og EU-retten

§ 20 Alt ud over økonomisk samarbejde - art. 235, art. 138 A-E

§ 26 Kongen slår mønt - ØMU art. 105 A

§ 29-30 og 33 Valgret og valgbarhed - lovgivende EU-Parlament art. 8 B og 189 B

§ 44 statsborger - Unionsborgerskab art. 8

§ 72 iværksætte husundersøgelse - retlige og indre anliggender art. K 9 og 100 C

§ 88 ændre Grundloven contra Maastricht-traktaten

Kapitel 11. Fra vetoret til flertalsbeslutninger

I juni 1985 samledes EF-landenes stats- og regeringschefer til topmøde i den norditalienske by Milano. Her sad den italienske statsminister Bettino Craxi for bordenden og ledede topmødet. Craxi foreslog, at man skulle starte nye forhandlinger om en revision af Romtraktaten.

Han ville have beslutningen igennem på selve mødet, selv om spørgsmålet ikke var på dagsordenen. Danmark, Grækenland og Storbritannien gik imod.

Forud for mødet havde der været særlige rådslagninger mellem Italien, Tyskland og Frankrig. De tre store oprindelige EF-lande havde taget de fleste andre i ed på forhånd, men ikke Danmarks statsminister Poul Schlüter, Grækenlands Andreas Papandreu og Storbritanniens Margaret Thatcher.

Mens Schlüter sad i flyveren til Milano, gik det op for det danske udenrigsministeriums folk, at en vigtig beslutning var undervejs. Schlüter rasede ved ankomsten, men kunne intet stille op.

Ni EF-lande ville indkalde til en særlig regeringskonference for at sætte mere skub i den europæiske integration.59

VEDTAGET VED HÅNDSOPRÆKNING

Det er kun på en regeringskonference, hvor alle er enige, at man kan ændre Romtraktaten, men formelt kræver det ikke enighed at indkalde til en sådan konference. Det benyttede den italienske statsminister sig af. Han satte forslaget til afstemning. Det blev vedtaget ved håndsoprækning af ni lande mod Danmark, Grækenland og Storbritannien.

Det er første gang, et EF-topmøde har taget beslutning ved flertalsafgørelse. En kolbøtte i forhold til Luxembourg-forligets vetoret. »Kuppet« i Milano indvarslede en ny epoke i EF-politikken, men sådan blev det ikke vurderet af samtidens iagttagere. Det var jo bare en procedure, som blev påbegyndt.

Forhandlingerne endte med, at Den Fælleseuropæiske Akt med flertalsafstemning for Det Indre Marked kunne sættes til folkeafstemning i Danmark den 27. februar 1986 under det mere folkekære navn: EF-pakken.

Modstanderne kaldte den for Unionspakken, men tabte afstemningen. Fællesakten trådte i kraft den 1. juli 1987.

danske fodnoter

EF- eller Unionspakken var blevet grundigt forberedt i en særlig arbejdsgruppe under ledelse af den irske senator James Dooge. Danmarks repræsentant var her Udenrigsministeriets daværende departementschef Otto Møller. Han forsynede Dooge-rapporten med 11 fodnoter, ligesom Danmark tidligere havde forsynet Stuttgart-erklæringen om et tættere udenrigspolitisk samarbejde med 6 fodnoter.⁶⁰

Med de mange danske forbehold var Folketinget og offentligheden slet ikke forberedt på, at der nu skulle træffes nye beslutninger om mere integration i EF.

Den tyske udenrigsminister Hans-Dietrich Genscher og hans italienske kollega Emilio Colombo lavede i 1981 et »udkast til en europæisk akt«. På topmødet i Stuttgart juni 1983 forvandlede oplægget til »Højtidelig erklæring om Europæisk union.«

Frankrigs præsident Francois Mitterrand tilsluttede sig Unionstanken i en tale 24. maj 1984 i Strasbourg. Ministerrådet nedsatte i juni 1984 en ad hoc-komité om institutionelle spørgsmål under ledelse af den irske senator Dooge, og Dooge-rapporten blev afgivet i 1985.⁶¹

Regeringskonferencen blev indkaldt efter sommerferien og arbejdede i 4 måneder under ledelse af Luxembourgs formandskab. I december 1985 lå der en færdig traktat på bordet. Den vigtigste del af indholdet i Den Fælleseuropæiske Akt var indførelsen af flertalsafstemning for hovedparten af det såkaldte Indre Marked. Det muliggjorde en vedtagelse af 300 nye direktiver til gennemførelsen af Det Indre Marked inden 1992.

Fællesakten indeholder også et afsnit om fælles udenrigspolitik, men det står i en særlig søjle uden for Romtraktatens overnationale del.

VETORET BEGRÆNSES

Samtidig indgik man i korridoren den aftale, at ingen ville benytte Luxembourg-forligets vetoret på de områder, hvor man nu indførte afgørelser ved kvalificeret flertal. Aftalen blev indgået under ledelse af den luxembourgske statsminister, Jacques Santer, som nu er formand for Kommissionen. Aftalen havde den karakter, at alle havde ret til at benægte den.

Aftalen benægtes da også højtideligt i det danske folketing, den franske nationalforsamling og det britiske underhus. Ikke desto mindre er ikke-aftalen blevet efterlevet af samtlige EF-lande, uden undtagelser.

Alle medlemslande accepterer nu i praksis flertalsafgørelserne for Det Indre Marked.

NY FORRETNINGSORDEN I RÅDET

For landbrugs-, fiskeri- og handelspolitik blev man ikke enige om at forlade Luxembourg-forligets enstemmighedspraksis. På disse områder gælder der fortsat vetoret efter Luxembourg-forliget, men voretten blev begrænset. Man enedes nemlig om at indføre en ny forretningsorden i Ministerrådet, hvorefter formanden for Rådet eller et almindeligt flertal af lande kan forlange, at et forslag sættes til afstemning.

Det betyder, at forslag kan vedtages, selv om der er nedlagt et veto. Alene afstemningsresultatet tæller. Den nye forretningsorden trådte i kraft fra juli 1987. I maj 1988 nedlagde Grækenland det indtil dato sidste veto. Det skete i et landbrugspolitisk spørgsmål.

Både Frankrig og Tyskland har siden truet med at benytte Luxembourg-forligets vetoret i landbrugs- og handelspolitiske spørgsmål, men man har ikke gjort alvor af truslerne.

Realiteten er formentlig, at Luxembourg-forligets vetoret fortsat eksisterer, men kun, hvis et lands veto støttes af et antal lande, der tilsammen udgør et såkaldt blokerende mindretal. Storbritannien nedlagde veto 60 gange i 1982, men det blev ikke respekteret. Storbritanniens begrundelse var ikke landbrugs-, men budgetpolitisk. En sådan begrundelse ville de andre vetoenlige lande ikke støtte.

Danmark undlod at stemme.

31 STEMME FOR VETO

Omvendt var der i 1988 lande med tilsammen 31 stemmer, som støttede Grækenlands veto. Det skulle derfor respekteres. Forslaget samlede ikke det fornødne kvalificerede flertal. Forslaget faldt ved afstemning.

Situationen er derfor den, at et land skal kunne overbevise andre lande om et vetos berettigelse for at få stemmer nok til at blokere for forslaget. Man stemmer om forslagene, i praksis.

Luxembourg-forligets vetoret, som førte til enstemmighed i alle spørgsmål, er nu historie - og danske ministre stemmes ofte ned i Bruxelles.

Dermed er der flyttet en meget vigtig grænsepæl i beskrivelsen af, hvilke muligheder for myndighedsudøvelse der er overladt til EFs myndigheder.

Efter tyve års enstemmighedspraksis gik man over til at stemme om lovenes udformning i EFs Ministerråd. Det satte fart i den europæiske integration. I 1984 var der ialt 8.729 lovregler i EF. De voksede til 14.921 i 1988, 16.027 i 1992, og 21.392 i 1995.⁶²

MARKEDSUDVALGET

Indtil 1986 kunne Folketinget nogenlunde have hånd i hanke med udviklingen i EF-lovgivningen. Der var i Danmark indført et særligt system til kontrol af ministrene. De skulle stille i markedsudvalget og have forhandlingsmandat inden den endelige vedtagelse af en EF-regel.

Denne metode sikrede, at der ikke i EF kunne vedtages love, som den danske regering og et flertal i Folketinget for alvor var imod.

Var de det, kunne de jo blot instruere ministeren i at nedlægge veto mod lovforslaget, der så ikke kunne vedtages i Ministerrådet, uanset at Romtraktaten i teorien gav mulighed for at stemme. Det var i denne periode, det danske markedsudvalg blev karakteriseret som et ekstra medlemsland i EF.

EF-landenes ministre kunne ikke blive enige, før formanden for markedsudvalget, Ivar Nørgaard, havde konstateret, at der ikke var flertal imod forslaget i udvalget.

Med overgangen til flertalsafgørelser var det ikke længere afgørende, hvad Folketingets markedsudvalg gav af mandat til ministeren. Han kunne stemmes ned - eller lade sig stemme ned - i Ministerrådet i Bruxelles.

DANMARK BRUGER IKKE VETORET

Folketinget har ikke siden midten af firserne opfordret en dansk minister til at benytte sig af Luxembourg-førligets vetoet. Danmark respekterer i høj grad ikke-aftalen om, at man ikke nedlægger veto på Det Indre Marked, og at man så vidt muligt også undgår det for de øvrige samarbejdsområder.

Denne udvikling er særlig bemærkelsesværdig, fordi vetoet blev indskrevet i tillægsbetænkningen til EF-pakken som en både juridisk og politisk forudsætning for hele Danmarks medlemskab af EF.⁶³

EF-PAKKE FALDT I FOLKETINGET

Socialdemokratiet og Det radikale Venstre stemte nej til EF-pakken, som derved kom i mindretal i Folketinget og faldt som lovforslag.

Så besluttede regeringen at udskrive en vejledende folkeafstemning om EF-pakken. Modstanderne protesterede mod den vejledende afstemning og mod fristen, som var for kort til at give EF-pakken en dækkende omtale i de fleste fagblade. Efter 1 månedens intens kampagne lykkedes det Poul Schlüters og Uffe Ellemann-Jensens regering at få 56,2 % af vælgerne til at stemme ja til pakken.

Selv om både Socialdemokratiet og Det radikale Venstre sammen med EF-modstanderne havde anbefalet vælgerne at stemme nej ved den vejledende folkeafstemning torsdag den 27. februar 1986.

Socialdemokratiet og Det radikale Venstre kørte ikke stærke kampagner mod pakken. Socialdemokratiets formand Anker Jørgensen og hans afløser på formandsposten Svend Auken havde først været indstillet på at stemme ja. Det lykkedes så Ivar Nørgaard og Ritt Bjerregaard at få et flertal i den socialdemokratiske gruppe til at stemme nej. Den radikale Arne Stinus fik et nej igennem hos De Radikale, skønt Niels Helveg Petersen først var indstillet på at stemme ja.

LO-ledelsen samarbejdede med regeringen og kom kun med et meget lunkent nej. Det radikale Venstre sagde ja til Det Indre Marked, men nej til udenrigspolitikken, mens Socialdemokratiet var betænkelig ved Det Indre Marked, men sagde ja til udenrigspolitikken.

Der var således flertal i Folketinget for hver ting for sig, men ikke for den samlede pakke.

På denne baggrund var der måske ikke noget mærkeligt i, at Anker Jørgensen og Niels Helveg Petersen gav statsminister Poul Schlüter rygdækning til at gennemføre en vejledende folkeafstemning, selv om det måtte stå dem klart, at hensigten med denne folkeafstemning var at torpedere det folketingsflertal, der havde sagt nej.

Grundloven gav ikke regeringen mulighed for at udskrive vejledende folkeafstemninger om et forslag, der er forkastet i Folketinget. Med den forfatningsmæssige nydannelse og løfter om vetoret i alle spørgsmål lykkedes det regeringen at få dansk ja til den fase af den europæiske integration, hvor netop vetoretten blev stærkt begrænset.

Del III GRÆNSEN MELLEML DANMARK OG EU

Kapitel 12. Justitsministeriets opfattelse af suveræniteten VEJLEDENDE FOLKEAFSTEMNING

Danmark er et repræsentativt demokrati. Folketingsmedlemmerne bestemmer imellem valg og folkeafstemninger.

Folkeafstemninger om suveræniteten kan ikke være vejledende, kun bindende. Afstemninger, som Folketingets medlemmer ikke behøver rette sig efter, findes ikke i Grundloven. Spørgsmålet om overladelse af beføjelser til internationale organer er entydigt behandlet i Grundloven.

Regeringen må enten bruge paragraf 88, hvis omfanget er ubestemt, eller paragraf 20, hvis det overladte omfang kan holdes inden for et nærmere bestemt omfang og iøvrigt opfylde de 5 andre restriktioner i § 20.

En folkeafstemning efter § 20 kan kun afholdes, hvis forslaget forinden er vedtaget i Folketinget. Men EF-pakken blev ikke vedtaget, men forkastet, og kunne dermed slet ikke sendes til afstemning.

Det fremgår udtrykkeligt af forarbejderne i Forfatningskommissionen, hvor man ændrede en uklar formulering. Max Sørensen fremsatte den 14. december 1952 et ændringsforslag: »det fremgår ikke klart af ordlyden, om forelæggelse til folkeafstemning skal kunne ske, uanset at forslaget ikke måtte have opnået simpelt flertal, eller om det kun skal kunne ske, når sådant flertal er opnået. Da det formentlig er den sidste betydning, der er tilsigtet, kunne det måske være hensigtsmæssigt at indføje i første linje efter »ikke« følgende ord: »men dog det til vedtagelse af almindelige lovforslag nødvendige flertal.«

Ændringsforslaget blev vedtaget, så det nu udtrykkeligt kræves et flertal i Folketinget for en folkeafstemning om overladelse af suveræniteten.

INGEN SUVERÆNITET I EF-PAKKEN

Vejledende folkeafstemninger kan ikke anvendes til at overlade suveræniteten.

Løsningen blev et notat fra Justitsministeriet som fastslog, at der ikke med Den fælles europæiske Akt blev overladt nogen form for suveræniteten overhovedet. Det nye udenrigspolitiske afsnit var mellemstatsligt, ikke bindende.

Overgangen til flertalsafgørelser for Det Indre Marked var ikke efter Justitsministeriets opfattelse overladelse af ny suveræniteten. Afstemningsformen har ingen betydning for, om der er tale om suverænitetsoverladelse, siger ministeriets jurister.

For lægfolk er det svært at forstå, at et land ikke overlader suveræniteten, når Folketinget mister mulighed for at bestemme lovgivningen på et område.

Justitsministeriet har en anden definition, som lægger vægten på, hvem der har den formelle ret til at bestemme, ikke på hvem der faktisk bestemmer.

Ifølge Justitsministeriet overlades der suverænitet, så snart et internationalt organ får mulighed for at træffe direkte virkende beslutninger på et område. Det spiller ingen rolle, om det internationale organ træffer sine beslutninger som flertalsafgørelser eller i enstemmighed. Selv om regering og Folketing i praksis bevarer det sidste ord, kan der godt være overladt suverænitet.

BINDER FREMTIDEN

Når beslutningen er taget i fællesskab ved en enstemmig beslutning kan den kun ændres igen ved en ny enstemmig beslutning. Et nyvalgt Folketing kan derfor blive bundet af et tidligere Folketings beslutninger, og så er Folketinget ikke længere suverænt.

Den blotte mulighed for at træffe beslutninger med direkte virkning for borgerne indebærer derfor overladelse af suverænitet efter paragraf 20.

BINDER HER OG NU

Det er mindre logisk, at Justitsministeriet ikke også ser et suverænitets-problem, når enstemmige afgørelser ændres til flertalsbeslutninger. Så flyttes der reel beslutningsmagt ud af landet. Den overladte kompetence må beskrives på en ny og anderledes indgribende måde, hvor vi kan bindes her og nu.⁶⁴

Hvorfor er det ikke overladelse af suverænitet, hvis beslutninger om fælles økonomisk politik, som hidtil har krævet enstemmighed, pludselig kan vedtages af et flertal i Ministerrådet?

Justitsministeriets definitioner er spidsfindige og svarer ikke til sund fornuft. Det er ikke ganske logisk, at en patentkonvention kræver suverænitetsafgørelse efter paragraf 20 med 5/6 flertal i Folketinget eller folkeafstemning, mens de beslutninger, der traditionelt hører til folkestyrets hjerte om den økonomiske politik, kan overlades til flertalsbeslutning i EU helt uden at spørge vælgerne.⁶⁵

NYE OMRÅDER IKKE NYE

Den Fælleseuropæiske Akt indførte en række nye politikområder i Traktaten, så de burde efter hidtidig definition indebære overladelse af suverænitet. Om dem sagde Justitsministeriet nu, at der slet ikke var tale om nye områder. Områderne var allerede med i det bestemte omfang, der blev overladt i 1972. Beviset var, at der på de nye områder var indført lovgivning ved hjælp af Romtraktatens paragraf 235.

I 1972 sagde ministeriets jurister ganske vist, at paragraf 235 ikke kunne bruges til at indføre nye politikområder. I 1986 sagde ministeriets jurister, at paragraf 235 var blevet anvendt til at indføre de nye politikområder. »For det andet slås det nu fast, at de hensyn, der skal forfølges i henhold til traktaten, ikke alene er økonomiske og erhvervsmæssige, men også vedrører arbejdsmiljø og det ydre miljø,« sagde udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen i en besvarelse den 10. december 1985 i Folketinget af forespørgsel fra SF og VS.

Dermed var det nu lovligt at indføre endnu flere politikområder på samme måde. Enkelte jurister gik endda så langt som til at sige, at der med denne praksis er indført en forfatningsmæssig sædvaneret.

De færreste ville nok acceptere, hvis en indbrudstyv hævdede, at tyveri er lovligt, fordi det gik godt de første fem gange, og at han nu har fået sædvanemæssig ret til at fortsætte i samme spor.⁶⁶

Modstandernes kritik af at anvende en vejledende folkeafstemning blev ikke godtaget af regeringen. Den Fælleseuropæiske Akt blev en del af det traktatgrundlag, der binder danskerne, men uden at danskerne dermed har givet EF ny lovgivningskompetence.

Efter afstemningen blev Luxembourg-forligets vetoet ovenikøbet skrevet ind i folketingstidende, som en juridisk og politisk forudsætning for Danmarks medlemskab i EF. Det var forliget også i 1972, men ikke så klart, som det nu blev skrevet. Partiet Venstre annoncerede med, at Den Fælleseuropæiske Akt ikke betød ændringer i veto retten:

»Der gælder veto i alle spørgsmål«, hed det i partiets annoncer. Venstre var ikke alene om at hævde, at veto retten ikke ville blive anfægtet. Det samme gjorde EF-Kommissionens informationskontor i København. I en pjece skrev de:

»Veto rettens bevarelse: Et centralt led i dansk EF-Politik er bevarelse af retten til at sige nej. Denne ret består uanfægtet og kan fortsat bruges, når som helst vi selv ønsker det«⁶⁷

Samtidig var det netop veto rettens praktiske fjernelse, som blev sikret ved vedtagelsen af den nye forretningsorden for Ministerrådet. Den blev skrevet under af udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen, der den 1. juli 1987 overtog formandkabet i EFs Ministerråd.

EF anno 1. juli 1987 var derfor fortsat et samarbejde, som hvilede på tilslutning ved en enkelt folkeafstemning efter Grundlovens paragraf 20.

Omfanget af overladte beføjelser skulle efter Grundloven derfor være nøjagtig de samme i 1972 og 1992.⁶⁸ Alligevel er omfanget af EF-lovgivning vokset fra 1947 retsregler i 1973 til 16.027 i 1992.

I Ruth Nielsens doktorafhandling om arbejdsgiverens ledelsesret i EF-retlig belysning hævdes det, at »arbejdsretten er et af de første store privatretlige områder, hvor EF-retten trænger dybt ind i national ret.«⁶⁹

MAASTRICHT-TRAKTATEN

I december 1991 færdiggjorde stats- og regeringscheferne et udkast til traktat om Den Europæiske Union. Forhandlingerne sluttede i den sydhollandske by Maastricht, der ligger tæt ved Belgien og Tyskland.

Traktaten fik derfor Maastricht-traktaten som kaldenavn, og den blev efter en lang og hård diskussion sendt til folkeafstemning efter Grundlovens paragraf 20. Justitsministeriet forsøgte først at hævde, at der heller ikke her var tale om ny overladelse af suveræniteten, fordi paragraf 235 jo tidligere havde hjemlet indførelse af de nye samarbejdsområder. Derfor var der ikke noget egentlig nyt i Traktaten.

På den anden side erkendte man, at der måske kunne opstå tvivl om grænserne, så for en sikkerheds skyld ville man anvende paragraf 20. Der var enkelte bestemmelser om Den Økonomisk Monetære Union, unionsborgerskabet i artikel 8 B og det retspolitiske samarbejde i artikel 100 C, som kunne indebære overladelse af ny suverænitet.⁷⁰

NY § 20 AFGØRELSE

Modstanderne sagde, at Maastricht-traktaten måtte vedtages som en Grundlovsændring for at kunne binde danskerne. Folketingets flertal accepterede ikke indvendingerne, og vælgerne blev bedt om at tage stilling til Maastricht-

traktaten - ikke som en grundlovssag, men som en mindre betydende overladelse af ny suverænitet til EF efter Grundlovens paragraf 20.

Den nye traktat handlede ikke om EEC, fællesmarkedet eller EF, men havde overskriften: Traktat om Den europæiske Union. De fleste betragtede det derfor som et vigtigt skridt mod mere integration. Et flertal af vælgerne på 50,7 % overraskede flertallet på Christiansborg ved at stemme nej til traktaten, selv om flere politikere havde truet med, at Danmark ville blive smidt ud af EF, hvis vi stemte nej.⁷¹

GODKENDER EF-DOMSTOLENS FORTOLKNINGER

Maastricht-traktaten indeholder, som det måske allervigtigste en formel godkendelse af den hidtidige retsudvikling. I EF-jargon hedder det *acquis communautaire*, som på dansk oversættes til »gældende fællesskabsret«.

Bestemmelsen er anbragt i en såkaldt overligger til Maastricht-traktaten og nævnes både i artikel B og C. I den for alle institutioner fælles indledning hedder det i artikel C:

»Unionen har en fælles institutionel ramme, som sikrer sammenhæng og kontinuitet i de foranstaltninger, der iværksættes for at nå målene, idet gældende fællesskabsret samtidig overholdes og udbygges.

Unionen påser i særdeleshed, at der er sammenhæng i hele Unionens optræden udadtil som led i den fælles politik for udenrigsanliggender, sikkerhed, økonomi og udviklingssamarbejde. Rådet og Kommissionen har ansvaret for at sikre denne sammenhæng. De varetager inden for deres respektive kompetenceområder gennemførelsen af disse politikker.«

Acquis communautaire er ikke blot summen af den samlede EF-lovgivning. Det franske udtryk dækker også den kompetence-ordning, som er opstået undervejs. De talrige domme, som har udvidet fortolkningen af, hvad der er gældende ret i EF samt accept af, at EF-bestemmelser går forud for medlemslandenes love og grundlove.⁷²

EF-RETTENS FORRANG

EF-rettens forrang er en vigtig del af begrebet *acquis communautaire*, og med Maastricht-traktaten blev det for første gang anerkendt af samtlige medlemslande.

Vi har tidligere set, hvordan Max Sørensen løste problemet med EF-rettens forrang ved at sige, at en konflikt, der ikke er opstået, ikke behøver at medføre, at man skal anvende Grundlovens paragraf 88.

Med Maastricht-traktaten anerkender alle lande, at konflikten ikke kan opstå, fordi enhver retsanvendende myndighed i hele EU er forpligtet til at anvende fællesskabsretten, hver gang der er tvivl om en national bestemmelses forenelighed med EF-retten.

EF-rettens forrang er blevet styrket gennem Danmarks år i EF. I Francovich-dommen 1990/73 fastslog Domstolen, at staten er erstatningspligtig for tab, som er forvoldt private på grund af en stats tilsidesættelse af fællesskabsretten.

Landene risikerer at skulle betale erstatning, hvis de nægter at indføre et EF-direktiv i national lov.

Borgere og firmaer kan tilmed støtte ret på EF-direktiver, som Folketinget direkte nægter at vedtage.

Med hjemmel i Maastricht-traktatens artikel 171 kan regeringen idømmes bod74 for Folketingets forsyndelser, og der skal betales erstatning til borgere og firmaer, som mister fordele ved Folketingets nægtelse af at omsætte direktivet til national lov.

Et direktiv kan nu træde i kraft, hvad enten det vedtages som dansk lov eller ej. Hvis det blot er tilstrækkelig præcist til at kunne anvendes som lovtekst, har Domstolen fastslået, at direktiver får direkte virkning fra det ikrafttrædelsestidspunkt, der står i det EU-vedtagne direktiv.

UBESTEMT BEGREB

Anerkendelsen af *acquis communautaire* er den vigtigste enkeltoverladelse af suverænitet fra Danmark til EU. Den kan af gode grunde ikke defineres i et nærmere bestemt omfang, da det netop ligger i begrebet, at det er det til enhver tid værende omfang, sådan som det vedtages af Ministerrådet efter forslag fra Kommissionen og under Domstolens udvidende fortolkninger.

Justitsministeriet kan hævde, at der ikke med den klare godkendelse af *acquis communautaire* ligger noget nyt, idet vi altid har været forpligtet til at rette os efter EF-retten, som den bliver fortolket af EF-domstolen. Så længe Folketinget ikke ønsker en konflikt, er der ingen konflikt, og alt kan fortsætte i fryd og gammen. Hvis der endelig opstår en konflikt, står det Folketinget frit for at melde Danmark ud af EU.

UDMELDelse KRÆVER ENIGHED

Efter Grundloven er det fortsat sådan, at et simpelt flertal i Folketinget kan melde Danmark ud af EU. Efter EU-retten kan et land ikke selv melde sig ud. Indmeldelser af nye lande og udmeldelser af bestående lande kræver en særlig vedtagelse, der skal besluttet med enstemmighed i Ministerrådet. Efter EU-retten kan blot et enkelt land dermed hindre et andet lands udtræden.

I virkelighedens verden vil juraen dog formentlig komme til kort, hvis et land for alvor ønsker at melde sig ud. På det nuværende udviklingstrin er det svært at forestille sig, at et land skal kunne hindres i at melde sig ud. Omvendt er det også svært at forestille sig et Folketing, som vil tillade Vejle amt at melde sig ud af Danmark eller tillade, at Bornholm slutter sig til Sverige.

Det ville være mere betryggende, hvis Maastricht-traktaten indeholdt klare regler for et lands udtræden. Sådanne regler findes ikke i dag, og det er med til at skabe usikkerhed om grænsen for de overladte beføjelser.

ARTIKEL 235 FÅR STØRRE VIRKEFELT

En anden vigtig og overset ændring i Maastricht-traktaten er indvirkningen på artikel 235, når Maastricht-traktaten fjerner det lille bogstav »ø« og forvandler Det Europæiske Økonomiske Fællesskab til Det europæiske Fællesskab.

Nu behøver artikel 235 ikke længere begrænse sig til et emne med tilknytning til det fælles marked eller landenes økonomi. Under den nye målsætning om en europæisk Union er der plads til allehånde initiativer.

I Unionen er myndighedernes kompetence ikke begrænset til at behandle de økonomiske aspekter af det fælles marked. I en union kan man også træffe beslutninger, som slet ikke vedrører det fælles marked, men vedrører lovgivningen i medlemslandene som sådan.

MARKEDSTILKNYTNING UNØDVENDIG

Den økonomiske afgrænsning af de overladte beføjelser forsvandt med Maastricht-traktaten. EUs myndigheder kan nu fuldt lovligt beskæftige sig med kvaliteten af drikkevand på Djursland, selv om vandet ikke vil blive handlet som vare over de gamle landegrænser i EF.

EU-Kommissionen har tilmed fremsat forslag om, at Kommissionen i Bruxelles skal give tilladelse til et medlemsland om at stille skrapere krav om pesticidindhold i drikkevand m.v. end det, som opnår kvalificeret flertal i EUs Ministerråd. At kunne forbyde folk på Djursland at stille særlige krav til deres drikkevand eller at kunne forbyde danske myndigheder at stille skrapere krav end dem, EU beslutter, hører næppe med til de kompetencer, som blev overladt ved paragraf 20 afstemningen i 1972.

Kompetencen er næppe heller overladt gyldigt ved den § 20 afstemning, som sagde god for Maastricht-traktaten den 18. maj 1993. I Folketinget er det i det mindste ikke oplyst, at der til EU eksempelvis blev overladt kompetence til at kunne forringe drikkevandets kvalitet.

MILJØGARANTI

Folketinget og offentligheden blev tværtimod forsikret om, at både Fællesakten og Maastricht-traktaten indeholdt en såkaldt miljøgaranti, der kunne hindre EU i at vedtage bestemmelser, som kan forringe danske miljøstandarder imod Folketingets vilje.⁷⁵

Drikkevandets kvalitet er derfor fortsat et område, som kan bestemmes suverænt af Folketinget. Ifølge vores opfattelse af dansk ret. Ikke desto mindre bliver det nu besluttet af Unionens myndigheder i Bruxelles. Hermed muliggøres en konflikt mellem Grundlovens danske retssystem, som de danske domstole er forpligtet til at respektere, og EUs retssystem, som Danmark har forpligtet sig til at følge.

I den hidtidige anvendelse af Romtraktatens artikel 235 har man i nogen udstrækning respekteret den overordnede begrænsning af, at en bestemmelse skulle have et eller andet at gøre med økonomi på det fælles marked. Med Maastricht-traktaten er denne begrænsning væk, og paragraf 235 kan nu bruges udenfor de grænser, der blev stillet op ved folkeafstemningerne.

En anden sag er så, at behovet for at anvende denne gummiparagraf er blevet mindre, fordi de fleste emner nu har sit eget kapitel i Maastricht-traktaten. Ved den gradvise udvidelse af EFs kompetenceområde gennem den flittige anvendelse af paragraf 235 er man nået til en situation, hvor det kun er forsvarsministrene og kirkeministrene, som ikke mødes i Unionens mødelokaler i Bruxelles.

Forsvarsministrene mødes ganske vist også i Bruxelles, men det er i NATO eller i Den Vesteuropæiske Union, som har flyttet sit hovedkvarter til Bruxelles efter Maastricht-traktatens ikrafttræden. Endnu mødes forsvarsministrene ikke i EU.

KIRKEPOLITIK

Kirkepolitik har ikke et selvstændigt afsnit i traktaten eller særlige ministermøder for kirkeministrene. Alligevel griber Traktaten nu ind i regler for præsters uddannelse, studieophold, ansættelse og frie bevægelighed.

I dag er det svært at afgrænse medlemskabets konsekvenser og entydigt fastslå, hvad EU kan bestemme og hvad, der kan besluttes i hovedstæderne. Der

er dog fortsat en grænse. I 1996 har EF-Domstolen således fastslået, at EU ikke kan tilslutte sig Den europæiske Menneskerettighedskonvention med hjemmel i § 235.76

NÆRHEDSPRINCIPPET

Med Maastricht-traktaten indførtes et særligt nærhedsprincip, hvorefter Unionens myndigheder selv fastlægger grænserne for deres kompetence.

Det er således Kommissionen, der med simpelt flertal blandt de tyve embedsmænd beslutter, om EU har kompetence til at afgøre et spørgsmål eller ej. Beslutningen er dog ikke endelig. Den kan omstødes af Ministerrådet, hvis samtlige ministre er enige, eller hvis et land går til Domstolen og får Domstolens ord for, at EU savner kompetence på et givet område.

Det er tvivlsomt, om Domstolen vil træffe en sådan afgørelse i betragtning af, at Domstolen historisk har udvidet EUs kompetencer gennem skelsættende domme. Jurister taler om »juridisk aktivisme«, og professor Hjalte Rasmussen har i 1986 skrevet en hel afhandling om dommeraktivismen: »On Law and Policy in the European Court of Justice«.77

Det er svært at forestille sig Domstolen mere restriktiv end et kvalificeret flertal i Ministerrådet, for der skal et kvalificeret flertal til at omsætte Kommissionens forslag til endelig lov.78

I praksis bliver det derfor Unionens myndigheder, som selv fastsætter grænserne for deres kompetence i forhold til medlemslandenes kompetence. Det er netop den form for grænsedragning, som Max Sørensen udelukkede i sit berømte responsum fra 1971, hvor det hedder:

Max Sørensens grænse

»Kravet om at sådan præcisering skal fremgå af loven udelukker, at det overlades til vedkommende internationale organer selv at bestemme omfanget af deres beføjelser. Derimod ligger der ikke i grundlovsbestemmelsen nogen kvantitativ begrænsning. Det kan altså ikke kræves, at overdragelsen kun sker i begrænset omfang, d.v.s. ringe omfang eller på mindre væsentlige sagområder.

En undersøgelse af Rom-traktaten viser, at de fælles organers beføjelser er fastsat med tilstrækkelig bestemthed til at grundlovens krav er opfyldt. Traktaten definerer de sagområder, på hvilke beføjelserne skal kunne udøves, således som det fremgår af overskrifterne på de enkelte hovedafsnit:

Frie varebevægelser, Landbruget, den Frie bevægelighed for personer, tjenesteydelser og kapital, fælles regler (om konkurrence, fiskale bestemmelser m.m.), Den økonomiske politik og Socialpolitikken. Udenfor disse områder er Fællesskabets myndigheder ikke kompetente. Familieretlige forhold, den almindelige strafferetlige lovgivning, kulturpolitikken og skolepolitikken kan nævnes som tilfældigt valgte eksempler på sagområder, der ikke hører under Fællesskabets kompetence.«79

Udtrykket »tilfældigt valgte« forudsætter, at der er mange flere emner, som er klart uden for EU's rækkevidde.

VIDERE EFTER DANSK NEJ

Maastricht-traktaten blev forkastet af de danske vælgere ved folkeafstemningen 2. juni 1992. I stedet for at tage forkastelsen til efterretning, besluttede EF-landenes

udenrigsministre fire dage efter afstemningen på et møde i Oslo, at de ville gå videre med Unionsplanerne. Beslutningen blev taget enstemmigt.

Udenrigsministeriet gav på Danmarks vegne tilslutning til at køre videre med den traktat, som vælgerne netop havde forkastet.

Processen førte til særlige topmøder i Birmingham og Edinburgh. I december 1992 vedtog EF-landene den såkaldte Edinburgh-afgørelse, som skulle give Danmark forskellige undtagelser fra Maastricht-traktatens forpligtelser.

Kapitel 13. De danske undtagelser og Edinburgh-aftalen

Danmark havde to regulære undtagelser i den Maastricht-traktat, som kom til afstemning og blev forkastet den 2. juni 1992. Vi var ikke forpligtede til fælles valuta og forsvar.

MØNTUNION

Vi kunne bevare den danske krone og dermed muligheden for at føre en selvstændig økonomisk politik. Danmark var fritaget fra nogle af bestemmelserne i Den Økonomisk Monetære Union.

Det var noteret, hvilke paragraffer der ikke skulle gælde i Danmark. Vi skulle således ikke deltage i Møntunionens tredje fase, men havde mulighed for det, hvis vi sidenhen besluttede at ville deltage.

Danmark kunne selv ved en folkeafstemning afgøre, om vi ville tage del. Storbritannien havde en tilsvarende undtagelse, og var - og er - endda fritaget for endnu flere paragraffer end Danmark.

Edinburgh-afgørelsen bekræftede undtagelsen, men der fjernes ingen nye paragraffer. Edinburgh-afgørelsen blev opfattet som en meddelelse om, at Danmark nu havde besluttet at holde sig uden for Møntunionens tredje fase, hvor de nationale valutaer afskaffes til fordel for en fælles valuta. De juridiske forpligtelser til at tage del i Møntunionens første og anden fase er identiske, men her er samarbejdet mere frivilligt. Det er i tredje fase, der overlades magt over dansk økonomi.

MØNTER IKKE SEDLER

Justitsministeriet fik med den foreslåede Møntunion et særligt problem med Grundlovens paragraf 26, som giver kongen eneret på at slå mønt. Det mente ministeriet at kunne klare med en konstatering af, at der ikke i Grundloven står noget om sedler. Uden at bryde Grundloven kunne vi frit overlade udstedelsen af sedler til EUs forbundsbank i Frankfurt.⁸⁰

Argumentet blev ikke afvist af Folketinget. Det er fortsat den officielle holdning i Danmark, at Grundlovens paragraf 26 om kongens eneret til at slå mønt ikke omfatter seddeludstedelsen.

Justitsministeriets kreative fortolkningsevne åbner mange muligheder i andre love. Når det i en lejeaftale står anført, at man ikke må holde hund og kat, er der vel intet til hinder for, at man kan have både ræve og høns i lejligheden?

Er alt, som ikke er udtrykkelig forbudt, tilladt?

MILITÆR

Med Maastricht-traktaten blev Den Vesteuropæiske Union knyttet til EU som et militært redskab. Der blev indføjet en sætning om, at EU med tiden - eventuelt - kunne få en fælles forsvarspolitik. I Edinburgh rykkede dette tidspunkt nærmere.

Man tog nu stilling til en særlig status for Danmark, når den fælles forsvarspolitik med tiden og eventuelt skulle vedtages.

Danmark kunne så afstå fra at have formandssædet i Ministerrådet, når man skulle diskutere de eventuelle militære anliggender. Vi var ikke forpligtet til at tage del i udførelsen af en fælles militær politik. Den skulle ske i Vestunionen, hvor Danmark ikke var medlem. Danmark blev optaget som observatør efter afstemningen i 1992.

Den juridiske situation med overladelse af beføjelser var helt identisk mellem Maastricht og Edinburgh. Hverken i Maastricht eller Edinburgh var vi som land forpligtede til at tage del i nogen militær dimension. Vi bestemmer selv suverænt, om vi vil tage del i en militær aktion besluttet af EU og udført af Vestunionen. Der er ikke overladt kompetence på forsvarsområdet.

Når man kigger på oprindelsen til § 20 er det lidt underligt at konstatere, at bestemmelsen slet ikke er anvendt til forsvaret. For det var jo forsvaret af Danmark og deltagelsen i FN, som der særlig blev tænkt på med den nye fredsparagraf. Forsvaret og FN har ikke haft brug for at anvende paragraf 20. Til gengæld er den anvendt til at overføre lovgivende magt på en række civile områder, hvor det slet ikke har været forudset.

Hvis Danmark skal tage del i forsvarsdimensionen er der politisk lovet folkeafstemning fra regeringen og Folketingets partier. Det er uklart, om det også kræves juridisk.

Juridisk set er mængden af overladt kompetence identisk i Maastricht og Edinburgh. For mønt og militær kom vi til at stemme om nøjagtig den samme mængde kompetence, selv om Edinburgh-aftalen for offentligheden blev præsenteret som 4 væsentlige undtagelser fra Maastricht-traktaten.⁸¹

Den tyske regering har til forfatningsdomstolen i Karlsruhe erklæret, at danske forbehold om Unionsborgerskab og retspolitik er »rent deskriptive« og beregnet for den danske offentlighed.

Traktatforpligtelserne er ikke ændret, og de danske ensidige erklæringer har ingen betydning.⁸²

Generaldirektøren for Kommissionens juridiske tjeneste, Dewost erklærede ligeledes, at de danske undtagelser enten handler om »rene kommentarer« eller refererer til muligheder, som allerede var med i Traktaten.⁸³

UNIONSBORGERSKAB

Danmarks tredje forbehold vedrører unionsborgerskabet.⁸⁴ I de andre landes Maastricht-traktater tales der om unions-statsborgerskab. Sådan blev begrebet også præsenteret i den første oversættelse af Maastricht-traktaten til dansk. Så ændredes oversættelsen til det mildere unionsborgerskab. I Edinburgh blev det præciseret, at unionsborgerskabet ikke på nogen måde erstatter det nationale statsborgerskab.

Det står der heller ikke noget om i Maastricht-traktaten, hvor det også er klart, at unionsstatsborgerskab opnås gennem statsborgerskab i et af medlemslandene.

Den danske præcisering i Edinburgh ændrede således ikke den overladte kompetence. Der blev ikke med Edinburgh trukket paragraffer ud af ratifikationsgrundlaget. Det var næppe korrekt at præsentere den danske

præcisering som en undtagelse. Traktatens bestemmelser om unionsborgerskab binder i samme grad samtlige EU-lande.

Det danske forbehold ændrede ikke ved den overladte kompetence. Forbeholdet kunne derimod tolkes som en besked om fremtiden. Et politisk signal om, at Danmark ikke vil være med til at udbygge unionsborgerskabet til det egentlige statsborgerskab, som de mest ivrige føderalister ønsker opbygget i EU.

Man kan også sige, at forbeholdet slet ikke vedrørte Maastricht-traktaten, men var en tilkendegivelse om, hvordan Danmark ville stille sig i Maastricht II forhandlingerne.

RETSPOLITIK OG POLITI

På det retspolitiske område lyder den fjerde danske undtagelse: »Danmark vil deltage fuldt ud i samarbejdet om retlige og indre anliggender på grundlag af bestemmelserne i afsnit VI i Traktaten om Den europæiske Union.«

Allerede af ordlyden fremgår det, at det er forkert at tale om en egentlig undtagelse. Vi meddeler, at vi vil deltage i det retspolitiske samarbejde. Forbeholdet vedrører også her en fremtidig udvikling. Danmark meddeler (indirekte), at vi ikke vil medvirke til at overlade kompetence fra den mellemstatslige søjle III til den overstatslige søjle I.

Det var vi heller ikke forpligtet til efter Maastricht-traktaten, idet en sådan overladelse af kompetence netop krævede enstemmighed efter artikel K9 eller en egentlig traktatændring, hvis EU skulle udvikle fælles politik for retlige og indre anliggender.

Justitsministeriet forsøgte her at overlade kompetence på forskud ved at udelukke nye folkeafstemninger, hvis artikel K9 skulle blive brugt til at overlade nye kompetencer. Justitsministeriets opfattelse blev karakteriseret som grundlovsstridig af professor Henrik Zahle. Regeringen endte med at fjerne en paragraf i det grundlag, som Folketinget blev sat til at stemme om.

Retstilstanden i Danmark er derfor den, at nye overladelser af suverænitet på det retspolitiske område kræver nye afgørelser efter paragraf 20. Det er ikke tilstrækkeligt med tilslutning fra regering og Folketinget, hvis man vil flytte kompetence fra den mellemstatslige søjle til det overstatslige EU.

Dansk Politi om EUROPOL

»Den tyske kansler, Helmut Kohl, har givet udtryk for, at EUROPOL skal have samme status og funktion som FBI har i USA, hvilket altså betyder, at EUROPOL bliver en form for overnationalt politi, der – enten ved tilkaldelse, eller på eget initiativ – kan intervenere i sager, som det nationale politi behandler.

Må vi ikke sige pænt nej tak hr. forbundskansler.

Et andet problem, som vi godt kunne tænke os at få belyst, på en måde så alle kan forstå det, er Danmarks tilslutning til SIS (Schengen Information System).

Er det i overensstemmelse med dansk opfattelse, at borgere kan registreres på formodning om eventuel begået kriminalitet, og at man under særlige omstændigheder kan registrere borgere for deres politiske, religiøse eller seksuelle opfattelse.

Disse muligheder fremgår af forarbejderne til SIS-systemet.

De her nævnte problemstillinger er blot en meget lille del af de fundamentale spørgsmål, som vi i politiet gerne ser diskuteret, og her behøver man hverken at

være teknisk eller sagsorienteret, for her er der nemlig tale om helt grundlæggende spørgsmål, som baserer sig på holdninger.

Såfremt der påbegyndes udsalg af principperne i Edinburgh-aftalen vil der være tale om så klokkeklare afgivelser af dansk suverænitet, at det ikke vil være nødvendigt at afvente afgørelsen af den sag om dette spørgsmål, som er rejst i Højesteret.«85

NY OG LANGSIGTET EUROPAPOLITIK

De fire undtagelser kan ikke alle kaldes undtagelser, og ingen af dem ændrer Maastricht-traktaten. Men de 4 forbehold blev præsenteret som regulære undtagelser og som et led i indførelsen af en ny og langsigtet dansk Europapolitik. Danmark skulle - præsenteret som en femte undtagelse - også undtages fra Unionsmålsætningen på de 4 områder.

Edinburgh-afgørelsen vandt derfor tilslutning fra et flertal af vælgerne ved en folkeafstemning den 18. maj 1993. En måned senere ratificerede regeringen Maastricht-traktaten på nøjagtig samme måde, som man ville have gjort det efter et ja ved folkeafstemningen i 1992.

Ratifikationen blev dog holdt hemmelig og først meddelt Folketinget et år efter, hvor JuniBevægelsen gennem en anmodning om aktindsigt havde fået fremskaffet ratifikationsskrivelsen. Edinburgh-afgørelsen blev ikke engang vedlagt ratifikationsskrivelsen med det uforbeholdne danske ja til den traktat, de danske vælgere havde forkastet ved en bindende folkeafstemning.

Edinburgh-afgørelsen er i stedet sendt til FNs register over folkeretligt indgåede aftaler. EF-Domstolen behøver ikke tage hensyn til den i sin fortolkning af Maastricht-traktatens grænser.

Der er således ikke med Edinburgh fratrukket den mindste overladelse af kompetence. Afstemningsgrundlaget var suverænitetsmæssigt identisk. Forskellen var et politisk signal til den fremtidige udvikling, men der var ingen forskel i paragraf-grundlaget.⁸⁶

HVOR OFTE KAN MAN STEMME OM DET SAMME?

Det er fortsat et ubesvaret spørgsmål, om en regering grundlovsmæssigt kan sende det samme afstemningsgrundlag til folkeafstemning to gange i den samme valgperiode, eller om en regering er forpligtet til at tage vælgernes tilkendegivelse som det endelige svar, i det mindste til der måtte foreligge et anderledes afstemningsgrundlag.

Hvis en regering kan sende det samme retsgrundlag til folkeafstemning to gange efter paragraf 20, hvorfor så ikke 3, 4 eller 5 gange, hvis det skulle blive nødvendigt for at gøre befolkningen mør?

Svarer det ikke bedre til Grundloven, at en regering kun skal kunne sende det samme retsgrundlag til afstemning én gang?

Kan man fjerne folkeafstemnings-instituttets bindende karakter og gøre folkeafstemninger til uforpligtende meningsmålinger?

En regering bør måske have lov til at sende et identisk beslutningsgrundlag til folkeafstemning, hvis der i mellemtiden har været nyvalg til Folketinget, og hvis regeringen før valget har meddelt, at den agter at bringe det samme retsgrundlag til afstemning igen.

Så er det vælgerne, som med deres kryds på valgdagen overtager ansvaret for at sende det samme retsgrundlag til ny afstemning.

En regering bør ikke kunne gøre det alene, hvis man skal respektere den magtdeling, der er lagt i den danske Grundlov mellem statsminister, regering, Folketing og vælgerkorps.

Kapitel 14. Hvor går grænsen mellem Danmark og EU

Ved indgangen til 1996 havde EU ialt 21.392 forordninger, direktiver og andre retsregler, som alle går forud for Folketingets egne love. De vedrører alle ministres embedsområder, også kirke- og forsvarsministeriet, selv om kirke- og forsvarsministeren ikke deltager i møder i Den Europæiske Unions organer.

Der er egentlige EU-kontorer i alle ministerier, bortset fra Kirkeministeriet. Det er derfor meget præcist, når Højesteret i sin kendelse i Grundlovssagen fastslår, »at tiltrædelsen af Traktaten om Den Europæiske Union indebærer overførsel af lovgivningskompetence inden for en række almene og væsentlige livsområder og derfor i sig selv er af indgribende betydning for den danske befolkning i almindelighed.« (se bogens del V)

EU griber kraftigt ind i folks hverdag. Men det er også klart, at der endnu er områder, hvor EU ikke griber ind. Der er grænser for den kompetence, som er overladt ved folkeafstemningerne den 2. oktober 1972 og den 18. maj 1993. Men det er svært at afgøre, hvor grænsen går. Den flytter sig uafbrudt, uden at der formelt overlades ny suverænitet fra danske myndigheder til EU.

Måske har en af de ledende EU-jurister, Joseph Weiler ret, når han hævder, der »ikke længere er noget område af national myndighed, som ikke kan nås af EU?« 87

DANSKE ENEKOMPETENCER PÅVIRKES

Det er fortsat danske myndigheder, som afgør, hvem der kan få indfødsret i Danmark og dermed blive dansk statsborger. Det er en suveræn dansk afgørelse efter Grundloven, men selv her er Folketinget bundet af EU-traktatens forbud mod diskrimination. Vi kan næppe lovligt gøre det lettere for nordmænd end for franskmænd at blive danske statsborgere.

Folketinget er også i stigende grad begrænset i muligheden for at lovgive om danske borgeres rettigheder og pligter. Maastricht-traktaten udstrækker det generelle forbud mod forskelsbehandling i artikel 6 og tilsvarende principper til også at gælde uden for Fællesmarkedets rammer.

Det er ikke alene »økonomiske personer«, som får rettigheder og pligter efter traktatgrundlaget.

Det Europæiske Økonomiske Fællesskab er forandret til et generelt Europæisk Fællesskab, en almen Union. Rettigheder og pligter gives derfor enhver borger, uanset erhvervstilknytning. Dermed brydes den vigtigste grænse, som blev opstillet i Justitsministeriets statsretlige redegørelse om det økonomiske fælles marked.

STREJKER OG LØN

Det står direkte i Maastricht-traktaten, at beslutninger om løn, strejker og lockout falder uden for Traktatens rammer. Der findes altså emner, hvor Maastricht-traktaten udtrykkeligt udelukker EU-kompetence. Men selv her kan der i praksis træffes mange vigtige beslutninger. Lønnen påvirkes af EU-beslutninger og EF-

Domstolens kendelser om fri konkurrence mellem firmaer med forskellige overenskomstmæssige forpligtelser. I det såkaldte underleverandørdirektiv gives der mulighed for, at lønmodtagere kan arbejde på vidt forskellige overenskomstmæssige vilkår.⁸⁸

Det har været diskuteret, om lønmodtagerorganisationer kan etablere strejke mod udenlandske virksomheder, hvis der ikke etableres tilsvarende strejker mod hjemlandets virksomheder. I dansk arbejdsret står det lønmodtagerne frit at beslutte, hvor og mod hvem de indleder konflikt for at opnå en overenskomst.

Selv hvor Maastricht-traktaten udelukker EU-kompetence er det derfor svært med sikkerhed at sige, hvad EU ikke kan gøre.

DE 4 UNDTAGELSER

For de fire danske »undtagelser«s områder har EU kompetence til at fortsætte udbygningen af den europæiske integration, men der skal ifølge danske politikeres løfter træffes selvstændige danske beslutninger, for at beslutninger på disse områder kan få gyldighed i Danmark.

Danmark kan ikke uden Folketingets tilslutning sende tropper til EU-besluttede militære aktioner. Det skyldes Grundloven, der kræver Folketingets medvirken for at sende danske soldater i krig, medmindre det sker som et forberedt forsvar ved væbnet angreb på riget.

Danmark har meddelt, at vi ikke deltager i Møntunionens tredje fase, men kan Danmark lovligt beslutte, at den kommende fællesvaluta Euro ikke må anvendes af danske foretagender?

Kan offentlige myndigheder, banker, kreditinstitutioner, og firmaer ikke blot anvende Euro i stedet for kroner? Kan Grundlovens bestemmelse om kongens eneret til at slå mønt udhules? Hvad sker der med den danske regerings og Folketingets mulighed for at føre penge- og valutapolitik, hvis hovedparten af pengemængden bliver Euro?

Bliver det hovedsageligt medindflydelse på den fælles penge- og valutapolitik, som Danmark undtages fra? Eller vil vi fortsat have den suverænitæt, som befolkningen blev forsikret om ikke ville blive overladt?

Er realiteten, at den fælles valuta Euro vil blive gradvis indført i Danmark af dem, der styrer økonomien, og at de så senere vil spørge vælgerne, om vi virkelig vil sige nej til medindflydelsen på den økonomiske politik, som besluttes i Frankfurt og Bruxelles.

Vælgerne har politiske tilsagn om og får folkeafstemninger, før forbeholdene opgives formelt. Men da undtagelserne i sig selv er tvivlsomme, er det svært at se de formelle bremseklodser, der kan hindre regering og et flertal i Folketinget i at acceptere EU-politik på de områder, hvor danskerne tror, de er uden for Unionsudviklingen.

FORBEHOLD PÅ VEJ UD

Det afgørende indhold i det nationale kompromis var forpligtelsen til at slå ind på en ny og langsigtet dansk Europapolitik, som ville holde Danmark uden for Unionsudviklingen. Dette langsigtede løfte holdt kun i få måneder.

Venstre, Konservative og CD agiterer for at opgive alle forbehold så hurtigt som muligt. Ministre fra Det radikale Venstre og Socialdemokratiet agiterer for at opgive den danske krone til fordel for Euro.

Folketinget har accepteret en konvention om indførelse af det fælles politi, Europol. Folketinget har accepteret, at Danmark træder ind i Schengen-aftalen som fuldt medlem.⁸⁹

For Unionsborgerskabet har Danmark i forhandlingerne om Maastricht II-traktaten tilkendegivet, at vi kan acceptere indsættelse af forskellige borgerrettigheder i Maastricht-traktatens afløser.

De danske forbehold fra Edinburgh virker måske bremsende og udsættende, men de ses ikke at udgøre nogen afgørende hindring for den danske regering i forhandlingerne om mere union i Maastricht-traktatens afløser.

Kapitel 15. Maastricht II - traktatens grænser

Føderalisterne fik ikke gennem Maastricht-traktaten den forfatning, som de ønskede, og som EU-Parlamentet har behandlet i forskellige betænkninger.⁹⁰ Derfor var der i Maastricht-traktaten indføjet en bestemmelse om, at traktaten skulle genforhandles efter fem år.

På 40-årsdagen for Messina-konferencen, som lagde grunden til Romtraktaten, mødtes EU-landene til et historisk mindemøde den 2. juni 1995 i den italienske by Messina. Dagen efter startede en såkaldt refleksionsgruppe arbejdet med at reflektere over Maastricht-traktatens afløser.

Gruppen var sammensat af en personlig repræsentant for hvert lands udenrigsminister. Fra Danmark deltog Ministerrådets tidligere generalsekretær Niels Ersbøll, som også var med til at forhandle Danmark ind i EF i 1972.

15 MÆND SKRIVER NU TRAKTAT

Arbejdsgruppens medlemmer var alle mænd. EU-Parlamentet blev knyttet til som observatører med den tyske kristen-demokrat Elmar Brok og den franske socialist og tidligere Europaminister Elisabeth Guigou.

De afleverede først en foreløbig rapport til topmødet i Firenze og siden en endelig rapport til topmødet i Torino 29. marts 1996.

Her blev man enige om dagsorden og køreplan for den egentlige regeringskonference, der skal udarbejde det officielle traktatgrundlag til at afløse Maastricht-traktaten.

Regeringskonferencen har mange gengangere fra refleksionsgruppen og mødes ugentligt på embedsmandsniveau. Der forhandles hver måned mellem udenrigsministrene. Sigtet er så at have en færdig traktat parat fra topmødet i Amsterdam i juni 1997. På topmødet i Dublin i december 1996 blev der fremlagt et forhandlingsudkast.⁹¹

Den nye traktat blev døbt Maastricht-II af den tyske kansler Kohl på topmødet i Torino. Kohl presser hårdt på for at få mere integration, særlig for forsvar og retspolitik. Han opfordrer os til at foretrække »et europæisk Tyskland frem for et tysk Europa«.

Hvad der er bedst for Europa, Danmark og folkestyret er uden for denne bogs rammer. Her skal vi alene vurdere Maastricht II-traktatens rammer i forhold til den danske Grundlovs bestemmelse om, at beføjelser kun kan overlades til mellemfolkelige myndigheder i nærmere bestemt omfang, medmindre man anvender Grundlovens § 88.

Ud fra overskrifterne i regeringskonferencens første rapport til topmødet i Firenze, det irske formandskabs udkast til traktat og forhandlingerne på konferencen tegner der sig følgende billede af den næste traktat:

FORTSAT ENSTEMMIGHED

I Maastricht-II vil der fortsat være enstemmighed omkring en række forfatningsmæssige spørgsmål. Inddragelse af nye medlemslande og udtræden af bestående medlemslande vil kræve enighed mellem alle lande.⁹²

Ændringer i traktatgrundlaget vil ligeledes kræve tilslutning fra alle 15 regeringer, men man overvejer en mulighed for at kunne lade den næste traktat træde i kraft, når et bestemt antal lande har godkendt den. Det vanskelige er at blive enige om, hvad der skal ske med de lande, der ikke får deres nationale parlamenters godkendelse af Maastricht-II.

Indførelse af nye samarbejdsområder med hjemmel i artikel 235 vil ligeledes kræve enstemmighed. Bestemmelsen vil ikke blive fjernet fra Traktaten, som der ellers har været forslag om. EU vil derfor fortsat kunne udbygge samarbejdet ad libitum, blot med tilslutning fra de 15 regeringer.

VÆLGERNES ROLLE

Den afgørende forskel mellem en traktatændring og en paragraf 235 beslutning er vælgerne og de folkevalgte inddragelse. En traktatændring med suverænitetsskald skal i Danmark godkendes af 5/6 flertal i Folketinget eller til folkeafstemning.

En tilsvarende beslutning efter paragraf 235 kræver blot, at der har været holdt et møde i Ministerrådet, hvor en dansk embedsmand eller minister enten har stemt for forslaget eller undladt at stemme.

Efter dansk skik skal den danske embedsmand eller minister dog have mandat fra Folketingets Europaudvalg for at give Danmarks tilslutning. Men der behøver ikke ske en formel vedtagelse i selve folketingsalen. Det rækker med, at formanden for Folketingets Europaudvalg, Ove Fich, konstaterer, at der ikke i denne sag er flertal imod ministeren.

Metoden harmonerer ikke med Grundlovens krav om, at overladelse af beføjelser kun kan ske ved en lov, som vedtages ved 3 behandlinger i Folketinget. Der er ikke udsigt til, at der i Maastricht-II vil komme de klare grænser for EU-myndighedernes anvendelse af § 235, som den danske Grundlov forudsætter.

NYE OMRÅDER

I Maastricht er der en løfteparagraf. Maastricht-II skal se på muligheden for at indføre særlige kapitler i traktaten om turisme, civilforsvar og energipolitik. Stemningen er nu til, at der ikke kommer nye afsnit.

Det er slet ikke nødvendigt.

Energien har i forvejen adskillige paragraffer i Kul- og Stål- Unionen og Euratom-traktaten. Både Kommissionen og Domstolen anvender Romtraktatens almindelige bestemmelser på energiudbydere, så der i praksis sikres fri konkurrence mellem de forskellige energiformer og udbydere.

Liberaliseringen af el-markedet er sket gennem administrative beslutninger i en EU-komité. Turismen har fået sit eget afsnit på EUs budget. Der bevilges penge til turisme gennem overstatslige beslutningsprocesser, hvor de enkelte parlamenters holdninger kan stemmes ned.

Civilforsvarssamarbejdet har fået en resolution.⁹³ Der har været afholdt de første Ministerrådsmøder for ministre med ansvar for civilforsvar. (Indenrigsministrene vedtog den 23. maj 1996 et handlingsprogram for civil beskyttelse med henvisning til art. 2.)

Det er svært at se, hvem der skal kunne få eventuelle direktiver på turisme-, energi- og civilforsvarsområdet erklæret ulovlige ved EF-Domstolen i Luxembourg, blot fordi der ikke kommer særlige overskrifter i Maastricht II-traktaten.

Om man anvender et nyt selvstændigt traktatgrundlag eller blot giver en vid fortolkning af Det Indre Markeds artikel 100 A eller eventuelt benytter artikel 235, er ikke af stor praktisk betydning. Der kan vedtages forordninger og direktiver både under artikel 235 og artikel 100.

RISIKO VED PRÆCISERING

For integrationisterne er der risiko ved at indføre særlige afsnit. Så kommer der også diskussion om, hvad der ikke skal kunne vedtages under den nye overskrift.

Da man i Maastricht-traktaten indsatte en bestemmelse om almen undervisning, blev det tilføjet, at der ikke er hjemmel til harmonisering af landenes undervisningslove.

EU kan kun benytte »tilskyndelsesforanstaltninger«. Hvad det betyder blev ikke defineret. Det er op til Kommissionen og et kvalificeret flertal i Ministerrådet at beslutte, om tilskyndelsesforanstaltninger kan omfatte bindende beslutninger.

Det er altid det kvalificerede flertal i Ministerrådet, som efter Kommissionens forslag endeligt afgør, om en bestemmelse skal vedtages enstemmigt eller med kvalificeret flertal - eller eventuelt slet ikke kan vedtages uden ny traktatændring.

Hvis et medlemsland er uenigt med Kommissionen og et kvalificeret flertal i Ministerrådet er eneste lovlige mulighed at gå til EF-Domstolen.

Domstolen afgør Maastricht-traktatens grænse.

Kapitel 16. Maastricht II's grænser, 2. Del

Kernen i Maastricht II-traktaten bliver overgang til flere flertalsgørelser, det vil sige flere steder, hvor de enkelte medlemslande kan stemmes ned. Overgangen til flere flertalsafgørelser vil blive betegnet som en forenkling og rationalisering af de nuværende 22 forskellige beslutningsmetoder til 3-4. Proceduren med »fælles beslutningstagning« eller populært kaldet »forligsproceduren« i artikel 189 B vil blive den dominerende hovedregel og giver EU-Parlamentet vetoret på vigtige områder.

Storbritannien er det eneste land, som går imod flertalsafgørelser. Mens man i 1985 forhandlede Fællesakten med nye flertalsafgørelser fremførte Storbritannien også stærk modstand mod overgangen til flere flertalsafgørelser. Det britiske udenrigsministerium foretog samtidig en detaljeret gennemgang af paragrafferne for at se, hvor Storbritannien kunne have interesse i flertalsafgørelser.⁹⁴

HARMONISERING

I Maastricht er der kvalificeret flertal i 59 % af alle artikler. I Romtraktaten var der kvalificeret flertal ved 48 % af artiklerne.

Optælling af afstemninger efter kvalificeret flertal og enstemmighed i 1971, 1986 og 1994.

Den afgørende forskel mellem traktaterne er, at harmonisering af lovene under Romtraktaten altid krævede enstemmighed efter artikel 100, mens Fællesaktens artikel 100 A indførte kvalificeret flertal ved harmonisering af love på det fælles indre marked.

SKATTER

Skatteharmonisering kræver fortsat enstemmighed efter artikel 99. Her kan vi måske vente, at skattestrukturspørgsmål kan afgøres med kvalificeret flertal, mens udskrivning af skatter og det samlede niveau vil forblive national kompetence.⁹⁵

Den økonomiske politik kan dog underlægges de såkaldte konvergenzkriterier, så de nationale myndigheders beføjelser i praksis kan blive begrænset til at afgøre, hvor de vil skære ned på de offentlige udgifter, men ikke om de vil skære ned eller eventuelt øge den offentlige service.

MILJØ

For miljøet blev der med Maastricht indført beslutninger ved kvalificeret flertal, men med 3 vigtige undtagelser i artikel 130 S:

- bestemmelser af hovedsagelig fiskal karakter,
- foranstaltninger vedrørende fysisk planlægning, arealanvendelse, bortset fra affaldshåndtering og foranstaltninger af generel karakter, samt forvaltning af vandressourcerne,
- foranstaltninger, der i væsentlig grad berører en Medlemsstats valg mellem forskellige energikilder og den generelle sammensætning af dens energiforsyning.

Til Maastricht II tales der om at begrænse undtagelserne, eller eventuelt opregne nogle områder fra undtagelserne, hvor der fremover skal kunne tages beslutning ved flertalsafgørelse. Parlamentet og de mest føderalistisk indstillede lande ser helst, at man tager alle lovgivningsspørgsmål under et og giver dem flertalsbeslutning og så måske tilføjer nogle følsomme undtagelser.

ARTIKEL FOR ARTIKEL

Regeringskonferencen går frem artikel for artikel og vurderer, hvor landene kan leve med kvalificeret flertal, og hvor et betydeligt mindretal insisterer på enstemmighed.

Det samlede resultat bliver måske, at 70 % af alle artikler vil få kvalificeret flertal, et nyt spring mod europæisk integration og en reel udvidelse af de hidtil overladte beføjelser.

Ifølge Justitsministeriet er den egentlige kerne i den næste traktat slet ikke udtryk for suverænitetsoverladelser, som det er fremstillet i kapitel 12.

Kompetencen blev overladt, da emnet første gang blev indsat i Traktaten med sin egen overskrift eller fortolket på plads ved hjælp af artikel 235.

RETSPOLITIK

Justitsministeriet vil efter sin hidtidige praksis blive nødt til at indrømme, at der kommer ny suverænitetsoverladelser på det retspolitiske område.

Der er nemlig overvejende enighed om at overflytte indvandrer- og flygtningepolitik fra den mellemstatslige søjle III til den overstatslige søjle I.

Netop på dette område fik professor Henrik Zahle udvirket, at der ikke med ratifikationen af Maastricht-traktaten blev overladt suverænitet på forskud.

Selv her vil vi formentlig kunne opleve en ny diskussion om grænserne. Visumpolitikken kom med i Maastricht-traktatens overstatslige del. Der blev ovenikøbet indført flertalsafgørelser om visumbestemmelser fra 1. januar 1996.

Hvor går grænsen mellem visumpolitikken, som bestemmer hvilke borgere, der må besøge EUs territorium, og flygtninge- og indvandrerpolitikken, der også i sin kerne forudsætter et visum?

OVERSTATSLIGHED I RETSPOLITIK

For at undgå diskussion om grænsedragelsen lægger den danske regering op til, at der for de resterende retspolitiske sagsområder indføres overstatslige beslutningsprocesser i den del af Maastricht-traktaten der beskæftiger sig med retspolitik, den såkaldte mellemstatslige søjle III.

Kommissionen skal have initiativret. EF-Domstolen skal kunne afgøre konflikter mellem medlemslandene og borgerne inden for søjle III. Landene skal kunne vedtage konventioner og andre retsakter som flertalsbeslutning. Der skal måske ligefrem indføres en ny type afgørelser, som kaldes »særlige afgørelser«.

De skal have samme karakter som direktiver og binde medlemslandene.

Justits- og indenrigsministrene skal kunne »vedtage særlige afgørelser enten for at fastlægge en fælles holdning eller for at iværksætte en operationel unionsaktion. Disse afgørelser forpligter Unionens institutioner og medlemsstaterne«, hedder det i Dublin II.

I praksis kan det blive svært at se forskel på bestemmelser, der vedtages i den overstatslige søjle I og bestemmelser, der vedtages gennem overstatslige metoder i den mellemstatslige søjle III. Grænserne viskes ud.

Den danske regering lægger op til at sige, der ikke er tale om formel overladelse af ny suverænitet, fordi der i dette afsnit ventes indført en såkaldt fleksibilitets-klausul, som skal give et land mulighed for at holde sig uden for de retsakter, der vedtages med hjemmel i den retspolitiske søjle III.

Denne metode er allerede indbygget i et nyt forslag til konvention om gensidig assistance i kriminalsager.⁹⁶

Regeringen kan sige, at vi ikke bliver retligt forpligtede til at tilslutte os konventioner og retsakter fra søjle III. Der er med andre ord ikke tale om suverænitetsoverladelse. Det står Folketinget frit at gennemføre de samme bestemmelser som dansk lovgivning. I praksis kan vi tage del i hele det retspolitiske og politimæssige samarbejde - uden at være retligt forpligtet til det.

NY VEJLEDENDE AFSTEMNING?

Hvis det er denne tankegang, som Justitsministeriet forbereder befolkningen på at acceptere uden ny folkeafstemning efter paragraf 20, er det ganske tankevækkende. De vil så kunne gentage argumentationen fra Fællesakten i 1986 og måske nøjes med en vejledende folkeafstemning, fordi politikerne nu engang har lovet befolkningen en folkeafstemning.

De kan på denne måde underspille det nye, som de har underspillet enhver ny forandring ved forandringens beslutning. Det er svært at forstå, at et nærmere bestemt omfang kan være så elastisk.

MILITÆR

Maastricht II vil give en stærkere forbindelse mellem militært og civilt samarbejde mellem EU-landene. På topmødet i Firenze besluttede medlemslandene at indføre nogle militære opgaver i Maastricht II.

Opgaverne kaldes Petersberg-opgaverne efter en erklæring fra Den Vesteuropæiske Union, vedtaget i den tyske by Petersberg uden for Bonn den 19. juni 1992.

Opgaverne omfatter »krisestyring« og »kampindsats«, som nævnt fra Dublin II - oplægget til EU-topmødet i december 1996 i Dublin.

»De spørgsmål, der er omhandlet i denne artikel, omfatter humanitære opgaver og redningsindsats, fredsbevarende opgaver og kampindsats i forbindelse med krisestyring, herunder fredsskabelse.«⁹⁷

Der er enighed om, at ingen EU-lande skal kunne tvinges til at deltage i militære aktioner. Der bliver altså vetoret for egen deltagelse. Det er et åbent spørgsmål om vetoretten også - i praksis - indebærer mulighed for at hindre EU som sådan i at gå ind i en militær aktion.

Del IV

Er EU-traktaten vores nye Grundlov?

Kapitel 17. De danske undtagelser og mærkesager

Der forhandles nu om at lade udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål beslutte med flertalsafgørelser i Ministerrådet.⁹⁸ Måske gennem et særligt kvalificeret flertal, hvor tre-fire lande skal kunne stemmes ned, medmindre en statsminister er parat til at begrunde et veto i Det Europæiske Råd.

Man forhandler også en såkaldt solidaritetsparagraf, som kan tvinge alle lande til at deltage i finansieringen af udenrigs- og sikkerhedspolitiske udgifter.

Der drøftes forskellige finansieringsmodeller for forsvarsudgifter, hvor den ene metode forudsætter solidarisk finansiering fra fællesskabsbudgettet, mens der kan vælges andre fordelinger i nogle sager.

Det er mest sandsynligt, at Maastricht II resulterer i et militært afsnit, hvor Danmark ikke bliver juridisk forpligtet til at tage del i militære aktioner, og hvor danske soldater ikke kan udskrives til militære opgaver uden selvstændig beslutning i Folketinget.

DE ANDRE KAN LAVE MILITÆR

Men grænserne flyder ud, når Danmark er med til de ministerrådsmøder, som træffer beslutning om militær intervention. Med Edinburgh-erklæringen har Danmark signaleret, at vi er parat til at acceptere, at de andre lande går videre med det forsvarsmæssige, blot vi selv er uforpligtet.

Vi har ikke dermed afskrevet vetoretten mod en traktatforandring, men givet et politisk signal om, at de andre lande gerne må træffe militære beslutninger, blot vi holdes udenfor.

Danmark deltager som observatører i Vestunionen. Den tidligere generalsekretær van Eekelen har udtalt, at der ikke i praksis er forskel på at være fuldt medlem og observatør. Både observatører og fuldgyldige medlemmer kan tage del i de militære aktioner, som udføres af Vestunionen efter beslutning i EUs Ministerråd.

VETORET I WEU

Den juridiske forskel er derfor, at man som fuldgyldige medlemmer af Vestunionen har en formel vetoret mod militære aktioner. Vestunionen opererer med enstemmighed, mens vi som observatører ikke har vetoret.

Det er ikke et argument for at opgive det danske forbehold. Der ligger en vigtig signalværdi i at være observatør. Men det er kun et politisk signal. Ikke en forskel i retlig forpligtelse i forhold til de Petersbergopgaver, som nu ventes indsat i Maastricht II.

Den retlige forskel mellem medlemskab i WEU og en observatørpost ligger i forhold til Vestunionens øvrige opgaver: I Vestunionens artikel 5 er der en gensidig forsvarsforpligtelse, hvor landene på forhånd har lovet at gå i krig, hvis der kommer et angreb på et af landene inden for europæisk territorium.

Der er også en forpligtelse til at acceptere atomvåben, som Danmark hidtil har modsat sig i NATO.99 Men netop atomvåbenpolitik og forsvar mod væbnet angreb fra russerne er måske mindre relevant nu efter Sovjetunionens og Warszawa-pagtens sammenbrud.

Det reelt nye kan derfor i praksis blive en inddragelse af Danmark i fælles EU-forsvarsopgaver, uden vi dog retligt er forpligtet hertil. For befolkningen vil det kunne opleves som en ny udstrækning af »nærmere bestemt omfang«.

MØNTUNION UÆNDRET

Møntunionen er ikke til forhandling på regeringskonferencen. De fleste frygter for at åbne »Pandoras æske«. Det betyder, at Maastricht-I fortsætter med de nuværende konvergenskriterier, som pålægger medlemslandene at have en offentlig gæld på under 60 % af bruttonationalproduktet og et årligt offentligt underskud på under 3 % af BNP. Kriterierne vil i stedet blive lempet med en politisk beslutning, som kan iværksætte Møntunionen i 1999. Der er samtidig vedtaget en såkaldt stabilitetspagt, som giver medlemslandene store bøder, hvis der bruges mere end forudset.¹⁰⁰

BESKÆFTIGELSE

Penge- og valutapolitikken vil blandt andet efter dansk ønske blive suppleret med et afsnit om beskæftigelse. Afsnittet vil indeholde en forpligtelse til at tale sammen og ikke beføjelser til at vedtage for eksempel finanspolitiske lettelser med kvalificeret flertal i Ministerrådet.

Der vil også blive nedsat et særligt beskæftigelsesudvalg i lighed med det monetære udvalg. Beskæftigelsesudvalget vil ikke få det monetære udvalgs stærke kompetence til at træffe fælles bindende beslutninger. I det irske formandskabs udkast til ny traktat tales kun om »tilskyndelses-foranstaltninger«, som ikke må koste noget eller kunne lede til harmonisering af landenes love.

MILJØ

For miljøet kan vi vente en indsættelse af målsætningen om bæredygtig udvikling i traktatens præambel samt en forpligtelse til at tage miljøhensyn i de andre politik-områder. En sådan forpligtelse er der også i dag, så der er ikke rigtig noget nyt at vente på miljøområdet.

De fattige lande i EU er mere optaget af at skaffe den økonomiske vækst, der kan løfte dem økonomisk. Når de samtidig skal leve op til Maastricht-traktatens strenge konvergens-kriterier, er der ikke meget at rutte med til miljøforbedringer.

Sverige, Finland, Danmark og Østrig virker stærkt for miljøet, men selv med støtte fra Holland og Tyskland er det tvivlsomt, om der er udsigt til reelle miljøforbedringer i bestemmelserne.

ÅBENHED

Åbenhed er også en dansk mærkesag. Princippet om visse åbne møder og offentlig aktindsigt vil blive sat ind i Traktaten, men det vil blive en sej kamp også at udvide åbenheden i praksis. Der lægges op til, at de generelle regler om aktindsigt skal vedtages med kvalificeret flertal i Ministerrådet gennem den såkaldte forligsprocedure i artikel 189 B. De enkelte institutioner skal selvstændigt vedtage de præcise regler for aktindsigt.

Kapitel 18. Kan man forbyde et parlament at lovgive?

Miljøet er et af de områder, der er kommet ind i EU-samarbejdet gennem artikel 235.

Miljøsynspunkter indeholder en begrænsning af de allerede overladte beføjelser. De skal nu udøves under hensyntagen til miljøet.

Det er måske ikke i sig selv overladelse af en ny beføjelse. Det er - juridisk set - mere problematisk, at miljøet har fået sit eget afsnit i Traktaten og nu kan skabe hjemmel til bestemmelser, som tidligere lå uden for EF's kompetence. Og det er endnu mere problematisk, at de nationale parlamenter fratages retten til selv at vedtage forskellige miljømæssige foranstaltninger. Herved har man på en række områder uforvarende fjernet Folketingets mulighed for at skabe bedre love end dem, som beslutes i EU og tillades af Kommission og Domstol.

Særlig på miljøområdet kan man se, at der ikke blot er flyttet beføjelser fra danske myndigheder til Unionen. Der er også flyttet beføjelser helt væk fra det politiske, folkestyrede og offentligtretlige system.

PLIGT TIL AT SPØRGE OM LOV

Med indførelsen af det såkaldte informationsdirektiv af 28. marts 1983 »om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter« har medlemslandene fået pligt til at forelægge lovforslag for Kommissionen, inden de vedtages i de nationale parlamenter.¹⁰¹

Hvis Kommissionen har indvendinger mod et lovforslag, kan de anmode om nye oplysninger og bede regeringen ændre lovforslaget. Lykkes det ikke, kan Kommissionen komme med en udtalelse og til sidst gå til Domstolen for at få en national foranstaltning dømt ulovlig som værende i strid med for eksempel princippet om varernes frie bevægelighed, eller forbudet mod statsstøtte og national diskrimination.

Hvis Folketinget ønsker en ny lov, må det bede Kommissionen om at fremsætte et lovforslag. Det er helt op til Kommissionen selv, om den ønsker at starte en diskussion om et af Folketinget ønsket lovforslag. Hvis forslaget ikke får simpelt flertal på et Kommissionsmøde, kan det overhovedet ikke fremsættes lovligt.

Regering og Folketing har mistet retten til at stille lovforslag, hvor EU har fået kompetence til at lovgive.

PLIGT TIL IKKE AT LOVGIVE

Muligheden for at folkestyret ikke skal kunne lovgive på et område er næppe en beføjelse, som Grundloven har tildelt rigets myndigheder. Beføjelsen til ikke at måtte gøre noget findes ikke i den danske Grundlov. Medmindre man går ind på frihedsrettighederne, hvor regering og Folketing er forpligtet til ikke at lovgive imod de grundlovssikrede frihedsrettigheder.

At man ikke skulle kunne lovgive for at forbedre drikkevandskvaliteten er næppe en kompetence, som lovligt kan overlades efter artikel 235 eller en traktatændring efter paragraf 20 i Grundloven. Ikke desto mindre er sådanne forbud mod national lovgivning den vigtigste ingrediens i EUs retssystem.

På områder, hvor EU har enekompetence, er det alene Unionens myndigheder, som kan lovgive. På områder med blandet kompetence er de nationale lovgivere underlagt en række restriktioner fra Traktaten og særlig domstolens fortolkning af Traktaten.

FIRMAER »LOVGIVER«

Beføjelsen til at lovgive er på en række områder forsvundet fra de nationale myndigheder, men den er ikke nødvendigvis flyttet direkte til EU.

Den faktiske fastlæggelse af for eksempel beskyttelsesniveauet for forbrugere, miljø og arbejdsmiljø kan meget vel befinde sig hos et firma, der markedsfører et produkt. Udenlandske firmaer kan som hovedregel frit markedsføre produkter i Danmark, selv om de ikke lever op til en standard vedtaget af Folketinget.

STANDARDORGANISATIONER

Kompetencen til at vedtage en standard kan også befinde sig hos en international standardorganisation, som har fået til opgave at gennemføre fælles varestandarder for EU.

KOMITEER

Beføjelsen kan ligeledes være placeret i en komite under Kommissionen, som for eksempel kan udtale, at en vare opfylder de fornødne veterinære eller sundhedsmæssige krav til at kunne sælges frit på hele EU-markedet.

WTO

Beføjelsen kan tilmed være placeret helt uden for EU, for eksempel i den internationale handelsorganisation, WTO. Eller hos en fødevarekomité under FN, for eksempel Codex Alimentarius under verdenssundhedsorganisationen, WHO og FAO.

Her kan forretningsfolk og embedsmænd træffe nogle af de bindende beslutninger, som tidligere kunne reguleres af Grundlovens danske myndigheder.

LOVLØSHED

Retten til at lovgive på et sådant område kan være fjernet fra de nationale myndigheder, uden at de nationale parlamenter har mulighed for at tage kompetencen tilbage. EF-Domstolens domme kan have flyttet kompetencen, også uden at den anvendes af EU.

I EU kan den således ulovligt overladte beføjelse først samles op, når Kommissionen fremsætter sit forslag, og det vedtages med kvalificeret flertal i Ministerrådet.¹⁰²

I Ministerrådet kan lande, der repræsenterer 26 af de ialt 87 stemmer, hindre vedtagelsen, selv om forslaget måtte støttes af alle andre medlemslande.

Der findes mange kompetencer, som er overladt fra de nationale parlamenter, fra Folketinget efter Grundlovens paragraf 20, som reelt udøves af et flertal i Kommissionen i kombination med for eksempel tre embedsmænd fra Italien, Spanien og Frankrig, der tilsammen råder over 28 stemmer - nok til at blokere en ønsket miljøpolitisk beslutning.

Der findes tilmed kompetencer, hvor Kommissionen kan lovgive imod 13 ud af 15 medlemslande. I 1996 tillod Kommissionen således markedsføring af gensplejset soja, selv om 13 af de 15 lande havde frarådet beslutningen!

BRYDER FLERE KRITERIER I § 20

Det kan bevises, at kompetencen på et tidspunkt har været hos Folketing og regering. Det kan bevises, at kompetencen i dag ikke længere er hos regering og Folketing. Det ubesvarede spørgsmål er, om denne forandring kan ske uden ændring af Grundloven.

Kan paragraf 20 benyttes for beføjelser, som ikke tilkommer rigets myndigheder?

Beføjelsen er ikke en beføjelse til at lovgive, men et forbud eller en restriktion mod at lovgive, som kun findes i Grundloven i forhold til brud på frihedsrettighederne.

EU er en mellemfolkelig myndighed, hvor alle lande deltager med en embedsmand eller minister, når en beslutning tages. Kan den »mellemfolkelige myndighed« også være et firma uden danske medarbejdere? En standardorganisation uden dansk deltagelse i det besluttende møde? Et andet lands regering og parlament, som har vedtaget en national standard, som gøres lovlig på det danske marked via EU-rettens princip om varernes frie bevægelighed, som det er fortolket af Domstolen i Cassis de Dijon dommen?¹⁰³

Kan beføjelser efter Grundlovens paragraf 20 overhovedet overlades til firmaer, standardorganisationer og andre landes myndigheder? Det svarer ikke til Max Sørensens lærebog i statsret, hvor det hedder:

»Uden en tilsvarende grundlovsmæssig hjemmel, som ikke findes, må det være udelukket at delegere lovgivningskompetence til en privatperson eller til en privat organisation. Hvis det imidlertid overlades en privat organisation at fastsætte regler som er bindende alene for dens medlemmer eller for den kreds af erhvervsudøvere eller lignende hvis interesser den varetager, vil det muligvis være foreneligt med grundloven. Til lokale forvaltningsorganer kan det overdrages at give regler, der skal være gældende inden for det lokale område, men ikke i landet som helhed.«¹⁰⁴

Kapitel 19. Er hemmelige love lovlige?

De således overladte beføjelser befinder sig delvist uden for det offentligretlige beslutningssystem. Gælder der for eksempel ministeransvar?

Hvordan kan man gøre en minister ansvarlig, når han ikke har medvirket, og heller har nogen formel mulighed for at hindre for eksempel en afgørelse om at tillade et tilsætningsstof i baby mad?

Har offentligheden ret til aktinsigt i beslutninger, som tages i andre lande hos standardorganisationer, i private firmaer og EU's hundredvis af komiteer? Kan vi som borgere rette klage til ombudsmanden?

Kan et mindretal i Folketinget begære et lovforslag sendt til folkeafstemning? Kan borgerne møde i deputation i Folketingsudvalg før den endelige afgørelse?

Naturligvis ikke. Dermed griber sådanne beslutninger ind i hjertet af folkestyret. Vi mister vores ret til medindsigt og medindflydelse.

INGEN AKTINDSIGT

I standardorganisationer og komiteer under EU gælder ingen offentlighed i forvaltningen. Dagsorden, beslutningsforslag, mødereferater og deltagerkreds er som regel fortroligt stemplede.

Der findes altså beslutninger, som efter Grundloven normalt skal vedtages ved tre offentlige behandlinger i Folketinget, som nu vedtages endeligt bag lukkede døre, uden folkevalgte har haft indsyn i tilblivelsesprocessen.

HEMMELIG LOVGIVNING

I selve Ministerrådet og ambassadørkomiteen Coreper har der udviklet sig en praksis med også at lave hemmelige tilføjelser til den offentliggjorte lovgivning.

ÆNDRER LOVE

Til et radio- og TV-direktiv er der tilføjet 27 hemmelige protokoller. I det officielle direktiv står der, at der skal være mindst 20 minutter mellem reklameblokkene. I en hemmelig protokol er landene enige om, at der alligevel ikke behøver at være 20 minutter mellem blokkene.

De, der kun kender den offentliggjorte lovgivning, er derfor i en helt anden retsopfattelse end dem, der har betalt en lobbyist for at få adgang til at se den hemmelige erklæring.

De hemmelige erklæringer har ganske vist ingen betydning hos EF-Domstolen, som står frit over for en sådan erklæring. Men pointen er, at man jo skal kende den hemmelige tilføjelse for at kunne rejse sag ved Domstolen. Den hemmelige protokol vil typisk have Kommissionen som medunderskriver.

Kommissionen erklærer dermed, at den ikke vil rejse sag mod et medlemsland, der for eksempel tillader en TV-station kun at have 15 minutters udsendelse mellem reklameblokkene.

Er der efter den danske Grundlov mulighed for, at regeringen sammen med for eksempel et flertal i et Folketingsudvalg og anklagemyndigheden enes om en hemmelig tilføjelse til færdselsloven om, at 110 km's fartgrænsen skal forstås sådan, at anklagemyndigheden ikke rejser tiltale mod folk, der kører 125 km i timen i Nordjylland?

Er det en beføjelse, som tilkommer rigets myndigheder? Næppe. Men den er udøvet af Unionens myndigheder med hjemmel i en paragraf 20-overladelse af beføjelser, som tilkommer danske myndigheder.

AFTALE BEGRÆNSER HEMMELIGE ERKLÆRINGER

Efter skarp kritik fra Rådets juridiske tjeneste, som i sin fortvivlelse over den stigende retsløshed lækkede kritikken til offentligheden, er der indført en aftale om at begrænse anvendelsen af hemmelige erklæringer.

Folketinget blev givet det indtryk, at de hemmelige erklæringer helt var hørt op. Alligevel kunne JuniBevægelsen i 1996 offentliggøre en ny hemmelig erklæring til 7. skibsfartsdirektiv.

Foreningen af Jernskibs- og Maskinbyggerier i Danmark udtalte i en pressemeddelelse den 8. august 1996:

»Skibsværftsforeningen er gået ud fra, at kun de erklæringer, der er blevet offentliggjort i forbindelse med forordningens beslutning, er vedtaget og har

gyldighed. Vi forstår imidlertid nu, at i hvert fald yderligere en af de i forhandlingsfasen foreslåede erklæringer er vedtaget og hemmeligholdt.

Vi finder hemmeligholdelse af erklæringer uacceptabel. Det efterlader borgere og virksomheder i EU i uvidenhed om gældende regler og vilkår.

Hemmeligholdelsen giver anledning til en række spørgsmål:

Vi forstår, at Kommissionen i den hemmeligholdte erklæring angiver at ville forelægge eventuelle tvivlsspørgsmål om OECD-aftalens regler for aftalens øvrige parter. Hemmeligholdelse af erklæringen giver dog indtryk af, at den kan have en anden betydning. Hvilken?

Hvilke regler gælder i praksis?

Foreligger der andre hemmelige erklæringer, og hvad er betydningen heraf?

For skibsbygningsindustrien i Danmark er det af afgørende betydning, at værfterne kender de vilkår, der gælder for deres virke. Der må derfor skabes klarhed om gældende regler. Eksistensen af hemmelige erklæringer og bestemmelser er helt uacceptabel.«

FORTSAT HEMMELIGE »LOVE«

Kilder i forskellige EU-institutioner siger samstemmende, at antallet af fortrolige erklæringer er stærkt indskrænket, men de er ikke ophørt.

Gælder der ministeransvar og ombudsmandskontrol med tilføjelser til lovgivningen, som har form af fortrolige erklæringer?

EØS-LANDE KENDER IKKE EGNE »LOVE« FULDT UD

Hvordan skal ombudsmanden kunne udføre sin kontrol, når han ikke kan få adgang til at se erklæringerne?

Hvordan skal det europæiske økonomiske område, som også omfatter EFTA-landene, kunne virke fair, når EU-landene supplerer de fælles bestemmelser med særlige tilføjelser, som EØS-landene uden for EU ikke har sikker adgang til at kunne se?

Der er indgået en aftale mellem EU og Norge, Island og Liechtenstein, som giver disse lande adgang til at se nogle af erklæringerne, men udtrykkeligt ikke dem alle. Danmark har altså et formelt medansvar for, at virksomheder i Norge er underlagt en lovgivning, som ikke kendes fuldtud af norske myndigheder og danske virksomheder, men nok af danske myndigheder.

Det er særlig pikant, at Grundlovens paragraf 20 også blev indsat med den begrundelse, at der skulle kunne bygges et tættere samarbejde i Norden.¹⁰⁵

§ 20 bruges nu i Danmark som hjemmel til et samarbejde mellem Danmark og Norge, hvor Norge forholdes væsentlige oplysninger.

Paragraf 20 giver kun mulighed for at overlade suveræniteten til mellemfolkelige myndigheder oprettet ved gensidig overenskomst. I EØS er der nu grænser for gensidigheden.

Det er tvivlsomt, om anvendelse af hemmelige erklæringer er en beføjelse, som tilkommer rigets myndigheder. Hvis det er ulovligt at udstyre danske love med hemmelige tilføjelser kan en sådan beføjelse heller ikke lovligt overlades til en mellemfolkelig myndighed.

Kapitel 20. Blev Grundloven brudt i 1972?

SEKS BETINGELSER

Som vi har set, er der 6 betingelser, som skal være opfyldt for, at man kan anvende »undtagelsesbestemmelsen« i paragraf 20 i stedet for at ændre selve Grundloven efter paragraf 88.

1. § 20 kan bruges til samarbejde - ikke til sammenslutning og Union.

2. Beføjelser kan kun overlades til mellemfolkelige myndigheder - ikke til overstatslige organer i et overnationalt statsforbund eller til en forbundsstat. Beføjelser kan ikke overlades til andre stater eller private firmaer eller forbydes anvendt.

3. Beføjelser kan overlades, det vil sige lånes ud midlertidigt. De kan ikke overdrages endeligt, uden det er sikret, hvordan beføjelsen kan gå tilbage igen efter beslutning af et simpelt flertal i Folketinget.

4. Beføjelserne kan kun være dem, der tilkommer rigets myndigheder. Det må forudsættes, at de organer, der administrerer de overladte beføjelser, ikke er alt for forskellige fra Grundlovens organer. Væsentlig lovgivende myndighed kan næppe gøres til udøvende eller dømmende myndighed. Opgaver, der efter Grundloven er tillagt uafhængige domstole, kan næppe overflyttes til politisk udnævnte organer.

5. Beføjelser skal overlades ved lov - ikke ved EU-myndighedernes egen beslutning eller ved udvidende fortolkning gennem EF-domstolens domme.

6. Beføjelserne kan kun overlades i nærmere bestemt omfang. Omfanget skal dermed beskrives nogenlunde præcist med angivelse af sagsområder og den overladte kompetence.

TIDLIGERE RETSSAGER

Det er seks skrappe betingelser for at kunne anvende § 20, men den skulle også alene indebære en undtagelse fra Grundlovens almindelige princip om, at Grundlovens bestemmelser kun kan fraviges ved at ændre selve Grundloven.

Blev alle disse 6 betingelser da opfyldt ved Danmarks indtræden i EF i 1972?

Nej, sagde modstanderne dengang. Med EF-rettens forrang, gummiparagraf 235 og EF-Domstolens integrationsskabende rolle er det ikke muligt at forene Det Europæiske Økonomiske Fællesskab - EØF, med Grundlovens »i nærmere bestemt omfang«.

Modstanderne anlagde retssag mod staten for at få medlemskabet erklæret for grundlovstridigt. Det beskrives nærmere i del V.

MAX SØRENSENS SYNSPUNKT

Diskussionen om EF-medlemskabets grundlovsmæssighed blev allerede startet i 1961, da Danmark første gang søgte medlemskab. I 1963 skrev Århus-professoren, dr. jur. Max Sørensen en artikel i »Juristen«, hvor han begrundede, hvorfor medlemskabet efter hans opfattelse var foreneligt med paragraf 20.106 Max Sørensen gentog sit standpunkt i Juristen i 1971 og i et responsum, som han udarbejdede for Justitsministeriet.

Max Sørensen hæftede sig ved, at § 235 kun kunne udnyttes til at udfylde huller, hvis man havde overset et eller andet praktisk. Den kunne ikke bruges til »en udvidelse af Fællesskabernes virksomhedsområde eller at oprette nye organer eller tillægge de bestående organer væsentligt nye opgaver«, hed det i Max Sørensens responsum fra 18. januar 1971. 107

Han erkendte fuldt ud planerne om at give EF-retten forrang, men mente, at danske myndigheder var forpligtet til at tilsidesætte EF-rettens afgørelser, hvis der for alvor kom en villet konflikt. Alene det forhold at muligheden for konflikt var teoretisk tilstede, var ikke nok til for ham at begrunde, at man så måtte anvende § 88.

EF-samarbejdets emnekreds var efter Max Sørensens mening klart beskrevet i Romtraktaten. Der kunne kun vedtages bindende forordninger efter nogle ganske få paragraffer. For ham var der ingen tvivl om, at EØF - som det hed dengang på dansk - var ganske forenelig med den grundlovsbestemmelse, som han selv havde været med til at forfatte.

MODSTANDERNES ARGUMENTER

Max Sørensens synspunkt blev imødegået af professor Erik Siesby. I Juristen i 1971 skrev han, at Grundlovens § 20 ikke omfattede en »kompetenceoverdragelse«, hvor EF-regler får forrang.¹⁰⁸

En sprogprofessor, Holger Steen Sørensen, førte efter eget udsagn »bevis for at uigenkaldelig suverænitetsoverdragelse er grundlovsstridig«.¹⁰⁹

DEN OFFENTLIGE KONKLUSION

I Justitsministeriets redegørelse for visse statsretlige spørgsmål gives den autoritative konklusion på debatten, hvorefter EF-medlemskabets grænser beskrives således:

»[...] overladelse af beføjelser efter § 20 til en supranational organisation skal opfylde følgende grundbetingelser:

- Der skal ske en angivelse af de sagsområder eller emneområder, på hvilke den supranationale overorganisation skal kunne udøve 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.«¹¹⁰

Argumentationen blev accepteret af Folketingets store flertal. Modstanderne bad dog om en uafhængig juridisk vurdering.

»Der er spørgsmålet om de forordninger, de beslutninger og retskendelser, der umiddelbart får anvendelse i dansk ret, og det spørgsmål, at deres gyldighed ikke kan gøres afhængig af national lovgivning. Det er jo netop i disse spørgsmål, man kan sige, at jura ikke er noget særlig spændende, men vi må gøre det klart for den danske befolkning, hvad det er, vi står overfor, og hvad det er, vi skal tage stilling til. Det er på denne baggrund, vi har været en anelse utilfredse med, at regeringen ikke har villet fremkomme med en officiel sagkyndig redegørelse, der har været uafhængig af regeringens synspunkter.«¹¹¹

I betænkningen fra markedsudvalget den 25. august 1972 til forslaget om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber står der bl.a.: »Beslutningen er af vidtrækkende betydning for Danmarks fremtid, og det er første gang, Folketinget overlader beføjelser i henhold til grundlovens § 20. I bevidsthed herom har flertallet lagt vægt på en så grundig behandling af lovforslaget som muligt og skal i det følgende begrunde sin stillingtagen.« [...] »Det er flertallets opfattelse, at disse forfatningsretlige spørgsmål er blevet grundigt og klart belyst, og at

nærværende lovforslags forenelighed med grundloven er hævet over enhver tvivl.«112

Således betrygget gik danskerne til afstemning den 2. oktober 1972. 57 % af samtlige stemmeberettigede gav deres ja til at overlade således beskrevne beføjelser til EF.

Kapitel 21. Blev Grundloven brudt i 1986 og 1992?

SAMARBEJDET UDVIDES

Den 1. januar 1973 startede Danmark som medlem i EF. Fra 1962 til 1972 var § 235 kun benyttet i 37 tilfælde, men snart blev der trukket i elastikken, som det fremgår af tabellen i kapitel 9.

§ 235 blev taget i brug til at udvide emnekredsen fra nogle få ministres sagsområder til situationen i dag, hvor alle ministerier berøres.

I 1972 var der 5 danske ministerier, som havde kontorer, der beskæftigede sig med EF. I 1996 18 (Se kapitel 10).

I 1972 var der kun få paragraffer i Traktaten, som kunne benyttes til at vedtage direkte bindende forordninger. I dag er det svært at nævne ret mange emner, hvor der ikke kan vedtages bindende beslutninger i Bruxelles.

Ivar Nørgaard advarer

Tidligere justitsminister Ole Espersen og tidligere handelsminister Ivar Nørgaard advarede allerede i 1989 om, at Grundlovens grænser var ved at være nået. - Vi er »reelt kommet til den grænse, hvor der kan rejses tvivl om, hvorvidt § 20 har tilstrækkelig spændvidde«, skrev de to i Politikens kronik 16. oktober 1989:

»Max Sørensens forudsætning for at erklære paragraf 20 tilstrækkelig var således tilsyneladende, at Fællesskabets organer kun skulle have meget snævre beføjelser på den økonomiske politiks område. Dette er der sket visse ændringer i ved udfærdigelsen af fællesakten, som Danmark jo har tiltrådt efter en folkeafstemning. Men beslutninger om f.eks. konjunkturpolitikken kan fortsat ikke tages mod et lands stemme.

Det forekommer vanskeligt at hævde, at tankerne i Delors-rapporten er udtryk for, at det kun er meget snævre beføjelser på den økonomiske politiks område, der ønskes afgivet. Man kan vel hævde, at afgivelsen er defineret tilstrækkeligt. Det drejer sig jo for så vidt om et enkelt sagsområde: Beslutningsretten over finansloven. Det er imidlertid ikke tilstrækkeligt til, at par. 20s krav nødvendigvis er opfyldt. Der må foretages en vurdering, som sætter de afgivne beføjelser i relation til deres betydning for et suverænt samfund (som Danmark fortsat formodes at skulle være) og til et folketings suverænitet (som det danske folketing vel formodes fortsat at skulle besidde, i alt fald på væsentlige områder).

Er der da ikke fortsat meget tilbage for Folketinget at beskæftige sig med? Max Sørensen fremhævede i den nævnte udtalelse, at der jo fortsat var områder, hvor Fællesskabets myndigheder ikke blev den kompetente, han nævnte bl.a. kulturpolitikken og skolepolitikken og den strafferetlige lovgivning. Interessant nok er der stærke kræfter i Fællesskaberne, der mener, at såvel kulturpolitik som

skolepolitik (ja, helt ned til børnehaveklaser) er områder, som Fællesskaberne kan beskæftige sig med.

Derfor er vi reelt kommet til den grænse, hvor der kan rejses tvivl om, hvorvidt par. 20 har tilstrækkelig spændvidde.«...

»Konklusionen må derfor være, at det er tvivlsomt, om vi kan indgå i skabelsen af en valutaunion og en økonomisk union, som forudset i Delors-rapporten uden at ændre grundloven, og at det under alle omstændigheder er en illusion at tro, at vi i de første mange, mange år vil kunne etablere et europæisk folkestyre af blot nogen ægthed og omgivet af en sådan rimelig grad af autoritet og tillid, at vi kan tro på dets funktion.«113

Mellem 1972 og 1993 er der ikke overladt nye beføjelser til EF efter Grundlovens § 20. I 1986 vedtog man ganske vist den såkaldte fællesakt med Det Indre Marked. Men Justitsministeriet skrev en ny redegørelse, hvor det hævdedes, at der ikke var nye kompetencer i EF-pakken. De mange nye samarbejdsområder, som blev nævnt, var indført med art. 235-afgørelser. Nu skete der blot en præcisering af beføjelserne, så man endnu stærkere opfyldte Grundlovens bestemmelse om nærmere bestemt omfang.

I Kammeradvokatens svarskrift af 30. september 1996 gentages dette ræsonnement: »Den nævnte specificering af institutionernes beføjelser indebærer ikke en udvidelse af artikel 235's anvendelsesområde. Tværtimod er artikel 235 i kraft af sin subsidiære karakter reelt blevet begrænset.«

FANDT EF-PAKKEN GRUNDLOVSSTRIDIG

Holdningen blev kritiseret af modstanderne, der fandt den såkaldte »EF-pakke« grundlovsstridig, medmindre den blev vedtaget som en egentlig ændring af Grundloven. Folkebevægelsen mod EF mødte i deputation i Folketinget og afleverede et juridisk responsum fra advokat Steen Clausen, som opfordrede Folketinget til at sikre, at der ikke blev overladt beføjelser.¹¹⁴

Omkring Maastricht-traktaten gentog Justitsministeriet sine synspunkter og mente ikke, der var egentlige nye beføjelser, som overgik til EU, bortset fra afgrænsningsproblemer og enkelte bestemmelser om Unionsborgerskab, retsligt samarbejde og Møntunion. Den tyske regering taler derimod om »Nye kompetencer« som almen uddannelse, kultur, sundhed, forbrugerbeskyttelse, transeuropæiske net, industripolitik og udviklingshjælp.«¹¹⁵

Hjalte Rasmussen karakteriserede Maastricht således: » [...]at Maastricht på den ene side kan tolkes som slutstenen på en udvikling af EF over 40 år. Der er på den anden side også belæg for at opfatte den som en grundstensnedlæggelse til en ny samfundsform af føderalt tilsnit.« ¹¹⁶

SUVERÆNITET PÅ FORSKUD

Justitsministeriet forsøgte også at overlade nogle beføjelser på forskud. I det retspolitiske afsnit er der en såkaldt artikel K9, der giver EU-landene mulighed for at overføre beslutning fra den mellemstatslige søjle til den overstatslige søjle. Det skal ske med enstemmighed.

Professor Henrik Zahle kritiserede Justitsministeriets forslag for at være grundlovsstridigt, fordi man ikke kunne overlade suverænitet på forskud.¹¹⁷

Justitsministeriet rettede herefter udkastet og erkendte, at Grundlovens § 20 skal bruges påny ved overflyttelse af beføjelser fra søjle III til søjle I.

DEN NY GRUNDLOVSSAG

Modstanderne havde krævet uafhængige juridiske undersøgelser. En gruppe på ca 50 uafhængige jurister - advokater, dommere, embedsmænd og universitetsfolk - havde stillet kritiske spørgsmål til Folketinget.¹¹⁸ Da disse spørgsmål aldrig blev besvarede, tog sagsøgerne i den senere Grundlovssag initiativet til at søge spørgsmålet afgjort ved domstolene. Dette er baggrunden for Højesterets dom af 12. august 1996, som omtales udførligt i del V.

Kapitel 22. Andre lande har ændret forfatningen

Det er ikke bare den danske Højesteret, som har svært ved at forene en Grundlov, der giver Folketinget den lovgivende magt, og en Maastricht-traktat som giver hovedparten af den samme lovgivende magt til Unions-myndigheder i Bruxelles.

I 8 af de da 12 EU-lande har man ændret forfatningen for at lovliggøre Maastricht-traktaten.¹¹⁹ I Sverige har man nøje gennemgået Grundlovens § 20 og en tilsvarende bestemmelse i den svenske forfatning, og man endte med at ændre den svenske forfatning før Sverige kom i EU den 1. januar 1996. I den svenske forfatning hedder det nu:

»§ 10 Er der truffet aftale om Sveriges tilslutning til (De Europæiske Fællesskaber) og Rigsdagen har besluttet at overlade beslutningsbeføjelser til (fællesskaberne), gælder de forpligtelser som følger af tilslutningen uden hindring af, hvad der står i grundloven eller anden lov.«¹²⁰

CROTTY-SAGEN

Den irske landmand og økonom Raymond Crotty var den første, som vandt en retssag mod en EF-traktat. Han anlagde sag om Den fælleseuropæiske Akt fra 1986 ved en irsk domstol og vandt overraskende sagen i den irske højesteret.

Fællesakten skulle være trådt i kraft den 1. januar 1987, men måtte nu pænt vente på den irske domstols behandling af Crotty's sag.

Den irske højesteret var krystalklar i sin dom. Irland kunne ikke tiltræde fællesakten uden at ændre den irske forfatning.

Den irske forfatning blev ændret. Så kunne regeringen underskrive Traktaten.

Maastricht-traktaten trådte i kraft med et halvt års forsinkelse, så det blev Danmark, der skulle sætte den igang som formandsland den 1. juli 1987.

I Irland måtte Maastricht-traktaten også gennem en folkeafstemning, som ændrede forfatningen. Den næste Maastricht-traktat II vil i Irland også blive sendt til forfatningsbestemt folkeafstemning, før den vil kunne træde i kraft.

FRANKRIG ÆNDRER FORFATNING

I Frankrig var der indvendinger mod visse dele af Maastricht-traktaten for at være i strid med forfatningen. Frankrig ændrede derfor sin Grundlov for at tiltræde Maastricht-traktaten. Der blev også udskrevet folkeafstemning, hvor tilhængerne vandt knebent med 51 % af de afgivne stemmer og 34,4 % af de stemmeberettigede.

Maastricht-traktaten skulle være trådt i kraft den 1. januar 1993. Men den blev forsinket af den danske folkeafstemning, som sagde nej. Herefter fulgte den franske folkeafstemning og en ny forsinkelse, fremkaldt af den tyske forfatningsdomstol i Karlsruhe.

KARLSRUHE-SAGEN

De tyske grønne og en tidligere FDP-formand fra Bayern, Manfred Brunner, som havde været kabinetschef for det tyske medlem af Kommissionen, Martin Bangemann, var gået til domstolene for at få Maastricht-traktaten erklæret for ulovlig efter den tyske forfatning.

Dommen blev afsagt af Forbundsforfatningsdomstolen den 12. oktober 1993. Brunner tabte sagen på den måde, at Karlsruhe erklærede Maastricht-traktaten for forenelig med den tyske forfatning. Men Brunner vandt vigtige præmisser, og Karlsruhe-domstolen opstillede en række grænser for det tyske medlemskab.

Al magt hos EU-myndighederne udgår efter Karlsruhe-dommen fra det tyske folk. EU-myndigheder har ikke ret til at udvikle sine egne kompetencer. EU har ingen »kompetenz-kompetenz«, altså kompetence til at udbygge sin egen kompetence, som det hedder på tysk.

Maastricht-traktatens artikel 235 kan ikke anvendes til at give EU nye beføjelser. Enhver ny beføjelse til EU må have positiv tilslutning fra medlemslandene. Det er forbundsdomstolen i Karlsruhe, som vogter over den tyske forfatning og tyske myndigheders overladelser af kompetencer til EU. Karlsruhe-domstolen accepterer ikke, at EF-domstolen i Luxembourg kan være over forbundsforfatningsdomstolen selv. Tyskland kan til enhver tid melde sig ud af EU. Den tyske forfatning giver ret til at deltage i et statsforbund, men ikke i en forbundsstat.¹²¹

Indenfor det eksisterende EU accepterer forbundsdomstolen at lægge EF-domstolens kendelser til grund for det tyske medlemskabs grænser, men grænserne kan til enhver tid afprøves i Karlsruhe. Den kompetence, som med Maastricht-traktaten blev overladt vedrørende Møntunionen, blev i praksis tilbagekaldt af forfatningsdomstolen. Man sagde, at den tyske rigsdag selvstændigt skal træffe beslutning om Møntunionens indførelse til trods for, at den formelt er indeholdt i Maastricht-traktaten.

En sådan beslutning er ulovlig efter EF-retten. Alle medlemslande - bortset fra Storbritannien og Danmark som har undtagelser - er bundet til at afskaffe deres nationale valuta efter Maastricht-traktatens køreplan og betingelser.

Men denne forpligtelse gælder efter tysk ret nu ikke i Tyskland. De skal ifølge forfatningsdomstolen træffe en ny selvstændig beslutning, og skal i den forbindelse se til, at den demokratiske karakter af den tyske forfatning ikke tilsidesættes gennem udemokratiske beslutningsmetoder i EU.

VÆLGERNES RET TIL DEMOKRATI

Domstolen er stærk i sin kritik af det demokratiske underskud i EU. For dem er løsningen at styrke EU-Parlamentet. Det er også en politik, som ønskes af samtlige partier i forbundsdagen i Bonn, fra Kristen-Demokrater og SPD til Grønne og PDS.

Det er fælles gods i Tyskland at ville styrke EU-Parlamentets placering i beslutningsprocessen. Denne holdning samler vel kun en håndfuld medlemmer i det danske Folketing.

Derfor er det svært at se, hvordan Højesteret i Danmark skulle kunne pege på en sådan løsning i den danske retssag. Men det er tankevækkende, at den højeste domstol i Tyskland har erklæret, at der er demokratiske problemer med EU, som må løses, før EU kan få flere beføjelser, og der er grænser for hvor mange beføjelser EU kan få.

Der skal til stadighed være et stort antal kompetencer tilbage til det tyske parlament, så vælgerne fortsat er deltagere i et meningsfyldt demokrati.¹²²

Tænk, at den tyske forfatningsdomstol skulle lære os om demokrati.

Mon ikke Karlsruhe-domstolens markante dom har været medvirkende til, at Højesteret med 9 stemmer mod 0 også fandt tiden inde til at se nærmere på grænserne mellem Danmark og EU?

I Tyskland har delstaterne tradition for at vogte for sine kompetencer. Tyskland er en forbundsstat. Den tyske grundlov har 3 forskellige placeringer af retten til at lovgive:

1. Forbundet bestemmer over udenrigsspørgsmål, forsvar, valuta-/penge- og møntforhold, udenrigshandel, fly- og jernbanetraffic samt international kriminalitetsbekæmpelse.

2. Delstaterne kan bestemme over civil- og strafferet, opholds- og etableringsret for udlændinge, offentlig forsorg, udnyttelse af kerneenergi til fredelige formål, renovation, luft- og støjforurening, lokaljernbaner, vejvæsenet (landeveje), forskning og grunduddannelse.

3. Forbundet kan vedtage rammelove, som så kan udfyldes af delstaterne og gennemføres af delstaterne for retsforhold vedrørende offentligt ansatte i delstater, kommuner m.v.; generelle bestemmelser for de højere læreanstalter; generelle retsforhold for presse; jagtvæsen, naturbeskyttelse og landskabsbeskyttelse; lands- og regionsplanlægning samt vandforsyning; folkeregister.

I henhold til Grundlovens artikel 31 har forbundsret forrang for delstatsret, skriver Udenrigsministeriet i 1996.¹²³

BELGIENS FORFATNING

Den belgiske forfatning fra 1831 var forlæggert for den danske i 1849. I 1993 ændrede Belgien sin forfatning og fordelte kompetencen således:

Føderale kompetencer er bl.a. forfatningen, forsvaret, offentlig orden, socialpolitik, finanspolitik, udenrigspolitik og telekommunikation. Hertil kommer kompetencer, der ikke udtrykkeligt er blevet fordelt til anden side - de såkaldte residuelle kompetencer.

Sprogsamfundenes kompetencer er bl.a. undervisning, kultur, turisme, alle lokalpolitiske sager og sager i forbindelse med valg af sprog.

Regionale kompetencer er bl.a. miljøpolitik, regionale veje og transport, landbrug, energi og andre spørgsmål af interesse for regionen.

Provinsernes kompetencer er bl.a. undervisning organiseret af provinserne, provinsveje, renovation og andre sager af typisk provinsinteresse.

Kommunernes kompetencer er bl.a. det kommunale politi, kommunale finanser, sportsanlæg og andre sager af typisk interesse for kommunerne.

EUs kompetencer berører nu alle niveauer i forbundsstater som Tyskland og Belgien. I Tyskland har delstaterne opnået ret til at deltage i ministerrådsmøder i Bruxelles, når der diskuteres love, hvor delstaterne har kompetencen internt. Centraliseringen i EU berører også det kommunale selvstyre i Danmark.

Kapitel 23. Skal Grundloven ændres?

Fra 1972 til 1996 er samarbejdet i EF og EU udbygget fra 1.947 til 21.392 retsregler, uden at der efter regeringens opfattelse formelt er overført suverænitet. Afstemningen om Fællesakten i 1986 var en vejledende folkeafstemning. Ifølge Justitsministeriet var det hovedsageligt kun visumbestemmelserne og nogle enkelte Møntunionsbestemmelser, som overførte ny suverænitet ved den anden Maastricht-afstemning i 1993.

Den officielle jura siger derfor, at 1.947 regler, som alle er vedtaget i enighed, det vil sige med tilslutning fra alle medlemslande, udgør det samme omfang suverænitet som 21.392 regler, der i hovedsagen er besluttet med flertalsafgørelser, hvor det enkelte land kan stemmes ned.

At forene en sådan udvidelse af lovgivningen med § 20's »i nærmere bestemt omfang« bliver en svær opgave at løfte i Højesteret. Det er netop vurderingen af EU's aktuelle kompetencer i forhold til det nærmere bestemte omfang, som indgik i folkeafstemningen i 1972, som bliver krumtappen i den retssag, der er rejst af Grundlovskomite 1993.

Punkt for punkt vil Grundlovskomiteen søge at dokumentere overladelsen af suverænitet. Beslutning for beslutning vil fortrolige beslutningsreferater kunne fordres fremlagt til Højesterets vurdering af, om Grundloven er fulgt.

Uanset hvad Højesteret ender med at dømme, risikerer skiftende danske regeringer og folketingsflertal derfor at blive dømt af offentligheden som dem, der overskred Grundlovens bestemmelse om, at beføjelser kun kan overlades ved lov i nærmere bestemt omfang.

SVÆRT AT DØMME REGERINGEN

For Højesteret er det en svær sag. Det er ikke så let at stille sig som dommer over et stort flertal i Folketinget, som har godkendt eller set gennem fingrene med hvert enkelt skridt. Vi lever i en tid, som har accepteret den radikale politiker Viggo Hørups udtalelse: Ingen over og ingen ved siden af Folketinget.

Men denne udtalelse blev fremsat i 1879 imod kongens forsøg på at udnævne regeringer baseret på et flertal i Landstinget, som var i mindretal i Folketinget. Det var de velbeslåedes Landsting, som ikke skulle være over Folketinget. Flertallet af de danske vælgere skulle kunne bestemme.

Hørups udtalelse var ikke vendt mod domstolene. Højesteret har ikke til opgave at lovgive for Folketinget, men det er Højesterets fornemste opgave at se til, at Grundlovens demokratiske spilleregler følges af enhver. Både regering, Folketing og vælgerkorps skal respektere Grundloven, og Højesteret har også ret til at prøve Folketingets loves forenelighed med Grundloven.

Hvis Højesteret ville lade den opgave ligge, ville man undergrave Højesterets egen stilling og gøre den øverste domstol i Danmark til en underret i EU. Professor Hjalte Rasmussen opfordrer da også Domstolen til at »gå ind i en realitetsafgørelse af spørgsmålet om ratifikationslovens påståede grundlovsstridighed. Det er nødvendigt at forklare, hvornår omtrent mulighederne for at anvende § 20 er/vil være udtømte.«¹²⁴ Hvis Højesteret ikke går ind og prøver grænserne, bliver denne beføjelse overladt til EF-Domstolen i Luxembourg. Overlades det til en EU-myndighed at prøve grænsen for EU-myndighedernes kompetence, bryder Højesteret selv det princip, som alle var enige om i 1972, her formuleret af Max Sørensen:

»Kravet om at sådan præcisering skal fremgå af loven udelukker, at det overlades til vedkommende internationale organer selv at bestemme omfanget af deres beføjelser.« Juristen. Januar 1971.

ERLING OLSENS FORSLAG

Man kan diskutere det hensigtsmæssige i at afgøre striden ved Højesteret. Folketingets formand Erling Olsen har talt for, at man i stedet går i gang med at ændre den danske Grundlov, så fremtidig overladelse af suverænitet kommer til at følge proceduren i Grundlovens § 88.125

Retssagen handler formelt om, hvorvidt Maastricht-traktaten fra 1993 lovligt kunne underskrives af regeringen. Retssagen kan derfor ikke standses ved Erling Olsens forslag. Det ville også være højst upassende og i strid med Grundlovens paragraf 3 om adskillelse af den lovgivende og dømmende magt, hvis Folketinget besluttede, at Højesteret måtte standse en retssag.

Den tidligere justitsminister Erling Olsen vil fjerne udtrykket »i nærmere bestemt omfang« fra § 20 og anerkender dermed, at der er et grundlovsmæssigt problem.

Analysen i denne bog viser, at det næppe er nok at fjerne »i nærmere bestemt omfang« for at forene EF-ret og Grundlov. Der er problemer med alle 6 betingelser i § 20.

EU vedtager de fleste af vore love, mens grundlovsfædrene slet ikke drømte om at overlade lovgivningsmagt til andre end Folketinget. Kul- og Ståunionen havde nok overnationale beføjelser, men ingen enekompetence til at lovgive på et eneste område.

Det mest korrekte ville derfor være at foreslå en »ærlig Grundlov«, som beskriver, hvor, hvordan og efter hvilke regler beslutninger med virkning for danskere rent faktisk træffes i dag, og så lade et sådant grundlovsforslag vedtage i Folketinget før og efter nyvalg og derefter ved en folkeafstemning, som det forlanges i Grundlovens § 88.

Det er upraktisk at have en Grundlov, der kun beskriver, hvordan et lille mindretal af lovene bliver til, og så have en EU-grundlov, der beskriver, hvordan hovedparten af lovene vedtages.

Kapitel 24. Har vi en Grundlov?

Vi har hidtil set på, om overladelsen af beføjelser til EU er sket på den måde, det er bestemt i Grundloven. Et andet spørgsmål er, om man ved overladelse af beføjelser til internationale organisationer kan ændre Grundlovens karakter af en demokratisk forfatning.

RETSSIKKERHED OG DEMOKRATI

Statsretsprofessorer siger nej. Max Sørensens statsret fordrer en vis lighed - strukturel kongruens - mellem den måde beslutninger tages på efter Grundloven og den måde, som beslutninger skal tages på i internationale organer.

Professor Henrik Zahle lægger særlig vægt på, at overladelse af beføjelser ikke svækker de borgerrettigheder, som gives i Grundloven.

Vel kan man ikke kræve fuldstændig lighed, men man kan heller ikke bruge de internationale organisationer til at lave om på fordelingen af magten i samfundet på en sådan måde at demokratiet og retssikkerheden udhules, siger Max Sørensen:126

»Sammenfattende må det fastholdes, at der ikke i grundlovens § 20 kan indfortolkes noget klart og sikkert krav om strukturel kongruens, men at overdragelse af beføjelser efter denne paragraf dog ikke bør kunne benyttes til at etablere en ny kompetenceordning som på fundamentale punkter afviger fra de krav, som grundloven stiller i henseende til retssikkerhed og demokratisk legitimation.«127

Peter Germer har samme opfattelse:

»Overdragelsen af beføjelser kan ske inden for ethvert emneområde, men der kan ikke tillægges en mellemfolkelig myndighed beføjelse til at udstede retsakter, der materielt er uforenelige med grundloven, som for eksempel ekspropriation uden erstatning.«128

Det må derfor selvstændigt vurderes, om EUs virkemåde beskytter Grundlovens frihedsrettigheder og Grundlovens krav om retssikkerhed og demokrati.

FRIHEDSRETTIGHEDER

Med frihedsrettighederne er der næppe det store problem. EF-Domstolen har med forskellige domme tilkendegivet, at de i deres domspraksis beskytter de fælles frihedsrettigheder fra de deltagende landes forfatninger. Domstolen inddrager også rettigheder fra den europæiske menneskerettighedskonvention.

Foreningsfrihed, forsamlingsfrihed og forbud mod forudgående censur og ejendomsret støder næppe sammen med EU-retten.129

Men frihedsrettighederne er kun den ene del af en demokratisk forfatning. Den anden del er borgernes muligheder for at præge samfundets styre.

RET TIL AT VÆLGE

Demokrati betyder samtale og fri diskussion. Det er vigtigt at have forsamlingsfrihed og ytringsfrihed til at udfolde sig mellem valgene. Men allervigtigst er muligheden for at gå til valg og få et nyt flertal i Folketinget og dermed en ny regering og en ny politik.

Hjertet i folkestyret er at gå til valg, skifte regering, og få en ny politik. Alene muligheden for, at en regering kan blive skiftet ud på næste valgdag, præger regeringens handlemåde. Intet kan gå så galt, at man ikke kan slippe af med regeringen igen, senest om fire år.

Kendetegnet på et levende demokrati er muligheden for at tage levende del i samfundets styre imellem valgene, men kernen er til syvende og sidst muligheden for at vælge på ny.

Intet valg er det sidste valg. Ethvert valg kan gøres om. Enhver lov kan ændres, om ikke før, så efter nyvalg. Selv Grundloven kan ændres af et flertal af vælgere.

Flertallet i vælgerkorpset er dem, der konstituerer vores folkestyre. Grundloven har ingen stærk beskyttelse af mindretal i befolkningen. I andre lande

lægger man mere vægt på, at samfundets grundlæggende spilleregler i forfatningen kun skal kunne laves om, hvis den overvejende del af befolkningen er enige.

Det er meget få forfatninger, som giver retten til at ændre forfatningen til et almindeligt flertal af vælgerne. Det kan man lide eller ej, men sådan er den danske Grundlov.

Hvordan ser det ud med vælgerflertallets muligheder for at bestemme i EU?

INITIATIVRET

I EU kan ingen folkevalgte stille lovforslag. Poul Nyrup Rasmussen, Hans Engell og Uffe Ellemann-Jensen kan stille sig som kandidater til Folketinget, men de kan ikke stille lovforslag på de områder, hvor EU har overtaget lovgivningskompetencen fra Folketinget.

Her er det alene en flertalsbeslutning i Kommissionen, som kan sætte et forslag til lov på dagsordenen. Det danske medlem af Kommissionen kan ikke selvstændigt få et lovforslag sat til behandling. Ethvert initiativ kræver en simpel flertalsbeslutning blandt de 20 kommissærer.

Kommissionens møder indkaldes gennem fortrolige dagsordener, som kun foreligger på fransk. Forhandlingerne i Kommissionen foregår alene på tysk, fransk og engelsk. Lovforslag kan ikke drøftes på dansk og dermed muliggøre befolkningens aktive medleven.

BESLUTNINGSRET

Den endelige vedtagelse af en EU-lov, forordning eller direktiv sker ikke ved tre åbne forhandlinger i en forsamling, hvor borgerne kan gå ind fra gaden og lytte med, eller ringe til telefon 158 og følge forhandlingerne i folketings salen.

Samtlige EU-love vedtages endeligt bag lukkede døre i EUs Ministerråd. Forhandlingerne er fortrolige. Forhandlingsoplæggene er ofte fortrolige i den endelige udgave. Referaterne og indstillingerne er oftest fortrolige. De oprindelige lovforslag foreligger som regel på alle sprog. Ministrene kan tale deres eget sprog, hvis de ønsker det.

Men da forhandlingerne er fortrolige, kan befolkningen alligevel ikke følge med.

DELEGATION

De vigtigste EU-love vedtages af Ministerrådet, men de fleste EU-bestemmelser vedtages af Kommissionen selv, oftest efter bemyndigelse fra Ministerrådet, og ganske ofte efter at have forelagt forslaget til forordninger og direktiver for særlige rådgivende udvalg, forskriftsudvalg og forvaltningskomiteer. Der er i EU over 520 komiteer.¹³⁰

Her er dagsorden, lovforslag, mødereferater og deltagerkreds fortrolig.

Den danske Grundlov giver ikke Folketinget mulighed for at delegere lovgivende myndighed til administrative organer. Alle love vedtages i Folketinget ved tre behandlinger. Er de ikke vedtaget ved tre behandlinger, kan de ikke binde borgerne.

Regeringen kan udforme bekendtgørelser og cirkulærer efter bemyndigelse i en lov. Men ingen bekendtgørelser eller cirkulærer kan være imod loven, og alle bekendtgørelser kan ændres af et simpelt flertal i Folketinget, hvis en regering skulle udnytte en bemyndigelse lidt for kreativt.

I EU kan Kommissionens forordninger og direktiver ikke laves om af vælgerne eller vælgerne repræsentanter. De kan kun laves om, hvis et flertal i Kommissionen foreslår en ændring, og denne ændring støttes af - som regel - et kvalificeret flertal på 62 af 87 stemmer i EUs Ministerråd. Et simpelt flertal i Kommissionen eller 26 stemmer i Ministerrådet kan som regel hindre danske vælgeres mulighed for at få en lov ændret.

SUPERFLERTAL

Det danske folkestyre bygger på simpelt flertal. Et simpelt flertal af vælgere kan ændre både love, Grundlov og regering. I EUs lovgivende forsamling - Ministerrådet - er der ikke den tilsvarende mulighed for at skifte side. Af de 21.392 EU-regler, som nu binder danskerne, er der næppe en eneste regel, som ikke har fået tilslutning fra Kristelige Demokrater.

Der kan være enkelte regler uden socialdemokratisk støtte, fordi der har været perioder med meget få socialdemokratiske regeringer i EU. Men der har i hele EFs og EUs historie aldrig været en periode, hvor De Kristelige Demokrater ikke har rådet over i det mindste et blokerende mindretal i Ministerrådet.

Det er svært at forestille sig, at der nogensinde kan opstå en situation, hvor De Kristelige Demokrater ikke vil råde over stemmer nok i Ministerrådet til at blokere for et lovforslag, som måtte ønskes af for eksempel et socialdemokratisk-liberalt flertal af vælgere.

I EU bliver lovene til i enighed mellem de store politiske familier. Det kan opfattes som en dyd, at love kun kan ændres ved enighed mellem de store partier, og at et flertal af vælgere ikke har mulighed for at få vedtaget nye lovforslag efter nyvalg.

Men det er ikke på den måde, grundlovsfædrene skrev den danske forfatning. Den danske Grundlov bygger på et flertal i vælgerkorpset.

Måske er det en god ide at forlange, at også rent danske love skal vedtages med tilslutning fra alle store partier i Folketinget. Men så må Grundloven ændres først. Det er det, der ikke er sket for hovedparten af de danske love, der nu reguleres af EU.

GRUNDLOV FOR MINDRETAL AF LOVE

Den danske Grundlov regulerer nu kun det mindretal af bestemmelser, som ikke vedtages af EU. Grundloven er blevet en undtagelsesbestemmelse for reguleringen af vores statsstyre, mens Maastricht-traktaten er blevet vor nye hovedforfatning.

Hvis de to forfatninger er i strid med hinanden, er det efter EF-retten Maastricht-traktaten, som gælder.

SMÅTING KRÆVER ÆNDRING I GRUNDLOVEN

Kan man gennemføre en omfattende ændring af det danske folkestyre uden at ændre selve Grundloven?

Det virker besynderligt, at selv små forskydninger i balancen mellem forskellige danske myndigheder kræver ændring af Grundloven.

Dømmende myndighed kan ikke flyttes til den udøvende myndighed, uden ændring af selve Grundloven. Kan dømmende myndighed så overlades til en EF-Domstol, der slet ikke svarer til et organ, som den danske Grundlov vil kalde for en domstol?

EF-domstolens rolle som forfatningsdomstol og dens vidtgående lovgiverrolle ligger helt uden for danske domstoles funktion.

Efter Grundloven kan der ikke oprettes en særdomstol, som kan dømme i udvalgte sager. Kan man så lade EF-Domstolen erklære danske love og Grundlovsbestemmelser for ulovlige?

Efter Grundloven måtte der en grundlovsændring til for at afskaffe Landstinget. Under den tidligere grundlov kunne Landstinget forsinke Folketingets love til efter nyvalg, men Landstinget kunne ikke hindre Folketinget i at lovgive. I virkeligheden var Landstinget derfor mere en omstændelig procedure end et magtorgan.

Alligevel krævede en fjernelse af denne udskydelsesret en formel grundlovsændring. Ønsket om at afskaffe Landstinget var hovedårsagen til, at Grundloven i 1953 blev ændret.

KVINDELIG ARVEFØLGE

Grundlovsændringen blev båret igennem af et ønske om kvindelig arvefølge. Folkeafstemningen var en folkelig hyldelse til Margrethe. I forhold til at overlade hovedparten af den lovgivende myndighed, er en ændring af arvefølgen et mindre spørgsmål.

Men det krævede grundlovsændring, og det kræver en ny grundlovsvedtagelse, hvis for eksempel prins Frederik først får en datter og siden en søn, og vi helst vil have datteren som tronfølger. Den nuværende tronlov giver førsteretten til tronen til prinsen fremfor prinsessen. Her er der ikke lighed mellem kønnene, og selv om ligheden sikres i det øvrige samfund, kræver det en formel grundlovsvedtagelse også at sikre ligheden i kongehuset.

Når selv ubetydelige ændringer i Grundlovens indretning af vort statsstyre kræver formel Grundlovsændring, er det svært at forstå, at man kan ændre hele statsstyrets demokratiske karakter uden at ændre Grundloven.

Det bliver derfor meget spændende at følge domstolens behandling af Grundlovskomiteens retssag mod statsministeren, for Grundlovskomiteen har ikke helt uret, når de sætter sagen på spidsen og spørger:

Har vi en Grundlov?

Hvordan ser den ud, hvis den skal svare til virkeligheden i dag?

Kapitel 25. En ærlig Grundlov

Skal en grundlov være et historisk dokument eller den højeste retsforskrift, som aktuelt viser, hvorledes staten styres og hvorledes de højeste statsorganer virker?

Hvis Grundloven skal vise, hvorledes hovedparten af lovene i et land rent faktisk vedtages og virker, er der brug for ganske vidtrækkende ændringer i den Grundlov, som trådte i kraft den 5. juni 1953.

Her er et udkast til, hvordan nogle af bestemmelserne kunne udformes i »en ærlig grundlov«. Det er ikke et forslag, vi vil anbefale vedtaget, men det svarer nogenlunde til retstilstanden idag og er derfor egnet til eftertanke om en kommende grundlov.

Eller måske til erkendelse af, at den måde som EU idag træffer beslutninger på, næppe vil kunne vedtages ved nogen folkeafstemning i noget land.

DANMARKS RIGES GRUNDLOV

§1

Denne grundlov gælder for Færøerne og Grønland. For Danmark gælder den i det omfang, den er forenelig med Maastricht-traktaten om Den Europæiske Union.

§2

Regeringsformen er indskrænket demokratisk.

§3

Stk. 1. Den lovgivende magt er hos EU-Kommissionen og/eller EUs Ministerråd. Den udøvende magt er hos EU-Kommissionen. Den dømmende magt er hos EF-Domstolen.

Stk.2. EU-Kommissionen tilser, at danske domstole, Folketing, regering, regionale råd, kommuner samt andre offentlige og halvoffentlige myndigheder udøver deres beføjelser i overensstemmelse med EU-retten.

Stk.3. EU kan i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet tillade, at Folketinget kan udøve lovgivende myndighed, som ikke udøves af Unionens egne myndigheder.

Stk.4. EU tillader danske domstole at udøve dømmende magt på betingelse af, at enhver tvivl om forpligtelser efter EU-retten forelægges for EF-domstolen.

Stk.5. Magtadskillelse mellem lovgivende, udøvende og dømmende magt kan fraviges ved forordning, direktiv eller dom.

EF-Domstolen kan udføre dommerlovgivning, hvor Domstolen måtte skønne, at den europæiske integration ellers vil gå for langsomt.

EF-Domstolen kan udføre forfatningsskabende virksomhed, hvor EF-domstolen skønner, at de eksisterende traktater ikke er tilstrækkeligt integrationsfremmende.

EU-Kommissionen har eneret på at stille lovforslag og kan udøve lovgivende virksomhed, så længe det ikke hindres af Ministerrådet.

§14

Regeringen indstiller valg af et dansk medlem til EU-Kommissionen og medvirker ved udpegelsen af EU-Kommissionens formand gennem statsministerens deltagelse i Det europæiske Råd.

Ministerrådsformandens eller Kommissionsmedlemmets underskrift giver forordningerne gyldighed.

Forordninger må aldrig omsættes til national lovgivning, men skal anvendes umiddelbart. Direktiver omsættes til nationale love eller bekendtgørelser.

Selv om Folketinget nægter at medvirke ved direktivets vedtagelse, eller en minister eller Dronningen måtte nægte at give sin underskrift på loven eller bekendtgørelsen, træder den i kraft fra den dag, der er angivet i direktivet som seneste ikrafttrædelsesdato.

Stk. 2 Den oprindelige §14 kan anvendes på rent danske bestemmelser, som ikke er omfattet af EU-myndighedernes aktuelle eller potentielle kompetence, sådan som det til enhver tid måtte blive bedømt af EF-Domstolen.

§15

Stk.1 En kommissær kan forblive i sit embede, efter at Folketinget eller EU-Parlamentet har udtalt sin mistillid til ham.

Udtaler EU-Parlamentet med 2/3 flertal af de i afstemningen deltagende og med absolut flertal af sine medlemmer sin mistillid til den samlede Kommission, skal den fratræde.

Folketing og regering har ikke ret til at instruere det danske medlem af EU-Kommissionen til at handle ud fra danske interesser og kan ikke søge medlemmet udskiftet i den periode, hvor pågældende er valgt.

Stk.2 Den oprindelige §15 kan anvendes i Danmark.

§19

Stk.1. EU-Kommissionen og Ministerrådets formandskab handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender efter mandat fra Unionens Ministerråd eller efter EU-Domstolens fortolkning af den eksterne forhandlingskompetence, der som hovedregel forudses overladt samtidig med retten til intern regelfastsættelse, jvf. AETR-dommen fra 1971.

EU-Kommissionen og Ministerrådet rådfører sig med EU-Parlamentet efter Ministerrådets nærmere bestemmelser.

Stk.2. Regering og Folketing kan handle på rigets vegne efter særlig bemyndigelse fra Unionens myndigheder, eller hvor Unionens myndigheder ikke måtte være kompetente efter unionsmyndighedernes egen fortolkning.

Stk.3. Hvis regering og Folketing er i tvivl om en mulig forhandlingskompetence, afgøres spørgsmålet endeligt af EF-Domstolen i Luxembourg.

Stk.4. For de områder, hvor danske myndigheder måtte være kompetente, kan forholdet mellem regering og Folketing reguleres efter den oprindelige Grundlovs §19 og således kræve Folketingets samtykke til enhver beslutning til hvis opfyldelse Folketingets medvirken er nødvendig, eller som i øvrigt er af større betydning.

§20

Beføjelser, som efter Maastricht-traktaten tilkommer Unionens myndigheder, kan ved Traktat, direktiv eller forordning - eller undladelse af at vedtage nærmere bestemmelser - overlades til nationale og regionale myndigheder, markedskræfterne eller tredjelands og internationale organisationer.

Stk.2. Til vedtagelse af forslag herom - eller til afværgelse af beslutninger herom - kræves flertal i EU-Kommissionen og kvalificeret flertal eller blokerende mindretal i Unionens Ministerråd, eller eventuelt enstemmighed eller et enkelt lands beslutning, som så kan blive bindende for alle.

Til kvalificeret flertal kræves tilslutning fra 62 af 87 stemmer i Ministerrådet. Stemmerne er fordelt med:

Tyskland, Frankrig, Italien og Storbritannien hver 10; Spanien 8; Belgien, Grækenland, Holland og Portugal hver 5; Østrig og Sverige hver 4; Danmark, Irland og Finland hver 3 stemmer, Luxembourg 2. Stemmefordelingen kan ændres vilkårligt.

Stk.3. Beføjelser, som efter Grundloven af 1953 tilkom det danske riges myndigheder, er overladt til overstatslige myndigheder ved direktiv, forordning, dom eller fortolkning i et stadig voksende opfang, hvis nærmere grænser ikke lader sig bestemme.

Hvis danske borgere måtte anse Maastricht-traktaten for at være i modstrid med den gamle Grundlov er alle retsanvendende myndigheder i Danmark forpligtet til at lade ethvert spørgsmål om fortolkning af EF-rettens grænser forelægge hos EF-Domstolen i Luxembourg.

Danske domstole er ikke berettigede til at hævde den danske Grundlovs bestemmelser mod EU-retten.

§ 21.

Stk.1. EU-Kommissionen har eneret på at fremsætte forslag til love og andre beslutninger for Unionens ministerråd og parlament i overensstemmelse med Maastricht-traktatens 22 forskellige procedurer herom.

Stk.2. Den danske regering kan for Folketinget fremsætte forslag til love og beslutninger, når de er forelagt for Unionens myndigheder, og Unionens myndigheder ikke har haft bemærkninger hertil.

Stk.3. For anliggender, hvor Unionens myndigheder uomtvisteligt er uden kompetence, eller hvor beslutninger ligger klart uden for forpligtelser efter det særlige informationsdirektiv, kan regeringen forelægge forslag for Folketinget.

§26

Stk.1. Den europæiske Centralbank har ret til at slå mønt og trykke sedler i henhold til Maastricht-traktaten og sine statutter. Den fælles EU-valuta kan fortrænge nationale valutaer.

Stk.2. Unionen anerkender i henhold til en undtagelse i Maastricht-traktaten, at danske myndigheder kan slå mønt, indtil den danske regering meddeler, at den ikke længere har behov for undtagelsen.

Stk.3. Der vil ikke være tale om overladelse af suverænitet, hvis Den europæiske Centralbank overtager retten til at trykke sedler. Den gamle Grundlovs §26 vedrører alene kongens ret til at slå mønt.

§27

Regler om ansættelse af tjenestemænd fastlægges ved lov under iagttagelse af traktatens forbud mod diskrimination m.v.

Enhver kan ansættes som tjenestemand uden at have dansk indfødsret, bortset fra enkelte højere stillinger.

Tjenestemænd, som er udnævnt af danske myndigheder og som har afgivet en højtidelig forsikring om at ville holde Grundloven, er forpligtet til at se bort fra Grundloven og enhver dansk bestemmelse, som måtte være i uoverensstemmelse med EU-retten.

§34

Folketinget er krænkeligt. Borgere og myndigheder er forpligtede af EU-retten, også hvor den er i modstrid med Folketingets bestemmelser.

§41

Stk.1. Ingen medlemmer af Folketinget er berettiget til at fremsætte forslag til love og andre beslutninger, hvor Kommissionen har eneret i henhold til Maastricht-traktaten.

Stk.2. Et lovforslag kan vedtages endeligt, uden det har været til behandling i Folketinget. Rent danske love kan fortsat gives 3 behandlinger i Folketinget.

Stk.3. Mindretalsbeskyttelser med ret til at kræve vedtagelse af et lovforslag udskudt til efter nyvalg og ret til at kræve folkeafstemning efter Grundlovens §42 gælder ikke EU-forslag.

Stk.4. Ved nyvalg og ved Folketingsårets udgang fortsætter alle forslag til love og beslutninger, indtil de er vedtaget eller Kommissionen måtte trække dem tilbage.

§43

Skat kan pålægges, forandres og ophæves ved direktiv eller forordning, også hvor en dansk embedsmand eller minister er stemt ned.

Udskrivelse af mandskab til EU-besluttede militære aktioner kan kun finde sted med den danske regerings tilslutning.

§49

Stk.1. Ministerrådets møder er lukkede, idet der dog kan gøres afvigelser herfra.

Stk.2. Kommissionens møder er altid lukkede, og forhandlingerne foregår på fransk, tysk og engelsk. Dagsorden udsendes på fransk og er hemmelig.

Stk.3. Mødereferater er hemmelige, med mindre man beslutter at udlevere et referat helt eller delvist.

Stk.4. Folketingets og EU-Parlamentets møder er offentlige. Behandling af EU-forslag i Folketingets Europaudvalg er hemmelig.

Stk.5. Det er strafbart for embedsmænd at offentliggøre, hvorledes forskellige ministre måtte have stemt, medmindre Ministerrådet selv offentliggør et afstemningsresultat.

Stk.6. Hvis det skønnes formålstjenligt, kan der vedtages hemmelige erklæringer, som supplerer eller ændrer den offentliggjorte lovgivning. Folketingsmedlemmer og medlemmer af EU-Parlamentet bør ikke altid informeres herom.

Stk.7. Hovedparten af den lovgivende magt kan udøves af eller delegeres til komiteer, hvor dagsordener, forhandlingsdokumenter, mødereferater og deltagerkreds er fortrolig.

§55

EU-Parlamentet vælger en ombudsmand, der kan have indseende med den del af forvaltningen, som forvalterne beslutter at ville give ombudsmanden indsyn i.

§61

Den dømmende magts udøvelse ordnes ved EF-domstolens udvidende fortolkninger af sin kompetence. Nationale domstole med dømmende myndighed og enhver anden retsanvendende myndighed er forpligtet til at rette sig efter EU-retten.

§62

Retsplejen skal ikke holdes adskilt fra forvaltningen. Anklagemyndigheden kan indgå hemmelige aftaler med den lovgivende myndighed om at fortolke

offentliggjorte love i modstrid med deres indhold. Reglerne kan eventuelt tolkes forskelligt i forskellige dele af Unionen.

§63

EF-Domstolen er berettiget til at påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser.

§64

Dommerne har i deres kald alene at rette sig efter loven, som den fortolkes af EF-domstolen.

§77

Enhver er berettiget til på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker, dog under ansvar for domstolene. Censur og andre forebyggende forholdsregler kan ingensinde på ny indføres.

Medlemmer af EU-Kommissionen og tjenestemænd ved de europæiske institutioner, er dog forpligtede til at forelægge deres tanker for den overordnede, før tankerne eventuelt offentliggøres eller erklæres uønskede.

Der afsættes hvert år midler på Unionens budget, som kan anvendes til at få borgerne på bedre tanker og fjerne uheldige opfattelser om Unionens sande væsen.

§82

Kommunernes ret til under statens tilsyn selvstændigt at styre deres anliggender ordnes ved lov, men skal respektere afgørelser efter EU-retten.

§88

Traktaten om Den Europæiske Union ændres ved enstemmighed mellem medlemslandene, ved udvidende fortolkninger af Maastricht-traktatens paragraffer, særligt art. 235 og 100 A eller ved EF-Domstolens egen grundlovgivning.

Stk.2. Den danske Grundlov ændres gennem vedtagelser i to på hinanden følgende Folketing og ved godkendelse ved en folkeafstemning, hvor mindst 40 % af de stemmeberettigede stemmer for ændringen.

§89

Den danske Grundlov gælder i det omfang, den er forenelig med EF-Domstolens fortolkning af EU-retten.

Medmindre Højesteret vælger at respektere Danmarks Riges Grundlov, som den trådte i kraft den 5. juni 1953.

Kapitel 26. Kan domstolene kontrollere Grundloven?

DOMMEN

Højesterets sag nr. 272/1994 som blev afgjort 12. august 1996, havde 12 danske statsborgere som den ene part, og landets statsminister som modpart. Det spørgsmål som de 12 sagsøgere fik afgjort, er et juridisk og demokratisk grundproblem: Kan spørgsmålet om Grundlovens grænser i forhold til EU afgøres af danske domstole?

Læg mærke til formuleringen: Det er ikke spørgsmålet om Grundlovens grænser, der blev afgjort af Højesteret den 12. august 1996, men et spørgsmål der befinder sig et skridt længere tilbage, nemlig om Grundlovens grænser overhovedet kan efterprøves retsligt.

Højesterets dom udtaler ikke noget om, hvorvidt EU-traktaten er i strid med Grundloven. Dommen bestemmer derimod at dette spørgsmål kan afgøres af domstolene.

De politiske temaer, der er gennemspillet i denne bogs foregående afsnit, er med Højesterets dom blevet omformet til et retsopgør.

Det er denne transformationsproces, der er temaet for denne afsluttende del af bogen.

HVAD DREJER SAGEN SIG OM?

Sagens spørgsmål om Grundlovens grænser er - selv når det anbringes i den komplicerede juridiske paragraf-verden - temmelig elementært. Det drejer sig om Grundlovens § 20, som i henhold til de skiftende danske tiltrædelseslove (fra Romtraktaten til Maastricht-traktaten) udgør det forfatningsretlige grundlag for dansk medlemskab af De Europæiske Fællesskaber og Den Europæiske Union.

§ 20, stk. 1 fortjener at blive citeret endnu engang:

»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«.

SUVERÆNITETSAFGIVELSE

At »beføjelser« overlades«, betegnes i Højesterets dom som »overførsel af kompetence«; i almindelig sprogbrug kaldes det suverænitetsafgivelse. I § 20, stk. 2 er det bestemt, at en lov om suverænitetsafgivelse ikke kan vedtages på normal måde. Grundloven anser suverænitetsafgivelse for så betydningsfuld en beslutning, at Grundloven foreskriver at en lov herom kun kan vedtages enten med et folketingsflertal bestående af mindst 5/6 af Folketingets medlemmer, eller (hvis sådant flertal ikke opnås) efter at et vælgerflertal har godtaget loven ved en folkeafstemning¹³¹.

Men hvis en suverænitetsafgivelse går ud over § 20s grænser, vil den kun være gyldig, hvis den vedtages efter reglerne om grundlovsændring, som findes i Grundlovens § 88.

Det er grænsen mellem § 20 og § 88 sagen drejer sig om.

LILLE ELLER STOR GRUNDLOVSÆNDRING?

Baggrunden for § 20 er forklaret i bogens tidligere dele. For at understrege sammenhængen med § 88, er det vigtigt at erindre, at § 20 er blevet indsat i

Grundloven, fordi suverænitetssafgivelse ellers ville kræve en egentlig ændring af Grundloven efter § 88.

Den daværende statsretsprofessor ved Københavns Universitet, Alf Ross har netop forklaret § 20 som en slags reservegrundlovsændring. Han skriver¹³²:

»Forudsætningen for grdl. § 20 er at efter almindelige regler, d.v.s. dersom denne paragraf ikke fandtes, ville Danmarks tilslutning til en international organisation af denne type nødvendiggøre en grundlovsændring. Begrundelsen herfor kan formuleres således. Ved Grundloven er de forskellige forgreninger af statsmagten - den lovgivende, udøvende, dømmende magt, og regeringsmagten - henlagt til bestemte myndigheder: Folketinget, regeringen og domstolene. Nu er det utvivlsomt således at udøvende og dømmende magt i vidt omfang ved lov kan henlægges til organer skabt af lovgiveren. Dette kan endda ske ikke blot ved lovgivning om domstolenes og det administrative hierarkis organisation, men også på den måde at der etableres uafhængige råd og nævn med udøvende og judiciel myndighed. Men der må dog være en grænse for lovgiverens magt i så henseende. Forudsætningen må være at de organer til hvilke magt betros er danske i den forstand at de beklædes af danske statsborgere udnævnt af de højeste danske myndigheder og har deres sæde i Danmark således at de er underkastet dansk jurisdiktion. Selvom de nyder større eller mindre funktionel uafhængighed i forhold til Folketing og regering er de da ligefuldt inkorporeret i det danske forfatningssystem. De står til ansvar for deres handlinger efter loven og der er mulighed for at undergive deres akter judiciel kontrol, påtale magtmisbrug, straffe embedsforbrydelser, og afskedige personer der udfører deres hverv på utilfredsstillende måde. Hvis denne forudsætning ikke er opfyldt - og det er den netop ikke når magt betros til et supranationalt organ - ville det betyde at danske borgere blev underkastet en myndighed der ikke på nogen måde er afledt af eller står til ansvar overfor det danske retssystemets højeste myndigheder og det kan ikke være i overensstemmelse med Grundloven.«

ER BETINGELSERNE I § 20 OPFYLDT?

Den opfattelse af § 20 som er citeret her, er baggrunden for retssagen: Hvis § 20 ikke fandtes, ville Danmark kun kunne deltage i overnationale ordninger på basis af en egentlig grundlovsændring efter § 88.

Heraf følger, at en overtrædelse af de grænser der gælder i medfør af § 20 betyder, at regeringen har begået grundlovsbrud: Man har ændret Grundloven uden at følge den foreskrevne fremgangsmåde.

I overensstemmelse hermed har sagsøgerne under sagen krævet dom for, at den danske tiltrædelse af Den Europæiske Union er i strid med Grundloven: Betingelserne i § 20 har ikke været opfyldt¹³³.

KAN DOMSTOLENE EFTERPRØVE GRUNDLOVEN?

Man kunne tro at dette var en selvfølge. Men det er det langt fra.

Ganske vist findes der en omfattende retspraksis der viser, at domstolene har ret til at efterprøve Grundloven. Dette er i praksis sket i forhold til flere forskellige grundlovsparagraffer, først og fremmest Grundlovens beskyttelse af ejendomsretten (§ 73) - dog aldrig hidtil med det resultat at nogen lov er blevet underkendt som grundlovsstridig.

Men netop i forhold til § 20 har domstolene hidtil meldt fra, selvom spørgsmålet om De Europæiske Fællesskabers forhold til Grundloven i flere tilfælde har været søgt afgjort af domstolene.

ER GRUNDLOVEN BASIS FOR EN »RET«?

Domstolenes hidtidige negative holdning til § 20-problemet hænger sammen med, at enhver retssag kræver en forurettet part. Hvis A skylder B penge (eller andet), er det B - og kun ham - der kan rejse sag. Ingen andre kan sagsøge A, eftersom det kun er B, der har retten. Adgangen til at gå til domstolene følger den materielle ret.

I juridisk sprogbrug udtrykkes dette på den måde at en part skal kunne dokumentere en retlig interesse i en sag som forudsætning for at kunne rejse sagen, og denne interesse skal være knyttet til en konkret og aktuel tvist. Hvis der ikke er nogen påviselig antydning af, at B misligholder sine forpligtelser, kan der ikke rejses sag. Domstolene giver sig ikke af med at afgive almene udtalelser om retsforhold. Der skal være en konkret anledning.

Udgør danskernes interesse i at opretholde Grundloven en sådan ret? Og udgør denne interesse i forhold til Unions-traktaten en »konkret og aktuel tvist«?

TIDLIGERE VAR DER INGEN SØGSMÅLSRET

Domstolene har ikke hidtil anerkendt danske statsborgeres interesse i at få afgjort Grundlovens grænser i forhold til De Europæiske Fællesskaber, som Danmark tiltrådte ved lov, lov nr. 447 af 11. oktober 1972. I tre tidligere afgørelser har Højesteret således afvist at tage stilling til spørgsmålet om Grundlovens grænser i forhold til EF.

Den første sag blev rejst af landsretssagfører Lars O. Grønberg allerede inden Folketingets vedtagelse af tiltrædelsesloven af 11. oktober 1972. Under sagen krævede sagsøgeren dom for at statsministeren skulle anerkende at Danmarks tiltrædelse af Romtraktaten ikke kunne finde sted efter reglerne i Grundlovens § 20, men alene efter reglerne om grundlovsændringer i Grundlovens § 88.

Landsretten afviste sagen med henvisning til, at det

»efter de her i landet gældende forfatningsretlige grundsætninger for fordelingen af de forfatningsmæssige funktioner ligge(r) udenfor domstolenes opgave at træffe afgørelse af, om den af regeringen og folketinget fastlagte fremgangsmåde for behandlingen af et lovforslag og dermed også om forslaget i sig selv måtte være i strid med grundlovens bestemmelser«.

Denne dom blev stadfæstet af Højesteret 26. september 1972.¹³⁴

Med andre ord: Man kan ikke påberåbe sig domstolsbeskyttelse, inden de begivenheder der påtales, er indtruffet. Domsvirksomhed er knyttet til fortiden, ikke til fremtiden, i særdeleshed når det drejer sig om at kontrollere regering og Folketing.

Men hvad så efter at tiltrædelsesloven er vedtaget?

Efter gennemførelsen af den danske tiltrædelse i 1972 (lov nr 447 af 11. oktober 1972) afsagde Højesteret 28. juni 1973 dom i en tilsvarende grundlovssag der var rejst af Helge Tegens. Højesteret stadfæstede landsrettens dom, hvori det udtales:

»Retten finder ikke, at sagsøgerens interesser berøres af den pågældende lov på en sådan måde, at han kan antages at have en konkret og aktuel interesse i at få spørgsmålet om lovens grundlovsmæssighed påkendt af domstolene.«¹³⁵

KUN GRUNDLOVSPRØVELSE PÅ GRUNDLAG AF EN INDIVIDUEL RET

Den samlede pointe i disse domme er, at Højesteret ikke opfatter den tvist, der udgør grundlaget for sagen - og altså danskernes ret til Grundloven - som knyttet til sagsøgerens person. Det er kun menneskers individuelle ret - f.eks. som lejer, som lønarbejder, som importør, som tilskudsberettiget landmand, osv - der kan beskyttes af domstolene. Hvis individuelle rettigheder anfægtes ved EF-retsakter, foreligger der en aktuel tvist. Ellers ikke.

Denne linie har domstolene fortsat i forhold til Maastricht-traktaten, nemlig ved kendelse af 26. juni 1992. Under sagen havde unionsmodstanderen Mogens Rump nedlagt påstand om, at:

»grundloven ikke bliver overholdt« i forbindelse med § 20-afstemningen vedrørende Unionstraktaten. Kammeradvokaten gjorde gældende »at påstanden er uklar og vedrører spørgsmål, der ikke henhører under domstolenes kompetence, og at sagsøgeren ikke har retlig interesse i søgsmålet«.

Landsretten afviste sagen med den begrundelse at »sagsøgerens påstand (er) uegnet til at danne grundlag for sagens behandling«. Desuden tilsluttede både landsret og Højesteret sig det, der blev anført af Kammeradvokaten, d.v.s. at »sagsøgeren ikke har retlig interesse i søgsmålet«.

LANDSRETTENS DOM AF 30. JUNI 1994

På baggrund af de tidligere domme havde de fleste forventet, at den sag der blev anlagt af de 12 borgere den 17. maj 1993, havde lidt samme skæbne som de tidligere sager. Østre Landsret havde i sin dom levet op til disse forventninger. Ved dom af 30. juni 1994 afviste landsretten at behandle sagen. Landsretten brugte standard-begrundelsen fra de tidligere sager:

»Da der ikke foreligger noget konkret eller aktuelt retsforhold, der kan berettige sagsøgerne til hver for sig eller tilsammen at få de nedlagte påstande prøvet af domstolene, tages sagsøgtes afvisningspåstand allerede som følge heraf til følge«.136

Denne dom blev appelleret til Højesteret.

MAASTRICHT-TRAKTATEN FOR HØJESTERET

Højesteret - som normalt fungerer i 2 afdelinger (med deltagelse af 5 dommere) - behandlede de 12's sag som en såkaldt plenumsag - med deltagelse af over halvdelen af Højesterets dommere (9 eller flere). Noget sådant sker kun i meget principielle sager.

Under proceduren for Højesteret fremførte de 12 (appellanterne), at det »konkrete og aktuelle retsforhold«, som landsretten havde efterlyst, ikke drejer sig om normale individuelle rettigheder, men derimod om retten til at påtale krænkelse af Grundloven: Det er selve suverænitetsafgivelsen der påtales. »Retten« er ikke den enkeltes individuelle ret som lejer, lønarbejder, importør, osv.

»Retten« er mere end det, nemlig ganske enkelt danske borgeres ret til at opretholde det gældende forfatningssystem, i sidste ende retten til en dansk stat.
PROCEDUREN FOR HØJESTERET

Under den mundtlige procedure blev sagen udtrykt på følgende måde af appellanterne:

»Appellanterne har søgsmålsret alene i deres egenskab af stemmeberettigede danske statsborgere. Det gøres gældende at danske statsborgeres rettigheder i medfør af Grundlovens § 20 og § 88 er tilsidesat, fordi overdragelsen af national suverænitet ikke har respekteret Grundlovens krav om at en sådan suverænitetsoverladelse kun kan ske i »nærmere bestemt omfang«, ikke ved en reel blanco-fuldmagt, som sket.

Hovedsynspunktet angår således definitionen af den ret der gøres gældende fra appellanternes og intervenienternes side. Hvad landsretten ikke har tiltrådt - måske ikke forstået - er at den ret der påtales under sagen ikke drejer sig om en sædvanlig individuel ret til at hævde egne interesser: Det er derimod en ret, der følger af Grundlovens regler om dansk statsborgerskab og stemmeret, en ret der afledes af, at appellanterne og intervenienterne er deltagere i den beslutningsproces, hvis gyldighed anfægtes under sagen. Vi har alle haft ret til at deltage i den folkeafstemning 18. maj 1993, der ligger til grund for tiltrædelsesloven, og vi har en tilsvarende ret til at deltage i beslutninger i medfør af § 88. Det er denne ret til aktiv deltagelse i beslutningsprocessen, der er krænket.«

Som et yderligere argument for denne »ret« pegede Grundlovskomiteén på, at en fastholdelse af den hidtidige praksis - at »retten« udspringer af påtale af et individuelt overgreb - ville kunne medføre, at spørgsmålet om Grundlovens grænser i medfør af § 20 aldrig ville kunne afgøres af danske domstole.

HØJESTERETS DOM

Den afgørende del af Højesterets dom lyder som følger:

»Ved afgørelsen af, om appellanterne bør have adgang til at få dette spørgsmål (grundlovsspørgsmålet) prøvet ved domstolene, må der lægges vægt på, at tiltrædelsen af Traktaten om Den Europæiske Union indebærer overførsel af lovgivningskompetence inden for en række almene og væsentlige livsområder og derfor i sig selv er af indgribende betydning for den danske befolkning i almindelighed. Herved adskiller denne sag sig fra sædvanlige sager om prøvelse af loves overensstemmelse med Grundloven. På grund af tiltrædelseslovens generelle og indgribende betydning har appellanterne en væsentlig interesse i at få deres påstande prøvet. Højesteret finder, at der under disse omstændigheder ikke er tilstrækkeligt grundlag for - som sket ved Højesterets dom gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 1973 side 694 - yderligere at betinge adgangen til domstolsprøvelse af, at appellanterne kan påvise, at der i medfør af Traktaten om Den Europæiske Union er udstedt retsakter, som konkret og aktuelt berører deres forhold«.

HVORFOR TILLOD HØJESTERET GRUNDLOVSSAGEN?

Det sker ikke ofte at Højesteret anfægter tidligere praksis, som man gjorde den 12. august 1996. Jurister har efter dommen diskuteret baggrunden for Højesterets nye opfattelse af »retten«.

Hovedforklaringen kan læses af Højesterets begrundelse, nemlig »at tiltrædelsen af Traktaten om Den Europæiske Union indebærer overførsel af lovgivningskompetence inden for en række almene og væsentlige livsområder og derfor i sig selv er af indgribende betydning for den danske befolkning i almindelighed.« Det er denne indgribende betydning for den enkeltes politiske levevilkår der danner grundlaget for »retten«.

Noget tilsvarende kunne Højesteret ikke have skrevet i 1973. Om der dengang, ved tiltrædelsen af Rom-traktaten, var tale om »overførsel af lovgivningskompetence inden for en række almene og væsentlige livsområder«, kunne man ikke vide; men det ved man idag. Grundlaget for »retten« har slet og ret ændret sig. Højesteret giver sig ikke af med fremtidskalkulationer. Højesteret dømmer på grundlag af dokumenterede kendsgerninger, altså fortiden. I 1973 benægtede regeringen, at der forelå nogen politisk afgørende suverænitetsafgivelse; tiltrædelsen berørte ikke »almene og væsentlige livsområder«. Det kan man ikke benægte idag.

25 års medlemskab udgør forskellen.

KARLSRUHE-DOMMEN

Højesterets ændrede holdning kan også have sammenhæng med, at de nationale grundlove i det hele taget har fået større opmærksomhed, end de har haft tidligere. Spørgsmålet er blevet livligt diskuteret blandt andet i EU-sammenhæng,¹³⁷ og navnlig er det betydningsfuldt at den Tyske Forfatningsdomstol i oktober 1993 har tiltrådt, at Maastricht-traktaten blev prøvet i forhold til den tyske grundlov. Det kan være vanskeligt at forklare, at en prøvelse som er mulig i vores store naboland, ikke kan forekomme hos os.

Hovedsagen i den tyske dom er, at der stilles en række betingelser for tysk deltagelse i den fortsatte Unions-udvikling. Forfatningsdomstolen fastslår særlig, at den tyske grundlov kræver, at de tyske demokratiske institutioner ikke kan udhules: De skal beholde væsentlige opgaver. Dernæst kræver Karlsruhe-dommen, at suverænitetsafgivelsen skal præciseres¹³⁸.

GRANATCHOKKET

Højesterets dom var en sensation. I de centrale regeringskontorer forlød det, at dommen efterlod de ansvarlige som ofre for et »granatchok«. Ordet blev blandt andet brugt af statsministerens advokat under sagen, Kammeradvokaten.

Chokket består i, at regeringen hidtil har kunnet regne med, at domstolene ikke blander sig i politikernes håndtering af Grundlovens § 20. Det har regeringen kunnet forvente på baggrund af den holdning, Højesteret indtil 12. august 1996 har indtaget i forhold til spørgsmålet om Grundlovens grænser for suverænitetsafgivelse i medfør af § 20.

Grænserne for § 20 har været politikernes suveræne afgørelse. Efter Højesterets dom kan politikere og embedsmænd risikere, at alle de problemer som har ligget i skjul under de skiftende regeringers juridiske gultæpper, trækkes frem i det ubarmhjertige dagslys, der hersker i Retten.

Granatchok, ja!

Kapitel 27. Hvordan gennemføres retsopgøret?

ET OMFATTENDE SAGSMATERIALE

I retssalen finder vi to parter i strid. Advokaterne procederer hver sin sag. Grundlovssagen adskiller sig ikke i formen fra andre civile sager. Kun temaet er særpræget. Og dermed sagsgangen.

For det første er det, der skal dokumenteres - fremlægges og bevises - ikke af samme art som i normale civile sager, hvor bevisførelsen drejer sig om bestemte begivenheder: en skadegørende handling, indgåelse eller misligholdelse af en kontrakt, et lejemål, en funktionæropsigelse, en administrativ afgørelse om skat, told, tilskud, arealanvendelse o.s.v.

Grundlovssagen er langt mere kompliceret. Den drejer sig ikke om én bestemt begivenhed, men om mange begivenhedsforløb der er både langstrakte og komplicerede. En blot overfladisk gennemlæsning af de foregående kapitler er tilstrækkelig til at vise, at retsopgøret om Grundloven kræver fremlæggelse og gennemgang af et enormt materiale.

EN RETSSAG ER IKKE NOGEN POLITISK DISKUSSION

Det er en afgørende forskel mellem den politiske debat og på den anden side proceduren i en retssal, at retten stiller ganske bestemte krav til beviset for de påstande, der fremsættes. Det er ikke - som i den politiske debat - nok at fremføre en mening om bestemte sammenhænge, det være sig nok så overbevisende. For at en parts mening om bestemte sammenhænge kan lægges til grund, må den fremsatte mening bevises. Dette kan parten gøre dels ved at fremlægge dokumenter, dels gennem vidneforklaringer.

RETSGRUNDLAGET

Det der skal bevises - bevistemålet - afhænger af de retsregler parterne påberåber sig. I Grundlovssagen er retsgrundlaget Danmarks Riges Grundlov, nærmere bestemt § 20, som er citeret i indledningen til kapitel 26.

Men dette svar er hverken skarpt eller entydigt. Det er ikke givet på forhånd, hvilke krav der gælder i medfør af § 20. Domstolene har aldrig tidligere haft lejlighed til at tage stilling til fortolkningen af denne forskrift.

Men det er muligt at angive nogle rammer for den retlige bedømmelse.

Den ene af dem er kravet om, at suverænitetsafgivelse kun kan gennemføres efter § 20, dersom det sker »i nærmere bestemt omfang«.

En anden er sagsøgernes påstand om at der er grænser for, hvor meget af den danske suverænitet der kan afgives efter § 20.

En tredje angår spørgsmålet, om de overførte kompetencer praktiseres i de demokratiske former, der gælder efter dansk ret.

De to sidste punkter behandles i kapitel 28; det første i kapitel 29.

MUNDTLIG DOMSFORHANDLING

I Danmark er retsplejen mundtlig. Skriftstykker der indgår i sagen skal »dokumenteres«, d.v.s. læses op i retten for at kunne indgå i sagen. Og udtalelser fra sagkyndige eller vidner skal præsenteres under mundtlige afhøringer. Kun det, der fremføres mundtligt, indgår i sagen.

Sagens dommere har principielt ingen aktiv rolle. Retsformanden leder forhandlingerne; men det er parterne - advokaterne - der står for tilrettelæggelsen. Hvis ingen af dem fremlægger og påberåber sig de relevante dokumenter, kommer

de ikke ind i sagen; og hvis advokaterne ikke indkalder vidner, bliver der ingen vidneafhøring. Sagens tilrettelæggelse er lagt i hænderne på parterne.

Dette følger af retsplejelovens såkaldte forhandlingsprincip, som gælder i medfør af § 338: »Retten kan ikke tilkende en part mere, end han har påstået, og kan kun tage hensyn til anbringender, som parten har gjort gældende, eller som ikke kan frafalde«.

Selvom det er sagens advokater der har initiativet, har retten (retsformanden) den formelle procesledelse, og som led heri kan retten censurere advokaternes ønsker, d.v.s. nægte en part at gennemføre en bestemt bevisførelse. Det hører til sjældenhederne, at retten nægter en part ret til en bevisførelse, som parten finder relevant. Men det sker. Ikke mindst i en sag af et så kontroversielt indhold som sagen om Grundloven og Unionen.

SAGENS FORBEREDELSE

Førend sagen kommer til domsforhandling, skal den forberedes skriftligt. Det foregår gennem en såkaldt skriftveksling, hvorunder parterne fremsætter deres krav til dommens indhold (påstande), deres hovedargumenter til støtte for kravet (anbringender), og endelig deres ønsker med hensyn til sagens afvikling (bevisførelse); i tilknytning hertil fremlægger parterne de dokumenter, der påberåbes.

I Grundlovssagen foregår der en meget omfattende fremlæggelse. Det drejer sig om flere hundrede bilag på tilsammen tusindevis af sider. Hovedproblemet for sagsøgerne er, at der findes et omfattende dokumentationsmateriale, som kun regeringen kender, eftersom en lang række dokumenter af betydning for grundlovsspørgsmålet er hemmeligstemplede eller »fortrolige«.

I en sådan situation er den normale fremgangsmåde, at den part der ønsker et af modpartens dokumenter fremlagt, opfordrer modparten til at fremlægge det; en sådan opfordring kaldes en provokation. Hvis modparten nægter at efterkomme provokationen, kan parten gå frem efter retsplejelovens § 298 der omhandler pligten til at fremlægge (editionspligten):

»Retten kan efter begæring af en part pålægge modparten at fremlægge dokumenter, der er undergivet hans rådighed, og som parten vil påberåbe sig under sagen, medmindre der derved vil fremkomme oplysning om forhold, som han ville være udelukket fra eller fritaget for at afgive forklaring om som vidne«.

FREMLÆGGELSE HINDRES

Sagsøgerne i Grundlovssagen har allerede på et tidligt stadium i forberedelsen krævet fremlæggelse af en række dokumenter, som sagsøgerne anser for væsentlige til belysning af spørgsmålet om karakteren af den suverænitetssafgivelse, der hertil har fundet sted. Som det nævnes i beskrivelsen i kapitel 31, er gennemførelse af en udtømmende fremlæggelse forbundet med meget store vanskeligheder. Sagsøgernes ønske om en åben procesførelse modarbejdes aktivt af Kammeradvokaten; og på dette punkt har Østre Landsret hidtil ikke haft svært ved at bakke statsministerens advokat op¹³⁹.

I sagsøgernes hovedindlæg, som blev afleveret til landsretten og Kammeradvokaten den 19. december 1996, har sagsøgerne stillet ialt 34 provokationer til modparten.

ULIGE PROCESBEVÆBNING I STRID MED MENNESKERETTEN

Man kan undre sig over at regeringen kan tillade sig at holde dokumenter i sagen skjult for sagsøgerne og offentligheden. Kan en sådan proces give noget juridisk troværdigt resultat?

Grundlaget for procesførelsen er, at den ene part - statsministeren - véd alt hvad der er værd at vide om regeringens hidtidige håndtering af forpligtelserne i forhold til EU; den anden part - sagsøgerne og Grundlovskomiteén - véd principielt intet.

Denne ulighed betyder, at den indstævnte statsminister frit kan fremlægge, hvad der taler i hans favør - uden at den anden part har chancer for at kontrollere, om fremlæggelsen er fuldstændig - eller om der er udeladt dokumenter, der taler i hans disfavør.

En sådan ulighed i den processuelle bevæbning er ikke i overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6. Den ene part - sagsøgerne - får ikke nogen fair proces, som artikel 6 foreskriver, når modparten monopoliserer en omfattende del af den viden, der kan være afgørende for sagen. SAGEN FOR MENNESKERETTIGHEDSDOMSTOLEN

På denne baggrund har sagsøgerne i Grundlovssagen allerede i november 1996 taget skridt til at bringe sagen for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol for brud på artikel 6. At retten til Grundlovs-prøvelse er omfattet af artikel 6, gjorde sagsøgerne allerede gældende for Højesteret i august 1996.¹⁴⁰

Menneskerettighedssagen er et centralt udtryk for, at retsopgøret er en kamp. Den omtales i det afsluttende kapitel, der netop omhandler kampen for retten.

HVORNÅR AFGØRES SAGEN?

En retssag af en størrelsesorden som Grundlovssagen vil normalt kræve en meget lang forberedelse og sagsbehandlingstid. 5 år til behandling i landsretten og Højesteretten ville være ganske normalt.

Men det kan regeringen ikke vente på. Det kan regeringen ikke, først og fremmest på grund af den igangværende regeringskonference om Maastricht II, som forventes afsluttet med en ny Unions-traktat i sommeren 1997.

Problemet for regeringen er, at en ny Unions-traktat ikke kan ratificeres - og ihvertfald ikke sendes til folkeafstemning - så længe det ikke er klargjort om Maastricht I er i overensstemmelse med Grundloven.

Derfor presser regeringen åbenlyst på for at få sagen fremskyndet mest muligt.

Dette signal har retsformanden i Østre Landsrets 3. afdeling opfanget. I retsbogen anfører landsdommeren den 20. august 1996, at retten vil tilrettelægge sagen således, at forberedelsen kan afsluttes ved årsskiftet, hvorefter den vil kunne domsforhandles i begyndelsen af 1997.

Men endnu mens disse linier skrives, i slutningen af januar 1997, er det meget svært at tidsfæste afslutningen af forberedelsen. Der tilbagestår fortsat en lang række uafklarede punkter om sagens omfang og indhold - påstande, anbringender og bevisligheder.

EN ÆDRUELIG PROGNOSE

På baggrund af regeringens og Kammeradvokatens pres, er det værd at understrege, at ingen kan have interesse i, at Grundlovssagen trækker ud. Men

den hurtige ekspedition må ikke effektueres på bekostning af den omhu i forberedelsen, som en så alvorlig sag kræver.

Professor i EU-ret ved Københavns Universitet, Hjalte Rasmussen udgav i efteråret 1996 en lille bog om Grundlovssagen.¹⁴¹ I bogens slutafsnit drøfter forfatteren de tidsmæssige rammer for sagen. Han skriver (side 117), at udarbejdelse af sagsøgernes hovedindlæg kræver en »omfattende research«. Det skal sagsøgerne efter Hjalte Rasmussens bedømmelse have »ikke meget mindre end et halvt år til«. Sagsøgerne fik 5 uger, som landsretten senere forlængede med 14 dage. Disse tidsfrister var klart utilstrækkelige, og selvom det lykkedes sagsøgerne inden for de dikterede tidsrammer at anføre en række af sagens centrale punkter, måtte sagsøgernes advokater tage forbehold med hensyn til yderligere forberedelse og bearbejdning.

Den fortsatte forberedelse af sagen kræver udveksling af adskillige processkrifter. Hjalte Rasmussens skøn er at den samlede forberedelse vil »tage mellem 16 og 20 måneder fra august 1996 at regne«.

Kontrasten mellem denne vurdering og retsformandens prognose om »udgangen af 1996« er slående.

DEN MUNDTLIGE DOMSFORHANDLING

Når forberedelsen engang er afsluttet, kan den mundtlige domsforhandling begynde.

Hvor lang tid skal der bruges til denne afsluttende del af sagen?

Også på dette punkt er der tankevækkende kontraster. Kammeradvokaten har fremført den tanke, at sagen skulle kunne færdigforhandles i løbet af 1 uge. Lad os igen lytte til Hjalte Rasmussen: »Jeg ved ikke, hvor lang tid det vil tage; men det skulle undre mig, om der medgår mindre end 3 måneder«.

Der er ikke blot tale om, at regeringen ønsker at fremskynde sagen af hensyn til Maastricht II. Dette ønske falder ydermere i tråd med Kammeradvokatens og regeringens ønske om at formindske sagen. Jo mindre processtof der inddrages, des bedre.

Igen her er det værd at lytte til en uafhængig vurdering, og denne vurdering bygger på, at Højesteret med Grundlovssagen »lægger op til et hovedeftersyn, og ikke kun til et 5.000 kilometers-eftersyn«¹⁴².

Et hovedeftersyn kræver grundighed, og grundighed kræver tid. Dette forklarer forskellen mellem 1 uge og 3 måneder. Mellem Kammeradvokaten, der modarbejder, og sagkundskaben, der tilstræber – grundighed.

SAGSØGERNES HOVEDPUNKTER

Spørgsmålet om hvad der kræver grundig behandling, d.v.s. sagens indhold, omtales i de følgende kapitler. Som indledning til og baggrund for den følgende indholdsmæssige beskrivelse af sagen skal sagsøgernes hovedindsigelser i processen kort angives.

Sagsøgerne gør to sammenhængende hovedanbringender gældende, som begge rummer flere underpunkter.

Det ene er at de forudsætninger – med hensyn til bevarelse og videreførelse af grundlæggende elementer i dansk folkestyre – der er knyttet til en suverænitetssafgivelse (også betegnet som en delegation) i medfør af § 20, ikke er opfyldt. I det sidste punkt indgår også den indsigelse, at selve delegationens

omfang går ud over, hvad der kan tillades efter § 20 - altså uden ændring af Grundloven. Disse punkter behandles i kapitel 28.143

Det andet er, at Grundlovens udtrykkelige omfangskrav er tilsidesat: suverænitetssafgivelsen (delegationen) har ikke fundet sted »i nærmere bestemt omfang«, som Grundlovens § 20 kræver. Dette behandles i kapitel 29.

Kapitel 28. Det demokratiske udsalg

DRÅBEN OG BÆGERET -DEN SAMLEDE SUVERÆNITETSAFGIVELSE

Anledningen til Grundlovssagen er Maastricht-traktaten. Denne traktat var dråben, der fik bægeret til at flyde over. Den samlede EU-magt er for vidtgående i forhold til Grundloven.

Sagsøgerne gør gældende, at den samlede suverænitetssafgivelses absolutte omfang i sig selv er i strid med § 20. Dette bygger på at Grundlovens krav efter sagsøgernes opfattelse rummer en kvantitativ grænse. Det er antaget i den statsretlige litteratur, at § 20 udelukker en suverænitetssafgivelse der omfatter al lovgivningsmagt. I fortsættelse heraf gør sagsøgerne gældende, at der ikke på grundlag af § 20 kan gives tilslutning til en suverænitetssafgivelse, hvorved den overvejende del af lovgivningskompetencen overføres til et overnationalt organ.

STATSSTYRE PÅ UDSALG

At Grundlovens § 20 er uanvendelig i forhold til et så omfattende kompetence-udsalg, som det der ligger i dagens EU-forpligtelser, fremhæves i Hjalte Rasmussens bog, Folkestyre, Grundlov og Højesteret side 97. Forfatteren argumenterer mod den antagelse, at § 20 skulle kunne anvendes til så vidtgående delegationer, der »fremmaner billedet på nethinden af et ophørsudsalg«. Dernæst anføres det bl.a.:

»Har nogen nogensinde for alvor forestillet sig, at en del eller hele varesortimentet i Grundlovens § 3 skulle blive solgt ud? Frivilligt? Troede medlemmerne af f.eks. Forfatningskommisionen fra 1953 på, at alle beføjelser blev overført til EU. Hvorefter den sidste lovgiver, dommer eller embedsmand slukkede lyset? Næppe«.

DEMOKRATI-TAB

§ 20 udelukker efter sagsøgernes opfattelse, at suverænitet kan afgives til organer, der ikke opfylder nogle grundlæggende demokratiske minimumskrav. Gennem sit ordvalg (»til fremme af mellempolitisk retsorden og samarbejde«) og den grundlovsmæssige kontekst forudsætter § 20, at de overnationalt myndigheder, som får overladt dansk suverænitet - herunder lovgivningsmagt - udøver den overladte kompetence med respekt for demokratiske grundregler og under overholdelse af demokratiske procedurer, herunder minoritetsbeskyttelse og demokratisk kontrol i former der tilnærmelsesvis kan kompensere det demokratitab, der er en følge af suverænitetssafgivelsen. I den statsretlige litteratur betegnes dette som krav om »strukturel kongruens«¹⁴⁴.

§ 20 KAN IKKE GØRE DANMARK TIL EN DELSTAT I EN FØDERATION

Sagsøgerne gør under sagen gældende, at de forbundsstatslige (føderale) elementer i Traktaten om Den Europæiske Union er videregående end hjemlet i Grundlovens § 20. I særdeleshed påpeger sagsøgerne, at en af de radikale

nydannelser ved Traktaten om Den Europæiske Union er en samlet styrkelse af parlamentet, hvis beføjelser gennem EF's historie gradvis er øget. Ved Traktaten om Den Europæiske Union er parlamentets funktion kvalitativt ændret på en måde, der kun har retlig og politisk mening som led i etableringen af en forbundsstatslig (føderal) forfatning. Dette fremgår af, at parlamentet dels (gennem medbestemmelsesproceduren i art. 189 B) er blevet tillagt andel i den lovgivende magt, der udøves af EU, dels udstyres med supplerende parlamentariske beføjelser, svarende til nationale parlamenters, d.v.s. egentlige statsfunktioner, jf. særlig artikel 138 A-E.¹⁴⁵ Disse beføjelser og deres udnyttelse er efter sagsøgernes opfattelse udtryk for, at Traktaten om Den Europæiske Union er det afgørende skridt henimod en forbundsstat eller et føderalt system. Noget sådant ligger helt uden for § 20's forudsætninger; det er ikke »mellempolitisk samarbejde«.

KOMPETENCENS INDHOLD OG FORMER

De indsigelser der er fremhævet af sagsøgerne, angår principielt flere selvstændige søgsmålsgrunde: den overladte kompetences indhold og dens former. Men indhold og former forstærkes i indbyrdes samspil: De retlige indvendinger mod, at den overladte kompetence er materielt ubegrænset, forstærkes i takt med at kompetencen udøves i former og procedurer, som på afgørende måde bryder med de demokratiforudsætninger, der er fundamentet for det danske forfatningssystem. Det er en almindelig antagelse, at EU-politik er indenrigspolitik - i betragtning af, at de livsvilkår der afstikkes af gældende lovgivning, i stedse voksende omfang hidrører fra EU-retsakter. Men denne retsadministration udøves i udenrigspolitikens traditionelle former og dertil hørende hemmelige og uigennemsigtige beslutningsprocesser.

EUs BESLUTNINGSPROCEDURER - DEMOKRATISK KONTROL

Som dokumentation for, at den manglende »strukturelle kongruens« i sig selv - og så meget desmere i kombination med delegationens mangel på faste grænser - er i strid med Grundloven, vil sagsøgerne præsentere en omfattende bevisførelse, der især tjener til at påvise, at EU's lovgivningskompetence og afgørelsesmagt udøves i former, der på afgørende punkter eliminerer muligheden for den borgerdeltagelse og offentlige debat, der er en central bestanddel af dansk folkestyre. Denne dokumentation, der indbefatter den nationale beslutningsproces, tjener tillige til at dokumentere udstrækningen og betydningen af den parlamentariske kontrol, i særdeleshed med hensyn til overholdelse af Grundlovens grænser.

Det er en selvstændig juridisk pointe, at de hertil hørende spørgsmål er omfattende, og problemerne er svært gennemskuelige. Udover at dette i sig selv bekræfter sagsøgernes indsigelser, vil der i retten blive fremført en omfattende dokumentation.

»BYZANTINSKE FORRETNINGSGANGE«

I forbindelse med diskussionen om Maastricht-traktaten erklærede den daværende kommissionsformand Jacques Delors, at EFs beslutningssystem var alt for uigennemskueligt, nærmest »byzantinsk«. Det er ikke nogen overdrivelse.

Der findes intetsteds nogen klar og pålidelig beskrivelse af EUs samlede beslutningssystem. I sagen er fremlagt en rapport udarbejdet til Rådet for Europæisk Politik af Jørgen Grønnegård Christensen m.fl. Omfattende materiale

findes desuden i Peter Nedergaards bog, *Organiseringen af Den Europæiske Union* (København 1994).

De nævnte skrifter indeholder dels en række almene beskrivelser, dels gennemgang af en række konkrete sager.

Det hører med til det samlede billede, at Kommissionen er enekompetent med hensyn til lovgivningsinitiativ. Forberedelse af retsakter og andre beslutninger finder sted på grundlag af en ureguleret kommissionsprocedure, der i praksis er afhængig af en lukket, ukontrolleret lobbyaktivitet. Dette dokumenteres bl.a. i Nedergaards fremstilling.

BESLUTNINGSPROCES I DANMARK OG EU

Den danske deltagelse i den proces der fører frem til vedtagelse af rådsdirektiver og andre retsakter bygger på forberedelse i en række specialudvalg, der i hovedsagen følger Kommissionens resortfordeling. I de forskellige bilag nævnes et varierende antal specialudvalg. Sagsøgerne har - hidtil forgæves - opfordret regeringen til at fremlægge en udtømmende fortegnelse over de i dag eksisterende specialudvalg, samt oplyse udvalgenes sammensætning.

Efter behandling i specialudvalget afgiver udvalget indstilling til EU-udvalget, der består af topembedsmænd i de mest berørte ministerier.

Herefter behandles forslaget i regeringens Fællesmarkedsudvalg/EU-udvalg. Dette udvalg er sammensat af ministre fra de samme ministerier, med udenrigsministeren som formand.

I EU-regi bygger den danske indflydelse på deltagelse (af repræsentationens embedsmænd) i Rådets arbejdsgrupper; disse arbejdsgruppers drøftelser danner grundlaget for drøftelsen i de faste repræsentanternes komité (COREPER). I en lang række tilfælde afsluttes sagsbehandlingen reelt på COREPER-mødet. I så fald optages det behandlede spørgsmål som såkaldt A-punkt i det efterfølgende ministerrådsmøde, hvor den pågældende retsakt vedtages uden egentlig behandling.

Dersom der tilbagestår uafklarede spørgsmål, optages det pågældende punkt som et såkaldt B-punkt på ministerrådsmødet. Ifølge Søren Mørch behandles ca. 80 % af Rådets sager som A-punkter¹⁴⁶. Sagsøgerne har under sagen krævet fremlæggelse af en specificeret fortegnelse over henholdsvis A-punkter og B-punkter inden for en repræsentativ - mindst treårig - periode. I de rådsakter, som sagsøgerne har kunnet fremskaffe fra EU, er samtlige direktivforslag behandlet som A-punkter.

I den omtalte rapport fra Rådet for Europæisk politik er de samlede beslutningsprocesser fremstillet i en Storm P-agtig opstilling - som tilmed kun medtager de overordnede processer (ovenikøbet forenklet!)

PARLAMENTARISK KONTROL - EUROPAUDVALGET

Den parlamentariske kontrol som er etableret gennem Folketingets Markedsudvalg (fra 1994 Europaudvalg) angår ikke de afgørende led i beslutningsprocessen. Markedsudvalget inddrages først, når forhandlingerne i COREPER er afsluttet - og den reelle afgørelse dermed truffet.

Europaudvalgets sekretær, Finn Skriver Frandsen har i en redegørelse af 10. juni 1996 dokumenteret, at regeringens samlede notater om kommende rådsmøder fortrinsvis omfatter omtale af dagsordenens B-punkter. Det anføres, at

der ofte ikke overhovedet forekommer nogen omtale af A-punkterne i notaterne til Europaudvalget.

Sagsøgerne gør gældende at den parlamentariske kontrol, der praktiseres i medfør af de regler, der gælder for Europaudvalget, er helt utilstrækkelig til at kompensere for det tab af indflydelse, der følger af delegationen af kompetence til Den Europæiske Unions institutioner. Det bemærkes, at medlemmerne af Europaudvalget har tavshedspligt; tilsvarende er referaterne fra udvalgets møder ikke omfattet af offentlighedsloven.¹⁴⁷

DEN LUKKEDE RÅDSPROCEDURE

I strid med fundamentale principper i dansk ret er såvel forberedelserne som selve afholdelsen af rådsmøderne lukket for offentligheden, uanset at Rådet er forum for vedtagelse af bindende retsakter. Sagsøgerne ønsker i særdeleshed at dokumentere de hemmelige erklæringer der accepteres som led i Rådets vedtagelse af retsakter. Med henblik på denne dokumentation har sagsøgerne fremlagt en række bilag, der samlet viser, at EUs lovgivning ikke blot bestemmes af offentliggjorte tekster. Det accepteres, at medlemslandene - hver for sig og i forening - kan administrere retsakterne på basis af tilkendegivelser, der ikke offentliggøres.

Det er korrekt at disse erklæringer ikke er bindende for EF-domstolen. Men pointen er, at de lægges til grund for den daglige administration, som kun yderst sjældent forelægges domstolen¹⁴⁸.

KOMMISSIONSDIREKTIVER

I strid med danske retstraditioner gennemføres en lang række retsakter uden Rådets og Parlamentets medvirken, jf. artikel 155. Uanset at Kommissionens selvstændigt retsanordnende magt i henhold til artikel 155 kun angår udførelsesforanstaltninger, er der tale om en meget omfattende retlig regulering, som er unddraget enhver offentlighed. Af Peter Nedergaards ovennævnte bog side 152 fremgår således, at Kommissionen i 1991 selvstændigt vedtog 6.130 retsakter i form af forordninger, afgørelser, beslutninger, direktiver, henstillinger og udtalelser. Som det fremhæves af Nedergaard, kan disse afgørelser have »betydelige politiske konsekvenser«. Sagsøgerne forbeholder sig en detaljeret fremlæggelse og analyse.

Under sagen har sagsøgerne krævet udtømmende overblik over denne kommissionslovgivning. Sagsøgerne har desuden krævet at sagsøgte redegør for de foranstaltninger, der fra dansk side praktiseres med henblik på at kontrollere de retsakter, der udstedes af Kommissionen. I særdeleshed har sagsøgerne opfordret sagsøgte til at dokumentere indholdet af den kontrol, der udøves af Folketingets Europaudvalg.

»KOMITOLOGI«

Yderligere demokrati-tab indtræder som følge af den omfattende komité-regulering, der praktiseres i EU-regi. Det oplyses i Nedergaards bog side 158 at en meget omfattende retsadministration af stor selvstændig betydning udøves gennem ca. 800 komiteer, herunder standardiseringskomiteer, hvis vedtagelser har afgørende betydning f.eks. med hensyn til EU's maskindirektiv. Sagsøgerne har fremlagt en af de få offentliggjorte artikler herom, Weekendavisen, 23-29. februar 1996.

Denne såkaldte komitologi er uhyre vanskelig at dokumentere, eftersom der savnes udtømmende pålidelige undersøgelser af den skjulte myndighedsudøvelse. Som det fremgår af det sidst omtalte bilag gøres (dele af) komitologien i disse år til genstand for forskning ved Center for Offentlig Organisation og Styring. Til Weekendavisen udtaler forsker Torben Bundgaard-Pedersen følgende i anledning af et spørgsmål om, hvorvidt politikerne kommer ind i beslutningsprocessen:

»Nej, det er meget sjældent. Den debat, vi kender, er et skyggebillede af virkeligheden«.

DE SAMLEDE DEMOKRATITAB DOKUMENTERES

Det fremgår af dette kapitel, at en væsentlig del af de kompetencer, der er overladt til Den Europæiske Unions institutioner, udøves i former som på afgørende måde undergraver fundamentale danske rets- og demokratiprincipper, i særdeleshed offentlighedsprincippet. Såvel dette perspektiv som de beskrevne beslutningsprocessers karakter, vil blive dokumenteret udførligt. Det gælder ikke mindst offentlighedsprincippet. Den tidligere ombudsmand, professor Lars Nordskov Nielsens artikel i Juristen 1992, side 202 rummer basale vidnesbyrd om denne demokrati-forningelse.

Kapitel 29. Glidende suverænitetssafgivelse

ELASTIK I METERMÅL

Det var Storm P. der fastslog, at det kræver en fast karakter at sælge elastik i metermål. Juraens elasticitet – og mangel på fasthed der ind imellem kan konstateres hos politikere og jurister – indgår i mange erfaringer, der har fundet adskillige udtryk i det folkelige vid. Et gammelt mundheld siger, at juristen behandler loven, som skomageren behandler læderet: Han bearbejder det, blødgør det, bider i det, strækker det, så det passer til de opgivne mål.

Det er ikke juraen - fortolkningen af Grundloven - der bestemmer de politiske resultater; det er omvendt.

Danske myndigheders behandling af den afgivne suverænitet efter Grundlovens § 20 er desværre prototypisk for denne afart af juridisk metode. I forbindelse med det forestående juridiske regnskab er det nyttigt at fremdrage de vigtigste udslag af denne virksomhed. Det drejer sig dels om brugen af artikel 235 (som har været beskrevet i tidligere afsnit), dels om anden form for successiv magtudvidelse, særlig den såkaldte »acquis communautaire«.

ARTIKEL 235

Mange års brug af artikel 235 - Romtraktatens gummiparagraf 149 - rummer klare udtryk for, at danske EF-politikere og embedsmænd i en årrække har ført befolkningen bag lyset.

Artikel 235 bestemmer: »Såfremt en handling fra Fællesskabets side viser sig påkrævet for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål inden for Fællesmarkedets rammer, og denne traktat ikke indeholder fornøden hjemmel hertil, udfærdiger

Rådet på forslag af Kommissionen og efter at have indhentet en udtalelse fra Europa-Parlamentet med enstemmighed passende forskrifter herom.«

Er artikel 235 - som den er blevet praktiseret siden 1. januar 1973 - i overensstemmelse med kravet i Grundlovens § 20 om, at suverænitetsafgivelse kun kan ske »i nærmere bestemt omfang«?

ARTIKEL 235 OG § 20?

Der er ingen tvivl om, at § 20 juridisk set betyder, at de overladte beføjelser skal være defineret i overensstemmelse med det retsprincip, der gælder for al offentlig forvaltning: Der skal være hjemmel i loven til de handlinger, der ønskes udført/overført (legalitetsprincippet).

Der kræves med andre ord »en emnemæssig angivelse af den supranationale myndigheds beføjelse«¹⁵⁰. I Justitsministeriets redegørelse for de statsretlige problemer i forbindelse med tiltrædelsen af De Europæiske Fællesskaber juli 1972 er grænsen for artikel 235 angivet helt præcist, idet kravet om at vedtagelserne skal ligge inden for »fællesmarkedets rammer« udlægges på følgende måde:

»Der sigtes herved til de områder for Fællesskabets virke, der er opregnet i art. 3, og som fremgår af kapiteloverskrifterne i Traktatens anden, tredje og fjerde del. Der er således tale om samme saglige begrænsning som gælder for institutionernes øvrige virksomhed efter Traktaten«. (udhævet her)¹⁵¹

At der gælder faste grænser for EFs magt, fremhæves gang på gang i lovens forarbejder, såvel i Max Sørensen's udredninger som Justitsministeriets redegørelse¹⁵²

GRÆNSERNE FOR ARTIKEL 235 ER BLEVET SPRÆNGT

Men i historiens bakspejl er det hævet over enhver tvivl, at denne begrænsning af artikel 235 til at angå områder, der er nævnt i artikel 3, er blevet overskredet utallige gange. Dette er blevet klargjort aldeles umisforståeligt - af ingen ringere end Justitsministeriet.

Denne konklusion fremgår af ministeriets notat af 13. marts 1992, der blev oversendt til Folketingets Markedsudvalg i forbindelse med behandlingen af lovforslag nr. 240 (Tiltrædelse af Maastricht-traktaten). Udvidelserne forklares således i notatet:¹⁵³

»Ved søjle 1 i Unionstraktaten tilføjes i øvrigt en række afsnit med samarbejdsområder, som er nye i den forstand, at de ikke hidtil har været genstand for særskilt traktatmæssig regulering. Det drejer sig om uddannelse og erhvervsuddannelse (afsnit VIII), kultur (afsnit IX), sundhed (afsnit X), forbrugerbeskyttelse (afsnit XI), transeuropæisk netværk, herunder transport-telekommunikations- og energiinfrastruktur (afsnit XII), industripolitik (afsnit XIII), og udviklingssamarbejde (afsnit XVII).

Disse samarbejdsområder har imidlertid allerede i større eller mindre omfang været reguleret i medfør af art. 235, eller andre hjemmelsbestemmelser. Det forhold, at de nu får selvstændige afsnit i Traktaten, skaber vel mulighed for en styrket indsats på disse områder, men der er ikke reelt tale om overladelse af beføjelser på nye områder til EF i det omfang, disse områder tidligere har været

eller kunne have været reguleret efter den gældende EØF-traktats hjemmelsbestemmelser, herunder art. 235.

[...]

Herudover inddrager Unionstraktaten i art.3, litra t, udtrykkeligt områderne energi, civilbeskyttelse og turisme under det kommunautære samarbejde [...] Også tidligere har disse områder i et vist omfang været reguleret ved EF-retsakter udfærdiget efter Traktatens hjemmelsbestemmelser, herunder artikel 235. Der er således heller ikke med hensyn til disse områder reelt tale om overdragelse af nye beføjelser til EF i det omfang, de tidligere har eller kunne have været reguleret efter traktatens hjemmelsbestemmelser, herunder artikel 235« (udhævet her).

Pointen er at ingen af de nævnte områder har været omfattet af EØF-traktatens artikel 3. De kunne derfor - efter den forståelse der blev lagt til grund i 1972 - ikke have været inddraget under EF-retlig regulering, heller ikke i medfør af artikel 235.

JURIDISK SURREALISME

Hvis man læser Justitsministeriets ræsonnementer fra 1972 til 1992 i sammenhæng, kan de sammenfattes i følgende juridiske syllogisme:

1. præmis: Delegation i henhold til artikel 235 er begrænset til de områder, der er angivet i traktaten (artikel 3) - og er derfor i overensstemmelse med bestemthedskravet i Grundlovens § 20.

2. præmis: Artikel 235 er blevet anvendt også på områder, der ligger ud over traktaten (artikel 3).

Konklusion: Følgelig må disse områder anses for »overladt« allerede i 1972.

Dette er juridisk surrealisme. Den eneste ædruelige konklusion, der kan drages er naturligvis, at de kompetenceudvidelser, der har fundet sted i mellemtiden, er i modstrid med Grundlovens § 20 eller ihvertfald med den danske tiltrædelseslov fra 1972.

HVOR GÅR GRÆNSEN FOR ARTIKEL 235?

Det er et centralt punkt, at Justitsministeriet angiver (i slutningen af ovenstående citat fra 1992-redegørelsen): »Der er reelt ikke tale om overdragelse af nye beføjelser til EF i det omfang, de tidligere har eller kunne have været reguleret efter traktatens hjemmelsbestemmelser, herunder artikel 235«.

Dette forudsætter, at den kompetenceafgivelse der har fundet sted, angår alle de områder, der til enhver tid reguleres i medfør af artikel 235.

Sagsøgerne kræver dom for, at den kompetenceoverdragelse, der har fundet sted - senest ved tiltrædelsesloven af 28. april 1993 - er i strid med Grundloven.

Men hvilken kompetence er overladt i medfør af artikel 235?

Dette afhænger af de grænser, der måtte gælde. Men disse grænser er uoplyste.

SAGSØGERNES PROCESSKRIFT

Dette er et afgørende punkt i processen. Det har sagsøgerne beskrevet i processkrift (replik) af 19. december 1996. Ifølge processkriftet vil sagsøgerne dokumentere:

- at den oprindelige inkorporering af artikel 235 i dansk ret, som fandt sted ved lov nr. 447 af 11. oktober 1972, var vedtaget med sådanne begrænsninger, der var nødvendige af hensyn til bestemthedskravet i Grundlovens § 20, i særdeleshed den begrænsning, at retsakter udstedt i medfør af artikel 235 kun kan angå

retsområder »inden for fællesmarkedets rammer«, og at disse rammer er identiske med de retsområder, der er anført i artikel 3 (inden for de mål der fremgår af artikel 2),

- at disse begrænsninger i senere retsanvendelse successivt er opgivet, idet Rådet - med den danske regerings tilslutning - har anvendt artikel 235 ud over disse grænser,

- at den således (i forhold til lov nr. 447 af 11. oktober 1972) udvidede - og ubestemte - kompetenceoverladelse er opretholdt og udvidet ved lov nr. 281 af 28. april 1993,¹⁵⁴

- at de begrænsninger der måtte gælde, i henhold til den hidtidige retsanvendelse - og dermed grænserne for den kompetence der er tillagt Den Europæiske Unions organer i medfør af lov nr. 281 af 28. april 1993 - er uoplyste,

- at den udvidelse af anvendelsesområdet for artikel 235, der er en følge af lov nr. 281 af 28. april 1993, ikke blot bygger på den metode, der blev praktiseret forud for lovens ikrafttræden, men rummer yderligere uoplyste spørgsmål om grundlaget for kompetenceafgrænsningen, samt

- at sagsøgerne under henvisning til ovenstående ønsker at gennemføre bevisførelse for at oplyse de uoplyste spørgsmål.

HVORDAN DOKUMENTERES GRÆNSERNE FOR EUs KOMPETENCE?

Med andre ord: de grænser, der har været anset for gældende i forbindelse med forberedelsen af 1972-loven, er opgivet. Men hvilke grænser gælder da? Dette må dokumenteres af sagsøgerne, eftersom sagsøgernes proceskrav går ud på, at der er overladt kompetence i strid med Grundloven. Følgelig påhviler det sagsøgerne at bevise, hvilken kompetence der er omfattet af tiltrædelseslovene - altså dokumentere de (nye) grænser, der i henhold til regeringens retsopfattelse gælder for anvendelsen af artikel 235.

FREMLÆGGELSE AF ARTIKEL 235-DOKUMENTER

Herom har Kammeradvokaten imidlertid ikke villet udtale sig. Sagsøgerne har derfor krævet fremlæggelse af en række officielle dokumenter, der må antages at afspejle de gældende grænser for »overladelsen«; disse dokumenter er referater af møder i regeringens Fællesmarkedsudvalg, oplæg til Markedsudvalget/Europaudvalget, referater af disse udvalgs møder, ministrenes talepunkter til rådsmøder, Udenrigsministeriets skriftlige instrukser til den danske repræsentant i de faste repræsentanters komité (COREPER, som forbereder alle Rådsmøder).

Disse dokumenter har sagsøgerne krævet fremlagt i tilslutning til 14 specificerede retsakter, som i henhold til den oprindelige forståelse af artikel 235, ligger uden for denne artikels anvendelsesområde.

RET TEN NÆGTER FREMLÆGGELSE

I kapitel 32 beskrives det, at landsretten ved kendelse af 5. november 1996 har nægtet at pålægge statsministeren at fremlægge de pågældende (og andre) dokumenter. Denne sag forfølger sagsøgerne ved selvstændigt søgsmål (og klage til menneskerettighedsdomstolen).

For sagsøgerne drejer det sig om at sikre beviset for kompetenceafgivelsens omfang. For sagsøgte drejer det sig tillige om at undgå, at mange års (alt for vidtgående og derfor grundlovstridige) administration af artikel 235 kommer frem i fuldt dagslys.

ANDRE UDVIDELSER - »ACQUIS COMMUNAUTAIRE«

Den kompetenceudvidelse, der har fundet sted i årenes løb, gennem artikel 235 er et centralt eksempel på, at bestemthedskravet i Grundlovens § 20 har været tilsidesat. Men det er langt fra det eneste.

Et andet hovedeksempel er udviklingen af den såkaldte »acquis communautaire«, som sædvanligvis oversættes med »gældende fællesskabsret«. Gældende fællesskabsret er en samlebetegnelse for de retsregler og retsprincipper, der anvendes af EFs og EUs myndigheder, i særdeleshed EF-domstolen.

Ikke blot har EF-domstolen fastlagt et selvstændigt retssystem, der tilmed fortrænger modstående national lovgivning, herunder nationale grundlove. I tilgift har domstolen konsekvent og vedholdende udvidet EU-myndighedernes kompetenceområder.¹⁵⁵

Hjalte Rasmussen udtrykker dette på følgende måde:¹⁵⁶

» EF-Domstolen (har) med stor konsekvens virket for at udvide EU's kompetencer [...] Den har tillige med ret usvigelig sikkerhed udvidet rækkevidden af traktaternes forskellige forbud mod, at medlemstaterne handler på egen hånd [...]« (udhævet her).

Endnu videregående konklusioner findes hos en række andre af EU-rettens hovedforfattere. J.H.H. Weiler (professor i EU-ret ved Harvard University og Tutor ved Det Europæiske Universitetsinstitut i Firenze) beskriver udviklingen som en nedbrydning af princippet om afgrænsede kompetencer (legalitetsprincippet).⁹⁸ Weiler fremhæver, at der igennem 1970'erne og 1980'erne foregik en omfattende forandring af kompetence i forholdet mellem medlemsstaterne og Fællesskabet (»mutationer«). Han konkluderer:

»I 1970'erne og begyndelsen af 1980'erne bortfaldt legalitetsprincippet (»the principle of enumerated powers«) som et bånd på Fællesskabets materielle kompetence (uden traktatændring); i praksis bortfaldt det simpelthen. Det forfatningsmæssige resultat var at ingen kerne af suveræn statsmagt lå uden for Fællesskabets rækkevidde« (udhævet her).¹⁵⁸

ER ACQUIS COMMUNAUTAIRE FORENELIG MED § 20?

EF-Domstolens kompetenceudvidende aktivitet har fundet sted gennem en lang række enkeltafgørelser, og serier af enkeltafgørelser. Disse afgørelser har tildelt Fællesskabet kompetence over retsområder, som Fællesskabet på det givne tidspunkt ikke har haft beføjelser i traktatgrundlaget til at regulere.

I sagsøgernes processkrift af 19. december 1996 udtrykkes sagen på følgende måde:

Sagsøgerne er af den opfattelse, at den (bredt favnende) kompetence til kompetence - der er et udtryk for Fællesskabsrettens selvudvidende karakter - som fænomen er uforenelig med Grundlovens bestemthedskrav, idet det ikke efter Grundlovens § 20 kan overlades til overnationale institutioner selv at bestemme omfanget af de overdragne kompetencer.¹⁵⁹

DOKUMENTATION

Med hensyn til den nødvendige retslige dokumentation anføres det i processkriftet:

»For nærmere at belyse dels at det er EF-Domstolen og ikke medlemsstaterne, der bestemmer omfanget og intensiteten af den kompetence Fællesskabet udøver, dels at de successive kompetenceudvidelser som EF-Domstolen har gennemført, er uden (faste) grænser, er det nødvendigt at analysere Domstolens praksis ganske detaljeret. Den nødvendige detailanalyse drejer sig i alt væsentligt om de ekspansive kompetencer EF-Domstolen har tiltaget sig efter Tiltrædelsesloven af 11. oktober 1972. At den afgørende ekspansion ligger efter dette tidspunkt fremhæves af såvel Hjalte Rasmussen og Weiler som andre EU-retlige forfattere. Det er således ikke korrekt at domstolenes ekspansion forelå allerede ved Tiltrædelsesloven af 11. oktober 1972, som det hævdes af sagsøgte.¹⁶⁰

Sagsøgernes anbringender kræver en udførlig bedømmelse af EF-Domstolens omfattende retspraksis. For at begrænse den - særdeles tidskrævende - dokumentation opfordrer sagsøgerne sagsøgte til at medvirke til at parterne i forening tilvejebringer et responsum fra uvildige retslærde«.

Dersom Kammeradvokaten nægter at efterkomme denne opfordring, forestår der en enorm fremlæggelse. Sagsøgerne har foreløbig fremdraget ca 20 domme. En udførlig dokumentation kræver mindst det dobbelte antal.

ANDRE UBESTEMTE KOMPETENCEOMRÅDER

Hvad der er beskrevet tidligere har karakteren af eksempler. Sagsøgerne i Grundlovssagen vil dokumentere, at de således overladte kompetencer (den samlede delegation) falder uden for Grundlovens § 20. I ly af denne paragraf er der - successivt - etableret et selvstændigt retssystem med en række sammenfildrede og uoverskuelige kompetencer, som ikke gyldigt har kunnet etableres på grundlag af § 20, men kun på basis af en egentlig Grundlovsændring jf. Grundlovens § 88.

Med hensyn til de kompetencer, der udøves af EU, må det understreges, at der ikke i alle tilfælde er tale om, at den fuldstændige kompetence inden for de involverede sagsområder overtages af Den Europæiske Unions eller De Europæiske Fællesskabers institutioner. Men alene den omstændighed at et område delvis er underkastet EU-retlig regulering, er udtryk for, at området for så vidt er »overladt« i § 20's betydning.

Med udgangspunkt i de tidligere citater fra J.H.H. Weiler og Koen Lenaerts hævder sagsøgerne den opfattelse, at gældende Fællesskabsret (acquis communautaire) i dag indebærer, at der ikke findes rets- eller politikområder (»sagsområder eller emneområder«), der ikke er underkastet eller kan underkastes EU-retlige krav; dette gælder hvad enten disse områder bestemmes på grundlag af sædvanlig juridisk fagsystematik eller med udgangspunkt i ministeriernes resortfordeling.

Herom anfører sagsøgerne i processkrift af 19. december 1996:

»Sagsøgte opfordres til at bekræfte denne opfattelse eller - i benægtende fald - til at oplyse hvilke retsområder der ikke berøres - og kan berøres - af EU-retlig kompetence i medfør af gældende Fællesskabsret (acquis communautaire)«.

STATSMINISTERENS HEKSE-JURA

Den gennemgående strategi i Kammeradvokatens procesførelse er undvigelse, bagatellisering og fortielse. Politisk set er dette sikkert fornuftigt, fordi sagen er penibel og betændt. Men strategien lover ikke godt for retsopgøret. Man kunne kalde metoden for hekse-jura.

»Det er sikkert at der findes hekse - vi har jo love imod dem«. Dette citat stammer fra en af Englands førende jurister i 17-hundredetallet, sir Mathew Hale. Det er et slående udtryk for den klassiske juridiske fejlslutning fra regel (norm) til virkelighed, som også gennemsyrrer Kammeradvokatens procesførelse i Grundlovssagen.

Hos Kammeradvokaten lyder sandhedsbeviset: »Det er sikkert, at regeringen holder sig inden for de gældende grænser. Det står jo i Grundloven«.

Og hvis det så dokumenteres (som det er sket i det foregående kapitel), at EUs institutioner har udøvet kompetence uden for de bestemte grænser, ja, så er konklusionen heraf, at den pågældende kompetence ikke kan anses for »overladt« - eftersom Grundloven kræver bestemte grænser.

Keine Hexerei, nur Behändigkeit.

FORRANG

Kammeradvokatens hekse-jura løber ind i flere problemer.

Det første problem for Kammeradvokaten er, at ideen om at visse kompetencer ikke kan anses for »overladt« er i modstrid med EU-rettens princip om forrang fremfor national ret; dette betyder at en konflikt mellem en EU-regel og en dansk regel altid løses til fordel for den førstnævnte. At EF-domstolen vil dømme til fordel for EU-reglen er hævet over enhver tvivl.¹⁶¹ Og hvis en dansk dommer i en sådan sag skulle finde på at dømme til fordel for den danske regel, vil han begå et klart traktatbrud.

HAR REGERINGEN REJST INDSIGELSE?

Det andet problem for regeringen er, at de kompetenceudvidelser, der har fundet sted i medfør af artikel 235, er godkendt af den danske regering. På den baggrund er det ikke overvældende troværdigt at påstå, at de kompetencer, der er udøvet med den danske regerings accept, ikke er »overladt«, eller at kompetencen er »overskredet«. Regeringens medvirken er den simple følge af, at artikel 235 kræver enstemmighed. Det er en juridisk umulighed at komme igennem med den indsigelse, at en retsakt der er vedtaget med dansk stemme, ikke skulle være »overladt«.

Og når det drejer sig om domstolsafgørelser (»acquis communautaire«), er situationen den tilsvarende: Der er aldrig fra dansk side rejst indsigelse mod disse kompetenceudvidelser med henvisning til, at der skulle være tale om kompetence uden for § 20.

HAR DER VÆRET UDØVET POLITISK KONTROL?

Et tredje problem for Kammeradvokaten er, at den parlamentariske kontrol med regeringens EF-politik, der siden 1973 har været udøvet gennem Folketingets Markedsudvalg (fra 1994 omdøbt til Europa-udvalg), aldrig på nogen tilstrækkelig måde har dækket de kompetenceudvidelser, der er gennemført på grundlag af EFs og EUs egen ekspansion.

Hvis det virkelig forholdt sig, som Kammeradvokaten påstår - at de kompetencer der går for vidt i forhold til § 20 i virkeligheden ikke kan anses for

»overladt« - ville disse sager naturligvis have været forelagt i Markedsudvalget. Men sådanne sager har ikke været forelagt, så vidt det er offentligheden bekendt.

Eller har de været forelagt i al gedulghed? For at skabe klarhed på dette punkt har sagsøgerne krævet fremlæggelse af regeringens forskellige oplæg til Markedsudvalget. I de hidtil modtagne dokumenter findes der intet, hverken om Grundloven eller om »ikke overladte« kompetencer eller regeringens forbehold i den anledning.

Intet.

Kapitel 30. Modstilling af parternes indlæg

Mens disse sider skrives i januar 1997, er sagen stadig under forberedelse. Selvom forberedelsen langt fra er slut, er det muligt at give et mere nuanceret billede af processens karakter og teknik ved at modstille parternes hovedindlæg.

Standpunkterne kan ændre sig undervejs, parternes våben kan måske slibes skarpere, og der kan måske omvendt tilvejebringes enighed på visse punkter.

Men hvordan sagen end udvikler sig, er der en anskuelsesværdi i en konfrontation. Derfor følger i dette kapitel et uddrag af sagsøgtes hovedindsigelser (sat med kursiv), sammenstillet med sagsøgernes kommentarer og krav. Henvisninger er så vidt muligt forklaret i noterne.

Kammeradvokatens indsigelser er citeret fra hans svarskrift i sagen af 30. september 1996. Som det fremgår af det følgende, begynder og slutter sagsøgte med den »heksejura«, der er beskrevet i det foregående: Kammeradvokaten forsøger konsekvent at formulere sagens grundproblem som et spørgsmål om EU-myndighedernes »overskridelse« af tildelte kompetencer, fremfor at besvare spørgsmålet om, hvilke kompetencer der er overladt til EU? Det er det - og kun det - spørgsmål sagsøgernes påstande angår.

Dette spørgsmål er særlig penibelt, fordi skiftende danske regeringer i årenes løb har tiltrådt, at den magt der faktisk udøves anses for overladt. Man har reelt overladt til EFs og EUs institutioner at afgøre grænserne for deres magt.¹⁶²

Parternes processkrifter som i uddrag aftrykkes i det følgende, er en sammenfatning af såvel bogens som retssagens grundproblemer, således som disse tager sig ud i en teknisk juridisk udformning. Den slags læsning er tung. Alligevel appellerer vi til læserens tålmodighed ud fra en overbevisning om, at netop præsentationen af den juridiske form, har en selvstændig informationsværdi.

KOMPETENCE - UDNYTTELSE AF KOMPETENCE

»Det er [...] omfanget af de kompetencer, der ved ændringen af Tiltrædelsesloven (ved lov nr. 281 af 28. april 1993) blev tillagt EU's organer, og ikke disse organers udnyttelse af kompetencerne, der kan prøves under sagen. Derfor kan der ikke tages stilling til, om nogen retsakt eller afgørelse er ugyldig som følge af overskridelse af de fællesskabsretlige kompetenceregler«. (Svarskrift, side 3)

Sagsøgerne bemærker, at der ikke under sagen nedlægges påstand om ugyldighed som følge af overtrædelse af de fællesskabsretlige kompetenceregler. Sagen angår alene spørgsmålet om overholdelse af den danske Grundlov. De fællesskabsretlige kompetenceregler inddrages i det omfang, de indgår i bedømmelsen af overtrædelsen af Grundloven, således artikel 235, som det beskrives ovenfor i

afsnit III. Tilsvarende indgår udnyttelsen af kompetencerne i det omfang de er udtryk for »gældende Fællesskabsret«.

»Ej heller bliver det relevant for de danske domstole [...] at tage stilling til, om en retsakt er uden retsvirkning i Danmark, fordi der foreligger en overskridelse af den overladte kompetence, selv om sagsøgte gør gældende, at en sådan prøvelsesadgang foreligger, når der er konkret behov derfor, jf. Østre Landsrets dom side 5, 1. afsnit, og Højesterets dom side 2, 7. afsnit«. (Svarskrift, side 3)

Sagsøgerne erklærer sig enige i at spørgsmålet om gyldigheden af konkrete retsakter ikke er til prøvelse i denne sag, allerede som følge af at der ikke er nedlagt påstand herom. Det bemærkes at sagsøgtes henvisning til at danske domstole kan efterprøve »overskridelse af den overladte kompetence« er uden sammenhæng med sagsøgnernes påstande og anbringender. Sagsøgerne gør ikke gældende at der fra EF's og EU's institutioner foreligger nogen sådan »overskridelse af den overladte kompetence«, men derimod at der er overladt kompetence (delegation) udover, hvad Grundloven tillader.

Sagsøgerne konstaterer, at sagsøgtes svarskrift intet indeholder om »den overladte kompetence« til forskel fra »overskridelse af den overladte kompetence«. Der henvises til provokation (22) samt (31)-(34), der fremsættes nedenfor.

»De eksempler på retsakter og afgørelser, som sagsøgerne har fremdraget, må således generelt behandles med det forbehold, at de ikke i sig selv er udtryk for omfanget af den kompetence, der er blevet overladt til EU's organer med Tiltrædelsesloven«. (Svarskrift side 3)

Idet der henvises til det ovenfor anførte, opfordres (22) sagsøgte til at oplyse, hvilke retsakter og afgørelser der af sagsøgte anses som udslag af en kompetence, der ikke er overladt.

ANGÅR SAGEN FORHOLDENE FØR MAASTRICHT-TRAKTATEN?

»Der er fremdeles grund til at fremhæve, at sagen, således som sagsøgnernes påstande er formuleret, og Højesteret har fastlagt prøvelsesetemaet, alene drejer sig om den overladelse af nye kompetencer, der skete ved ændringen af Tiltrædelsesloven i 1993, og ikke om andre traktater, som Danmark har tiltrådt og gennemført, herunder de tre oprindelige Fællesskabstraktater i 1973 og Den Europæiske Fælles Akt i 1986«. (Svarskrift, side 3)

Sagsøgerne gentager at den korrekte forståelse af påstand 1 - og dermed påstand 2 og 3163 - angår indbegrebet af de kompetencer, der har deres grundlag i de samlede traktatforpligtelser over for Det Europæiske Fællesskab og Den Europæiske Union i overensstemmelse med lov nr. 447 af 11. oktober 1972 om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber § 2 jf. § 4, som ændret ved lov nr. 281 af 28. april 1993 - uanset om disse kompetencer tillige måtte være udøvet inden sidstnævnte lovs ikrafttræden.

Denne forståelse af sagsøgnernes påstande har utvivlsomt været lagt til grund i Højesterets dom af 12. august 1996, idet Højesteret udtrykkeligt lægger vægt på:

»at tiltrædelsen af Traktaten om Den Europæiske Union indebærer overførsel af lovgivningskompetence inden for en række almene og væsentlige livsområder og derfor i sig selv er af indgribende betydning for den danske befolkning i almindelighed«.

De kompetencer, der er til prøvelse i henhold til sagsøgernes anbringender i relation til Grundlovens bestemmelseskrav, drejer sig bl.a. om anvendelsen af artikel 235 og de kompetenceudvidelser, der har fundet sted gennem EF-Domstolens praksis.

I forhold til tidligere tiltrædelseslove har det ikke været muligt at gøre ubestemthedsindsigelsen gældende, dels på grund af danske domstoles afvisning, dels som følge af at delegationens kvalitative ubestemthed i forbindelse med vedtagelsen af Tiltrædelsesloven af 11. oktober 1972 blev benægtet af sagsøgte. Dette er dokumenteret i afsnit III, særlig punkt 4 - 10. Det fremgår tillige heraf at lov nr. 281 af 28. april 1993 er vedtaget med direkte henvisning til delegationens ubestemthed, idet inkorporeringen gælder dels »acquis communautaire«, jf. nedenfor, dels den til enhver tid praktiserede regeludstedelse i medfør af artikel 235 (der betegnes som »udviklingsklausul«) jf. et særlig afsnit herom i replikken.

For så vidt angår Domstolens retsskabelse - som sammenfattes i begrebet »gældende Fællesskabsret« (acquis communautaire) - gør sagsøgerne opmærksom på, at traktatfæstelsen af acquis communautaire fandt sted netop ved Traktaten om Den Europæiske Union, jf. artikel B, sidste afsnit. Hermed er acquis communautaire for første gang i Fællesskabernes historie blevet kodificeret gennem indskrivning i traktatteksten.

Det fremgår af den samlede sammenhæng, at genstanden for de således overladte kompetencer bestemmes med henvisning til de hidtil praktiserede beføjelser, såvel som de kompetencer der måtte blive inddraget i fremtiden.

Det er således en direkte følge af sagsøgernes påstand 1, at udviklingen af artikel 235-praksis og af de kompetenceudvidelser, der på andet grundlag er gennemsat af EF's organer, herunder EF-Domstolen, er centrale bevistemaer i sagen.

PRÆCISERING AF SAGSØGERNES PÅSTANDE

Såfremt sagsøgte måtte fastholde den aldeles useriøse begrænsning der fra sagsøgtes side indlægges i sagsøgernes påstande, vil sagsøgerne - af hensyn til sagens fremme - begære berammet et retsmøde med henblik på evt. at præcisere påstand 1 med følgende formulering:

»Sagsøgte tilpligtes at anerkende, at den samlede overladelse af danske myndigheders kompetence der er en følge af lov nr. 447 af 11. oktober 1972 om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber § 2 jf. § 4, med det indhold loven har efter ikrafttrædelsen af lov nr. 281 af 28. april 1993, er i strid med Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1953«.

HVILKE »BEFØJELSER I § 20 ER OMFATTET AF SAGEN?

»Proceduren i Grundlovens § 20 er kun nødvendig i den udstrækning, der ellers skulle gennemføres en grundlovsændring efter § 88. Heri ligger bl.a., at proceduren - i relation til sagen her - kun er nødvendig med hensyn til overladelse af

kompetence til EU's institutioner til at udstede regler eller træffe beslutninger, der umiddelbart skal gælde for borgerne i Danmark«. (Svarskrift, side 4)

Sagsøgerne bestrider denne indskrænkning af den sag, der er til prøvelse. Det gøres gældende fra sagsøgernes side, at »beføjelser« for det første dækker alle retsakter udstedt af EU's institutioner, i første række forordninger og direktiver, men herudover også retsakter, der ikke umiddelbart berører den enkelte borger, først og fremmest udnyttelse af traktatkompetencen. Desuden omfatter »beføjelser« kompetencen til at oprette organer til administration af EU-organernes myndighed, etablering af tilskudsordninger og andre systemer til omfordeling af finansielle ydelser, kort sagt al offentlig virksomhed, der - direkte eller indirekte - berører danske statsborgere.

»I NÆRMERE BESTEMT OMFANG«

»Der må endvidere ske en præcisering af de sags- eller emneområder, hvortil kompetence overdrages, samt af beføjelsernes indhold [...] Sags- eller emneområderne kan defineres generelt i rummelige kategorier, og beføjelsernes omfang skal ikke være bestemt så præcist, at der ikke kan blive tale om skøn eller fortolkningstvivil«. (Svarskrift, side 5)

Denne udlægning kræver præciserende tilføjelser. I særdeleshed bestrides det, at et »skøn« gyldigt kan afgrænse de beføjelser der overlades. »Sags- eller emneområderne« kan kun anses for defineret med tilstrækkelig klarhed for så vidt fortolkningstvivilen er minimeret til en grad, der tillader udtømmende domstolsprøvelse, jf. Ross, Statsretlige Studier, side 125 ff. Sagsøgerne konstaterer, at det fremgår af Justitsministeriets redegørelse af 3. marts 1992 (citeret afsnit III punkt 19), at der »også efter den nye udformning [...] består en ikke ubetydelig fortolkningstvivil om rækkevidden [...]« vedrørende artikel 235. Sagsøgerne opfordrer (23) sagsøgte til at oplyse, hvorvidt sagsøgte har fragået denne bedømmelse. Endvidere opfordres (24) sagsøgte til at bekræfte, at foreliggende fortolkningstvivil afgøres af EF-Domstolen, for så vidt tvivlen er knyttet til traktaternes retlige indhold.

HVILKE EU-BEFØJELSER ER I STRID MED GRUNDLOVEN?

»Det fremgår ikke af sagsøgernes påstande, hvilke af de beføjelser, som blev overladt ved gennemførelseslovens henvisning til EU-Traktaten, der efter sagsøgernes mening går ud over grænserne i Grundlovens § 20. Det gøres gældende, at sagsøgerne ikke kan få medhold i de nedlagte påstande, medmindre de godtgør, at samtlige EU-Traktatens bestemmelser overskrider disse grænser«. (Svarskrift, side 5)

Sagsøgerne gentager, at den magt der overlades til EU's myndigheder ved Traktaten om Den Europæiske Union-loven, inkluderer de kompetencer der fremgår af artikel B, sidste pind: Gældende Fællesskabsret (acquis communautaire). Følgelig er det nødvendigt, at det under sagen dokumenteres, hvilket omfang denne kompetenceoverladelser har. Det følger endvidere heraf, at sagsøgernes centrale søgsmålsgrund er, at omfanget af de beføjelser, der er overladt, ikke er bestemt med den klarhed og sikkerhed, der kræves efter Grundloven. Det savner derfor mening, at sagsøgerne skulle specificere, »hvilke af de beføjelser som blev

overladt ved gennemførelseslovens henvisning til EU-Traktaten, der går ud over grænserne i Grundlovens § 20«. Det er kompetenceoverførelsens almene ubestemthed, der anfægtes. Sagsøgerne minder om, at der reelt ikke findes noget rets- eller politikområde i dansk ret, der ikke kan inddrages under EU's kompetenceområde i medfør af »acquis communautaire«, og henleder opmærksomheden på og henviser til provokation (10).

At beføjelser »overlades« i medfør af Tiltrædelsesloven, betyder at beføjelserne udøves af Den Europæiske Unions organer. Konsekvensen heraf er enten at den nationale kompetence afskæres (EU's enekompetence), eller at den nationale beslutningsret som (endnu) måtte kunne udøves, er undergivet de krav der følger af EF-retten (konkurrerende kompetence i henhold til forrangsprincippet).

Hvad enten et EU-retligt krav er udslag af EU's almindelige kompetence eller enekompetence, følger det af Grundlovens bestemmelseskrav at en EU-retlig regulering af emneområder, der ikke er omfattet af Traktaten - og følgelig ikke af § 2 i lov nr. 447 af 11. oktober 1972 - alene som følge heraf går ud over Grundlovens grænser.

Sagsøgerne gør gældende, at såvel artikel 235-praksis som den *acquis communautaire*, der er udviklet på grundlag af Domstolens praksis, indebærer at der ikke længere findes »sagsområder eller emneområder« (jf. bilag N),¹⁶⁴ der ikke er underkastet EU-retlige krav. Dette gælder, hvad enten disse »sagsområder eller emneområder« bestemmes på grundlag af sædvanlig juridisk fagsystematik eller med udgangspunkt i ministeriernes resortfordeling.

Dersom sagsøgte vil bestride denne udlægning, bør sagsøgte oplyse hvilke sagsområder eller emneområder der ikke berøres - og ikke kan berøres - af EU-retlige krav i medfør af gældende Fællesskabsret, jf. provokation (10).¹⁶⁵

ARTIKEL 235 OG ACQUIS COMMUNAUTAIRE

»Det fremgår dog af stævningen, at sagsøgerne har haft EF-Domstolens kompetence (EF-Traktatens fjerde afdeling) og Rådets kompetence ifølge EF-Traktatens artikel 235 i tankerne. Traktaten om Den Europæiske Union indeholder ingen ændring af ordlyden af artikel 235, og ændringerne af fjerde afdeling er ikke af en sådan karakter, at de berører borgernes forpligtelser«. (Svarskrift, side 6)

Det er formelt korrekt, at artikel 235 ikke ændres ved Traktaten om Den Europæiske Union. Men som det er dokumenteret i afsnit III, punkt 19, ændres artikel 235 i realiteten, eftersom »Fællesskabets mål« og »fællesmarkedets rammer« udvides dels som følge af Unionstraktatens artikel G, A1, dels som følge af ændringer i artikel 1-3. Dette bemærkes særskilt i Justitsministeriets redegørelse af 3. marts 1992, jf. bilag 4, side 217-18 og ovenfor afsnit III, punkt 19. Den nævnte bestemmelse i Unionstraktatens artikel G, A1, går ud på, at udtrykket »Det Europæiske Økonomiske Fællesskab« overalt i Traktaten ændres til »Det Europæiske Fællesskab«.

I anledning af sagsøgtes bemærkning om at ændringerne med hensyn til Domstolens virksomhed ikke »berører borgernes forpligtelse«, henvises til sagsøgernes anbringender og Højesterets dom af 12. august 1996. Det følger direkte af Højesterets dom at sagsøgernes ret kan håndhæves uafhængigt af om sagsøgerne kan påvise en særlig tilknytning til de retsakter eller andre

dispositioner der er tale om, ligesom Grundlovens § 20, gælder alle »beføjelser«, og ikke kun retsakter der skaber umiddelbare pligter for borgerne.

HVILKEN BETYDNING HAR EF-DOMSTOLENS AFGØRELSER?

»Vedrørende EF-Domstolens beføjelser gøres det i øvrigt gældende, at de overhovedet kun er relevante i relation til Grundlovens § 20, for så vidt Domstolen skal træffe afgørelse i en tvist mellem en dansk borger og en EU-institution, dvs. efter EF-Traktatens artikel 173 og 175. Domstolens øvrige kompetencer drejer sig ikke om afgørelser, der bliver umiddelbart gældende for borgerne, og Danmarks tiltrædelse af disse kompetencer krævede således hverken proceduren i Grundlovens § 20 eller grundlovsændring. Dette harmonerer da også med Højesterets begrundelse i dommen af 12. august 1996«. (Svarskrift, side 6)

Dette synspunkt - som gentages side 21 og 22 - modsiges. EF-Domstolens praksis inddrages i sagen som følge af, at EF-Domstolens praksis er udtryk for »gældende Fællesskabsret (acquis communautaire)«, og dermed omfattet af henvisningen i artikel B, sidste pind. Om Domstolen har fastslået en retstilstand i medfør af den ene eller den anden kompetenceregulering, er underordnet. Også Domstolens udtalelser omkring præjudiciel forelæggelse i medfør af artikel 177 er selvsagt af betydning i denne sammenhæng, for så vidt de er udtryk for en EU-retlig kompetence.

POLITISK KONTROL FREMFOR DOMSTOLSPRØVELSE

»Det gøres derfor gældende, at Domstolene alene bør tilsidesætte en lov, her loven om ændring af Tiltrædelsesloven, såfremt det med sikkerhed kan fastslås, at Grundloven er tilsidesat. Domstolene bør i særlig grad være tilbageholdende med at sætte deres vurdering i stedet for lovgivningsmagtens, når der som her er tale om en bedømmelse af abstrakte fortolkningsspørgsmål uden tilknytning til en konkret sag. Der er tale om et begreb (» i nærmere bestemt omfang«), der indeholder et betydeligt skønsmæssigt element som en retlig standard. Lovgivningsmagten har fået forelagt og har taget stilling til synspunkter, der helt svarer til, hvad der gøres gældende i denne sag«. (Svarskrift, side 7)

Forudsætningen for, at den hidtil praktiserede parlamentarisk-politiske kontrol med Grundloven kan medføre, at Domstolene udøver en tilbageholdende prøvelse er, at sagsøgte kan dokumentere, at lovgivningsorganets beslutninger er truffet på et grundlag, der udgør en rimelig sikkerhed for, at den påberåbte kontrol er blevet udøvet. Sagsøgte opfordres (25) til at oplyse hvilke oplysninger om »gældende Fællesskabsret«, jf. artikel B, sidste pind, der løbende har været forelagt for Markedsudvalg/Europaudvalg, efterhånden som EF-Domstolen har fastslået - og udstrakt - de EF-retlige forpligtelser, og hvilke oplysninger herom der har været forelagt udvalget og/eller Folketinget i tilknytning til vedtagelse af Traktaten om Den Europæiske Union-loven. I særdeleshed opfordres (26) sagsøgte til at dokumentere, at de i denne replik rejste indsigelser har været gjort til genstand for parlamentarisk bedømmelse i forbindelse med Folketingets behandling af tiltrædelseslovene.

EDINBURGH-AFGØRELSEN ER IKKE MED I PÅSTANDENE

»Sagsøgernes påstand 1 afspejler ikke indholdet i gennemførelsesloven, idet der alene henvises til § 1, nr. 12, og ikke tillige til § 1, nr. 13, der gennemfører

Edinburgh-afgørelsen. Edinburgh-afgørelsen er - hvor den efter sit indhold vil finde anvendelse - bindende for danske domstoles fortolkning af rækkevidden af kompetenceoverladelsen, jf. § 2 i lov nr. 355 af 9. juni 1993, og sagsøgernes henvisning til Maastricht-Traktaten kan derfor ikke stå alene. Det kan oplyses, at Edinburgh-afgørelsen er registreret af FN's generalsekretær, jf. FN-pagtens artikel 102, hvilket er meddelt den britiske regering den 23. marts 1995«. (Svarskrift, side 7)

Sagsøgerne er af den opfattelse, at Edinburgh-afgørelsen ikke ændrer de retlige forpligtelser, der er en følge af Traktaten om Den Europæiske Union-loven. Sagsøgte gør gældende, at Edinburgh-afgørelsen er registreret som en normal folkeretlig aftale. Det følger heraf, at kompetencen til at de pågældende spørgsmål om aftalens overholdelse tilkommer Den Internationale Domstol i Haag, og ikke EF-Domstolen. Sagsøgte opfordres (27) til at forklare kompetenceforholdet mellem EF-Domstolens og Den Internationale Domstol i sager, hvorunder det gøres gældende, at Traktaten om Den Europæiske Union, således som den danske stats forpligtelser er udlagt ved Edinburgh-aftalen, ikke er overholdt, jf. artikel 219. I øvrigt henvises der til det tidligere tagne forbehold med henblik på præcisering af sagsøgernes påstand 1.

I øvrigt henviser vi til ovenstående forbehold om præcisering af påstand 1.
VAR EF-KOMPETENCERNE KENDT I 1972?

»Disse redegørelser (Max Sørensen 1963 og 1971, samt Justitsministeriet 1972, jf. bilag 4) blev i hvert fald for de to senestes vedkommende afgivet med kendskab til den fortolkningsstil, der er fulgt af EF-Domstolen, og til den praksis, som Kommissionen og Rådet på daværende tidspunkt havde fulgt med hensyn til anvendelsen af EF-Traktatens artikel 235«. (Svarskrift, side 9).

Dette er misvisende. Det fremgår tydeligt af bilag 4, at artikel 235, før lov nr. 447 af 11. oktober 1973 trådte i kraft (1. januar 1973) i alt væsentligt kun var blevet anvendt inden for de snævre grænser, som regeringen fastholdt på det pågældende tidspunkt, dvs. i forbindelse med behandlingen af lovforslaget om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber. Det fremgår tillige af bilag 37, at den senere udvidelse af artikel 235-praksis (af gode grunde) ikke var kendt på tidspunktet for vedtagelsen af 1972-loven. Med hensyn til den af Domstolen gennemførte kompetenceudvidelse bemærkes, at det fremgår af afsnit V at sagsøgerne netop påberåber sig kompetenceudvidelser, der har fundet sted efter Tiltrædelsesloven af 11. oktober 1972, og som var ukendte, da denne lov blev vedtaget.

»Særlig med hensyn til EF-Domstolens fortolkningsstil bemærkes, at EF-Domstolens afgørende domme, om, at traktatbestemmelser kan være umiddelbart anvendelige, at direktiver kan være umiddelbart anvendelige, at EF-retten har forrang frem for national ret, og at EF har den eksterne handlebeføjelse i det omfang indgåelse af en traktat vil kunne påvirke fællesskabsretsakter, der er udstedt som led i en EF-politik, allerede var afsagt, inden Danmark blev medlem. Det drejer sig om dommene i sagerne 26/62, van Gend en Loos, sag 9/70, Grad,

sag 6/64, Costa mod ENEL, samt sag 22/70, Kommissionen mod Rådet (AETR-sagen)«. (Svarskrift, side 9)

Dette bekræftes - med den korrektion at princippet om direktivers umiddelbare anvendelighed er blevet væsentligt skærpet siden 1973 (jf. særlig Defrenne-sagen). Sagsøgtens synspunkt fremgår i øvrigt af bilag 4. Men som det fremgår af ovenfor anførte, har den kvalitative udvidelse af EF-organernes kompetence der påberåbes - med Hjalte Rasmussens ord (bilag 45, side 100):

Kompetenceforstørrelser og forbudsudvidelser - først fundet sted på grundlag af senere retspraksis. Den udvidelse der består i, at fællesskabsmyndighederne har tiltaget sig kompetence med hensyn til kvalitativt ubestemte retsområder og politikområder, betegnes af Joseph Weiler (bilag 56) som »juridiske mutationer«. Disse har først set dagens lys efter den danske Tiltrædelseslov 1972.

»Det anføres dog også, at det ikke kunne udelukkes, at Rådet i fremtiden ville vælge at benytte artikel 235 i videre omfang end hidtil«.

Citatet er ganske korrekt. Men selv denne udvidelse er knyttet til de ovenfor afsnit III anførte begrænsninger, jf. særlig sammenfatningen i punkt 11. Disse begrænsninger er tydeligt overskredet, som dokumenteret i afsnit III, punkt 12 ff.

FOLKETINGSKONTROL ELLER DOMSTOLSPRØVELSE?
»Som det fremgår mente flertallet, at betingelsen om, at beføjelser blev overladt »i nærmere bestemt omfang« var opfyldt, mens mindretallet mente, at spørgsmålet måtte afgøres af Folketinget«. (Svarskrift, side 12)

Der ligger heri en antydning af, at også Markedsudvalgets mindretal skulle være af den opfattelse, at spørgsmålet om »nærmere bestemt omfang« skulle afgøres af Folketinget med udelukkelse af domstolsprøvelse. Det siger sig selv at afgørelsen i første omgang træffes af Folketinget, men uden at der naturligvis heri ligger nogen stillingtagen til spørgsmålet om adgang til domstolsprøvelse.

GÆLDER § 20 KUN FLERTALSAFGØRELSER?

»... det følger af artikel 235, at retsakter kun kan vedtages med enstemmighed. Dette er da også grunden til, at synspunktet i litteraturen er udstrakt til, at der slet ikke er tale om overladelse af beføjelser, når en dansk minister medvirker ved retsakternes tilblivelse og har en traktatsikret mulighed for at hindre en vedtagelse«. (Svarskrift, side 13)

I anledning af denne uldne bemærkning, opfordres (28) sagsøgte til at oplyse, hvorvidt det gøres gældende, at der kun foreligger en »overladelse af beføjelse« i den betydning, hvori udtrykket anvendes i Grundlovens § 20, for så vidt angår EU-kompetence til at træffe flertalsafgørelser. Det bemærkes, at den af sagsøgte anførte antagelse er i strid med både teori og praksis. Desuden ville en antagelse af sagsøgtens synspunkt overflødig gøre den omfattende drøftelse af artikel 235 i forhold til Grundlovens § 20, som til stadighed har været et centralt element i sagsøgtens juridiske overvejelser, herunder i Justitsministeriets notater og Max Sørensens udtalelser, jf. bilag 4.

HAR REGERINGEN HÅNDHÆVET GRUNDLOVENS GRÆNSER?

»At regeringen faktisk har håndhævet den tilkendegivne retsopfattelse og blokerede for vedtagelsen af forslag til retsakter, der som hjemmel henviste til artikel 235, kan dokumenteres ved udenrigsministerens orientering af Folketingets Markedsudvalg den 27. maj 1982 om en note, der blev afgivet den 13. marts 1980 til de øvrige medlemsstater. Noten fremlægges som bilag Q. Eksempler på, hvad der blev standset fra dansk side ud fra hjemmelsmæssige overvejelser i disse år, fremgår af en artikel af Per Lachmann i Common Market Law Review 1981, side 447 ff«. (Svarskrift, side 14)

Det fremgår ikke - hverken af bilag Q eller af bilag 37 - at noget forslag er blevet »standset« fra dansk side, idet noget sådant ikke fremgår af den påberåbte artikel.167 Der henvises til provokationerne (32) og (33).

HVAD MENER »SAGKUNDSKABEN«?

»Der er ikke [...] i øvrigt fra sagkyndig side sat spørgsmålstejn ved, om anvendelsen af Grundlovens § 20 ville være en tilstrækkelig procedure«. (Svarskrift, side 18)

Sagsøgte udlægning er ikke korrekt. Der henvises til Torstein Eckhoff, Lov og Rett 1993, side 196 der fremlægges som bilag 77, Hjalte Rasmussen, EU-ret i kontekst, side 136 og 273, Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret, 2. udgave (1996), bind 2, side 358 og Ole Krarup UfR 1994, Grundloven og Unionsretten, side 75-79.

ARTIKEL 235 OG MENNESKERETTIGHEDSKONVENTIONEN

»At artikel 235 har sine grænser er fastslået af EF-Domstolen i udtalelse 2/94 af 28. marts 1996 om den mulige hjemmel for EF til at tiltræde Den Europæiske Menneskerettighedskonvention«. (Svarskrift, side 20)

Denne udtalelse, der er fremlagt som bilag IX, er det eneste af sagsøgte påberåbte vidnesbyrd om, at der skulle være grænser for artikel 235. EF-Domstolen har aldrig tidligere sat grænser for artikel 235, dersom artikel 235 har været den eneste mulige hjemmel til gennemførelse af en bestemt ordning. Dette stemmer i øvrigt med oplysningen i Gulmann og Hagel-Sørensen, EF-ret, side 45, hvori hedder: »Det er forholdsvis sjældent at det gøres gældende for EF-Domstolen, at en EF-retsakt er ugyldig, fordi den overhovedet ikke har hjemmel i Traktaten, og der findes ikke klare eksempler på, at Domstolen har erklæret en retsakt udstedt af Rådet ugyldig af denne grund«. (udhævet her)

Det samme anføres af Hjalte Rasmussen, bilag 45, side 104

Gulmann og Hagel-Sørensen anfører at dette - udover at rådsproceduren giver mulighed for indsigelser fra medlemsstaternes side - også skyldes at »EF-Domstolen fortolker hjemmelsbestemmelserne vidt«.

Som det er dokumenteret ovenfor side 37, er bilag X tværtimod udtryk for kompetenceudvidelse¹⁶⁸.

DOMSTOLSKOMPETENCE OG SUVERÆNITET - IGEN

»Domstolen udøver alene en judiciel funktion, der er overladt ved Grundlovens § 20, i de - forholdsvis få - sager, hvor en borger eller virksomhed anlægger sag mod en institution efter artikel 173 eller 175.

Det eneste der kan være af nogen interesse for nærværende sag er derfor, om Domstolen ved sin praksis i sådanne sager har afgjort spørgsmålet om rækkevidden af borgernes pligter på en måde, der kunne indicere, at den i henhold til Grundlovens § 20 overladte kompetence ikke overholder bestemthedskravet

...

Sagsøgte bestrider som nævnt, at en retspraksis med baggrund i andre bestemmelser end artikel 173 overhovedet er relevant«. (Svarskrift, side 21-22)

Det anførte modsiges. Der henvises til bemærkningerne ovenfor side 49.

»DET ER SIKKERT AT DER FINDES GRUNDLOVSGRÆNSER«

»Endelig fremhæves, at såfremt en overladt kompetence måtte blive overskredet, indebærer det ikke, at kompetenceoverladelsen bliver ugyldig. Det påhviler i første række EF-Domstolen at udøve den fornødne legalitetskontrol efter Traktatens bestemmelser, herunder Traktatens artikel 173. Men selv om Domstolen finder, at reglen har hjemmel i de EF-bestemmelser, der er relevante, har de danske domstole ret og pligt til at tage stilling til, om udnyttelsen af en hjemmelsesbestemmelse ligger inden for rammerne af den givne overladelse. Hvis dette ikke er tilfældet, vil virkningen være, at den konkrete bestemmelse ikke kan anvendes i Danmark«. (Svarskrift, side 24)

Dette er en fordrejning af sagen. Det afgørende spørgsmål er ikke, om »en overladt kompetence måtte blive overskredet«, men derimod hvilken kompetence der anses for overladt. Sagsøgte opfordres (29) til at klargøre, hvorvidt det citerede anbringende skal forstås således at en overtrædelse af Grundlovens bestemthedskrav ikke har ugyldighedsvirkning.

Sagsøgtes anbringende er ikke i overensstemmelse med sagsøgtes udtalelser under sagens behandling for Højesteret. For Højesteret gjorde sagsøgte gældende at prøvelsesretten omfatter »ikke alene spørgsmålet, om retsakten er i strid med Grundloven eller er udtryk for en udøvelse af en beføjelse, der ikke er overladt til institutionerne, men også det generelle spørgsmål, om Tiltrædelsesloven af 28. april 1973 er grundlovsmæssig vedtaget« (udhævet her). Med det sidste sigtes efter sammenhængen netop til bestemthedskravet i Grundlovens § 20.

Sagsøgte opfordres (30) til at oplyse, hvorvidt den citerede antagelse, der blev gjort gældende for Højesteret, fortsat dækker sagsøgtes opfattelse, i betragtning af, at det nu gøres gældende af sagsøgte, at prøvelsesretten alene kan resultere i »at den konkrete bestemmelse ikke kan anvendes i Danmark«.

Desuden savner sagsøgtes anbringende juridisk troværdighed, eftersom den angivne reaktionsmulighed er såvel teoretisk som praktisk udelukket.

Den er for det første udelukket på grund af EF-rettens forrangsprincip og dermed EF-domstolens ret til - definitivt - at påkende grænserne for traktaternes hjemmel. Danske domstole kan ikke - uden at begå traktatbrud - underkende de traktattekster og *acquis communautaire*, der er hjemlet ved Traktaten om Den Europæiske Union artikel B sidste pind.

For det andet bemærkes, at den manglende prøvelsesmulighed bekræftes af den retsopfattelse, der ligger til grund for sagsøgtes administration af den danske stats forpligtelser i forhold til EU. Sagsøgtes praktiserede retsopfattelse bygger på,

at de danske tiltrædelseslove inkorporerer »gældende Fællesskabsret«, d.v.s. summen af de forpligtelser der til enhver tid håndhæves af EU's institutioner, jf. Traktaten om Den Europæiske Union artikel B, sidste pind. For så vidt angår kompetenceudvidelse i medfør af artikel 235 er dette særskilt fremhævet i tillægsbetænkning til lovforslaget om tiltrædelse af Traktaten om Den Europæiske Union, jf. bilag L spalte 2040, sammenholdt med Justitsministeriets redegørelse af 3. marts 1992, bilag 4, side 217, første spalte forneden. Det førstnævnte sted udtales det:

»Omfanget af de beføjelser, som ved Danmarks tiltrædelse af EF er overladt til Fællesskabets institutioner, er i Tiltrædelseslovens § 2 fastlagt ved en henvisning til de foreliggende traktater, herunder hjemmelsbestemmelsen i art. 235. De beføjelser, som kan udøves af Rådet på grundlag af art. 235, er således allerede overladt« (udhævet her).

I bilag 4, side 217 anføres det i fortsættelse heraf:

»Der er således heller ikke med hensyn til disse områder (energi, civilbeskyttelse og turisme) reelt tale om overdragelse af nye beføjelser til EF i det omfang, de tidligere har [...] været reguleret efter [...] artikel 235«. (udhævet her)

Nogen indsigelse mod vedtagne retsakter med baggrund i at der skulle være tale om udøvelse af en ikke-overladt kompetence har - efter sagsøgernes viden - ikke været fremført af sagsøgte i løbet af et kvart århundredes medlemskab, selvom en lang række vedtagelser ligger uden for Grundlovens grænser. Dette er dokumenteret i afsnit III - V.

Sagsøgte opfordres til at

(31) oplyse med hvilken hjemmel EU-rettens forrangsprincip kan fraviges, i betragtning af at »rammerne af den givne overladelse« bestemmes af vedtagelser på grundlag af artikel 235 og EF-domstolens udlægning af »gældende Fællesskabsret«,

(32) fremlægge de forslag til retsakter over for hvilke den danske regering har gjort indsigelse p.g.a. manglende hjemmel i traktaterne (og dermed muligvis manglende overensstemmelse med Grundlovens § 20),

(33) fremlægge noter, stemmeforklaringer, mødeprotokoller og anden skriftlig dokumentation for de fremsatte indsigelser,

(34) fremlægge og redegøre for de EF/EU-retsakter hvis traktathjemmel den danske regering har anfægtet på det i (1) nævnte grundlag, være sig ved nationale domstole, ved EF-Domstolen eller andre fora.

AFSLUTNING

Her står sagen mens denne bog bliver til. En proces er et langt forløb; adskilligt kan ændre sig under sagens gang. Men der er ingen grund til at tro at den centrale arena for retsopgøret ændrer sig væsentligt. De hovedtemaer der fremgår af dette kapitels konfrontation mellem parterne, vil dominere sagens fortsatte forløb.

Netop foreløbigheden i de mange processuelle angreb og modangreb - efterlysningen af dokumenter og andre oplysninger, de henholdende eller

undvigende svar – røber, at en retssag er andet og mere end kampen om den rette udlægning af det gældende retssystem, i denne sag: Grundlovens § 20. Det er også en uophørlig kamp om processens form og indhold, om udvidelse eller indskrænkning.

Disse kampe omtales i bogens afsluttende kapitel.

Kapitel 31. Kampen om grundlovssagen

13. AUGUST 1996

Ovenpå Højesterets dom af 12. august 1996 var der enstemmig og utilsløret tilfredshed med situationen. Ingen ytrede sig imod dommen. Retssikkerheden havde sejret. En enig presse og tilfredse politikere kunne ønske hinanden tillykke.

At de samme debattører og politikere under sagens besværlige forberedelse havde udvist en til foragt grænsende ligegyldighed over for sagen, var lykkeligt glemt.

DE GUSTNE OVERLÆG

Det varede ikke længe. Den kølige eftertanke måtte hos adskillige politikere og embedsmænd udløse en pinagtig bevidsthed om, hvad et retsopgør kunne indebære. Der er mange ansvarlige for en årrækkes grundlovsproblemer. Under gulvtæpperne i de store ministerier har der lejret sig uhyggelige problemer, der ikke kan holde til kritisk granskning.

Og de mange ansvarlige er ikke hvem som helst. Det er magtfulde embedsmænd og politikere. De er vant til at håndtere svære sager. De går snart i forsvarsposition.

ERSBØLL OG CHRISTENSEN

Det første modangreb kom allerede 2 måneder efter dommen. Den 14. oktober 1996 offentliggjorde de to ambassadører Jens Christensen og Niels Ersbøll en kronik i Politiken med den manende overskrift Højesteret tog fejl. Siden har forfatterne oplyst, at denne overskrift var forfattet af redaktionen, men indholdet svarede helt til overskriften.

Ersbøll forklarede til avisen, at de to forfattere ville »række Højesteret en hjælpende hånd«.

De to forfattere er ikke tilfældige enkeltpersoner der lider af skrivekløe. Christensen og Ersbøll er to af landets mest erfarne diplomater.

Samtidig har de noget i klemme. Christensen er tidligere departementschef i Udenrigsministeriet. Han var chefforhandler under de danske tiltrædelsesforhandlinger forud for tiltrædelsen i 1972. Siden var han leder af ministeriets EF-afdeling.

Ersbøll indtog i flere år en tilsvarende nøgleposition. Som departementschef deltog han i adskillige ministerrådsmøder som den danske regerings repræsentant; det var blandt andet ham, der i marts 1980 afleverede den eneste kendte danske note, der rummer et grundlovsforbehold til EFs Ministerråd.

I 14 år var Ersbøll generalsekretær i EFs Ministerråd, d.v.s. den højst placerede danske embedsmand i EF-systemet. Idag er han den danske regerings forhandler under den regeringskonference, der begyndte i marts 1996.

Disse to magtfulde embedsmænd rækker Højesteret en »hjælpende hånd«. Hjælpen består i en belæring om, at Maastricht-traktaten ikke indebærer

væsentligt udvidede beføjelser for EU, men tværtimod begrænsninger. Disse betragtninger lægger op til følgende konklusion:

»Det forekommer derfor at være forholdsvis enkelt for de danske domstole at afgøre, om kravet i grundlovens § 20 om suverænitetssafgivelse i »nærmere bestemt omfang« er opfyldt ved tiltrædelsen af Maastricht-traktaten«.

Ifølge forfatterne er det enkelt, fordi det er klart at Grundlovens krav er opfyldt.

ANDEN PRESSION

En pression af den art, Christensen og Ersbøll præsterer, er temmelig usædvanlig i Danmark. At »række Højesteret en hjælpende hånd« i den form de to diplomater benytter, ville under normale omstændigheder blive undsagt som aldeles utilbørlig indblanding i en verserende retssag.

Men de to forfattere bliver behandlet som hvide elefanter. Støtten til den vaklende Maastricht-traktat var mere end kærkommen for den EU-venlige presse. Forfatterne blev hyldet som frygtløse helte i størstedelen af pressen. At de selv - som ansvarlige topembedsmænd - er personligt involverede i det forestående retsopgør, så man hensynsfuldt bort fra.

De danske EU-politikere, der lever i så megen modvind til daglig, vendte også 180 grader og gav Christensen og Ersbøll begejstret applaus.

Tingene var ved at falde på plads. Sagen skulle minimeres. Røgslørene lægges ud. Offentligheden præpareres.

Næste udspil kom fra Udenrigsministeriets tidligere juridiske chef Per Lachmann. I Politikens kronik 12. november 1996 forklarede han som sit hovedbudskab, at forarbejderne til Grundlovens § 20 ikke indeholder noget særligt om den afgørende begrænsning - »i nærmere bestemt omfang«. Heraf konkluderede Lachmann, at dette krav ikke kunne have afgørende betydning. Også Lachmann hører til de embedsmænd, der vil kunne drages til ansvar for medvirken til grundlovsbrud, hvis domstolene skulle være så nidkære at fortolke Grundloven i overensstemmelse med dens bogstav.

EN GOD SAMVITTIGHED - ELLER EN GOD ADVOKAT

Storm P har forklaret, at det bedste er en god samvittighed - det næstbedste er en god advokat.

Regeringens advokat - Kammeradvokaten - Karsten Hagel-Sørensen vil, om nogen, være i stand til at kompensere for et samvittigheds-underskud. Han er en af landets førende EU-rets-eksperter. Igennem en lang årrække var han kommitteret/konsulent i Justitsministeriet med henblik på behandlingen af EF-spørgsmål; desuden var han lektor i EF-ret ved Københavns Universitet og medforfatter til en meget anvendt lærebog i EU-ret¹⁶⁹.

Under retssagens forberedelse har Kammeradvokaten støtte af en gruppe erfarne og kyndige embedsmænd fra Stats-, Udenrigs- og Justitsministeriet, regeringens såkaldte § 20-udvalg, der fungerer under ledelse af chefen for Udenrigsministeriets retsafdeling, Laurids Mikaelson. Denne er ligeledes særdeles EU-rets-kyndig og medredaktør af EU-Karnov. Sekretær for udvalget er en yderst kompetent ung EU-jurist, Niels Fenger der indtil november 1996 var stipendiat ved Københavns Universitet.

Der bliver ikke sparet på krudt og ressourcer.

SELMODSIGENDE STRATEGIER

Hovedproblemet for Kammeradvokaten og § 20-udvalget er, at sagsøgte følger to strategiske linier, der er i indbyrdes konflikt.

Den ene linie afstikkes af regeringens ønske om at få afviklet sagen hurtigst muligt – af hensyn til regeringskonferencen om Maastricht II, af hensyn til en kommende folkeafstemning, af hensyn til almindelig manøvfrihed. Det er ikke behageligt at have en Grundlovssag om et kontroversielt emne hængende.

Den anden linie dikteres af bestræbelserne på at indskrænke sagen mest muligt, at begrænse den til kun at angå tiden efter Maastricht-traktaten, at undgå at inddrage *acquis communautaire*, og at afskære så mange dokumenter som muligt, kort sagt at vanskeliggøre sagsøgernes sag.

Problemet er at de to strategier er uforenelige. Jo flere hindringer Kammeradvokaten stiller op, des flere skrifter skal der udveksles mellem parterne, og des flere procesledende afgørelser skal landsretten træffe; det tager tid; og endnu mere tid tager det, hvis disse afgørelser kæres til Højesteret.¹⁷⁰

Dette strategiske dilemma rummer tillige en mere grundlæggende konflikt, der angår selve den demokratiske legitimitet: På den ene side er det ikke let at forsvare, at en grundlovssag der føres i et demokratisk forfatningssystem, skal underkastes begrænsninger, at dokumenter om sagen ikke kan fremskaffes, at man ikke kan få det »hovedeftersyn«, som Højesteret lagde op til.

Men på den anden side tilsiger det gustne overlæg, at regering og embedsmænd ikke vil løbe nogen risiko for at kompromitterende sager, der hidtil har været gemt af vejen, lægges frem til offentlig granskning.

Det er det gustne overlæg der sejrer.

LANDSRETTENS PROCESLEDELSE

Indtil årsskiftet 1996/97 har landsretten kun én gang taget stilling til en tvist mellem parterne om sagens behandling. Det er nævnt i kapitel 27, og uddybes her.

Denne tvist drejer sig om sagsøgernes krav om fremlæggelse af en række artikel 235-dokumenter. Det er beskrevet i kapitel 29, at den magt der er »overladt« til EU blandt andet omfatter artikel 235, gummiparagraffen.

I betragtning af at overdragelsen til EU, i henhold til Justitsministeriets notat af 13. marts 1992 (citeret i kapitel 29), omfatter områder der »tidligere har eller kunne have været reguleret efter... artikel 235«, er det efter sagsøgernes argumentation i sagen afgørende at dokumentere de (nye) grænser, der i henhold til regeringens retsopfattelse gælder for anvendelsen af artikel 235.

Herom har kammeradvokaten imidlertid ikke villet udtale sig. Sagsøgerne har derfor krævet fremlæggelse af en række officielle dokumenter der må antages at afspejle de mulige grænser for »overladelsen«; det drejer sig om referater af møder i regeringens Fællesmarkedsudvalg, oplæg til Markedsudvalget/Europaudvalget, referater af disse udvalgs møder, ministrenes talepunkter til rådsmøder, Udenrigsministeriets skriftlige instrukser til den danske repræsentant i COREPER; disse dokumenter er krævet fremlagt i tilslutning til 14 specificerede retsakter, som i henhold til den oprindelige forståelse af artikel 235 (som beskrevet i kapitel 29) ligger uden for denne artikels anvendelsesområde.

LANDSRETTENS KENDELSE AF 5. NOVEMBER 1996

Ved kendelse af 5. november 1995 har landsretten nægtet at tage sagsøgernes begæring til følge. Rettens enstemmige kendelse er sålydende:

»Fremlæggelse af de dokumenter, der er omfattet af sagsøgernes editionsbegæring, kan ikke antages at få betydning for rettens afgørelse af de påstande, sagsøgerne har nedlagt«.

Hvordan er denne kendelse forenelig med den prøvelsesret, der er blevet tilsagt af Højesteret?

Teknisk juridisk er situationen den at grænserne for de beføjelser, der med lov nr. 281 af 28. april 1993 er »overladt« med henvisning til artikel 235, kun kan dokumenteres på grundlag af en klargørelse af den juridiske metode og retsopfattelse, der har været bestemmende for hidtidig anvendelse af artikel 235. Det er nemlig den anvendelse der til enhver tid er gjort af artikel 235, der er tiltrådt af regeringen som »overladt«. En sådan - foregrebet (anteciperet) - suverænitetssafgivelse udviser alle synlige grænser¹⁷¹, og er derfor uforenelig med bestemthedskravet i Grundlovens § 20.

Da sagsøgte påberåber sig, at kompetenceoverladelsen har fundet sted »i nærmere bestemt omfang«, påhviler det sagsøgte at dokumentere tilstedeværelsen af de nødvendige faste grænser. Den i kapitel 29 påviste radikale modsigelse mellem det retsgrundlag, der var forudsat ved Tiltrædelsesloven af 11. oktober 1972 (hvorefter artikel 235 er begrænset af artikel 3) og på den anden side den senere praktiserede anvendelse (kompetence ud over de rammer, der fremgår af artikel 3) understreger behovet for udførlig dokumentation.

HVAD VIL SAGSØGERNE BEVISE VED DOKUMENTERNE?

Dersom prøvelsesretten skal have et reelt indhold, må procesførelsen tillade sagsøgerne at dokumentere:

- at lov nr. 281 af 28. april 1993 forpligter den danske stat ud over de grænser, der er indeholdt i Grundlovens § 20,
- at det påberåbte grundlovsbrud er gennemført, uden at der har været praktiseret den parlamentariske kontrol, der indgår i sagsøgtes anbringende til støtte for en begrænset, ikke-udtømmende domstolsprøvelse,
- at der ikke herigennem er skabt nogen statsretspraksis eller forfatningssædvane, der kan tillægges juridisk betydning i forhold til de krav, der fremgår af § 20.

LANDSRETTENS KENDELSE BØR PRØVES AF HØJESTERET

På baggrund af disse krav om bevisførelse er det nærliggende at sætte fokus på spørgsmålet: er landsrettens begrænsninger i bevisførelsen i overensstemmelse med den prøvelsesret, der blev fastslået af Højesteret ved dommen af 12. august 1996? Har landsretten tømt sagen for så megen substans at det strider mod pligten til Fair Trial?

SAGSØGERNE NÆGTES KÆRETILLADELSE

Sagen er ikke slut med landsrettens kendelse. Kendelser kan kæres. Men ifølge retsplejelovens § 392, stk. 1 nr. 3 kan landsrettens enstemmige kendelser ikke påkæres uden tilladelse fra Procesbevillingsnævnet.

Efter landsrettens kendelse af 5. november 1996 ansøgte sagsøgerne Procesbevillingsnævnet om kæretilladelse.

Til stor overraskelse for alle implicerede har Procesbevillingsnævnet i brev af 22. samme måned meddelt afslag med henvisning til, at der kun kan gives

tilladelse, dersom kæren »vedrører spørgsmål af principiel karakter«. Herefter hedder det:

»Efter sagens oplysninger og det til støtte for ansøgningen anførte finder Nævnet ikke, at denne betingelse er opfyldt«.

KUN KÆRE I PRINCIPIELLE SAGER

Spørgsmålet er: Hvis ikke landsrettens kendelse vedrører spørgsmål af principiel karakter, hvad er da »principielt«?

For det første er der grund til at minde om at retssagens substantielle grundspørgsmål - Grundlovs-prøvelsen - hører til blandt de mest principielle og - såvel bredt samfundsmæssigt som statsretligt - betydningsfulde der har været til afgørelse ved danske domstole i mange år. I denne betydning »vedrører« kæren mildt sagt spørgsmål af principiel karakter. Selvfølgelig kan der selv i principielle sager træffes trivielle afgørelser; men for at nægte kæreadgang kræves der betydeligere trivialitet des mere principiel selve retssagens substans er. Og det fremlæggelseskrav, sagen vedrører - regeringsdokumenter på højt plan - kan næppe kaldes trivielt; tilsvarende krav hører ihvertfald ikke til retternes daglige rutine.

Dette principielle perspektiv skal sammenholdes med den omstændighed, at den samme landsretsafdeling som nu nægter bevisførelse, oprindeligt havde afvist selve prøvelsesretten. Landsrettens retsopfattelse m.h.t. prøvelsesretten er blevet korrigeret af Højesteret. Dette er ikke i sig selv nødvendigvis nogen indsigelse mod landsrettens afgørelse. Men det rejser unægtelig et fundamentalt spørgsmål om kriterierne for landsrettens bedømmelse af sagen. Når landsretten anfører, at den ønskede fremlæggelse »ikke kan antages at få betydning for rettens afgørelse«, har landsretten hermed forudsat et bestemt bedømmelsesgrundlag. Men hvilket? Og hvordan kan man vide, at landsrettens bedømmelsesgrundlag er i overensstemmelse med Højesterets korrektion?

Det kan ingen vide - af den simple grund, at landsrettens kendelse intet indeholder om bedømmelsesgrundlaget. Landsrettens kendelse opfylder på dette punkt ikke begrundelseskravet i retsplejelovens § 218. Dette taler i sig selv - og så meget des stærkere i sammenhæng med det ovenfor anførte - for kæreadgang.

ER DETTE EN FAIR RETSSAG?

Endelig vedrører kendelsen (og dermed kæremålet) det særdeles principielle perspektiv, der er fastslået i retspraksis m.h.t. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention: Det er ikke nogen fair trial der tillader den ene part, men ikke den anden, at operere med ikke blot ubegrænsede ressourcer, men desuden et monopoliseret kendskab til alt relevant faktisk stof, med heraf følgende ukontrolleret adgang til at fremlægge og tilbageholde relevant procesmateriale. Det spørgsmål der er afgjort ved landsrettens kendelse er også i denne betydning særdeles principielt.

KÆRE-NÆGTELSEN INDBRINGES FOR DOMSTOLENE

Dersom sagsøgerne vil påtale den foreliggende reelle indskrænkning af prøvelsesretten på grundlag af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ved Kommissionen og senere eventuelt Domstolen i Strasbourg, må der, i overensstemmelse med sædvanlig praksis, rejses indsigelse hos danske myndigheder.

Dette har sagsøgerne gjort. Ved stævning af 26. november 1996 har sagsøgerne i Grundlovssagen indbragt Procesbevillingsnævnets afslag for Østre Landsret med påstand om, at afslaget er ugyldigt.

Dette næsten kafkask-surrealistiske forløb kompliceres af den omstændighed, at hverken landsrettens kendelse eller Procesbevillingsnævnets afslag - som det fremgår - er forsynet med nogen reel begrundelse. Under retssagen mod nævnet har sagsøgerne krævet fremlæggelse af afgørelsesgrundlag og begrundelse.

Disse krav har nævnet nægtet at imødekomme på basis af følgende tankevækkende forklaring:

(1) Forvaltningslovens begrundelseskrav gælder ikke, eftersom nævnet ifølge bemærkningerne til lovforslaget om ændring af retsplejeloven (6. april 1995) »ikke (etableres) som en del af den offentlige forvaltning« (bemærkningerne side 20);

(2) Retsplejelovens begrundelsesregler er uanvendelige, eftersom nævnet heller ikke er »en del af domstolssystemet« (sst. side 17).

Med andre ord: den appeladgang der er bestemmende for Grundlovs-sagens seriøse behandling, defineres autoritativt af et organ, der falder uden for Grundlovens system, en forfatningsretlig hybrid som er unddraget al regulering.

FREMTIDENS KAMP

Her befinder sagen sig mens disse linier skrives. Der er lang vej hjem. Det er slet ikke udelukket, at sagen om kærere retten følges op af flere »sager i sagen«.

Kammeradvokatens procesførelse lægger op til en sej kamp.

At retten til prøvelse af Grundlovens grænser i forhold til Den Europæiske Union er kontroversiel, og at gennemførelsen af sagen støder på problemer, er ikke overraskende. Der er voldsomme interesser og tung prestige på spil. Det er derfor ikke sært, at retten til at føre sagen afføder processuelle konflikter om prøvelsens reale indhold og gennemførelse. De juridiske øvelser i sagen er slet og ret en kamp om praktisk talt hvert eneste processkridt.

Den 12. august 1996 var kun begyndelsen.

Appendiks

Danmarks Riges Grundlov

Danmarks Riges Grundlov
af 5. juni 1953

Kapitel I

§ 1. Denne grundlov gælder for alle dele af Danmarks Rige.

§ 2. Regeringsformen er indskrænket-monarkisk. Kongemagten nedarves til mænd og kvinder efter de i tronfølgeoven af 27. marts 1953 fastsatte regler.

§ 3. Den lovgivende magt er hos kongen og folketinget i forening. Den udøvende magt er hos kongen. Den dømmende magt er hos domstolene.

§ 4. Den evangelisk-lutherske kirke er den danske folkekirke og understøttes som sådan af staten.

Kapitel II

§ 5. Kongen kan ikke uden folketingets samtykke være regent i andre lande.

§ 6. Kongen skal høre til den evangelisk-lutherske kirke.

§ 7. Kongen er myndig, når han har fyldt sit 18. år. Det samme gælder tronfølgeren.

§ 8. Forinden kongen tiltræder regeringen, afgiver han skriftligt i statsrådet en højtidelig forsikring om ubrødeligt at ville holde grundloven. Af forsikringsakten udstedes tvende ligelydende originaler, af hvilke den ene overgives folketinget for at opbevares i sammes arkiv, den anden nedlægges i rigsarkivet. Kan kongen ikke som følge af fraværelse eller af andre grunde ikke umiddelbart ved tronskiftet afgive denne forsikring, føres regeringen, indtil dette sker, af statsrådet, medmindre anderledes ved lov bestemmes. Har kongen allerede som tronfølger afgivet denne forsikring, tiltræder han umiddelbart ved tronskiftet regeringen.

§ 9. Bestemmelser angående regeringens førelse i tilfælde af kongens umyndighed, sygdom eller fraværelse fastsættes ved lov. Er der ved tronledighed ingen tronfølger, vælger folketinget en konge og fastsætter den fremtidige arvefølge.

§ 10. Stk. 1. Statens ydelse til kongen bestemmes for hans regeringstid ved lov. Ved denne fastsættes tillige, hvilke slotte og andre statsejendele der skal overlades til kongens brug.

Stk. 2. Statsydelsen kan ikke behæftes med gæld.

§ 11. For medlemmer af det kongelige hus kan der bestemmes årpenge ved lov. Årpengene kan ikke uden folketingets samtykke nydes udenfor riget.

Kapitel III

§ 12. Kongen har med de i denne grundlov fastsatte indskrænkninger den højeste myndighed over alle rigets anliggender og udøver den gennem ministrene.

§ 13. Kongen er ansvarsfri; hans person er fredhellig. Ministrene er ansvarlige for regeringens førelse; deres ansvarlighed bestemmes nærmere ved lov.

§ 14. Kongen udnævner og afskediger statsministeren og de øvrige ministre. Han bestemmer deres antal og forretningernes fordeling imellem dem. Kongens underskrift under de lovgivningen og regeringen vedkommende beslutninger giver disse gyldighed, når den er ledsaget af en eller flere ministres underskrift. Enhver minister, som har underskrevet, er ansvarlig for beslutningen.

§ 15. Stk. 1. Ingen minister kan forblive i sit embede, efter at folketinget har udtalt sin mistillid til ham.

Stk. 2. Udtaler folketinget sin mistillid til statsministeren, skal denne begære ministeriets afsked, medmindre nyvalg udskrives. Et ministerium, som har fået et mistillidsvotum, eller som har begæret sin afsked, fungerer, indtil et nyt ministerium er udnævnt. Fungerende ministre kan i deres embede kun foretage sig, hvad der er fornødent til embedsforretningernes uforstyrrede førelse.

§ 16. Ministrene kan af kongen eller folketinget tiltales for deres embedsførelse. Rigsretten påkender de mod ministrene for deres embedsførelse anlagte sager.

§ 17. Stk. 1. Ministrene i forening udgår statsrådet, hvori tronfølgeren, når han er myndig, tager sæde. Kongen fører forsædet undtagen i det i § 8 nævnte tilfælde og i de tilfælde, hvor lovgivningsmagten i henhold til bestemmelsen i § 9 måtte have tillagt statsrådet myndighed til at føre regeringen.

Stk. 2. I statsrådet forhandles alle love og vigtige regeringsforanstaltninger.

§ 18. Er kongen forhindret i at holde statsråd, kan han lade sagen forhandle i et ministerråd. Dette består af samtlige ministre under forsæde af statsministeren. Enhver minister skal da afgive sit votum til protokollen, og beslutning tages efter stemmeflerhed. Statsministeren forelægger den over forhandlingerne førte, af de tilstedeværende ministre underskrevne protokol for kongen, der bestemmer, om han umiddelbart vil bifalde ministerrådets indstilling eller lade sig sagen foredrage i statsrådet.

§ 19. Stk. 1. 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 iøvrigt er af større betydning. Ejheller kan kongen uden folketingets samtykke opsigte nogen mellemfolkelig overenskomst, som er indgået med folketingets samtykke.

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

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

§ 20. Stk. 1. 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, med 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.

§ 21. Kongen kan for folketinget lade fremsætte forslag til love og andre beslutninger.

§ 22. Et af folketinget vedtaget lovforslag får lovskraft, når det senest 30 dage efter den endelige vedtagelse stadfæstes af kongen. Kongen befaler lovens kundgørelse og drager omsorg for den fuldbyrdelse.

§ 23. I særdeles påtrængende tilfælde kan kongen, når folketinget ikke kan samles, udstede foreløbige love, der dog ikke må stride mod grundloven og altid straks efter folketingets sammentræden skal forelægges dette til godkendelse eller forkastelse.

§ 24. Kongen kan benåde og give amnesti. Ministrene kan han kun med folketingets samtykke benåde for de dem af rigsretten idømte straffe.

§ 25. Kongen meddeler dels umiddelbart, dels gennem vedkommende regeringsmyndigheder sådanne bevillinger og undtagelser fra lovene, som enten ifølge de før 5. juni 1849 gældende regler er i brug, eller hvortil hjemmel indeholdes i en siden den tid udgiven lov.

§ 26. Kongen har ret til at lade slå mønt i henhold til loven.

§ 27. Stk. 1. Regler om ansættelse af tjenestemænd fastsættes ved lov. Ingen kan ansættes som tjenestemand uden at have indfødsret. Tjenestemænd, som udnævnes af kongen, afgiver en højtidelig forsikring om at ville holde grundloven.

Stk. 2. Om afskedigelse, forflyttelse og pensionering af tjenestemænd fastsættes regler ved lov, jfr. dog herved § 64.

Stk. 3. Uden deres samtykke kan de af kongen udnævnte tjenestemænd kun forflyttes, når de ikke derved lider tab i de med tjenestemandsstillingen forbundne indtægter, og der gives dem valget mellem sådan forflyttelse og afsked med pension efter de almindelige regler.

Kapitel IV

§ 28. Folketinget udgør een forsamling bestående af højst 179 medlemmer, hvoraf 2 medlemmer vælges på Færøerne og 2 i Grønland.

§ 29. Stk. 1. Valgret til folketinget har enhver, som har dansk indfødsret, fast bopæl i riget og har nået den i stk. 2 omhandlede valgretsalder, medmindre vedkommende er umyndiggjort. Det bestemmes ved lov, i hvilket omfang straf og understøttelse, der i lovgivningen betragtes som fattighjælp, medfører tab af valgret.

Stk. 2. Valgretsaldere er den, som har opnået flertal ved folkeafstemning i overensstemmelse med lov af 25. marts 1953. Ændring af den til enhver tid gældende valgretsalder kan ske ved lov. Et af folketinget vedtaget forslag til en sådan lov kan først stadfæstes af kongen, når bestemmelsen om ændring af valgretsaldere i overensstemmelse med § 42, stk. 5, har været undergivet en folkeafstemning, der ikke har medført bestemmelsens bortfald.

§ 30. Stk. 1. Valgbar til folketinget er enhver, som har valgret til dette, medmindre vedkommende er straffet for en handling, der i almindeligt omdømme gør ham uværdig til at være medlem af folketinget.

Stk. 2. Tjenestemænd, som vælges til medlemmer af folketinget, behøver ikke regeringens tilladelse til at modtage valget.

§ 31. Stk. 1. Folketingets medlemmer vælges ved almindelige, direkte og hemmelige valg.

Stk. 2. De nærmere regler for valgrettens udøvelse gives ved valgloven, der til sikring af en ligelig repræsentation af de forskellige anskuelser blandt vælgerne fastsætter valgmåden, herunder hvorvidt forholdstalsvalg måden skal føres igennem i eller uden forbindelse med valg i enkeltmandskredse.

Stk. 3. Ved den stedlige mandatfordeling skal der tages hensyn til indbyggertal, vælgertal og befolkningstæthed.

Stk. 4. Ved valgloven gives nærmere regler vedrørende valg af stedfortrædere og disses indtræden i folketinget samt angående fremgangsmåden i tilfælde, hvor omvalg måtte blive nødvendigt.

Stk. 5. Særlige regler om Grønlands repræsentation i folketinget kan gives ved lov.

§ 32. Stk. 1. Folketingets medlemmer vælges for fire år.

Stk. 2. Kongen kan til enhver tid udskrive nyvalg med den virkning, at de bestående folketingsmandater bortfalder, når nyvalg har fundet sted. Efter udnævnelse af et nyt ministerium kan valg dog ikke udskrives, forinden statsministeren har fremstillet sig for folketinget.

Stk. 3. Det påhviler statsministeren at foranledige, at nyvalg afholdes inden valgperiodens udløb.

Stk. 4. Mandaterne bortfalder i intet tilfælde, før nyvalg har fundet sted.

Stk. 5. Der kan ved lov gives særlige regler om færøske og grønlandske folketingsmandaters ikrafttræden og ophør.

Stk. 6. Mister et medlem af folketinget sin valgbarhed, bortfalder hans mandat.

Stk. 7. Ethvert nyt medlem afgiver, når hans valg er godkendt, en højtidelig forsikring om at ville holde grundloven.

§ 33. Folketinget afgør selv gyldigheden af sine medlemmers valg samt spørgsmål om, hvorvidt et medlem har mistet sin valgbarhed.

§ 34. Folketinget er ukrænkeligt. Enhver, der antaster dets sikkerhed eller frihed, enhver, der udsteder eller adlyder nogen dertil sigtende befaling, gør sig skyldig i højforræderi.

Kapitel V

§ 35. Stk. 1. Nyvalgt folketing træder sammen kl. 12 den tolvte søgnedag efter valgdagen, dersom kongen ikke har indkaldt det til møde forinden.

Stk. 2. Straks efter prøvelsen af mandaterne sættes folketinget ved valg af formand og næstformænd.

§ 36. Stk. 1. Folketingsåret begynder den første tirsdag i oktober og varer til samme tirsdag det følgende år.

Stk. 2. På folketingsårets første dag kl. 12 sammentræder medlemmerne til møde, hvor folketinget sættes påny.

§ 37. Folketinget træde sammen på det sted, hvor regeringen har sit sæde. I overordentlige tilfælde kan folketinget dog samles andetsteds i riget.

§ 38. Stk. 1. På det første møde i folketingsåret afgiver statsministeren en redegørelse for rigets almindelige stilling og de af regeringen påtænkte foranstaltninger.

Stk. 2. På grundlag af redegørelsen finder en almindelig forhandling sted.

§ 39. Folketingets formand indkalder folketinget til møde med angivelse af dagsorden. Det påhviler formanden at indkalde til møde, når mindst to femtedele af folketingets medlemmer eller statsministeren skriftligt fremsætter begæring herom med angivelse af dagsorden.

§ 40. Ministrene har i embeds medfør adgang til folketinget og er berettigede til under forhandlingerne at forlange ordet, så ofte de vil, idet de iøvrigt iagttager forretningsordenen. Stemmeret udøver de kun, når de tillige er medlemmer af folketinget.

§ 41. Stk. 1. Ethvert medlem af folketinget er berettiget til at fremsætte forslag til love og andre beslutninger.

Stk. 2. Et lovforslag kan ikke endeligt vedtages, forinden det tre gange har været behandlet i folketinget.

Stk. 3. To femtedele af folketingets medlemmer kan overfor formanden begære, at tredje behandling tidligst finder sted tolv søgnedage efter forslaget vedtagelse ved anden behandling. Begæringen skal være skriftlig og underskrevet af de deltagende medlemmer. Udsættelse kan ikke finde sted, forsåvidt angår forslag til finanslove, tillægsbevillingslove, midlertidige bevillingslove, statslånslove, love om meddelelse af indfødsret, love om ekspropriation, love om indirekte skatter samt i

påtrængende tilfælde forslag til love, hvis ikrafttræden ikke kan udsættes af hensyn til lovens formål.

Stk. 4. Ved nyvalg og ved folketingsårets udgang bortfalder alle forslag til love og andre beslutninger, der ikke forinden er endeligt vedtaget.

§ 42. Stk. 1. Når et lovforslag er vedtaget af folketinget, kan en tredjedel af folketingets medlemmer indenfor en frist af tre søgnedage fra forslaget endelige vedtagelse overfor formanden begære folkeafstemning om lovforslaget.

Begæringen skal være skriftlig og underskrevet af de deltagende medlemmer.

Stk. 2. Et lovforslag, som kan undergives folkeafstemning, jfr. stk. 6, kan kun i det i stk. 7 omhandlede tilfælde stadfæstes af kongen inden udløbet af den i stk. 1 nævnte frist, eller inden begæret folkeafstemning har fundet sted.

Stk. 3. Når der er begæret folkeafstemning om et lovforslag, kan folketinget indenfor en frist af fem søgnedage fra forslaget endelige vedtagelse beslutte, at forslaget skal bortfalde.

Stk. 4. Træffer folketinget ikke beslutning i henhold til stk. 3, skal meddelelse om, at lovforslaget skal prøves ved folkeafstemning, snarest tilstilles statsministeren, der derefter lader lovforslaget bekendtgøre med meddelelse om, at folkeafstemning vil finde sted. Folkeafstemningen iværksættes efter statsministerens nærmere bestemmelse tidligst tolv og senest atten søgnedage efter bekendtgørelsen.

Stk. 5. Ved folkeafstemningen stemmes for og imod lovforslaget. Til lovforslagets bortfald kræves, at et flertal af de i afstemningen deltagende folketingsvælgere, dog mindst 30 pct. af samtlige stemmeberettigede, har stemt mod lovforslaget.

Stk. 6. Forslag til finanslove, tillægsbevillingslove, midlertidige bevillingslove, statslånslove, normeringslove, lønnings- og pensionslove, love om meddelelse af indfødsret, love om ekspropriation, love om direkte og indirekte skatter samt love til gennemførelse af bestående traktatmæssige forpligtelser kan ikke undergives folkeafstemning. Det samme gælder forslag til de i § 8, 9, 10 og 11 omhandlede love såvel som de i § 19 nævnte beslutninger, der måtte være i lovs form, medmindre det for disse sidste ved særlig lov bestemmes, at sådan afstemning skal finde sted. For grundlovsændringer gælder reglerne i § 88.

Stk. 7. I særdeles påtrængende tilfælde kan et lovforslag, som kan undergives folkeafstemning, stadfæstes af kongen straks efter dets vedtagelse, når forslaget indeholder bestemmelse herom. Såfremt en tredjedel af folketingets medlemmer efter de i stk. 1 omhandlede regler begærer folkeafstemning om lovforslaget eller den stadfæstede lov, afholdes sådan folkeafstemning efter foranstående regler. Forkastes loven ved folkeafstemningen, kundgøres dette af statsministeren uden unødigt ophold og senest fjorten dage efter folkeafstemningens afholdelse. Fra kundgørelsesdagen er loven bortfaldet.

Stk. 8. Nærmere regler om folkeafstemning, herunder i hvilket omfang folkeafstemning skal finde sted på Færøerne og i Grønland, fastsættes ved lov.

§ 43. Ingen skat kan pålægges, forandres eller ophæves uden ved lov; ej heller kan noget mandskab udskrives eller noget statslån optages uden ifølge lov.

§ 44. Stk. 1. Ingen udlænding kan få indfødsret uden ved lov.

Stk. 2. Om udlændinges adgang til at blive ejere af fast ejendom fastsættes regler ved lov.

§ 45. Stk. 1. Forslag til finanslov for det kommende finansår skal fremsættes for folketinget senest fire måneder før finansårets begyndelse.

Stk. 2. Kan behandlingen af finanslovsforslaget for det kommende finansår ikke ventes tilendebragt inden finansårets begyndelse, skal forslag til en midlertidig bevillingslov fremsættes for folketinget.

§ 46. Stk. 1. Forinden finansloven eller en midlertidig bevillingslov er vedtaget af folketinget, må skatterne ikke opkræves.

Stk. 2. Ingen udgift må afholdes uden hjemmel i den af folketinget vedtagne finanslov eller i en af folketinget vedtaget tillægsbevillingslov eller midlertidig bevillingslov.

§ 47. Stk. 1. Statsregnskabet skal fremlægges for folketinget senest seks måneder efter finansårets udløb.

Stk. 2. Folketinget vælger et antal revisorer. Disse gennemgår det årlige statsregnskab og påser, at samtlige statens indtægter er opført deri, og at ingen udgift er afholdt uden hjemmel i finansloven eller anden bevillingslov. De kan fordre sig alle fornødne oplysninger og aktstykker meddelt. De nærmere regler for revisorerens antal og virksomhed fastsættes ved lov.

Stk. 3. Statsregnskabet med revisorerens bemærkninger forelægges folketinget til beslutning.

§ 48. Folketinget fastsætter selv sin forretningsorden, der indeholder de nærmere bestemmelser vedrørende forretningsgang og ordens opretholdelse.

§ 49. Folketingets møder er offentlige. Formanden eller det i forretningsordenen bestemte antal medlemmer eller en minister kan dog forlange, at alle uvedkommende fjernes, hvorpå det uden forhandling afgøres, om sagen skal forhandles i et offentligt eller lukket møde.

§ 50. Folketinget kan kun tage beslutning, når over halvdelen af medlemmerne er tilstede og deltager i afstemningen.

§ 51. Folketinget kan nedsætte kommissioner af sine medlemmer til at undersøge alment vigtige sager. Kommissionerne er berettigede til at fordre skriftlige eller mundtlige oplysninger såvel af private borgere som af offentlige myndigheder.

§ 52. Folketingets valg af medlemmer til kommissioner og hverv sker efter forholdstal.

§ 53. Ethvert medlem af folketinget kan med dettes samtykke bringe ethvert offentligt anliggende under forhandling og derom æske ministrenes forklaring.

§ 54. Andragender kan kun overgives til folketinget ved et af dettes medlemmer.

§ 55. Ved lov bestemmes, at folketinget vælger en eller to personer, der ikke er medlemmer af folketinget, til at have indseende med statens civile og militære forvaltning.

§ 56. Folketingsmedlemmerne er ene og alene bundet ved deres overbevisning og ikke ved nogen forskrift af deres vælgere.

§ 57. Intet medlem af folketinget kan uden dettes samtykke tiltales eller underkastes fængsling af nogen art, medmindre han er grebet på fersk gerning. For sine ytringer i folketinget kan intet af dets medlemmer uden folketingets samtykke drages til ansvar udenfor samme.

§ 58. Folketingets medlemmer oppebærer et vederlag, hvis størrelse fastsættes ved valgloven.

Kapitel VI

§ 59. Stk. 1. Rigsretten består af indtil 15 af de efter embedsalder ældste ordentlige medlemmer af rigets øverste domstol og et tilsvarende antal af folketinget efter forholdstal for 6 år valgte medlemmer. For hver af de valgte vælges en eller flere stedfortrædere. Folketingets medlemmer kan ikke vælges til eller virke som medlemmer af rigsretten. Kan i et enkelt tilfælde nogle af den øverste domstols medlemmer ikke deltage i sagens behandling og påkendelse, fratræder et tilsvarende antal af de af folketinget sidst valgte rigsretsmedlemmer.

Stk. 2. Retten vælger selv sin formand af sin midte.
Stk. 3. Er sag rejst ved rigsretten, beholder de af folketinget valgte medlemmer deres sæde i retten for denne sags vedkommende, selvom det tidsrum, for hvilket der er valgt, udløber.
Stk. 4. Nærmere regler om rigsretten fastsættes ved lov.

§ 60. Stk. 1. Rigsretten påkender de af kongen eller folketinget mod ministrene anlagte sager.

Stk. 2. For rigsretten kan kongen med folketingets samtykke lade også andre tiltale for forbrydelser, som han finder særdeles farlige for staten.

§ 61. Den dømmende magts udøvelse kan kun ordnes ved lov. Særdomstole med dømmende myndighed kan ikke nedsættes.

§ 62. Retsplejen skal stedse holdes adskilt fra forvaltningen. Regler herom fastsættes ved lov.

§ 63. Stk. 1. Domstolene er berettigede til at påkende ethvert spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser. Den, der vil rejse sådant spørgsmål, kan dog ikke ved at bringe sagen for domstolene unddrage sig fra foreløbig at efterkomme øvrighedens befaling.

Stk. 2. Påkendelse af spørgsmål om øvrighedsmyndighedens grænser kan ved lov henlægges til en eller flere forvaltningsdomstole, hvis afgørelser dog skal kunne prøves ved rigets øverste domstol. De nærmere regler herom fastsættes ved lov.

§ 64. Dommerne har i deres kald alene at rette sig efter loven. De kan ikke afsættes uden ved dom, ejheller forflyttes mod deres ønske, uden for de tilfælde, hvor en omordning af domstolene finder sted. Dog kan den dommer, der har fyldt sit 65. år, afskediges, men uden tab af indtægter indtil det tidspunkt, til hvilket han skulle være afskediget på grund af alder.

§ 65. Stk. 1. I retsplejen gennemføres offentlighed og mundtlighed i videst muligt omfang.

Stk. 2. I strafferetsplejen skal lægmænd medvirke. Det fastsættes ved lov, i hvilke sager og under hvilke former denne medvirken skal finde sted, herunder i hvilke sager nævninger skal medvirke.

Kapitel VII

§ 66. Folkekirkens forfatning ordnes ved lov.

§ 67. Borgerne har ret til at forene sig i samfund for at dyrke Gud på den måde, der stemmer med deres overbevisning, dog at intet læres eller foretages, som strider mod sædeligheden eller den offentlige orden.

§ 68. Ingen er pligtig at yde personlige bidrag til nogen anden gudsdyrkelse end den, som er hans egen.

§ 69. De fra folkekirken afvigende trossamfunds forhold ordnes nærmere ved lov.

§ 70. Ingen kan på grund af sin trosbekendelse eller afstamning berøves adgang til den fulde nydelse af borgerlige og politiske rettigheder eller unddrage sig opfyldelsen af nogen almindelig borgerpligt.

Kapitel VIII

§ 71. Stk. 1. Den personlige frihed er ukrænkelig. Ingen dansk borger kan på grund af sin politiske eller religiøse overbevisning eller sin afstamning underkastes nogen form for frihedsberøvelse.

Stk. 2. Frihedsberøvelse kan kun finde sted med hjemmel i loven.

Stk. 3. Enhver, der anholdes, skal inden 24 timer stilles for en dommer. Hvis den anholdte ikke straks kan sættes på fri fod, skal dommeren ved en af grunde ledsaget kendelse, der afsiges snarest muligt og senest inden tre dage, afgøre, om han skal fængsles, og, hvis han kan løslades mod sikkerhed, bestemme dennes art og størrelse. Denne bestemmelse kan for Grønlands vedkommende fraviges ved lov, for så vidt dette efter de stedlige forhold må anses for påkrævet.

Stk. 4. Den kendelse, som dommeren afsiger, kan af vedkommende straks særskilt indbringes for højere ret.

Stk. 5. Ingen kan underkastes varetægtsfængsel for en forseelse, som kun kan medføre straf af bøde eller hæfte.

Stk. 6. Udenfor strafferetsplejen skal lovligheden af en frihedsberøvelse, der ikke er besluttet af en dømmende myndighed, og som ikke har hjemmel i lovgivningen om udlændinge, på begæring af den, der er berøvet sin frihed, eller den, der handler på hans vegne, forelægges de almindelige domstole eller anden dømmende myndighed til prøvelse. Nærmere regler herom fastsættes ved lov.

Stk. 7. Behandlingen af de i stk. 6 nævnte personer undergives et af folketinget valgt tilsyn, hvortil de pågældende skal have adgang til at rette henvendelse.

§ 72. Boligen er ukrænkelig. Husundersøgelse, beslaglæggelse og undersøgelse af breve og andre papirer samt brud på post-, telegraf- og telefonhemmeligheden må, hvor ingen lov hjemler en særegen undtagelse, alene ske efter en retskendelse.

§ 73. Stk. 1. Ejendomsretten er ukrænkelig. Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det. Det kan kun ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning.

Stk. 2. Når et lovforslag vedrørende ekspropriation af ejendom er vedtaget, kan en tredjedel af folketingets medlemmer indenfor en frist af tre søgnedage fra forslaget endelige vedtagelse kræve, at det først indstilles til kongelig stadfæstelse, når nyvalg til folketinget har fundet sted, og forslaget påny er vedtaget af det derefter sammentrædende folketing.

Stk. 3. Ethvert spørgsmål om ekspropriationsaktens lovlighed og erstatningens størrelse kan indbringes for domstolene. Prøvelsen af erstatningens størrelse kan ved lov henlægges til domstole oprettet i dette øjemed.

§ 74. Alle indskrænkninger i den fri og lige adgang til erhverv, som ikke er begrundede i det almene vel, skal hæves ved lov.

§ 75. Stk. 1. Til fremme af almenvellet bør det tilstræbes, at enhver arbejdsduelig borger har mulighed for arbejde på vilkår, der betrygger hans tilværelse.

Stk. 2. Den, der ikke selv kan ernære sig eller sine, og hvis forsørgelse ikke påhviler nogen anden, er berettiget til hjælp af det offentlige, dog mod at underkaste sig de forpligtelser, som loven herom påbyder.

§ 76. Alle børn i den undervisningspligtige alder har ret til fri undervisning i folkeskolen. Forældre eller værger, der selv sørger for, at børnene får en undervisning, der kan stå mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen, er ikke pligtige at lade børnene undervise i folkeskolen.

§ 77. Enhver er berettiget til på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker, dog under ansvar for domstolene. Censur og andre forebyggende forholdsregler kan ingensinde påny genindføres.

§ 78. Stk. 1. Borgerne har ret til uden forudgående tilladelse at danne foreninger i ethvert lovligt øjemed.

Stk. 2. Foreninger, der virker ved eller søger at nå deres mål ved vold, anstiftelse af vold eller lignende strafbar påvirkning af anderledes tænkende, bliver at opløse ved dom.

Stk. 3. Ingen forening kan opløses ved en regeringsforanstaltning. Dog kan en forening foreløbig forbydes, men der skal straks anlægges sag imod den til dens opløsning.

Stk. 4. Sager om opløsning af politiske foreninger skal uden særlig tilladelse kunne indbringes for rigets øverste domstol.

Stk. 5. Opløsningens retsvirkninger fastsættes nærmere ved lov.

§ 79. Borgerne har ret til uden forudgående tilladelse at samle sig ubevæbnede. Offentlige forsamlinger har politiet ret til at overvære. Forsamlinger under åben himmel kan forbydes, når der af dem kan befrygtes fare for den offentlige fred.

§ 80. Ved opløb må den væbnede magt, når den ikke angribes, kun skride ind, efter at mængden tre gange i kongens og i lovens navn forgæves er opfordret til at skilles.

§ 81. Enhver våbenfør mand er forpligtet til med sin person at bidrage til fædrelandets forsvar efter de nærmere bestemmelser, som loven foreskriver.

§ 82. Kommunernes ret til under statens tilsyn selvstændigt at styre deres anliggender ordnes ved lov.

§ 83. Enhver i lovgivningen til adel, titel og rang knyttet forret er afskaffet.

§ 84. Intet len, stamhus, fideikommisgods eller andet familiefideikommis kan for fremtiden oprettes.

§ 85. For forsvarsmagten er de i § 71, 78 og 79 givne bestemmelser kun anvendelige med de indskrænkninger, der følger af de militære loves forskrifter.

Kapitel IX

§ 86. Valgretsaldere til de kommunale råd og menighedsrådene er den for valg til folketinget til enhver tid gældende. For Færøerne og Grønlands vedkommende fastsættes valgretsaldere til de kommunale råd og menighedsrådene ved lov eller i henhold til lov.

§ 87. Islandske statsborgere, der i medfør af loven om ophævelse af dansk-islandsk forbundslov m. m. nyder lige ret med danske statsborgere, bevarer de i grundloven hjemlede rettigheder, der er knyttede til dansk indfødsret.

Kapitel X

§ 88. Vedtager folketinget et forslag til en ny grundlovsbestemmelse, og regeringen vil fremme sagen, udskrives nyvalg til folketinget. Vedtages forslaget i uændret skikkelse af det efter valget følgende folketing, bliver det inden et halvt år efter den endelige vedtagelse at forelægge folketingsvælgerne til godkendelse eller forkastelse ved direkte afstemning. De nærmere regler for denne afstemning fastsættes ved lov. Har et flertal af de i afstemningen deltagende og mindst 40 pct.

af samtlige stemmeberettigede afgivet deres stemme for folketingets beslutning, og stadfæstes denne af kongen, er den grundlov.

Kapitel XI

§ 89. Denne grundlov træder i kraft straks. Dog vedbliver den i henhold til Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1915 med ændringer af 10. september 1920 senest valgte rigsdag at bestå, indtil nyvalg har fundet sted i overensstemmelse med reglerne i kapitel IV. Indtil nyvalg har fundet sted, forbliver de i Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1915 med ændringer af 10. september 1920 for rigsdagen fastsatte bestemmelser i kraft.

Bilag: Nye hovedemner på Ministerrådsmøder begyndte år:

Generel	1967
Landbrug	1967
ECOFIN	1967
Energi	1967
Transport	1967
Socialpolitik	1967
Industri	1967
Budget	1968
Uddannelse	1971
Udvikling	1971
Retspolitik	1971
Miljø	1973
GATT	1973
Skatter	1975
Forskning	1975
Fiskeri	1977
Sundhed	1977
Telekommunikation	1977
Stål	1980
Tekstiler	1982
Indre Marked	1983
ACP/CEE-lande	1983
Forbrugerpolitik	1983
Civilbeskyttelse	1987
Kultur	1988
Turisme	1990
Beskæftigelse	1990

Bilag: Kommissionens generaldirektorater pr. 1. juli 1970:

Malfatti: Kommissionens generalsekretariat og juridiske spørgsmål.

Mansholt: Landbrugsspørgsmål.

Barre: Økonomiske og monetære spørgsmål.

Haferkamp: Det interne marked (etableringsret, lovharmonisering, beskatning).
Energipolitik. Visse EURATOM-spørgsmål.

Coppe: Sociale spørgsmål, transportpolitik samt personaleadministration og
-budget.

Deniau: Koordinering af udvidelsesforhandlingerne og udviklingshjælp.

Spinelli: Industripolitik, videnskab og teknologi, EURATOM, fælles forskningscentre.

Borschette: Konkurrenceregler, regionalpolitik, presse- og informationstjeneste.

Dahrendorf: Forholdet til andre lande bortset fra de områder, der hører under
Deniau.

Bilag: Kommissionens ansvarsområder pr. 3. januar 1985:

Delors: Generalsekretariatet, Den juridiske Tjeneste, Monetære anliggender,
Talsmandens Tjeneste, Den fælles Tjeneste for tolkning og konferencer,
Sikkerhedskontoret.

Natali: Samarbejde og udvikling.

Narjes: Industri og udvikling, Informationsteknologi, Forskning og videnskab, Det
fælles Forskningscenter.

Andriessen: Landbrug, Forstvæsen.

Cockfield: Det interne marked, Tjenesten for Toldunionen, Skattespørgsmål, Penge-
og finansieringsinstitutter.

Christophersen: Budget, Finanskontrol, Personale og administration.

Marin: Sociale anliggender og beskæftigelse, Uddannelse.

Cheysson: Middelhavspolitikken og Nord-Syd-forbindelserne.

Pfeiffer: Økonomiske spørgsmål, Regionalpolitik, Det statistiske Kontor.

Varfis: Samordning af strukturfondene, Forbrugerbeskyttelse.

Clercq: Forbindelser med tredjelande og handelspolitik.

Mosar: Energi, Euratoms forsyningsagentur, Publikationskontoret.

Davis: Miljø, Nuklear sikkerhed, Transport.

Meana: Institutionelle spørgsmål, Spørgsmål i forbindelse med Borgernes Europa,
Informations- og kommunikationspolitik, Kulturelle anliggender, Turisme.

Sutherland: Forbindelserne til Parlamentet, Konkurrence.

Cunha: Fiskeri.

Matutes: Lån, investering og finansielle instrumenter, Politik vedrørende mindre og
mellemstore virksomheder.

Bilag: Kommissionens ansvarsområder januar 1995

Santer: Generalsekretariatet, Den Juridiske Tjeneste, Sikkerhedskontoret, Analyse-
og Prognosegruppen, Generalinspektoratet for Tjenestegrenene, Den Fælles
Tjeneste for Tolkning og Konferencer, Talsmandens Tjeneste, Monetære spørgsmål
(sammen med Silguy), den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik samt
menneskerettigheder (sammen med Broek), Institutionelle spørgsmål og
regeringskonferencen i 1996 (sammen med Oreja).

Brittan: Forbindelser med Nordamerika, Australien, New Zealand, Japan, Kina, Sydkorea, Hongkong, Macao og Taiwan - den fælles handelspolitik og forbindelser med OECD og WTO.

Marín: Forbindelser med landene i det sydlige Middelhavsområde, Mellemøsten, Latinamerika og Asien (ekskl. Japan, Kina, Sydkorea, Hongkong, Macao og Taiwan), herunder udviklingshjælp.

Bangemann: Industri, informationsteknologi og telekommunikation.

Miert: Konkurrence.

Broek: Forbindelser med landene i Central- og Østeuropa og i det tidligere Sovjetunionen, Mongoliet, Tyrkiet, Cypern, Malta og andre europæiske lande, den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik samt menneskerettigheder (sammen med Santer), delegationer i tredjelande og ved internationale institutioner.

Pinheiro: Forbindelser med landene i Afrika, Vestindien og Stillehavsområdet (AVS) og Sydafrika, herunder udviklingshjælp, Lomé-konventionen.

Flynn: Beskæftigelse og sociale anliggender, Forbindelser med Det Økonomiske og Sociale Udvalg.

Aguirre: Forbindelser med Europa-Parlamentet, forbindelser med medlemsstaterne om åbenhed, kommunikation og information, kulturelle og audiovisuelle anliggender, Publikationskontoret, institutionelle spørgsmål og forberedelse af regeringskonferencen i 1996 (sammen med Santer).

Gradin: Spørgsmål i forbindelse med indvandring og retlige og indre anliggender, forbindelser med ombudsmanden, finanskontrol, bedrageribekæmpelse.

Cresson: Videnskab, forskning og udvikling, Det Fælles Forskningscenter, menneskelige ressourcer, uddannelse og ungdomsanliggender.

Bjerregaard: Miljø, Nuklear sikkerhed.

Wulf-Mathies: Regionalpolitik, forbindelser med Regionsudvalget, Samhørighedsfonden (sammen med Kinnock og Bjerregaard).

Kinnock: Transport (inkl. transeuropæiske net).

Monti: Det indre marked, finansielle tjenesteydelser og finansiell integration, told og beskatning.

Fischler: Landbrug og udvikling af landdistrikter.

Bonino: Fiskeri, forbrugerpolitik, Det Europæiske Kontor for Humanitær Nødhjælp (ECHO).

Silguy: Økonomiske og finansielle anliggender, monetære spørgsmål (sammen med Santer), lån og investering, Det Statistiske Kontor.

Liikanen: Budget, personale og administration, oversættelse og edb.

Papoutsis: Energi og Euratoms Forsyningsagentur, små og mellemstore virksomheder, turisme.

Kilder:

Danmark og de europæiske Fællesskaber. 3. supplerende redegørelse. Udviklingen i 1970. Udenrigsministeriet 1971.

Kommissionen: Bulletin. Nr. 12. 1984.

Kommissionen: Europa-Kommissionen 1995-2000. Brochure. Januar 1995.

Endvidere kan henvises til:

Geoffrey Edwards and David Spence. ed.: The European Commission. Essex. 1994.

Bilag: Antal gældende retsregler med ændringer 1995

Antal gældende retsregler med ændringer 1995

	Forordninger	Direktiver	Andet	Ialt
Generelle institutionelle og finansielle spm.	226	7	515	748
Toldunion og frie varebevægelser	352	28	394	774
Landbrug	5239	1221	2326	8786
Fiskeri	382	2	368	752
Fri bevægelighed for arbejdstagere og socialpolitik	120	135	302	557
Etableringsret og fri udveksling af tjenesteydelser	9	471	110	590
Transportpolitik	239	171	299	709
Konkurrencepolitik	94	12	755	861
Skattespørgsmål	6	159	40	205
Økonomisk og monetær politik og frie kapitalbevægelser	13	6	75	94
Forbindelser med tredjelandsenergi	813	17	2474	3304
Industripolitik og Det Indre Marked	61	1236	387	1684
Regionalpolitik og Samordning af strukturelle elementer	57	0	266	323
Miljø- og forbrugerpolitik samt sundhedsbeskyttelse	113	572	413	1098
Videnskab, information, uddannelse og kultur	22	66	281	369
Virksomheder	29	69	64	162
Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik	4	0	37	41
Samarbejde om retlige og indre anliggender	0	15	15	
Borgernes Europa	2	2	1	5
1995, ialt:	7815	4212	9365	21392
1994, ialt:	8074	3721	8911	20706
1988, ialt:	6205	3248	5468	14921
1973, ialt:	1517	209	221	1947
1995, ialt minus landbrug	2576	2991	7039	12606
1994, ialt minus landbrug	2772	2663	6826	12261
1988, ialt minus landbrug	2172	2582	4010	8764
1973, ialt minus landbrug	343	143	194	680

Kilder: Egne optællinger i Ole Due: EF-lovregister, 1973, og

De Europæiske Fællesskabers Tidende: Register over gældende EF-Retsforskrifter og andre akter udstedet af EF-institutionerne. Løbende årganges december udgaver.

Bilag: Oversigt over antal gældende retsforskrifter i EF

Oversigt over antal gældende retsforskrifter i EU

År	Forordninger			Direktiver	Andet	Ialt
1973	1517	209	221			1947
1981	5761	1818	3049			10628
1982	4466	1552	3295			9313
1984	4215	1650	2864			8729
1990	6750	2246	5733			14729
1992	7376	2723	5928			16027
1993	7582	2856	6623			17061
1994	8074	3721	8911			20706
1995	7815	4212	9365			21392

Samme oversigt, hvor regler om landbruget er fjernet:

År	Forordninger			Direktiver	Andet	Ialt
1973	343	143	194			680
1981	1875	1085	2335			5295
1982	1663	1096	2535			5294
1984	1424	1166	1973			4563
1990	2422	1508	4093			8023
1992	2485	1860	4162			8507
1993	2537	1926	4687			9150
1994	2772	2663	6826			12261
1995	2576	2991	7039			12606

Kilder: Egne optællinger i Ole Due: EF-lovregister, 1973, og De Europæiske Fællesskabers Tidende: Register over gældende EF-Retsforskrifter og andre akter udstedet af EF-institutionerne. Løbende årganges december udgaver.

Noter

1 »Bertel Dahlgaard fandt ordet »samarbejde« lidet hensigtsmæssigt. Han foreslog, at en så stor del af rigsdagen, som man i øvrigt måtte blive enig om at skulle kræve for at forlange folkeafstemning, måtte kunne kræve love i henhold til den ny paragraf udsendt til folkeafstemning. Dog at dette ikke skulle kunne ske, hvis f.eks. fire femtedele af rigsdagen gik ind for loven.«

Forfatningskommissionen, udvalg 5, referat af 4. møde den 28. oktober 1952.

2 Forfatningskommissionen, udvalg 5., referat af 3. møde den 22. oktober 1952.

3 Ved revisionen af retsplejeloven i 1953 udtalte Folketinget i bemærkningerne til lovforslaget, at samtlige medlemmer af Højesteret normalt bør deltage i behandlingen af sager, »hvor der opstår spørgsmål om, hvorvidt en lov måtte være forfatningsstridig«. (RT 1952-53, Till. A sp. 3342). Her citeret fra Max Sørensen: Statsforfatningsret. 1969. Side 301.

4 Medmindre partiet opnår et kredsmandat, eller stemmer nok til et gennemsnitligt kredsmandat i 2 af landets hovedområder.

5 Statsretsprofessor Alf Ross om Grundlovens § 20:

»Ved grundloven er de forskellige forgreninger af statsmagten - den lovgivende, udøvende, dømmende magt, og regeringsmagten - henlagt til bestemte myndigheder: folketinget, regeringen og domstolene. Nu er det utvivlsomt således at udøvende og dømmende magt i vidt omfang ved lov kan henlægges til organer skabt af lovgiveren. Dette kan endda ske ikke blot ved lovgivning om domstolenes og det administrative hierarkis organisation, men også på den måde at der etableres uafhængige råd og nævn med udøvende og judiciel myndighed. Men der må dog være en grænse for lovgiverens magt i så henseende. Forudsætningen må være at de organer til hvilke magt betros er danske i den forstand at de beklædes af danske statsborgere udnævnt af de højeste danske myndigheder og har deres sæde i Danmark således at de er underkastet dansk jurisdiktion. Selv om de nyder større eller mindre funktionel uafhængighed i forhold til folketing og regering er de da ligefuldt inkorporeret i det danske forfatningssystem. De står til ansvar for deres handlinger efter loven og der er mulighed for at undergive deres akter judiciel kontrol, påtale magtmisbrug, straffe embedsforbrydelser, og afskedige personer der udfører deres hverv på utilfredsstillende måde. Hvis denne forudsætning ikke er opfyldt - og det er den netop ikke når magt betros til et supranationalt organ - ville det betyde at danske borgere blev underkastet en myndighed der ikke på nogen måde er afledt af eller står til ansvar overfor det danske retssystemets højeste myndigheder og det kan ikke være i overensstemmelse med grundloven.

Denne argumentation for, at grundlovsændring i mangel af positiv hjemmel for det modsatte er nødvendig for at tiltræde en supranational organisation, anerkendes ikke fra alle sider. Personlig finder jeg den overbevisende. Hvad man end vil mene herom er det en kendsgerning at den danner forudsætningen for grundlovens § 20, og den må derfor lægges til grund for fortolkningen af denne bestemmelse.« [...]

»Overfor grundlovens § 20 falder ordninger hvorved der overlades det internationale organ beføjelser der ikke ved lov kunne være overladt til en tilsvarende dansk myndighed. Det er jo nemlig klart at bestemmelsen ikke tilsigter at dække enhver efter almindelige regler grundlovsstridig ordning, men kun sådanne ordninger hvor grundlovsstridigheden beror på at magt overlades til et internationalt organ, altså til et ikke-dansk organ. Som fremhævet under a er det

ud fra dette synspunkt de »supranationale« ordninger er blevet anset for grundlovsstridige og det er denne og alene denne grundlovsstridighed grundlovens § 20 har for øje og åbner mulighed for at afhjælpe. Derfor, hvis den magt der overlades det internationale organ er i strid med grundloven på den måde at en sådan magt efter sit materielle indhold ikke ville kunne tillægges et tilsvarende dansk organ, falder ordningen udenfor grundlovens § 20. Man kan også udtrykke forholdet således: grundlovens § 20 tilsigter at gøre det muligt uden grundlovsændring at substituere et internationalt organ for et dansk -, altså at træffe egenartede bestemmelser vedrørende den personelle og processuelle kompetence; derimod ikke at gøre det muligt at udstyre det internationale organ med magtbeføjelser der ikke kunne tillægges en tilsvarende dansk myndighed - altså at træffe egenartede bestemmelser vedrørende den materielle kompetence. Hvis ordningen går ud på at det internationale organ skal kunne foretage akter i strid med grundlovens frihedsrettigheder (fx foretage anholdelser uden iagttagelse af grundlovens § 71 eller indføre censur) - dækkes den ikke af grundlovens § 20 og kan kun gennemføres ved en grundlovsændring.«

Alf Ross, Statsforfatningsret I (3. udgave 1980), side 407-408 og 409-410.

Statsretsprofessor Poul Andersen skrev:

»Det maa da endvidere antages, at der heller ikke kan tillægges en mellemfolkelig Myndighed Beføjelse til at træffe Bestemmelser, som er materielt uforenelige med Grundloven, t. Eks. Bestemmelser om Indførelse af Censur eller om Ekspropriation uden Erstatning.«

Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret. 1954. Side 497.

6 Dette princip kaldes »monisme«. Det danske princip kaldes for »dualisme«. Professor dr. jur. Peter Germer skriver herom i sin Statsforfatningsret. Bind II. 1989. Side 39:

»Det dualistiske grundsyn, der går ud på, at traktater principielt må holdes adskilt fra dansk ret, kom klart til udtryk i Højesterets dom i HT-sagen, U 1986.898. Under sagen havde en række buschauffører, som var blevet afskediget på grund af fagforeningsforhold, påberåbt sig Den europæiske Menneskeretskonventions artikel 11, der ifølge Den europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis beskytter friheden til at stå uden for fagforeninger. Højesteret fastslog, at den påberåbte bestemmelse i Menneskerettighedskonventionen ikke kunne anvendes direkte, men bedømmelsen af afskedigelserne måtte ske efter lov nr. 285 af 9. juni 1982 om forpligtelser efter konventionens artikel 11.«

7 Lov nr. 285 af 24.4.1992 om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har givet konventionen og tilhørende protokoller lovkraft i Danmark.

8 »Are you in favour of the establishment of a European Federation within the framework of the U.N.?«

9 Walter Lippens og Wilfried Loth: Documents on the History of European Integration. Volume 4. European University Institute. Series B. Firenze. 1991. Side 114 og 122. Se også Kalergis erindringsbog: »Eine Idee erobert Europa«

10 Statutes of the EUF. Montreux, August 1947. Walter Lipgens og Wilfried Loth: Documents on the History of European Integration. Volume 4. European University Institute. Series B. Firenze. 1991. Side 104.

11 The European Union of Federalists Extraordinary General Assembly: Draft of a Federal Pact. 29-31 October 1949. Her fra: Walter Lipgens og Wilfried Loth: Documents on the History of European Integration. Volume 4. European University Institute. Series B. Firenze. 1991. Side 84-91.

12 Mundialisering: »forene i én verden«

13 Folketingstidende 11. februar 1953 sp. 2397.

14 I et brev til Een Verdens landsstyrelse af 27. april 1953 skrev Verner Overø, at han har skrevet til Aksel Larsen for også at få kommunistisk støtte til verdensregeringen.

Aksel Larsen svarer med en valgtale i radioen 15.4.1953, hvor han bl.a. siger: »Man bruger de mest besynderlige og mest usandfærdige argumenter for - når man endelig er tvunget til at diskutere paragraf 20 - at forsvare eller bortforklare den. Det værste jeg har oplevet, er påstanden om, at den er født under indflydelse af organisationen EEN VERDEN og stemmer med EEN VERDEN's program.

Jeg har dette program liggende foran mig. Her står, at staterne bør begrænse deres suverænitet hvad angår internationale anliggender, således at et internationalt verdensorgan (ikke et een-sidigt vestmagtorgan) kan få lovgivende, udøvende og dømmende magt i internationale - det understreges: i internationale spørgsmål. Dette kan ingen have noget imod. Det har vi heller ikke.

Men det siges udtrykkeligt, at denne internationale retsorden skal sikre, at hvert enkelt land kan ordne sine indre forhold i sikkerhed for fremmed indblanding. Der, hvor man taler om en »verdensregering«, siger programmet med fede typer, at 'verdensregeringen må ikke blande sig i landenes indre anliggender.'

Det er værre end misbrug, når man tager EEN VERDEN til indtægt for paragraf 20 - det bliver ikke bedre, når visse af EEN VERDEN's ledere mod bedre vidende gør det samme.

For den foreslåede paragraf 20 åbner netop og først og fremmest adgang for rigsdagsflertallet til at overlade indenrigs myndighed til fremmed magts repræsentanter. Dette vil vi kommunister ikke være med til.«

15 Men selv om Kul- og Stålungionen fik overnationale beføjelser var det kun på et stærkt begrænset område fremgår det af Paul Fischers afhandling om »Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab«, 1957. Den høje myndighed kunne ikke gå ind på nationale parlamenters lovgivning ved hjælp af forordninger og direktiver, som i dag.

Den Høje Myndighed kunne alene vedtage 1) »afgørelser« (»decisions«), som forpligtede med hensyn til mål og midler. 2) Rekommandationer, som forpligtede med mål, men ikke med midler og 3) udtalelser, som var uforpligtende. (Fischer, s. 30).

Ministerrådet kunne træffe »afgørelser« og »samstemmende udtalelser« ved kvalificerede flertalsafgørelser, hvor enkeltlande kunne stemmes ned. (Fischer, s. 34).

Men den helt afgørende forskel til dagens EU var, at EKSF's regler ikke havde forrang for de nationale love i tilfælde af konflikt. (Fischer, s. 55).

Fischer sammenligner også EKSF's struktur med forskellige forbundsstater og konkluderer, at der ikke »forekommer sagsområder, hvor EKSF er enekompetent med hensyn til sin regulering overfor borgeren«. (Fischer, s. 248).

Så selv om EKSF har overnationalt træk og på enkelte områder kan handle direkte i forhold til Kul- og Stålfirmaer i medlemslandene findes der ingen enekompetence, hvor alene EKSF kan lovgive.

»E.K.S.F.-organerne er i det hele - indenfor deres begrænsede område - udstyret med svagere beføjelser end forbundsstatsorganer. Dette viser sig særligt klart derved, at fællesskabsorganerne ikke er i besiddelse af lovgivende beføjelser på samme måde, som forbundsorganerne har det indenfor de områder, hvor sådanne beføjelser er tillagt dem. Endvidere kan i så henseende nævnes, at forbundsmagten er udstyret med kraftigere sanktionsbeføjelser overfor delstaterne end E.K.S.F.-organerne overfor medlemsstaterne.« (Fischer, s. 249).

På den anden side svarer EKSF heller ikke til en vanlig international organisation. »En parlamentarisk Forsamling og en domstol med beføjelser svarende til E.K.S.F.-domstolens er ukendt indenfor disse organisationer.« (Fischer, s. 255). Internationale organisationer med parlamentariske forsamlinger er dog ikke ukendte. Vestunionen har sin egen parlamentariske forsamling. I Nordisk Råd findes også en parlamentarisk forsamling, som kan give gode råd til ministrene.

Den Høje Myndighed har beføjelser, som ikke kendes fra almindelige internationale organisationer. Den Høje Myndighed er i modsætning til et organ som FN's Sikkerhedsråd »beføjet til at udøve højhedsretlige beføjelser i relation til borgerne. Dette betyder, at H.M. selv foretager sådanne retlige skridt, som normalt foretages af statslige organer til opfyldelse af en vedkommende stat påhvilende folkeretlig pligt. Også dette forhold kan ses under et delegationssynspunkt og bevirker altså, at staternes delegation af højhedsret må siges at være videregående m.h.t. et organ af H.M.'s type end af Sikkerhedsrådets type.« (Fischer, s. 258.)

16 »Nun sollte Europa in den Grenzen des Karolingerreiches als Föderation widerstehen, und zwar in drei Etappen: zunächst als Montanunion, dann als Europäische Verteidigungsgemeinschaft und schliesslich als Europäische Politische Gemeinschaft. Dieses kühne Programm sollte innerhalb von drei Jahren durchgeführt werden.

Der entscheidende Staatsvertrag, der diese Einigung Europas in drei Etappen beschloss, wurde von den Regierungen Frankreichs, Deutschlands, Italiens und der Benelux-Staaten am 31. Dezember 1950 in Paris unterzeichnet.«

Richard Coudenhove-Kalergi: Eine Idee erobert Europa. 1958. S. 320.

17 »Nur die rasche Bildung eines europäischen Bundesstaates kann diese Gefahren bannen; eines Bundesstaates mit gemeinsamen Behörden, einem

gemeinsamen Parlament und Bundesgericht, einer gemeinsamen Währung, einer gemeinsamen Aussen-, Verteidigungs- und Wirtschaftspolitik.«

Kalergi, s. 347.

18 Altiero Spinelli og andre »føderalister« foreslog efter krigen indkaldelse af en forfatningsgivende rigsdag, som skulle lave udkast til en forfatning for de enkelte lande.

I forsamlingen skulle hvert land være repræsenteret med 2 delegerede pr million indbyggere. Ingen lande skulle have færre end 6, og ingen over 40.

Forbunds niveauet skulle beskæftige sig med udenrigs- og forsvar, forsvar for menneskerettigheder og koordinere produktionsmetoderne, specielt i basisindustrien, harmonisere økonomien og socialpolitikken, og øge produktiviteten på alle områder.

Det er bemærkelsesværdigt, at der ikke engang her i det mest idealistiske manifest for de europæiske føderalister tales om fælles lovgivning.

Derimod er forslag om fælles mønt med blandt de oprindelige ideer.

European Union of Federalists Extraordinary General Assembly: Draft of a Federal Pact. 29-31 October 1949. Her fra: Walter Lipgens og Wilfried Loth: Documents on the History of European Integration. Volume 4. European University Institute. Series B. Firenze. 1991. Side 84-91.

19 De europæiske føderalister ønskede ikke en særlig europæisk stat. I statuttens § 2 slås til lyd for et europæisk forbund som en del af en verdensføderation.

Statutes of the EUF. Montreux, August 1947. Walter Lipgens og Wilfried Loth: Documents on the History of European Integration. Volume 4. European University Institute. Series B. Firenze. 1991. Side 104.

20 Dateret 18. maj 1952.

21 »53. Det er navnlig sådanne ordninger som det europæiske kul- og stålsamfund (Schuman-planen) og det europæiske forsvarssamfund (Pleven-planen), der her kommer i betragtning. Men også andre planer, fremsat indenfor rammerne af FN, frembyder træk af denne art; dette gælder navnlig den i sin tid af et stort flertal godkendte plan til kontrol med atomenergien, en plan som ikke gennemførtes på grund af Sovjet-Unionens modstand. Problemet har endvidere været fremme i forbindelse med udformningen af enhedskommandoen under den Nordatlantiske Traktat; på forskellig måde blev der her taget hensyn til den nationale suverænitæt, men eksemplet er dog et grænsetilfælde. Endelig bør i denne forbindelse nævnes de nyligt indledte forhandlinger om en europæisk landbrugsordning, der forudsætter oprettelsen af overstatslige organer.

54. Når grundloven skal underkastes en gennemgribende revision, bør dette problem formentlig ikke forbigås i tavshed. Det er et spørgsmål, om man ikke ved en sådan lejlighed bør indsætte en bestemmelse, der åbner mulighed for, at Danmark, hvis forholdene senere skulle gøre det ønskeligt, tiltræder planer, der på den nævnte måde overdrager overstatslige organer visse af de beføjelser, der efter grundloven normalt tilkommer Kongen, rigsdagen eller domstolene. Hvis man ikke indsætter en sådan klausul og en gang senere måtte finde det

hensigtsmæssigt at tiltræde en plan af den nævnte art, vil en speciel grundlovsændring være nødvendig, og denne udvej møder jo de allerstørste praktiske vanskeligheder, ialtfald hvis man bibeholder grundlovens § 94 i dens nugældende skikkelse.«

22 I den italienske forfatning fra 1947 hed det:

»(1) Forbundet kan ved lov overdrage højhedsrettigheder til internationale institutioner. (2) Forbundet kan til sikring af freden indordne sig under et system af gensidig kollektiv sikkerhed; det vil herved indvillige i sådanne begrænsninger i dets højhedsrettigheder, som hidfører og sikrer en fredelig og varig orden i Europa og mellem verdens folk.

I den hollandske forfatning: »Til fremme af den internationale retsordens udvikling kan der i en overenskomst træffes bestemmelser, som afviger fra grundloven. I så fald kan overenskomstens godkendelse kun ske ved en vedtagelse af General-Staterne med to trediedels flertal af de i hvert kammer afgivne stemmer.«

23 Kronologisk oversigt over Forfatningskommissionens behandling af § 20:

- Opdelingen i 5 underudvalg skete den 16. marts 1949 eller den 6. april 1949 (begge datoer opgives forskellige steder), hvor det 5. udvalg virkede som forretningsudvalg.
- Udvalget blev rekonstrueret efter regeringsskiftet i efteråret 1950. Statsminister Hans Hedtoft afløstes af Erik Eriksen og som sekretær afløste Sven Reiermann J. Elkjær Larsen, der blev departementschef.

Kalender:

- 24. maj 1950. Statsministeren havde møde med partiformændene.
- 18. maj 1952. Max Sørensens responsum med formuleringen »internationale organisationer«.

Udvalg 5,

- 1. møde, den 11. juni 1952.
- 2. møde, den 11. sept. 1952.
- 23. sept. 1952. Dansk Interparlamentarisk gruppe anbefaler statsministeren at tilpasse Grundloven til et udvidet internationalt samarbejde. Resolution fra kongres i Bern 28. aug-2. sept., se bilag 7 i Forfatningskommissionens betænkning.
- 4. møde, 28. okt. 52: Udenrigsministeren foreslog, at forslaget til ændring af den nuværende Grundlovs § 18 drøftedes i partierne.
- 5. møde, 5. nov. 1952.
- 11. nov. 52. Sekretær for Forfatningskommissionen Reiermann udsendte »et af udenrigsministeriet udarbejdet forslag til ændring af den nuværende grundlovs § 18 til 5. udvalg. Grundlovens § 20, stk. 1 er identisk med Max Sørensens forslag i responsum af 18. maj 1952.
- 6. møde, 13. nov. 52.
- 7. møde, 4. dec. 52.
- 8. møde, 6. dec. 52.
- 9. møde, 8. dec. 52: Udenrigsministeren oplæste et foreløbigt udkast til § 20, hvor stk. 1 var uændret.
- 10. møde, 9. dec. 52.

- 11. møde, 11. dec. 52.
- 12. møde, 12. dec. 52.
- 13. dec. 1952. Oversigt II med bilag: Max Sørensens bemærkninger af 14. dec. 1952 til grundlovsforslagets udenrigsparagraffer som formuleret 9. dec. 52: »ingen bemærkninger« til § 20, stk. 1.
- 13. møde, 16. dec. 52.
- 14. møde, 17. dec. 52. Bilag n: supplerende udtalelse fra Max Sørensen til responsum af 18. maj 1952.
- 15. møde, 18. dec. 52.
- 22. dec. 52, Statsministeriets udkast til ny grundlov, § 20, stk. 1 er ændret fra »internationale organisationer« til »mellempfolkelige myndigheder«.
- 16. møde, 5. jan. 53.
- 17. møde, 7. jan. 53. Memorandum af prof. Max Sørensen vedrørende Grundlovens § 20.
- 10. jan. 53 Aksel Larsen stiller ændringsforslag om at § 20 udgår.
- 18. møde, 12. jan. 53
- 19. møde, 13. jan. 53: To underudvalg blev nedsat, A og B, der holdt møder henholdsvis den 14. og den 16. jan.
- 20. møde, 14. jan. 53.
- 21. møde, 22. jan. 53.
- 22. møde, 24. jan. 53.
- 23. møde, 27. jan. 53.
- 29. januar 1953. Forfatningskommissionens plenarforsamlings afsluttende møde.

24 Folketingstidende 4. februar 1953, sp. 2019-2020

25 Folketingstidende 10. feb. 53, sp. 2245

26 I betænkningen side 76 til lovforslaget skrev Aksel Larsen:

»Den af flertallet foreslåede paragraf 20 giver i modsætning til hidtidig dansk statsret regering og rigsdag mulighed for at overlade eventuelt hele den lovgivende, hele den udøvende og hele den dømmende myndighed i Danmark til, hvad man kalder »mellempfolkelige myndigheder«, hvilket i praksis vil sige til den eller de fremmede magter, der dominerer en sådan mellempfolkelig organisation, f.eks. Den Nordatlantiske Traktats Organisation. Noget sådant vil betyde delvis eller fuldstændig opgivelse af Danmarks nationale suverænitet og kan i praksis betyde ophævelse af selve grundloven. Mindretallet vil modsætte sig enhver sådan grundlovsbestemmelse, idet det under alle forhold er modstander af opgivelse af Danmarks suverænitet.«

27 »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.«

Bemærkninger til forslag til Danmarks Riges Grundlov.

Forfatningskommissionens betænkning s. 28-42. Folketinget 4. februar 1953.

»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 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.

På den anden side må det kræves, at der i befolkningen findes overvejende tilslutning til afgivelse af beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder. Det er derfor bestemt, at der til beslutning om sådan suverænitetsafgivelse kræves enten, at forslag herom vedtages med et flertal på fem sjettedele af rigsdagens medlemmer, eller at forslaget, såfremt det vedtages med mindre end fem sjettedels flertal, og regeringen opretholder forslaget, ikke forkastes ved en folkeafstemning afholdt i overensstemmelse med de i forslagens § 42 indeholdte regler.

Ved rigets myndigheder forstås såvel den lovgivende som den udøvende og dømmende myndighed. Det vil næppe være muligt at foretage en snævrere afgrænsning, da det ikke med sikkerhed kan forudsiges, hvilke former det mellemfolkelige samarbejde vil antage i fremtiden. Det fastslås imidlertid i paragraffen, at suverænitetsafgivelse kun kan ske i nærmere bestemt omfang og kun til organisationer, der er oprettet ved gensidig overenskomst med andre stater til fremme af mellemfolkelig retsorden og samarbejde. De skærpede krav til vedtagelse af lovforslag af denne art frembyder en vidtgående garanti.

Det bemærkes, at der i kommissionen har været enighed om, at såfremt en suverænitetsbeføjelse, som rigsdagen tidligere har overdraget til en mellemfolkelig myndighed, ønskes taget tilbage, vil et lovforslag herom kunne vedtages efter den almindelige regel ved simpelt flertal.«

Bilag 1 i Bemærkninger til forslag til Danmarks Riges Grundlov (Forfatningskommissionens betænkning s. 28-42), side 11, til § 20, som fremsat i Folketinget 4. februar 1953.

28 Jørgen Jørgensen (Lejre). Folketingets 2. behandling af forslag til Danmarks Riges Grundlov. 12. maj 1953. Folketingstidende, sp. 146-147.

29 Berlingske Tidende 18. maj 1953: »Før Folkeafstemningen, VII:«

30 Berlingske Tidende 22. maj 1953.

31 Berlingske Tidende 8. januar 1953.

32 Fischer fortsætter:

»Det må afgøres konkret under hensyn til samtlige i betragtning kommende korttids- og langtidssynspunkter, om den ene eller den anden samarbejdsform må anses for at være den bedst egnede. Det er som anført hverken muligt på forhånd generelt at udfinde, om og hvilken rolle det spiller for samarbejdets effektivitet, at en bestemt samarbejdsform vælges eller muligt på forhånd generelt at optere for en bestemt type; dette gælder i relation til såvel opnåelse af størst mulig administrativ effektivitet på et foreliggende samarbejdsområde som opnåelse af fjernereliggende mål såsom styrkelse i det hele af båndene imellem de nordiske stater.

Det vil i sidstnævnte henseende ofte være vanskeligt at se, hvad der er årsag og hvad der er virkning; er det solidariteten imellem staterne, der er virkning af det mellemfolkelige samarbejde, eller er det samarbejdet, der er virkning af solidariteten? Der er som regel tale om en vekselvirkning. Solidaritet i forbindelse med behov afføder samarbejde, og samarbejde afføder øget solidaritet og nye behov o.s.v.

Der er ikke grund til at antage, at ethvert organ af den såkaldt supranationale type i højere grad end organer af den traditionelle type vil kunne virke befordrende på samhørigheden imellem de nordiske stater; der er imidlertid grund til at antage, at den nordiske solidaritet i særlig grad vil få næring igennem den først omhandlede samarbejdstype, såfremt denne omfatter et fælles parlamentarisk organ med reelle beføjelser. Det er muligt, at man i Nordisk Råd kan se kernen til et sådant organ.«

Paul Henning Fischer: Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab. 1957. S. 296.

33 Schuman-planen om Den europæiske Kul- og Stålnion blev heller ikke nævnt ved navn i en resolution fra Socialistisk Internationale: Fra et møde i København den 3. juni 1950 omtales den således: »The proposal of the French Foreign Minister, M. Schuman, might lead to a satisfactory solution of problems both of Europe and of the Saar.«

Ikke ligefrem en erkendelse af, at her startede Europas Forenede Stater. Kul- og Stålnion ses som en løsning på de specielle problemer om kul og stål i Lorraine, Saar-landet og Tyskland.

Den 18. juni 1950 bliver forslaget behandlet på et møde i London:

»The Conference welcomes the Schuman proposals as a bold example of European initiative. It is in agreement with the general purposes as expressed in the French communiqué of 9. May. The Socialist parties of Europe have always urged that the interest of European peoples demands that Europe's basic industries should be planned as a whole.«

Walter Lipgens og Wilfried Loth: Documents on the History of European Integration. Volume 4. European University Institute. Series B. Firenze. 1991. Side 472.

34 Vedtagelserne skete i Folketinget 3.03.53. Landstinget 28.03.53 og det ny Folketing den 15.05.53. Folkeafstemning den 28.05.53

35 Europabevægelsen (EUF) havde disse krav til Den Høje Myndigheds stilling:

»1) The Higher Authority must not prejudice the question of the present of future ownership of the enterprises concerned. This question must remain in the hands of the national states.

2) In the preliminary negotiations which will set up the Higher Authority, and also in its operation, a proper place must be reserved for all the interested parties, in particular for the trade unions and the users.

3) The minimum powers of the Higher Authority must include control of production, distribution, and the necessary investment.

4) The persons charged with carrying out the functions of the organization, once they have been nominated by their governments, must be entirely independent of them, their decisions being taken by a majority vote.

5) Since the Higher Authority thus set up will have to be endowed with very extensive powers, it must be subjected to the control of the European political authority envisaged by the Strasburg Assembly, whose first function this would be.«

The European Union of Federalists (EUF) Executive Bureau: The Federalists and the Schuman Plan. 3 June 1950. Her fra: Walter Lipgens og Wilfried Loth: Documents on the History of European Integration. Volume 4. European University Institute. Series B. Firenze. 1991. Side 84-91.

Socialistisk Internationale gik også ind for demokrati og decentralisering. Fra en konference i London den 18. juni 1950 hed det således:

»The Conference however agrees that in any form of international organization the essential principle of democratic control and democratic procedure must be fully safeguarded. This control would involve participation by the trade unions and representatives of the consumers.«

36 »EEN VERDEN's landsformand, professor Brandt Rehberg, der i sidste øjeblik var indkaldt som mødeleder, kunne afslutte det vellykkede, men sparsomt besøgte møde med at opridse EEN VERDEN's stilling til paragraf 20: EEN VERDEN hilser med glæde, at eet af bevægelsens principper får sin anerkendelse i landets grundlov.«

Orientering. Meddelelser fra EEN VERDENS Københavnsafdeling. Nr. 2. April 1953.

37 »Regjeringen og Stortinget har forutsatt at innmeldingen av Norge i EU skal skje med hjemmel i grl. § 93. Den gir hjemmel for å overføre statsmyndighet til EU »paa et sagligt begrænset Omraade«. Men grl. § 93 gir ikke hjemmel for at EU gjennom sine vedtak kan endre grunnloven. Det følger av at § 93 uttrykkelig ikke gir adgang til å overføre myndighet som gir »Beføielse til at forandre denne Grundlov«.

Ole Jakob Bae, Ståle Eskeland, Fredrik S. Heffermehl, Ingvild Mestad, Ola Mestad, Ulf Stridbeck: Med hvilken rett? Noen rettslige følger av norsk EU-medlemskap. Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 12/1994. Side 18.

38 Nok indførte Romtraktaten mulighet for flertalsavgørelser. Men også før Luxembourg-forligets enstemmighedspraksis var der grænser for forventningen til denne overstatslighed. Max Sørensen skrev således i lærebogs-kompendiet »Internationale Organisationer i Vesteuropa.« 1963, side 64 og 65:

»Uanset disse formelle afstemningsregler kan der efter hidtidige erfaringer næppe være tvivl om, at Rådets medlemmer vil tilstræbe enighed, selv i tilfælde, hvor enstemmighed ikke er nødvendig efter reglerne. I et organ, der er sammensat af regeringsrepræsentanter og hvis beslutningers gennemførelse i sidste instans afhænger af regeringernes aktive medvirken eller velvillige passivitet, vil en vedtagelse, der er trumfet igennem mod en enkelt eller nogle få staters stemme, lide af en væsentlig svaghed. Omvendt vil den formelle mulighed af en flertalsbeslutning kunne tilskynde den eller de stater, der er i mindretal, til at søge et kompromis for dog derved at opnå nogen indflydelse på beslutningen. Når disse erfaringer sammenholdes med dem der er gjort i andre europæiske organisationer, hvor enstemmighedskravet er fastholdt, viser det sig, at den afgørende principielle forskel, der kan bestå mellem forskellige afstemningsregler, ikke modsvares af en væsentlig praktisk, politisk forskel.«

39 »Lovgivningsmagten kan gennemføre en regulering af et indhold, som er i strid med fællesskabsretten, og denne regulering må ved danske myndigheder tildeles forrang for fællesskabsretten, såfremt lovgivningsmagten har været bekendt med, at der ville bestå eller ville kunne opstå en retlig konflikt, men desuagtet har ønsket den nationale regulering opretholdt eller gennemført.« [...]

»Denne mulighed for, at dansk ret kan gives et indhold, som bevirker, at fællesskabsrettens forrang ikke slår igennem, er ikke i sig selv, så vidt ses, i strid med EF-retten, men det er i strid med EF-retten at gøre brug af denne mulighed.« [...]

»EF-retlige foranstaltninger må således ligge inden for de rammer, som sættes af grundlovens menneskerettigheder«.

Henrik Zahle: Dansk forfatningsret 2. Regering, forvaltning og dom. København. 1989. S. 189.

40 Se endvidere: Sir Patrick Neill: The European Court of Justice: A Case study in judicial activism. Oxford. August 1995. Og: Hjalte Rasmussen: EU-ret og EU-institutioner i kontekst. 1994 side 307:

»Dommerne har næsten undtagelsesfrit i deres offentlige kommentarer understreget, at når politikerne ikke ville/kunne indføre Unionen, måtte det, hvis de skulle rette sig efter præambelens bud om skabelsen af den stadig snævrere sammenslutning mellem de europæiske folk, være deres pligt at kompensere for ved dom, hvad andre lod ugjort ved lov (»når-de-ikke-vil-må-vi«-argumentationen). I en lang række kommentarer fra slutningen af 1970erne fremhæves den kombinerede effekt af præambelen og af art. 4 som den bestemmelse, som retligt underbygger og retfærdiggør domstols aktivismen.

Denne blev imidlertid i en tyveårig periode (fra de første år af 1970erne gennemført med en sådan beslutsomhed og konsekvens, at EF-Domstolens præsident i begyndelsen af 1990erne kunne udtale, at Domstolen fungerede som »integrationens motor«. Ud fra en anden opfattelse svarer art. 4 (TEF) til den danske grundlovs § 3, som i dansk forfatningsret fastslår magtfordelingslæren.«

41 Van Gend en Loos (sag 26/62, 1.101)

Domstolens dom af 5. februar 1963, sag 26/62, van Gend & Loos mod Hollands finansforvaltning.

»Den nederlandske og den belgiske regering bestrider Domstolens kompetence med den begrundelse, at det i det foreliggende tilfælde ikke drejer sig om en anmodning om fortolkning men om anvendelse af traktaten inden for rammerne af den nederlandske forfatningsret;

især skulle Domstolen ikke være kompetent til at træffe afgørelse om, hvorvidt der i givet fald skal anerkendes en forrang for EØF-traktatens bestemmelser frem for den nederlandske lovgivning og andre overenskomster, der er afsluttet af Nederlandene og optaget i deres nationale ret;«

»i det foreliggende tilfælde har man imidlertid ikke henvendt sig til Domstolen, for at denne skal træffe afgørelse om traktatens anvendelse efter principperne i den nationale nederlandske ret, hvilket henhører under de nationale domsmyndigheders kompetence, men udelukkende ifølge traktatens artikel 177, litra a anmodet om en fortolkning af rækkevidden af denne traktats artikel 12 inden for fællesskabsrettens rammer og i henseende til dens virkning for den enkelte;

denne indsigelse er således ikke retligt begrundet;«

»[...] spørgsmålene angår efter deres ordlyd fortolkning af traktaten;

de falder derfor ind under Domstolens kompetence;

denne indsigelse er derfor ikke begrundet.«

»..ved undersøgelsen af, om en international traktat har en sådan rækkevidde, må man tage traktatens ånd, opbygning og ordlyd i betragtning; målet for EØF-traktaten, at oprette et fællesmarked, hvis funktion direkte berører de retsundergivne i Fællesskabet, indebærer, at denne traktat udgør mere end en aftale, som blot skaber gensidige forpligtelser mellem de kontraherende stater;

denne opfattelse bekræftes ved traktatens præambel, som ikke blot omtaler regeringerne men også befolkningerne, og på mere konkret måde ved oprettelsen af organer, som har fået overdraget suveræne rettigheder, hvis udøvelse berører såvel medlemsstaterne som disses borgere;«

»[...] artikel 12 indeholder et klart og ubetinget forbud, som ikke er en pligt til at handle men til at undlade; ydermere knytter der sig ikke til denne forpligtelse noget forbehold fra staternes side om, at dens gennemførelse skal være afhængig af vedtagelsen af en udtrykkelig national retsforordning; selve dette forbuds karakter gør det særdeles velegnet til at skabe umiddelbare virkninger i de retlige relationer mellem medlemsstaterne og deres retsundergivne; gennemførelsen af artikel 12 kræver ikke, at staterne vedtager nogen lovgivning;«

Spørgsmålet om direkte virkning kom første gang til pådømmelse i Consiglio di Stato-sagen i november 1972. EF-Karnov 1973, s. 675.

42 »I sagen Costa-ENEL var der ved en italiensk lov fra 1962 sket nationalisering af elselskaber i Italien. Advokat Costa i Milano, der var aktionær i et af de nationaliserede selskaber, nægtede at betale en el-regning fra det nye nationale el-selskab ENEL. Under den efterfølgende retssag gjorde Costa gældende, at nationaliseringsloven var i strid med en række bestemmelser i EF-traktaten. Den italienske dommer forelagde præjudicielle spørgsmål vedrørende disse bestemmelser for EF-Domstolen. Den italienske regering påstod sagen afvist fra Domstolen under henvisning til, at den italienske dommer under alle omstændigheder var forpligtet til at anvende den senere nationale lov. EF-Domstolen tog på trods heraf stilling til de forelagte fortolkningsspørgsmål, idet den over for den italienske regerings argument anførte, at medlemsstaterne ved at overlade beføjelser til Fællesskabet samtidig - omend på begrænsede områder - havde begrænset deres egne beføjelser. Det var derfor ikke muligt for medlemsstaterne at give fortrinet til efterfølgende, ensidige foranstaltninger, som stred imod den retsorden, de således havde tilsluttet sig. Hvor medlemsstaterne har adgang til at fravige EF-reglerne, sker det i kraft af en speciel hjemmel hertil i vedkommende traktatbestemmelse. I øvrigt ville reglen i Romtraktaten artikel 189 om, at en forordning »gælder umiddelbart i hver medlemsstat«, være uden betydning, hvis medlemsstaterne kunne berøve forordningen dens virkning ved en ensidig lovgivningsakt. Ingen national retsregel kunne derfor gå forud for EF-retten, uden at selve retsgrundlaget for Fællesskabet blev bragt i fare«.

EU-Karnov 1996, afsnit 3.2.1., side 8

Professor Erik Siesby omtalte også EF-rettens umiddelbare virkning og krav på forrang på et seminar på Christiansborg i marts 1979:

»I sagen Costa mod ENEL (dom af 15. juli 1964, sag 6/64, Saml. X. s. 1141) gjorde Italien gældende, at en italiensk dommer måtte følge en nyere italiensk lov, selv om den måtte stride imod EØF-traktatens bestemmelser. EF-domstolen afviste dette synspunkt og erklærede: »at den af traktaten affødte ret, der hidrører fra en autonom retskilde, på grund af sin særlige oprindelige natur retsligt må gå forud for en hvilken som helst national bestemmelse, idet den ellers ville miste sin fællesskabskarakter, og idet selve retsgrundlaget for Fællesskabet ellers ville blive bragt i fare.«

Det næste store skridt tog Domstolen i sagen »Internationale Handelsgesellschaft«. Et tysk handelsselskab havde i henhold til en EF-forordning mistet retten til tilbagebetaling af et depositum, fordi selskabet ikke havde udnyttet en eksportlicens. Selskabet fandt, at der var tale om en straf uden skyld, og at dette stred imod frihedsrettigheder garanteret af den tyske grundlov. En tysk domstol indbragte spørgsmålet for EF-domstolen, der fastslog, at fællesskabsrettens gyldighed er uafhængig af medlemsstaternes grundlove.«

Et praktisk eksempel på EF-rettens forrang, ses nu i den danske ombudsmandslov.:

»Hvis et EU-retligt spørgsmål, der er afgørende for ombudsmandens stillingtagen til en sag, som er under behandling hos ombudsmanden, samtidig er under behandling hos en af fællesskabsdomstolene, bør ombudsmanden undlade at behandle sagen eller i det mindste udsætte sin stillingtagen, til vedkommende domstol har talt. Sagt med andre ord: Ombudsmanden bør optræde over for

verserende sager for Retten i 1. instans og EF-Domstolen, som ombudsmanden gør over for sager, der verserer for danske domstole.

I alle andre tilfælde bør EU-retten simpelt hen inddrages i ombudsmandens bedømmelsesgrundlag i sager, hvor EU-retlige regler - herunder EU-domstolens domme - har betydning.«

Lov nr. 473 af 12. juni 1976 om Folketingets Ombudsmand, lovforslag L 57, s. 13.

43 »Domstolens opgave er at fastslå, om den indklagede medlemsstat har begået traktatbrud eller ej. Den har derimod ikke kompetence til at erklære f.eks. en national lov ugyldig.«

»Den amerikanske højesterets afgørelser over for enkeltstater kan om nødvendigt gennemføres ved, at nationalgarden sættes ind, noget tilsvarende kan ikke ske i EF.«

Claus Gulmann: EF-Domstolen - kompetence og fortolkningsmetoder. Seminar i Folketinget om EF-ret afholdt marts 1979.

44 »Det har i den danske debat været hævdet, at der kræves en grundlovsændring, for at Danmark kan respektere det princip, at Fællesskabernes retssystem skal have forrang fremfor medlemsstaternes nationale retssystemer. Uanset at det nævnte princip ubestrideligt er fastslået i teori og praksis, er det ikke for Danmarks vedkommende nødvendigt at ændre grundloven for at respektere det.

Hvad først angår de retsforskrifter, der er udfærdiget af Fællesskabernes myndigheder i form af forordning eller anden »supranational« forskrift, er deres grundlag, set fra det danske retssystem, den overdragelse af beføjelser, som er sket i medfør af § 20. Ved at lovgivningsmagten f.eks. har overdraget beføjelsen til at fastsætte ydre toldsats, har den dermed afskåret sig selv fra selv at lovgive herom. Ganske vist må man normalt antage, at lovgivningsmagten ikke efter dansk forfatningsret kan fraskrive sig sine beføjelser med bindende virkning. Dertil måtte der kræves en grundlovshjemmel, som normalt ikke foreligger. Men når der er tale om en overdragelse af beføjelser til internationale organer i overensstemmelse med § 20, giver denne paragraf netop den hjemmel, som ellers ikke foreligger. En naturlig forståelse af begrebet overdragelse indebærer, at den overdragende myndighed giver afkald på at udøve den overdragne beføjelse, hvis der ikke i de konkrete omstændigheder er holdepunkter for at de internationale og de nationale instanser begge skal være kompetente (»konkurrerende kompetence«).

Så længe overdragelsen ikke udtrykkeligt er kaldt tilbage, følger det således af grundlovens § 20, at Fællesskabets retsforskrift må gå forud for dansk lov i den interne retsanvendelse. Dette gælder ikke blot i forhold til de danske love, som er ældre end Fællesskabets forskrift, men også i forhold til yngre love, der uden at ville tilbagekalde den overdragne beføjelse indeholder bestemmelser som er uforenelige med Fællesskabets forskrift. Dette kan også udtrykkes på den måde, at grundlovens § 20 giver hjemmel til at tillægge Fællesmarkedets forskrifter forrang for national ret [...]«

»At også yngre love må vige for traktatbestemmelserne kan ikke direkte udledes af tiltrædelsesloven, og det kan næppe heller støttes direkte på

grundlovens § 20. Det er imidlertid et almindeligt princip i dansk forfatningsret, at lovgivningsmagten formodes at respektere landets internationale forpligtelser. I tilfælde af tilsyneladende uforenelighed mellem en lov og en international forpligtelse fortolkes loven med forbehold af denne forpligtelse, således at uforeneligheden så vidt muligt bringes ud af verden. Kun hvis lovgivningsmagten bevidst har villet sætte sig ud over forpligtelsen, foreligger der en konflikt, som ikke kan udjævnes gennem retsanvendelsen. Danske domstole og administrative myndigheder må i så fald give den danske regel forrang.«

Max Sørensens resposum fra 18. januar 1971: Forfatningsretlige problemer i forbindelse med Danmarks indtræden i De europæiske Fællesskaber. Side 11-13.

45 Lov nr 447 af 11. oktober 1972.

»Den gennem Markedsudvalget etablerede kontrol med regeringens repræsentant i Rådet (tiltrædelseslovens § 6) viser, at man ved tiltrædelsesloven har forudsat, at den centrale retsskabelse er underlagt Rådets kontrol, og at Folketinget gennem kontrol med regeringens repræsentant i Rådet i hvert fald til en vis grad kan øve indflydelse på eller i det mindste have indblik i denne retsskabelse. En forandring af EF's institutionelle magtfordeling, der f.eks. radikalt svækker Rådets position, vil efter min opfattelse næppe kunne gennemføres uden en fornyet behandling efter grundlovens § 20.«

Henrik Zahle: Dansk forfatningsret 2. Regering, forvaltning og dom. København. 1989. S. 195.

46 7. alm. beretning. EF-Kommissionen. Side 436

47 »Endelig må det være klart, at også den udenrigspolitiske kompetence i medfør af grundlovens § 19 omfattes af bestemmelserne i § 20. Det kan f.eks. tænkes at et internationalt organ får tilladt beføjelser til at afslutte overenskomster på alle medlemsstaters vegne. Derimod ligger det utvivlsomt uden for § 20's forudsætninger, at beføjelser efter § 20 skulle kunne overdrages.«

Max Sørensen. Statsforfatningsret. 1969. Side 306.

48 »Artikel 235 giver Rådet beføjelse til med enstemmighed og på forslag fra Kommissionen at afbøde eventuelle mangler i Traktatens regelsæt. Rådets beføjelser gælder foranstaltninger, der er nødvendige for, at Traktatens mål som angivet i artikel 2 og de følgende indledende artikler kan nås inden for rammerne af det fælles markeds funktion. Med hjemmel i denne bestemmelse har Rådet bl.a. truffet beslutning om fremskyndelse af oprettelsen af Fællesskabets toldunion og ved forordninger, fastsat bestemmelser om toldværdi, oprindelse og transitvilkår for varer, som indføres til det fælles marked, samt fastsat visse regler for en fælles strukturpolitik indenfor fiskerisektoren. Om bestemmelsens forståelse har Rådet i et svar til Parlamentet i 1967 udtalt, at artikel 235 efter Rådets opfattelse ikke kan føre til nye forpligtelser for Medlemsstaterne. Artikel 235's fremgangsmåde kan altså ikke anvendes til en egentlig udvidelse af Fællesskabets virkefelt. Hertil må den besværligere fremgangsmåde i artikel 236 anvendes. Ifølge denne kan enhver Medlemsstat eller Kommissionen foreslå Rådet ændringer til Traktaten. Rådet kan derpå, efter indhentet udtalelse fra Parlamentet og i påkommende tilfælde fra

Kommissionen afholde en sædvanlig international konference med repræsentanter for Medlemsstaternes regeringer og herunder søge de påtænkte ændringer fastlagt. Ændringerne kan derpå fastsættes i en traktat, som først træder i kraft efter ratifikation af alle Medlemsstaterne i overensstemmelse med deres statsretlige regler herom.«

Forslag til lov om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber af 15. marts 1972, tillæg 1, afsnit B, side 93. Som vedtaget 8.sept.1972 - lov nr. 447 af 11. oktober 1972.«

49 I bemærkningerne til lovforslaget om radio- og fjernsynsvirksomhed af 18. dec. 1991 stod der i stk. 4: »I forbindelse med Rådets vedtagelse af tv-direktivet i 1989 blev det fra dansk side tilkendegivet, at man ikke agtede at administrere eller at gennemføre lovændringer i henhold til direktivet, og der blev henvist til, at direktivet indeholder elementer, der vedrører kulturelt samarbejde, som ikke er omfattet af Traktaten. Med hensyn til konventionen, hvis indhold i alt væsentligt svarer til direktivets indhold, blev det ved åbningen af denne for undertegnelse fra dansk side tilkendegivet, at man ikke havde taget stilling til, hvorvidt Danmark for sit vedkommende ville undertegne og ratificere konventionen.

Baggrunden for den danske holdning til direktivet var navnlig de heri indeholdte forpligtelser vedrørende de programmæssige mål. Ved direktivets endelige vedtagelse blev der af Rådet og Kommissionen afgivet erklæringer, som fremhæver disse forpligtelsers »politiske karakter«. Disse erklæringer giver kun mening, hvis de opfattes som en afgørende svækkelse af forpligtelsernes juridisk bindende karakter.

Samtidig kan man konstatere, at den danske lovgivning og praksis i alt væsentligt allerede i dag opfylder direktivets krav.

Hertil kommer, at Danmark ved regeringens memorandum af 4. oktober 1990 om en politisk, økonomisk og monetær union og senere ved konkrete udspil til Traktatændringer har lagt op til, at den kulturelle dimension inddrages direkte i EF-samarbejdet.«

Loven blev vedtaget 18. december 1992 med 135 stemmer for og 8 (FP) imod.

Sponsorering m.m blev implementeret 10. maj 90 med 91 stemmer mod SF's 17.

Bekendtgørelse nr. 100 af 5/3-1993 er enslydende med direktivet.

Se KOM(96) 302 af 15.07.1996 »Fjernsyn uden grænser« og KOM(96) 160 af 17.04.1996: 1. Rapport om hensynet til de kulturelle aspekter i Det europæiske Fællesskabs virksomhed.

50 Max Sørensen, Responsum, Juristen 1971.

51 »En sammentælling af Rådets brug af artikel 235 som eneste eller supplerende hjemmel for at udstede retsregler viser, at bestemmelsen har været anvendt i mellem 400 og 450 tilfælde mellem 1958 og 1996. Cirka fire ud af fem anvendelser af artikel 235 fandt sted i perioden 1975-1985. Konklusionen er, at der ret hurtigt efter Danmarks, Irlands og UK's medlemskab kom alvorligt skred i opfattelsen af, hvad artikel 235 hjemlede. »Hjemlede« sigter her til, hvad Rådet havde lov til at foretage sig for at øge den retlige og politiske integration i EU. Jeg kan ikke gennemgå alle disse skred, men fremhæver i det følgende kun nogle af de vigtigste.

Af de 400-450 anvendelser af artikel 235 er langt flertallet formentlig aldeles harmløse, målt i forhold til § 20. Jeg ville skønne, at det drejer sig om 25-35 stykker - maksimalt - der kan være problematiske i forhold til 1972-opfattelsen af, hvad »i nærmere bestemt omfang« betød.«

Hjalte Rasmussen: Folkestyre, Grundlov og Højesteret. 1996, s. 89.

52 Udenrigsministeriet, M.S., den 25. juni 1982:

»Det forfatningsmæssige grundlag for Danmarks tiltrædelse af EF.

Den danske grundlovs § 20 åbner mulighed for, at beføjelser kan overlades til mellemfolkelige institutioner uden grundlovsændring. Det er en betingelse, at beføjelserne kun overlades i nærmere bestemt omfang.

Proceduren i grundlovens § 20 kræver vedtagelse af en lov med et flertal på fem sjettedele af folketingets medlemmer. Opnås et sådant flertal ikke, men dog det til vedtagelse af almindelige lovforslag nødvendige flertal, kræves det at forslaget ikke forkastes ved en folkeafstemning.

Grundlovens § 20 var det forfatningsmæssige grundlag for Danmarks tiltrædelse af Fællesskabet. Det var derfor et afgørende punkt under behandlingen af lovforslaget om Danmarks tiltrædelse af EF, om afgrænsningen af Fællesskabets kompetence var præciseret på en sådan måde, at man kunne sige, at der kun var overladt beføjelser til Fællesskabet i nærmere bestemt omfang.

For at opfylde denne betingelse fastsattes i den danske tiltrædelseslov, at Danmark overlod beføjelser til EF i det omfang, Fællesskabets institutioner i henhold til traktaterne kunne udøve sådanne beføjelser.

Når man fra dansk side fastholder, at det er vigtigt at opretholde respekten for afgrænsningen af Fællesskabets kompetence, er det ikke blot ud fra et almindeligt ønske om at sikre den mest korrekte anvendelse af fællesskabstraktaterne, men også for at undgå, at Fællesskabet kommer til at udøve beføjelser i et ikke nærmere bestemt omfang, fordi dette vil stride mod det forfatningsmæssige grundlag for Danmarks tiltrædelse.

Den afvisende holdning, man fra dansk side har set sig nødsaget til at indtage for eksempel vedrørende generelt samarbejde inden for undervisning, sundhed og kultur, er ikke begrundet i modvilje mod de forskellige samarbejdsprojekter, men er af forfatningsretlig karakter. Et sådant samarbejde falder uden for Rom-traktatens anvendelsesområde.

Forudsætningen for at man fra dansk side kunne medvirke til at inddrage et sådant samarbejde under Rom-traktaten ville være at dette skete ved en traktatændring under iagttagelse af proceduren i grundlovens § 20.«

53 Note fra Udenrigsministeriet til Vismandsrapporten den 13. marts 1980 kl. 16.39 vedrørende dansk note vedrørende Rom-traktatens art. 235.

»1. Den danske regering ønsker i forbindelse med Vismandsrapportens omtale af nogle af de problemer (side 28-30), som anvendelsen af artikel 235 i Rom-traktaten har givet anledning til, at gøre rede for sit syn på anvendelsen af denne bestemmelse.

2. I tidsrummet 1. januar 1973 - 1. januar 1980 har Rådet vedtaget retsakter, baseret på artikel 235, i ca. 150 tilfælde. Disse retsakter vedrører især landbrug,

told, energi, forskning, miljø og sociale spørgsmål. Danmark støtter denne anvendelse af artikel 235, som er i overensstemmelse med bestemmelsens formål, og som svarer til, hvad stats- og regeringscheferne vedtog på Topmødet i Paris i 1972.

3. I de seneste år er der i en række tilfælde forelagt forslag til Rådsvedtagelser, som ikke efter en naturlig forståelse af artikel 235 kan siges at opfylde de betingelser, som er indeholdt i bestemmelsen. Dette gælder dog for eksempel generelt samarbejde inden for undervisning, sundhed, den fri bevægelighed af personer uden tilknytning til det økonomiske liv samt fredning.

For Danmarks vedkommende rejser en sådan udvikling forfatningsmæssige problemer.

Det forfatningsmæssige grundlag for Danmarks medlemskab af EF er den danske grundlovs par. 20, der åbner mulighed for, at beføjelser i nærmere bestemt omfang kan overlades til mellemfolkelige institutioner uden grundlovsændring. For at opfylde betingelsen i grundlovens par. 20 om, at omfanget af de beføjelser, der overlades, skal være nærmere bestemt. Den danske regering lagde i denne forbindelse stor vægt på, at

- artikel 235 har til formål at udfylde eventuelle tomrum i EF-traktatens system,

- anvendelsen af artikel 235 forudsætter, at en vedtagelse er nødvendig for at udfylde fællesskabets formål inden for rammerne af det fælles marked, det vil sige inden for det økonomiske liv i medlemslandene.

På denne baggrund fandt man fra regeringens side, at den danske grundlovs krav om, at bestemmelser kun kan overlades i nærmere bestemt omfang, var blevet overholdt.

4. Medens den danske regering fuldt ud støtter den videst mulige anvendelse af artikel 235, når samtlige betingelser i bestemmelsen er opfyldt, kan regeringen af de ovennævnte forfatningsmæssige grunde ikke medvirke til en fortolkning af artikel 235, der gør artiklens betingelser illusoriske.

Den danske regering har i alle tilfælde, hvor den fandt, at artikel 235's betingelser ikke var opfyldt, været rede til at medvirke til en gennemførelse af det pågældende samarbejde under andre former, der sikrede den videst mulige sammenhæng i det europæiske samarbejde.«

54 »Also the Ministry of Justice report of 1972 finds that the objectives of the Treaty are those defined in Article 2 and not in the preamble. The report holds that it cannot be disregarded that Article 2 is part of a Treaty on a European Economic Community, and that consequently there is a strong case for a claiming that all the aims of Article 2, and, in particular, the aim of closer relations between Member States, must be limited to economic matters.«

»The expression 'in the course of the operation of the common market' is considered by Gulmann to be the most important limitation for the application of Article 235. He refers in his commentary to the Ministry of Justice report which says that this expression aims at the area of community activity enumerated in Article 3 and which follows from the headings of parts two, three and four of the Treaty.«

»Most restrictive are Foighel and K. Hagel-Sørensen who suggest not only that the realisation of the Political Union and the Economic and Monetary Union

falls outside the functioning of the common market. They also doubt whether Article 3 (g) dealing with coordination of the economic policies of Member States and with balance of payment disequilibria forms part of the functioning of the common market.«

»The more the Community develops, and the more new and hitherto unforeseen problems, such as the environment, becomes apparent, the more Article 235 can be applied. One may therefore imagine that this part of the P.M. is aimed primarily at underlining that the areas which clearly and on purpose kept outside the Treaty, such as culture, defence and education in general, cannot be regulated under the Treaty, and that changes, even in the economic sector which implies a qualitative change in the institutional balance of the EC, such as the complete Economic and Monetary Union, as proposed in the Werner plan, require an amendment to the Treaty under Article 236.«

Per Lachmann: Some danish reflections on the use of Article 235 of the Rome Treaty. C.M.L.R. 4/1981.

55 Patentloven (Ratifikation af aftale om EF-patenter m.v.) blev fremsat som forslag i Folketinget 7. okt. 1992 og vedtaget 17. dec. 1992 med 156 stemmer for, mod 21 (SF, KRF, Dorte Bennedsen (S), Lissa Mathiasen (S) og Hans Erenbjerg (UP)). Ved loven tilvejebringes hjemmel for Danmarks tiltrædelse af Aftale om EF-patenter, vedtaget i Luxembourg den 15. december 1989. Mindretallet, der stemte imod lovforslaget, udtalte:

»I løbet af det kommende år skal EF's direktiv om retsbeskyttelse af bioteknologiske opfindelser til behandling. Direktivet vil indføre patent på dyr og planter i modstrid med den danske opfattelse, som den er udtrykt i dagsordenen af 24. januar 1991. Der må forudses vanskelige forhandlinger for at sikre, at Danmark ikke imod sin vilje bliver tvunget til at indføre patent på dyr og planter.

I forvejen er Den Europæiske Patentmyndighed begyndt at udstede patenter på dyr og planter. Som det er nu, kan Danmark forhindre, at sådanne patenter udstedes med virkning for Danmark. Hvis L. 8 skulle blive vedtaget, vil denne mulighed bortfalde, idet domstolskompetencen i så fald overgår til Den Fælles Anke-domstol.

Derfor bør en eventuel ratificering af aftalen om EF-patentet afvente behandlingen af direktivet om retsbeskyttelse af bioteknologiske opfindelser. Danmark er langt fra alene i denne sag. Tværtimod er der i alle medlemslande stor modstand mod patent på dyr og planter. Men Danmark indtager en særstilling ved, at skeptikerne har større indflydelse på den politiske dagsorden. Det giver Danmark en særlig forpligtelse.

Det skal tilføjes, at der i almindelighed ikke er nogen fordel for danske patenttagere i at få udstedt EF-patent i stedet for et europæisk patent. Tværtimod kan det i visse tilfælde være mere kompliceret, som det fremgår af svarene på spørgsmål 3, 4 og 5.«

Folketingstidende. Årbog og registre. Folketingsåret 1992-93, L 8, side 72-73.

56 »[...] at Ministerrådet skabte, hvad man har kaldt et lovgivningsmæssigt vacuum omkring sig og at Domstolen satte ind med en omfattende lovgivning og

forfatningsgivning ved dom angiveligt, som anført, for at genoprette så meget af skævheden i balancen som muligt.«

Hjalte Rasmussen: »On Law and Policy in the European Court of Justice: - Resumeet af Hjalte Rasmussens doktordisputats på dansk. 1986.

57 Ole Due, foredrag på Stockholms universitet i september 1991: EF-Domstolens retspraksis som integrationsfremmende faktor.

58 Hjalte Rasmussen: Folkestyre, Grundlov og Højesteret. 1996. Side 91.

59 En regeringskonference er en særlig beslutningsform, som er omtalt i Romtraktaten. På en regeringskonference skal alle lande være enige om et forslag til ændring af Traktaterne. Ændringerne skal dernæst godkendes af medlemslandenes nationale parlamenter gennem såkaldt ratifikation.

60 Bulletin nr. 6, 1983, s. 24-29.

61 Bulletin nr. 3, 1985 s. 102-110.

62 Man kan også vurdere udviklingen i lovmængden ved at tælle sider i Karnovs lovsamling. I 1973 skulle Karnov bruge 808 sider til at berette om gældende ret i EU. 1996-udgaven er på 1787 sider plus supplement på 208 sider.

63 »Idet der henvises til udenrigsministerens notits af 16. maj 1986 (optrykt som bilag), ønsker udvalget i forbindelse med ratifikationen af EF-pakken at præcisere, at veto retten i henhold til Luxembourgforliget er en forudsætning for dansk medlemskab, som det har været tilfældet siden Danmarks indtræden i EF 1. januar 1973.«

Tillægsbetænkning over Forslag til lov om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber. Afgivet af markedsudvalget den 16. maj 1986. Forslaget blev vedtaget den 20. maj 1986 og loven har nr. 352 af 4. juni 1986.

Lov om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber 1986, artikel 1:

»De europæiske Fællesskaber og Det europæiske politiske Samarbejde har som målsætning sammen at bidrage til konkrete fremskridt i forbindelse med den europæiske sammenslutning.

De europæiske Fællesskaber bygger på traktaterne om oprettelse af Det europæiske Kul- og Stålfællesskab, Det europæiske økonomiske Fællesskab og Det europæiske Atomenergifællesskab samt på de senere traktater og akter, der har ændret eller suppleret disse.

Det politiske Samarbejde gennemføres i henhold til afsnit III. Indholdet af dette afsnit bekræfter og supplerer de procedurer, som er fastlagt i rapporterne fra Luxembourg (1970), København (1973) og London (1981) samt i den højtidelige erklæring om Europæiske Union (1983), og den praksis, der gradvis er blevet indført medlemsstaterne imellem.«

64 »Såfremt der inden for det supranationale samarbejde sker en udvidelse af de emner, som er området for det supranationale samarbejde, vil en sådan udvidelse

kun kunne ske ved anvendelse af grundlovens § 20. Inddrages f.eks. forsvar eller kultur, som ikke er omfattet af emnerne for de gældende traktater, under EF-samarbejdet, vil dette kræve anvendelse af grundlovens § 20. Betydningen af denne ramme for § 20-samarbejdet er naturligvis afhængig af, med hvilken skarphed den allerede gældende traktat har afgrænset samarbejdet. I denne henseende må erkendes, at især art. 235 i praksis har vist sig ganske føjelig for en udvidelse af de emner, som i tilknytning til det specifikt hjemlede samarbejde er inddraget under EF« [...]

»Såfremt de supranationale beføjelser udstrækkes til også at blive anvendt uden for de hidtidige grænser, må dette kræve anvendelse af grundlovens § 20, selv om det pågældende emne hidtil har været genstand for samarbejde i traditionel form.«

Henrik Zahle: Dansk forfatningsret 2. Regering, forvaltning og dom. København. 1989. S. 194.

65 Professor Erik Siesby gennemgår i sit indlæg på Folketingets konference om EF-ret i marts 1979 uenigheden mellem de to statsretsprofessorer Alf Ross og Max Sørensen.

»Ross mener, at man alene kan overlade de beføjelser, som kan delegeres til en anden dansk myndighed, men ikke beføjelser, som grundloven tillægger et bestemt dansk statsorgan, og som ikke kan delegeres. Som eksempel nævner Ross beføjelsen til at påligne skatter. Det skal ifølge grundlovens § 43 ske »ved lov«, og det betyder, at denne lovgivningsmyndighed ikke kan delegeres. Ross mener, at denne beføjelse derfor ikke kan overlades til et internationalt organ, men tilføjer, at delegationsforbudet i praksis er blevet modificeret.«

Alf Ross: Dansk Statsforfatningsret I, 1966, side 403-412.

Siesby angriber også den officielle opfattelse af, at en gang overladte beføjelser kan flyttes til nye organer, f.eks. fra Ministerråd til Europa-Parlamentet, uden anvendelse af § 20:

»Ved ændringer af EF's organer eller magtfordelingen mellem dem kan spørgsmålet rejses, om en ny § 20 -overladelse bør ske. Ændringerne kan tænkes at blive så betydningsfulde, at organisationen ikke længere politisk kan vurderes som »den samme« organisation, som beføjelserne i sin tid blev overladt.

Optagelse af nye medlemsstater vil næppe ændre EF således, at § 20-proceduren må følges. Det følger formentlig af, at en sådan udvidelse af EF er forudsat i traktaterne.

En vis ændring af organerne må sikkert kunne ske, og en vis delegation af beføjelser fra et EF-organ til et andet må sikkert kunne ske, uden at § 20 anvendes på ny. Der må imidlertid være en grænse, som må afhænge af en politisk vurdering. Absolutte kvalitative kriterier kan næppe findes.«

Erik Siesby: Et svar til Per Lachmann om suverænitetsoverladelse. 1979. Folketinget. Side 70.

Den afgørende forskel mellem Max Sørensen og Alf Ross ligger i muligheden for at vedtage danske love, der bryder med EF-bestemmelser.

»Ross mener, at der ikke kan tillægges EF myndighed til at skabe ret, der ikke kan tilsidesættes ved senere dansk lov. Dog bør danske love så vidt muligt fortolkes i overensstemmelse med EF-retten.

Max Sørensen er i et responsum til regeringen i 1971 inde på den ejendommelige tanke, at forordninger, som udstedes i kraft af en suverænitetsoverdragelse, må gå forud for senere dansk lov, hvorimod dette ikke gælder for EF-traktaternes bestemmelser. Denne tanke er - med god grund - ladt ude af betragtning i Justitsministeriets redegørelse af juli 1972 for visse statsretlige spørgsmål i forbindelse med dansk tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber. Nordisk Tidsskrift for International Ret 1970-71, side 65-123.«

Erik Siesby: Et svar til Per Lachmann om suverænitetsoverladelse. Folketinget, 1979. s. 70.

I en diskussion med Per Lachmann siger Erik Siesby:

»Det forekommer mig at være en urimelig tanke, at en beføjelse til at lovgive, som Danmark har overladt til EF's Råd, skal kunne overføres fra Rådet til et andet EF-organ, hvor Danmark har væsentlig mindre indflydelse, uden at § 20-proceduren påny overholdes. Det forhold, at nye medlemsstater antages at kunne optages i EF uden gentagelse af § 20-proceduren, kan ikke anføres til støtte for, at Rådet frit kan overlade beføjelser til andre organer. Danmark har ved at tiltræde EF's traktater accepteret, at medlemskredsen kan udvides. Det fremgår klart af traktatteksten.«

Erik Siesby: Et svar til Per Lachmann om suverænitetsoverladelse. Folketinget. 1979, side 78.

Per Lachmann har denne opfattelse:

»Alle de tænkelige ændringer i EF-samarbejdet, der har været nævnt i de forløbne seks år, kan opdeles i to kategorier. Den ene kategori omfatter ændringer, der indebærer, at nye beføjelser overføres fra danske myndigheder til EF's institutioner. I disse tilfælde finder grundlovens § 20 anvendelse. Dette vil f.eks. være tilfældet, hvis folketingets lovgivende beføjelse overdrages til EF på nye områder. (Det vil derimod ikke være tilfældet, hvis beføjelser, som nu ligger hos Ministerrådet, overdrages til Parlamentet. Dette beror på, at de beføjelser, som herved gives Europa-Parlamentet, ikke overdrages fra danske myndigheder, men fra Rådet, til hvem Danmark allerede i 1972 overdrog disse beføjelser).

Den anden gruppe tilfælde vedrører en lang række forskellige ændringer i EF-samarbejdet, som ikke indebærer, at nye beføjelser overføres fra Danmark til EF. Det kan være optagelse af nye medlemmer i EF (Grækenland, Spanien, Portugal), eller udmeldelse af eksisterende medlemmer (Storbritannien, Norge); det kan være ophævelse af Luxembourg-forliget, eller det kan være omfordeling af beføjelser inden for EF's institutioner, f.eks. ved at visse beføjelser overføres til Europa-Parlamentet, eller ved at nye institutioner oprettes. I denne gruppe falder også Siesbys eksempel om at tillægge Europa-Parlamentet vetoret over for Rådets vedtagelser.«

Per Lachmann: Bemærkninger til Erik Siesbys indledning om suverænitetsoverladelse. Folketinget. Marts 1979, s. 75-76.

66 »Idag er »hittidig praksis« imidlertid noget ganske andet. Det er almindeligt anerkendt i den EF-retlige litteratur, at anvendelsen af art. 235 siden 1973 har medvirket til en reel udvidelse af EF-rettens kompetenceområder: [...]«

»Men den stykvisse suverænitetsafgivelse, som danske ministre og det danske folketing har foretaget på grundlag af art. 235, må anses at være en

praksis, der er statsretligt bindende, og som afgørende har ændret fortolkningen af de retlige grænser for begrebet »i nærmere bestemt omfang". Den nævnte praksis gælder derfor med grundlovskraft.«

»Efter min opfattelse må det være rigtigst at betragte art. 228a som en nydannelse med hensyn til suverænitetssafgivelse, sammenlignet med det indhold, som art. 113 havde, da befolkningen tog stilling til tiltrædelsesloven i 1972. Via den nye artikel drages det udenrigspolitiske samarbejde for første gang direkte i den skrevne ret ind i det fællesskabsretlige område, som en del af den gamle EØF-traktat.«

»I 1972 besluttede den danske befolkning at overlade beføjelsen til at lovgive til et råd af ministre, samtidig med at den parlamentariske legitimering sikredes gennem oprettelse af Folketingets Markedsudvalg, der siden har fået sin kompetence stadigt udvidet. Det er ministerrådet, der op til idag suverænt har bestemt, om der skulle lovgives eller ikke skulle lovgives på et givet område. Nu bliver parlamentet medbestemmende.

Det kan man synes om eller ej - udfra påstanden om EF's »demokratiske underskud«. Men fjernelse af enekompetencen hos minister og markedsudvalg kan ligefuldt hævdes at give Danmark et »demokratisk underskud«. Under alle omstændigheder må en så væsentlig omfordeling af kompetencerne i EF efter min opfattelse antages at indebære yderligere suverænitetssafgivelse i forhold til den allerede overladte parlamentariske ministerrepræsentation.

Statsretligt set er den nye lovgivningsprocedure udtryk for oprettelsen af et EF-tokammerssystem, der kan indebære begyndelsen til en ordening, hvor ministerrådet bliver et Senat, mens parlamentet bliver et Repræsentanternes Hus. Og det var ikke en sådan styring af Fællesskabets politik, som den danske befolkning tog stilling til i 1972 og 1986.«

Lektor, lic. jur. Henning Koch: De underspillede suverænitetssafgivelser. Juristen nr. 5, 1992.

Den parlamentariske kontrol gennem Markedsudvalget blev først indført, da daværende fiskeriminister Ib Frederiksen kom til at dumme sig på et Ministerrådsmøde (JPB).

67 Niels Jørgen Thøgersen, EF-Pakken nr. 1, EF-Kommissionens informationskontor i København, 14. januar 1986.

68 Det udenrigspolitiske samarbejde blev udtrykkeligt holdt uden for ændring af tiltrædelsesloven, ligesom Det europæiske Råd ikke fik overladt nogen myndighed i henhold til den danske tiltrædelseslov. Myndighed, der måtte være udøvet af Det europæiske Råd mellem 1987 og 1992 har derfor ingen gyldighed i Danmark.

I forslag til Lov om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber, fremsat den 12. marts 1986 af udenrigsministeren, (L 200), står der i bemærkningerne bl.a.:

»Ved tiltrædelsen af Den europæiske fælles Akt overdrages ikke nye beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder. Der sker derimod en række ændringer af de mere specifikke vilkår for institutionernes udøvelse af deres beføjelser. Optagelse af Den europæiske fælles Akt i § 4 sikrer derfor, at der ikke opstår tvivl om, at institutionerne også med virkning for Danmark kan udøve

de beføjelser, som er beskrevet i de grundlæggende traktater med de ændringer, som gennemføres ved Den europæiske fælles Akt.«

Til § 1.

»Det er ikke nødvendigt eller hensigtsmæssigt, at de fælles bestemmelser i Den europæiske fælles Akts afsnit I samt bestemmelserne i afsnit III om Det europæiske udenrigspolitiske Samarbejde inkorporeres i lovs form.

Henvisningen i den foreslåede nr. 11 i § 4 i tiltrædelsesloven er derfor begrænset til Akten, med undtagelse af dennes afsnit I og III.«

69 Ruth Nielsen, doktorafhandling: Arbejdsgiverens ledelsesret i EF-retlig belysning. Studier i EF-rettens integration i dansk arbejdsret. 1992.

70 »Justitsministeriets notat af 3. marts 1992, om visse statsretlige spørgsmål ved Danmarks tiltrædelse af traktaten om Den Europæiske Union, fremsendt til Markedsudvalget den 4. marts 1992 (...), indeholder i pkt. 2.3.6. en redegørelse for, om Danmarks tiltrædelse af Traktatens bestemmelser om ØMU's tredje fase kræver iagttagelse af proceduren i grundlovens § 20.

Det fremgår af notatets pkt. 2.3.6.4.3., at Justitsministeriet er mest tilbøjelig til at antage, at dansk tilslutning til unionstraktatens art. 109, stk. 3, om indgåelse af aftaler med tredjelande om monetære spørgsmål eller spørgsmål vedrørende valutakurser, forudsætter anvendelse af grundlovens § 20. Det fremgår af notatets pkt. 2.3.6.4.4., at Danmark, efter Justitsministeriets opfattelse, kun kan tilslutte sig art. 34 i protokollen om statuten for ECBS og ECB under iagttagelse af proceduren i grundlovens § 20.«

Udenrigsministeriet. Juridisk Tjeneste. Den 28. august 1996. Folketinget, Europaudvalget, alm. del. bilag 1130 den 2. september 1996.

71 EF-Kommissær Henning Christophersen, som har skrevet under på at ville overholde Romtraktaten, sagde i (Berlingske Tidende 19. maj 1992):

»Et dansk nej har overhovedet ikke været på tale i EF-Kommissionen. Med et nej melder vi os i realiteten ud af EF. Så har de 11 andre lande ikke noget at bruge os til.«

Statsminister Poul Schlüter sagde i TV-Avisen den 21. maj 1992:

»Ved et nej er vi tilbage i en position henne i hjørnet, hvor de andre træffer beslutningerne på alle de afgørende områder, og vi, ja vi står så svagt som de lande udenfor, som idag er på vej til medlemskabet«.

Ministerrådets danske generalsekretær, Niels Ersbøll, gør truslen helt konkret:

»Hvis Danmark siger nej den 2. juni, må Danmark forlade alle EFs institutioner. Det vil sige EFs Ministerråd, EF-Kommissionen, EF-Parlamentet og EF-Domstolen.

Danmark kan ikke deltage i møderne i EF eller få nogen som helst medindflydelse. Vi vil skruer tiden tilbage fra før EF-medlemskabet i 1972.«

Berlingske Tidende 15. maj 1992.

I den afsluttende TV-debat den 30. maj sætter udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen trumf på:

»Vi kommer til at forlade EF-samarbejdet, hvis det bliver et nej.«

Efter folkeafstemningen skulle Ellemann-Jensen forhandle »den danske ordning« på plads og til den britiske avis The Guardian sagde han den 9. december 1992:

»Alle ved, at uden Danmarks ratifikation, er Maastricht-Traktaten død«.

72 Steen Clausen og Peter Vesterdorf »Den nye Unionstraktat«, 1991, side 62-63

73 Francovich og Bonifaci, C-6/90 og C-9/90, Saml. I, 5357

74 Professor, lic.jur. Vagn Greve, Kriminalistisk Institut: Strafferet og politisamarbejde. Juristen nr. 5, 1992.

»Af de konkrete islæt i traktaten kan nævnes:

Rådet tillægges beføjelse til at give medlemsstaterne bøder af passende størrelse, hvis de ikke fører den rette økonomiske politik, jfr. forslaget til EF-traktatens art. 104 C pkt. 11 i.f. I den første oversættelse, som jeg så, anvendtes udtrykket »bøder«. I lovforslaget er udtrykket »pålægge en bod af passende størrelse". Ole Espersen har til Politiken den 11.2.1992 sagt, »at der må være tale om en »politisk oversættelse" på grund af den danske debat". Realiteten er, at den danske stat som sådan gennem en tilslutning til traktaten underkaster sig EFs straffekompetence. Bestemmelsen rejser interessante strafferetlige perspektiver, blandt andet om principperne for en sådan strafudmåling.« [...]

»Det er åbenbart, at der foretages en massiv overførsel til EF af en række retsområder.«

75 »Danmark vil kunne gennemføre nationale forskrifter under henvisning til traktaten for at sikre arbejdsmiljø og det ydre miljø - til trods for EF-direktiver på det pågældende område.

Denne adgang har vi ikke i dag. Nationale forskrifter til sikring af disse hensyn kan ikke gennemføres under henvisning til traktaten, og retstilstanden på området er reguleret af de gældende direktiver.

I den situation, som bygger på de nye regler, der blev formuleret i Luxembourg, påhviler det Kommissionen at bekræfte de nationale forskrifter for at hindre skjulte handelshindringer, og i givet fald kan en sag herom indbringes for Domstolen. Deri er der ikke noget nyt. En sådan adgang har altid stået åben, hvis Kommissionen eller andre medlemslande føler, at der via nationale forskrifter sker beskyttelse af national produktion.

Det nye er, at nu vil vi over for Domstolen kunne henvise til, at vi forfølger et legitimt formål, som er fastlagt i traktaten. Og vi har jo rent mel i posen og vil ikke misbruge denne adgang til skjult protektionisme.

Sammenfattende er det derfor regeringens vurdering, at Danmark på dette punkt har opnået, hvad regeringen meddelte Folketingets markedsudvalg som sit forhandlingsmål, nemlig en håndfast og juridisk sikker garanti for, at Danmark kan sikre arbejdsmiljø og det ydre miljø, samtidig med at der gennemføres afstemning med kvalificeret flertal af hensyn til det indre marked.

Til eksempel kan jeg nævne, at Kommissionen på mødet bekræftede, at Danmark under de nye regler ville have haft mulighed for at bruge nationale forskrifter i den aktuelle sag om udstødningsgas fra biler. Denne sag ville vi så

være sluppet for. Vi kunne have gennemført vore egne regler, hvis den foreslåede traktatændring havde været i kraft. Og de andre kunne have gennemført deres regler.«

Udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensens besvarelse den 10. december 1985 i Folketinget af forespørgsel fra SF og VS.

I regeringens svar til Folketinget bekræftedes miljøgarantien således:

»Udenrigsministeriet. Den 14. januar 1986. Spørgsmål 23:

Hvis direktivet om tårnkraner var blevet gennemført efter den nu foreslåede procedure, kunne Danmark da have indført nationale bestemmelser, f.eks. omkring følgende:

- kravene til mindstestørrelse på førerhuset,
- indretning af førerkabinen (ergonomi, sikkerhed m.v.),
- krav om opvarmningsordning og
- krav om beroliget stål (nødvendigt ved frostvejr).

Svar:

Ja.

Efter art. 100 A, stk. 4 ville Danmark kunne opretholde eller indføre mere vidtgående krav, som Danmark finder nødvendige af hensyn til bl.a. beskyttelsen af arbejdsmiljøet.«

76 »Domstolen finder, at på fællesskabsrettens nuværende stade har Fællesskabet ikke kompetence til at tiltræde konventionen om beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder.

Domstolen skelner mellem Fællesskabets kompetence til at tiltræde konventionen og en eventuel tiltrædelses forenelighed med den gældende fællesskabsret. Den afgivne udtalelse omhandler udelukkende Fællesskabets kompetence. Domstolen mener sig ikke i stand til at udtale sig om en tiltrædelses forenelighed, for den har ikke fået nærmere oplysninger om de påtænkte løsninger med hensyn til, hvordan man konkret forestiller sig, at Fællesskabet skal underkaste sig den Europæiske Menneskerettighedsdomstols jurisdiktion.

Hvad angår kompetencen gør Domstolen opmærksom på, at der ikke er nogen bestemmelse i traktaten, der giver institutionerne beføjelse til at vedtage bestemmelser om menneskerettigheder eller tiltræde internationale konventioner på dette område. Domstolen finder ikke, at artikel 235 i EF-traktaten er et tilstrækkeligt retsgrundlag, og at kun en ændring af traktaten kan legitimere en sådan tiltrædelse. Fællesskabets tiltrædelse af konventionen vil nemlig indebære en betydelig ændring af de gældende fællesskabsregler for beskyttelse af menneskerettighederne, i og med at det ville føre til, at Fællesskabet indgår i et bestemt institutionelt system, hvad konventionen jo er.

En sådan ændring af bestemmelserne for beskyttelse af menneskerettighederne i Fællesskabet ville i kraft af de institutionelle implikationer for Fællesskabet og medlemsstaterne have vidtrækkende konstitutionelle konsekvenser, der i kraft af deres indhold går ud over de i artikel 235 indeholdte beføjelser.

Domstolen konkluderer derfor, at på fællesskabsrettens nuværende stade har Fællesskabet ikke kompetence til at tiltræde konventionen. Derfor er

spørgsmålet om beskyttelse af menneskerettighederne i Fællesskabet et af de centrale emner på regeringskonferencen, og der er behov for en afklaring af dette spørgsmål, fordi det i dag er hovedargumentet bag de nationale forfatningsdomstoles kamp for at bevare deres autonomi og således slå en breche i fællesskabsrettens forrang.«

Domstolens udtalelse 2/94 af 28. marts 1996. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Fællesskabets tiltrædelse. Competence.

Europa-Kommissionen: Bulletin for Den Europæiske Union. 4. 1996. Side 110, afsnit 1.8.25.

77 Hjalte Rasmussen har nøje beskrevet tendenser i retning af, at art. 235's retskraft er »grænseløs«, så længe ingen EF-organer, i særdeleshed ikke EF-domstolen, autoritativt angiver, hvor de yderste grænser går. Den integrationsorienterede domstol udviser »activism-by-passivity« og han fortsætter: »If the Members of Council agree that a certain measure meets that Article's extremely vague applicability test, it may often be issued.« Det ændrer ikke ved problemstillingen omkring artiklens eventuelle grænser, at der udkræves énstemmighed i rådet for dens anvendelse. For som Hjalte Rasmussen skriver: politikere er beslutningstagere. De er ikke eksperter i statsforfatningsret.

Citatet her er fra Henning Koch: De underspillede suverænitetssafgivelser, Juristen nr. 5, 1992 og Henning Koch's note henviser til: Hjalte Rasmussen: »On Law and Policy in the European Court of Justice«, s. 409 og s. 412-413, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht 1986.

78 Professor dr. jur. Hjalte Rasmussen: Forskydninger mellem institutionerne - eller: Den institutionelle balance i EF efter MAASTRICHT. Juristen nr. 5, 1992:

»[...] at Maastricht på den ene side kan tolkes som slutstenen på en udvikling af EF over 40 år. Der er på den anden side også belæg for at opfatte den som en grundstensnedlæggelse til en ny samfundsdannelse af føderalt tilsnit.« [...]

»... jeg har mine forventninger under kontrol med hensyn til, om Domstolen en dag vil annullere en vigtig Råds- eller Kommissionsretsakt med begrundelsen, at den forbrød sig imod et eller begge principperne i art. 3 B. Det ville i hvert fald være en ny dag, som da oprandt.« [...]

»Det er imidlertid notorisk, at omfanget af EF-kompetencerne i søjle I og af de EF-relaterede kompetencer i Søjlerne II og III parallelt hermed påny er vokset kendeligt, jfr præambelen, art. 3, art J. 1, art J. 4. og art K. 1.« [...]

»Mærk endelig, at skønt art 235 ikke har fået ny ordlyd, har denne bestemmelse opnået en imponerende ny rækkevidde i og med, at unionens formål (ulig Fællesskabets) ikke blot er »økonomisk«.

79 Max Sørensen: Forfatningsmæssige problemer i forbindelse med Danmarks indtræden i De europæiske Fællesskaber. Juristen 1971, side 436.

80 Justitsministeriet: Notat om visse statsretlige spørgsmål ved Danmarks tiltrædelse af traktaten om Den Europæiske Union. Den 3. marts 1992. Trykt i tillægsbetænkning til lovforslag nr. 240 af 8. maj 1992 om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber m.v., side 240-242.

81 I Irland har den irske udenrigsminister svaret den 6. maj 1993:

»It will not be necessary to hold another Referendum in Ireland since the provisions of the Maastricht Treaty were not revised or amended. What was agreed at Edinburgh clarified certain aspects of the Treaty insofar as they relate to Denmark but did not modify the Treaty in any way. No question of ratification of changes to the Treaty therefore arises.«

82 »Es handelt sich bei den dänischen Erklärungen um Erläuterungen über die innerstaatliche Anforderungen in Dänemark für den Fall, dass in beiden Bereichen Fortentwicklungen beschlossen werden sollen, die über den mit dem Vertrag von Maastricht erreichten Stand hinausgehen würden. Solche innerstaatlichen Voraussetzungen bestehen in unterschiedlichem Masse in allen Mitgliedstaaten. Dies hat es den Partnern ermöglicht, auf die dänischen Wünsche einzugehen.« [...]

»Die Erklärung zur Unionsbürgerschaft ist also rein deskriptiv, von den Zusagen der dänischen Vertragstreue abgesehen, und wohl als Kurzdarstellung des Verhältnisses zwischen Unionsbürgerschaft und dänischer Staatsangehörigkeit für die dänische Öffentlichkeit gedacht.

Auch die »Erklärung zur Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres« beschreibt in Satz 1 und 2 zutreffend die Regelungen des Maastrichter Vertrags für die Vergemeinschaftung der Zusammenarbeit in diesem Bereichen und stellt in Satz 3 dann wieder die Regelung der dänischen Verfassung für Souveränitätsübertragungen dar. Auch diese Erklärung ist rein deskriptiv und wohl als Kurzinformation für die dänische Öffentlichkeit bestimmt.« [...]

»Die beiden 'einseitigen Erklärungen Dänemarks' haben demgemäss keine vertragsändernde Bedeutung. Es kann auch nicht angenommen werden, dass sie eventuellen künftigen Weiterentwicklungen der Europäischen Union entgegenstehen:

- die Texte drücken einen solchen Willen nicht aus (vgl. insbesondere Nr. 1 Satz 3);

- die anderen Vertragsstaaten haben zwar das gesamte Paket 'zu bestimmten von Dänemark aufgeworfenen Problemen' gebilligt, die Erklärungen aber nur zur Kenntnis genommen;

- insoweit sie durch Aufnahme in den dänischen Ratifizierungsprozess in Dänemark Bindungswirkung erhalten haben können, können sie durch entsprechende gleich- oder höherrangige Akte aufgehoben werden.«

Dr. Ingo Winkelmann: Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993. Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht. Band 25. S. 427-429.

83 »Dass es sich entweder um reine Kommentare handelt oder aber, dass die Dänen auf diesem Wege von Möglichkeiten Gebrauch machen, die ihnen zuvor schon eingeräumt worden waren, beispielsweise was den Eintritt in die dritte Phase der Wirtschafts- und Währungsunion betrifft.« Kilde som ovenstående, s. 530.

84 »Efter tiltrædelseslov § 5 kan vedkommende minister 'fastsætte bestemmelser om, at der bortses fra lovgivningens krav om indfødsret, bopæl og hjemsted i

Danmark i det omfang, dette er nødvendigt som følge af Danmarks forpligtelser efter Fællesskabernes regler om etableringsret, udveksling af tjenesteydelser og arbejdskraftens frie bevægelighed.'«

Henrik Zahle: Dansk forfatningsret 2. Regering, forvaltning og dom.
København. 1989. S. 177.
85 Dansk Politi«, nr. 1, 1997.

86 Alligevel erklærer Kammeradvokaten, at Maastricht-traktaten kun har retlig betydning i Danmark i det omfang, den er forenelig med Edinburgh-afgørelsen. »Lov nr. 281 af 28. april 1993 og den tilhørende lov om ratifikations-samtykke behandler Maastricht-Traktaten og Edinburgh-Afgørelsen som en helhed, hvorfor der ikke kan nedlægges en påstand, der alene vedrører Maastricht-Traktaten, så meget mere som den nævnte lov gør nogle betydningsfulde undtagelser fra Maastricht-Traktaten.«

Kammeradvokaten K. Hagel-Sørensen's svarskrift til Østre Landsret, den 21. juni 1993.

»Domstolene bør i særlig grad være tilbageholdende med at sætte deres vurdering i stedet for lovgivningsmagtens, når der som her er tale om en bedømmelse af abstrakte fortolkningsspørgsmål uden tilknytning til en konkret sag. Der er tale om et begreb (»i nærmere bestemt omfang«), der indeholder et betydeligt skønsmæssigt element som en retlig standard.« »Selve EU-Traktatens forpligtelser er ikke pålagt ved overladelse af nogen kompetence til Fællesskabets myndigheder, men ved at Traktaten direkte er gjort til en del af dansk ret ved ændringen af tiltrædelseslovens § 4, jf. lovens § 3, stk. 1. Der kan i det højeste være tale om, at retsakter, der herefter udstedes i medfør af EF-traktatens bestemmelser på grundlag af en ved EU-Traktaten foretaget udvidelse af Rådets kompetence, ikke kan gøres gældende over for sagsøgerne. Men retsakter, der f.eks. udstedes i medfør af traktatens 100 A som affattet ved EU-Traktaten, er - selv hvis sagsøgerne fik medhold i deres synspunkt om grundlovens § 20 - utvivlsomt lige så retskraftige, som hvis de var udstedt i medfør af artikel 100 A som affattet ved Europæisk Fælles Akt. Det samme gælder for retsakter udstedt i medfør af artikel 235 inden for det område, hvor bestemmelsens eksistensberettigelse er ubestridt af sagsøgerne. Da artikel 235 ikke er ændret ved EU-traktaten, ville en dom i overensstemmelse med påstand 3 tømme artikel 235 - og alle andre bestemmelser i traktaten - for ethvert indhold.«

Kammeradvokat K. Hagel-Sørensen, svarskrift til Østre Landsret vedrørende realiteten i Grundlovssag B-2131-96, den 30. september 1996.

87 »And yet, the period of the 1970s to the early 1980s is, in my view, as fundamental in the transformation of Europe as the 60s. In this period the Community order underwent a mutation almost as significant as that which preceded it in the previous decade. In the 1970s and early 1980s the principle of enumerated powers as a constraint on Community material jurisdiction (absent Treaty revision) substantially erodes and in practice virtually disappears. The constitutional result was that no core of sovereign state powers was left beyond the reach of the Community. Put differently, if the constitutional revolution was

celebrated in the 1960s »albeit in limited fields,« the 1970s saw the erosion of these »limits«.

As an eminent authority assesses the Community today: '(t)here simply is no nucleus of sovereignty that the Member States can invoke, as such, against the Community'«.

Weiler citerer her professor Koen Lenaerts: *Constitutionalism and the Many Faces of Federalism*, 38 A.J.Com.L. 205, 220 (1990). Se også note 157.

88 Direktivforslaget om udstationerede medarbejdere blev vedtaget af arbejds- og socialministrene den 24. september 1996 og direktivet skal træde i kraft i 1999. Værtslandets regler om ferie og mindsteløn gælder ikke ved visse monteringer m.v., hvis udstationeringen varer højst 8 dage og ikke er en byggeaktivitet. Der er bl.a. også mulighed for, at medlemsstaterne kan fravige reglerne i et vist omfang, når der er tale om udstationeringer, der varer højst en måned eller ved arbejde af ringe omfang.

89 Schengen-aftalen er opkaldt efter en by i Luxembourg, hvor man indledte et retspolitisk samarbejde mellem nogle af EFs medlemslande.

90 Betænkningerne er offentliggjort og kommenteret i bøgerne:

Jens-Peter Bonde og Fernand Herman: *Udkast til ny Unionsgrundlov*. 1994.

Jens-Peter Bonde og David Martin: *EU-Parlamentets Unionsrapport*. 1995.

91 Konklusioner fra Rådsmødet i Dublin 13.-14. december 1996. Folketingets Europaudvalg, alm. del, bil. 425. Se også note 97.

92 Grønland udtrådte af EF den 1. januar 1985 efter en folkeafstemning den 23. februar 1982. Grønland fik i stedet en særlig status som Oversøisk Land og Territorium, en såkaldt OLT-aftale. Denne aftale blev vedtaget ved en enstemmig afgørelse i Ministerrådet den 29. nov. 83.

93 Rådets resolution af 31. okt. 1994 om civil beskyttelse og KOM (96) 496.

94 »Majority voting and the Internal Market«, hedder dokumentet, som peger på en stærk britisk interesse i at se seriøst på flere flertalsafgørelser under artiklerne 63,2, 75,1 og muligvis 94.

95 Storbritannien har i et indlæg fra 23. september 1996 til regeringskonferencen krævet præcisering af, at Traktatens artikel 100 A og 130 S ikke kan omfatte skattespørgsmål.

96 Rådets resolution af 14. oktober 1996 om fastsættelse af prioriteter for samarbejdet om retlige og indre anliggender for perioden 1. juli 1996 til 30. juni 1998. EF-Tidende C 319 af 26. oktober 1996.

Fælles aktion af 15. oktober 1996 vedtaget af Rådet på grundlag af artikel K. 3 i traktaten om Den Europæiske Union om oprettelse og førelse af et register over

sagkundskab med hensyn til bekæmpelse af terrorisme for at lette samarbejdet om bekæmpelse af terrorisme mellem Den Europæiske Unions medlemsstater.

EF-Tidende, L 273 af 25. oktober 1996 og Folketingets Europaudvalget: bilag 1181 af 19. sept. 96, bilag 3 af 30. sept. 96 og bilag 6 af 1. okt. 1996.

97 Det irske formandskab: Den Europæiske Union nu og i fremtiden. Tilpasning af Den Europæiske Union til fordel for dens borgere og forberedelse af Unionen på fremtiden. En generel ramme for et udkast til revision af Traktaterne. Dublin II. Bruxelles, den 5. december 1996. Kapitel 12. Dansk udgave i Folketingets Europaudvalg, alm. del bil. 359 samme dato.

»In the light of the establishment of a new CSCE Forum for Security Cooperation, then considered that decisions to enhance the CSCS's capabilities for conflict prevention, crisis management and the peaceful settlement of disputes are of primary importance [...] Ministers considered that the CSCE should have the authority to initiate and pursue peacekeeping operations under its own responsibility.«

98 »Det udenrigspolitiske samarbejde falder uden for EF-Traktaten. Ingen af dens regler kan anvendes herpå«, skrev tidl. statsminister Jens Otto Krag i bogen: »Der var engang en folkeafstemning«, 1978.

»Udenrigspolitisk samarbejde hører ikke hjemme i EF«.
Ivar Nørgaard, 16. 3. 1972.

99 I 1997 blev det afsløret, at skiftende danske regeringer har haft kendskab til at anvende Grønland som affyringsrampe for atomvåben mod Sovjet, og at der har været atomvåben på besøgende skibe fra USA.

100 Pagten indkøres delvis med hjemmel i art. 235.

101 I en dom fra 30.04.1996, SAG C-194/94, er det blevet direkte forbudt for medlemslandene at anvende nationale bestemmelser, hvis de ikke på forhånd er meddelt til Kommissionen med henblik på Kommissionens godkendelse eller forkastelse af nationale forskrifters forenelighed med EU-Kommissionens fortolkning af EU-retten.

Dommen lyder:

»1) En bestemmelse som artikel 4 i den belgiske lov af 10. april 1990 om overvågningsvirksomhed, vagtselskaber og intern overvågningstjeneste er ikke en teknisk forskrift i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i Rådets direktiv 83/189/EØF af 28. marts 1983 om informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter, som ændret ved Rådets direktiv 88/182/EØF af 22. marts 1988, hvorimod bestemmelser som dem, der er indeholdt i den belgiske kongelige anordning af 14. maj 1991 om fastsættelsen af fremgangsmåden for godkendelse af de alarmsystemer og - centraler, der er omfattet af loven af 10. april 1990, er tekniske forskrifter, og kvalifikationen af en bestemmelse som artikel 12 i loven af 10. april 1990 afhænger af bestemmelsens retsvirkninger ifølge national ret.

2) Bestemmelserne i artikel 8 og 9 i direktiv 83/189, som ændret ved direktiv 88/182, skal fortolkes således, at borgerne kan påberåbe sig dem for en national ret, og at det påhviler denne at fastslå at anvende en national teknisk forskrift, der ikke er blevet meddelt i overensstemmelse med direktivet.

3) EF-traktatens artikel 30 ikke er til hinder for en national bestemmelse som artikel 4 i loven af 10. april 1990.

102 Nogle beslutninger kan endda kun samles op ved enstemmig beslutning i Ministerrådet. EU-Parlamentet kan under forligsproceduren nedlægge veto mod Ministerrådets vedtagelser.

103 Cassis de Dijon dommen fra 1979 fastslog, at en vare som hovedregel skal betragtes som lovlig i ethvert medlemsland, såfremt den er lovligt indført eller bragt i omsætning i et andet medlemsland.

104 Max Sørensen: Statsforfatningsret. 1969. Side 205.

105 »Man kan også tænke sig, at der indenfor det nordiske samarbejde opstår behov for en udvidelse af fællesområdet i den nævnte retning.«
Statsminister Erik Eriksen. Folketingstidende, 4. februar 1953, sp. 2020.

106 »Sammenfattende kan man herefter fastslå, at grundlovens § 20 giver tilstrækkelig hjemmel til, at der ved den i paragraffens stk. 2 foreskrevne fremgangsmåde vedtages en lov om Danmarks tilslutning til Det europæiske økonomiske Fællesskab. At en sådan tilslutning vil rejse mange nye problemer af forfatningsretlig og almen juridisk karakter, vil på den anden side være fremgået af de anførte betragtninger. Det ligger udenfor rammerne af denne artikel at forsøge en vurdering af gevinst og tab for dansk retsorden. At der både vindes og tabes, når et mindre samfund gradvis indordnes i et større, vil der næppe være uenighed om. Efter den særlige målestok, som må anlægges af enhver der tjener rettens sag, er det en positiv faktor af betydelig værdi, at retsprincipperne og den judicielle afgørelse af tvister spiller en langt mere fremtrædende rolle i de europæiske Fællesskaber end i nogen anden hidtil kendt form for organiseret internationalt samarbejde.«

Max Sørensen, Juristen. 1963. Side 85.

107 Max Sørensens responsum fra 18. januar 1971: Forfatningsretlige problemer i forbindelse med Danmarks indtræden i De europæiske Fællesskaber. Side 8:

»Ønskes det at foretage en udvidelse af Fællesskabernes virksomhedsområde eller at oprette nye organer eller tillægge de bestående organer væsentligt nye opgaver, må en anden fremgangsmåde følges, nemlig en ændring af traktaten ifølge art. 236.« [...]

»Kravet om at sådan præcisering skal fremgå af loven udelukker, at det overlades til vedkommende internationale organer selv at bestemme omfanget af deres beføjelser. Derimod ligger der ikke i grundlovsbestemmelsen nogen

kvantitativ begrænsning. Det kan altså ikke kræves, at overdragelsen kun sker i begrænset omfang, d.v.s. i ringe omfang eller på mindre væsentlige sagområder.

En undersøgelse af Rom-traktaten viser, at de fælles organers beføjelser er fastsat med tilstrækkelig bestemthed til at grundlovens krav er opfyldt. Traktaten definerer de sagområder, på hvilke beføjelserne skal kunne udøves, således som det fremgår af overskrifterne på de enkelte hovedafsnit:

Frie varebevægelser, Landbruget, Den frie bevægelighed for personer, tjenesteydelser og kapital, Fælles regler (om konkurrence, fiskale bestemmelser m.m.). Den økonomiske politik og socialpolitikken. Udenfor disse områder er Fællesskabets myndigheder ikke kompetente. Familieretlige forhold, den almindelige strafferetlige lovgivning, kulturpolitikken og skolepolitikken kan nævnes som tilfældigt valgte eksempler på sagområder, der ikke hører under Fællesskabets kompetence.«

INGEN FORORDNINGER

[...] »Eksempelvis kan nævnes, at en harmonisering af lovgivningen i henhold til art. 100 ikke kan ske ved forordning, men kun ved direktiv, det vil sige en beslutning, som vel forpligter medlemsstaterne folkeretligt, men som staterne hver for sig må omsætte til national ret i overensstemmelse med deres respektive forfatningsregler. Ligeledes kan nævnes, at Fællesskabets organer kun har meget snævre beføjelser på den økonomiske politiks område, idet disse beføjelser i hovedsagen er begrænset til at søge medlemsstaternes politik koordineret ved rådslagning og henstillinger, på enkelte punkter ved at udfærdige direktiver, men på intet punkt ved at udstede forordninger.«

»Den anvendelse, der i hidtidig praksis er gjort af art. 235, bekræfter, at artiklen har en sådan begrænset rækkevidde. Dens formål har været at muliggøre en udfyldning af de huller, der måtte vise sig at være i traktaten som følge af at man ved traktattekstens udarbejdelse har overset et eller andet praktisk problem. Det kan ikke bruges til at udvide Fællesskabets virksomhed til områder, som ikke er dækket af traktaten eller til at give Fællesskabets myndigheder væsentligt andre beføjelser end dem de har ifølge traktatens øvrige bestemmelser.

Ønskes det at foretage en udvidelse af Fællesskabernes virksomhedsområde eller at oprette nye organer eller tillægge de bestående organer væsentligt nye opgaver, må en anden fremgangsmåde følges« [...]

»Det er almindeligt anerkendt, at folkeretlige regler ikke uden videre gælder også som national ret. Det er endvidere almindeligt anerkendt, at i tilfælde af uoverensstemmelse mellem folkeret og national ret må den nationale retsregel gå forud i den interne rets anvendelse. Dette kan på den anden side ikke tjene som undskyldning for staten til ikke at opfylde sine folkeretlige forpligtelser overfor andre stater.« [...]

»En naturlig forståelse af begrebet overdragelse indebærer, at den overdragende myndighed giver afkald på at udøve den overdragne beføjelse, hvis der ikke i de konkrete omstændigheder er holdepunkter for at de internationale og de nationale instanser begge skal være kompetente (»konkurrerende kompetence«).

(Max Sørensen anvender begrebet overdragelse i stedet for grundlovens udtryk overladelse.)

»I tilfælde af tilsyneladende uforenelighed mellem en lov og en international forpligtelse fortolkes loven med forbehold af denne forpligtelse, således at uforeneligheden så vidt muligt bringes ud af verden. Kun hvis lovgivningsmagten bevidst har villet sætte sig ud over forpligtelsen, foreligger der en konflikt, som ikke kan udjævnes gennem retsanvendelsen. Danske domstole og administrative myndigheder må i så fald give den danske regel forrang.«

»Så længe konflikten ikke ønskes fremkaldt, er den imidlertid ikke til stede. At ændre grundloven for at forhindre at konflikt nogensinde opstår, er unødvendigt.«

Professor Max Sørensen: Forfatningsretlige problemer i forbindelse med Danmarks indtræden i De europæiske Fællesskaber. Juristen. 1971. Side 434-439. Her gengivet efter Folketingets Markedsudvalg, alm. del. bil. 267 af 28. november 1991.

Ifølge Max Sørensen's resposum kan bestående organer ikke tillægges væsentlige nye opgaver, uden det sker ved en traktatændring, som i Danmark skal vedtages efter § 20. Alligevel har både Råd, Kommission og EU-Parlamentet fået udvidet sine beføjelser.

»Den meget store værdi af Parlamentets arbejde har meget naturligt foranlediget medlemsstaterne til i takt med fællesskabets udbygning at udvide Parlamentets beføjelser som det skete ved traktaterne af 1970 og 1975.«

Rådsformandens tale i anledning af Europa-Parlamentets 30-årsdag, Strasbourg, den 15. september 1982.

108 »Max Sørensen antager i »Statsforfatningsret«, at »overdragelsen« af suverænitetsbeføjelserne i henhold til grundlovens § 20 kan være »total« i den forstand, at det danske organs hidtidige kompetence ophører. »Hvis man eksempelvis tænker på et lovgivningsanliggende som indførelstold, vil følgen blive, ikke blot at ældre danske lovregler på dette område må vige for det internationale organs bestemmelser, men også at en evt. senere dansk lovbestemmelse i strid hermed må være ugyldig. Forholdet kan også udtrykkes således, at der i den traditionelle retlige trinfølge er indskudt en ny kategori af retsregler, eller et nyt trin, over loven. Hjemlen hertil er grundlovens § 20«.

Der anføres imidlertid ingen nærmere argumentation til støtte for dette postulat, og udtrykket »kompetenceoverdragelse« findes ikke i grundlovens § 20. Max Sørensen's fremstilling på dette punkt svarer til fremstillingen i hans afhandling i Juristen 1963 s. 58-59, hvor det bl.a. hedder: »med udgangspunkt i det af grundloven anerkendte fænomen »overdragelse af beføjelser«, kommer man altså til et resultat, der i de praktiske tilfælde, som normalt kan tænkes at forekomme, vil være ensbetydende med, at en forordning går forud for såvel ældre som nyere lov«.

Også her er grundlovens udtryk »beføjelser [...] overlades til mellemfolkelig myndigheder« af Max Sørensen omformuleret til »overdragelse af beføjelser«.

Nu kan vel betydningerne af ordene »overlade« og »overdrage« glide over i hinanden, men i normalt sprogbrug er der en typisk forskel: »Overlader« jeg en bekendt min paraply, bør han være klar, over at jeg når som helst kan kræve den tilbage. »Overdrager« jeg ham paraplyen, er det hans og ikke min.«

Erik Siesby, Juristen, 1971.

109 Stud. Jur. nr. 5, 37. årgang, september 1972.

110 Justitsministeriet: Notat om visse statsretlige spørgsmål ved Danmarks tiltrædelse af traktaten om Den Europæiske Union.

Tillægsbetænkning over forslag nr 240 til lov om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber m.v. af 8. maj 1992, side 233.

111 Svend Auken, Folketingstidende 4/9-1972, sp.7214.

112 Justitsministeriets redegørelse for visse statsretlige spørgsmål i forbindelse med en dansk tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber fra juni 1972 argumenterede tautologisk side 94-95:

»Ifølge § 20 kan der kun overlades »beføjelser, som efter denne grundlov tilkommer rigets myndigheder«. § 2 i det fremsatte forslag til lov om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber gentager denne formulering. Det er derfor givet, at der ikke ved forslaget overlades andre beføjelser til Fællesskabernes institutioner end dem, der kan overlades efter § 20.« [...]

»I forslaget til tiltrædelseslov er omfanget af de overladte beføjelser alene angivet ved en henvisning til fællesskabstraktaterne. Der er efter Justitsministeriets opfattelse ingen tvivl om, at denne henvisning er tilstrækkelig, idet traktaterne selv indeholder en nærmere bestemmelse af beføjelsernes omfang [...]«

113 Ole Espersen og Ivar Nørgaard: Grundloven knirker. Politikens kronik 16. oktober 1989;

114 I følge advokat Steen Clausens resposum af 14. maj 1986 indebærer lovforslaget om Danmarks tiltrædelse af EF-pakken, at samtlige bestemmelser om afstemningsregler, kompetencefordeling mellem EFs institutioner og anvendelse af vetoet kan ændres, uden at det vil blive betragtet som overladelse af nye beføjelser til EF, efter grundlovens § 20. Folketinget må sikre, at der ikke kan overlades yderligere suverænitet til EFs organer end den, som blev overladt ved folkeafstemningen i 1972. Luxembourg-forligets vetoet burde indføres i lovteksten.

115 Dr. Ingo Winkelmann: Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993. Berlin 1994. Side 176.

116 Hjalte Rasmussen: Forskydningen mellem institutionerne - eller Den institutionelle balance i EF efter MAASTRICHT. Juristen nr: 5, 1992.

117 Professor, dr. jur. Henrik Zahle, Københavns Universitet, Retsvidenskabeligt Institut B: Suverænitets-overladelse: Tidspunktet for overladelsen. Juristen nr. 5, 1992.

»På to punkter er unionssamarbejdet udskudt på senere beslutning. For det første er det for Danmarks vedkommende påkrævet med en særskilt beslutning vedrørende overgangen til den Økonomiske og Monetære Union's 3. fase. Det fremgår af traktaten's art. 109 J, stk. 3, at Rådet senest den 31. december 1996 skal fastsætte datoen for 3. fases indledning, men - for at sikre en automatisk

overgang - er det yderligere bestemt i stk. 4, at 3. fase indledes den 1. januar 1999, såfremt en dato ikke er fastsat ved udgangen af 1997 [...]«

»Det andet tilfælde af forskydning i beslutningsprocessen er traktatens art. K9 vedrørende forskellige former for integreret samarbejde. Det supranationale samarbejde vedrørende bl.a. asyl-politik, indrejse, indvandring, bekæmpelse af narkotikamisbrug, civilretligt samarbejde, jfr. art. K 1, nr. 1-6, etableres ikke ved traktaten selv, men sættes i kraft helt eller delvist ved særlig afgørelse i henhold til den nævnte art. K9. Efter art. K9 kan Rådet beslutte, at det supranationale samarbejde »skal finde anvendelse på aktioner«, der henhører under områder, som er nævnt i art. K 1, nr. 1-6 [...]«.

»Men anderledes stiller det sig efter min opfattelse, når beslutningen om igangsætningen af et i og for sig supranationalt regime (nemlig henholdsvis 3. fase af den Økonomiske og Monetære Union og samarbejde i henhold til art. K 1, 1-6) forudsætter en selvstændig national beslutning, der som udenrigspolitisk beslutning i medfør af grundlovens § 19 meddeles Rådet, eventuelt efter at der i Danmark er afholdt folkeafstemning og indhentet samtykke fra Folketinget i henhold til grundlovens § 19, stk. 1. Når det foreliggende traktatkompleks med protokoller forudsætter, at disse procedurer (for 3. fase, specielt for Danmark's vedkommende) skal følges, inden disse elementer i det supranationale samarbejde kan igangsættes, forekommer det ikke muligt på nuværende tidspunkt at tale om en »overladelse« af beføjelser, eftersom det jo netop først er på et senere tidspunkt, at der (for Danmarks vedkommende) skal træffes beslutning om overladelse af beføjelser.

Beslutning om overgang til 3. fase og om anvendelse af art. K. 9 kræver til sin tid ikke blot en beslutning i den danske regering, som skal meddeles de Europæiske Fællesskaber, men tillige en forudgående behandling i Folketinget med henblik på samtykke i medfør af grundlovens § 19, stk. 1. Såvel Regering som Folketing skal i denne henseende træffe en fri politisk beslutning om, hvorledes man vil stille sig til det intensiverede europæiske samarbejde. Under disse omstændigheder kan der ikke tales om, at Regering eller Folketing tidligere (nemlig i 1992) har vedtaget en »overladelse« af beføjelser - i så fald var der jo ikke noget at tage stilling til. Men når Regering og Folketing ikke har taget stilling til overladelsen, kan der ikke (i 1992) gennemføres en folkeafstemning vedrørende lovforslaget, således at denne folkeafstemning skulle indeholde en stillingtagen til et tema, som Regering og Folketing ikke har taget stilling til. Når Regering og Folketing ikke har taget stilling til overladelsen, kan vælgerbefolkningen heller ikke tage stilling til overladelsen. Lovforslaget - og den formentlig vedtagne lov - må udgøre et fælles tema for beslutning i Regering, Folketing og vælgerbefolkning.«

»Et andet spørgsmål er, hvorledes etableringen i fremtiden af de videregående samarbejdsformer skal ske. Her følger det af det anførte, at man bør følge grundlovens § 20, såvel i forbindelse med beslutning om en overgang til 3. fase som ved etablering af samarbejde i medfør af art. K. 9. Denne anvendelse af grundlovens § 20 kan ikke foregribes ved på nuværende tidspunkt at udstrække det foreliggende lovforslag til også at dække disse kommende overladelser.«

118 9. marts 1992

SPØRGSMÅL TIL FOLKETINGETS MARKEDSUDVALG.

KAN DER EFTER GÆLDENDE EF-RET OPSTILLES NOGEN GRÆNSE FOR HVILKE RETSOMRÅDER FÆLLESSKABSRETEN («L'ACQUIS COMMUNAUTAIRE») KAN REGULERE - OG KAN DER OPSTILLES EN SÅDAN GRÆNSE EFTER DEN ÆNDRING AF FÆLLESSKABSRETEN, SOM SKER VED UNIONSTRAKTATENS IKRAFTTRÆDEN?

Begrundelse

Det fremgår af Justitsministeriets notat af 3. marts 1992, at det er vanskeligt at foretage en afgrænsning af anvendelsesområdet for traktatens artikel 235 både efter hidtil gældende EF-ret og efter Unionstraktaten.

Professor Peter Germer opgiver i Information den 14. marts 1992 nøjere at afgrænse de beføjelser, som Unionen vil besidde.

Professor Karsten Hagel Sørensen og Claus Gulmann opgiver i bogen EF-retten (1988 side 48) på samme måde at foretage en afgrænsning.

Udenrigsministeriet fandt den 14. november 1985 (bilagshæfte vedrørende markedsudvalgets behandling af fællesakten side 85) at artikel 235 var begrænset til anvendelse ved foranstaltninger, der har en vis tilknytning til det økonomiske liv. Ved Unionstraktaten er denne begrænsning bortfaldet.

Ifølge Unionstraktatens artikel B og C skal medlemsstaterne overholde og udbygge »gældende fællesskabsret«, hvilket er en dansk oversættelse af udtrykket »L'acquis Communautaire«, der efter EF-karnov side 27 skal opfattes således, at medlemsstaterne skal respektere alle eksisterende regler, således som de er eller vil blive fortolket af EF-domstolen.

Ifølge EF-domstolens udtalelse af 14. december 1991 (EØS-Dommen) bidrager EF-domstolen til virkeliggørelsen af de mål, som er opstillet i traktatens formålsbestemmelser (side 45), herunder især ved at være retsskabende (side 38) og ved at fastholde og udbygge princippet om fællesskabsrettens forrang for medlemsstaternes retssystemer og den direkte virkning af fællesskabsretten overfor borgerne og medlemsstaterne selv (side 37), samt den bindende virkning af EF-domstolens svar for de nationale domstole, som har forelagt spørgsmål for domstolen (side 47).

2.

HVILKEN GRÆNSE KAN DER OPSTILLES FOR, HVORNÅR SUVERÆNITETSBEFØJELSER »I NÆRMERE BESTEMT OMFANG« KAN OVERLADES TIL UNIONSMYNDIGHEDERNE EFTER GRUNDLOVENS § 20, OG HVORNÅR OVERLADELSEN AF SUVERÆNITETSBEFØJELSERNE BLIVER SÅ OMFATTENDE, AT DER TIL OVERLADELSEN KRÆVES ÆNDRING AF GRUNDLOVEN EFTER DENNES § 88?

Begrundelse.

Justitsministeriets notat af 4. marts 1992 foretager om dette særlige spørgsmål ikke en undersøgelse af forholdet mellem Grundlovens § 20 og § 88, men konstaterer (side 37) at beføjelserne efter gældende fællesskabsret kan beskrives som værende i nærmere bestemt omfang, hvorfor overladelsen af beføjelser kan ske efter Grundlovens § 20.

Professor Peter Germer finder (Information d. 14. marts 92), at Danmark - på trods af fællesskabsretten - må fastholde en snæver fortolkning af traktatens artikel 235 og af statsforfatningsretlige grunde er forpligtet til at fastholde denne forskel mellem gældende fællesskabsret og gældende dansk ret jf. Grundlovens § 20.

3.

HVAD ER KONSEKVENSEN AF UNIONSTRAKTATENS BESTEMMELSER OM FÆLLES UDENRIGS- OG SIKKERHEDSPOLITIK FOR DANMARKS MULIGHEDER FOR AT FØRE EGEN UDENRIGSPOLITIK VED AT TRÆDE I DIREKTE KONTAKT MED ANDRE STATER?

Begrundelse.

Claus Gulmann, John Bernhard og Tyge Lehmann finder i bogen Folkeret (1989 side 39) at suveræniteten kan opdeles i selvstyre, handleevne og handlefrihed og beskriver handleevnen med et citat fra afdøde professor Alf Ross som »evnen til at føre egen udenrigspolitik ved at træde i direkte kontakt med andre stater.«

Justitsministeriets notat af 4. marts 1992 finder ikke, at der overlades beføjelser til Unionen, fordi medlemsstaterne kun forpligtes i det omfang, de selv handler i forhold til andre stater (side 59).

Det må særligt undersøges i hvilket omfang Unionen reelt kan optræde som en selvstændig enhed i det internationale samarbejde, formandsskabets rolle og forpligtelserne for medlemsstaterne i FN og andre internationale organisationer, herunder i det nordiske samarbejde.

Det må undersøges i hvilket omfang Danmarks evne til at føre egen udenrigspolitik ved at træde i direkte kontakt med andre stater reelt begrænses, når Unionen udnytter sine traktatmæssige muligheder for at føre en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Ifølge artikel J. 4, jf. artikel B ligger det indenfor Unionens mål at iværksætte en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, en fælles forsvarspolitik og et fælles forsvar. Det må undersøges, om der kan opstilles begrænsninger for Unionens handleevne på disse områder, såfremt Unionen udnytter sin samlede traktatmæssige kompetence.

4.

HVILKEN ROLLE OG HVILKE BEFØJELSER HAR DET EUROPÆISKE RÅD, JF. ART. D OG J 8 I UNIONSTRAKTATEN, OG EFTER HVILKE AFSTEMNINGSREGLER TRÆFFES RÅDETS BESLUTNINGER?

Begrundelse.

Det Europæiske Råds rolle og funktion er ikke nærmere omtalt i Justitsministeriets notat af 4. marts 1992.

Det fremgår af artikel D, at Det Europæiske Råd fastlægger de overordnede politiske retningslinier for Unionens fremdrift og efter artikel J.8 principperne og de overordnede retningslinier for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Der er ikke i traktaten bestemmelser om afstemningsregler eller procedurer for Det Europæiske Råds funktioner. Eksisterer der aftaler eller praksis for Det Europæiske Råds funktion?

5.

KAN DANMARK EFTER GÆLDENDE EF-RET JURIDISK FASTHOLDE, AT GRÆNSEKONTROLLEN SKAL BEVARES OGSÅ EFTER 31. DECEMBER 1992, OG VIL UNIONSTRAKTATENS IKRAFTTRÆDEN BETYDE EN ÆNDRING PÅ DETTE PUNKT?

Begrundelse.

Ifølge erklæring til Traktaten om det indre marked om artikel 8 A, indebar fastsættelsen af datoen 31.12.1992 ikke nogen automatisk virkning (bilagshæfte til markedsudvalgets behandling af fællesakten side 18).

Ifølge Udenrigsministeriets svar af 14. januar 1986 (bilagshæftet side 93f) påtog Danmark sig alene en politisk forpligtelse, men ikke en juridisk forpligtelse.

Det må supplerende undersøges om Unionstraktatens ikrafttræden ændrer på dette forhold.

Det bemærkes, at Kommissionen i dagspressen har oplyst, at Kommissionen agter at indlede retsskridt mod de medlemslande, som ikke har ophævet grænsekontrollen den 31.12.1992. Der ønskes en vurdering af, om resultatet af disse retsskridt, herunder eventuelt en retssag med EF-domstolen, vil afhænge af om Unionstraktaten træder i kraft.

6.

KAN MEDLEMMER AF FOLKETINGET, MINISTRE, DANSKE TJENESTEMÆND ELLER ANDRE OFFENTLIGT ANSATTE PERSONLIGT BLIVE DRAGET TIL ANSVAR FOR DERES MEDVIRKEN TIL BESLUTNINGER, SOM MEDFØRER, AT EF-DOMSTOLEN EFTER

UNIONSTRAKTATENS ARTIKEL 171 PÅLÆGGER DANMARK AT BETALE ET BELØB ELLER TVANGSBØDE?

Begrundelse.

Justitsministeriets notat af 4. marts 1992 kommer ikke nærmere ind på spørgsmålet om, hvordan beløb, der pålægges Danmark efter artikel 171 betales, men forudsætter nærmest, at der vil blive tale om modregning.

Det rejser et i den danske statsforfatningsret ureguleret spørgsmål om, hvorvidt danske folketingsmedlemmer, som i Folketinget måtte stemme for en beslutning, som strider mod fællesskabsretten, kan drages til ansvar for deres handlinger, som har medført, at Danmark efter artikel 171 pålægges at betale et beløb eller en tvangsbøde.

Et tilsvarende spørgsmål opstår for ministre, danske tjenestemænd eller andre offentligt ansatte.

7.

I HVILKET OMFANG VIL DANSKE VIRKSOMHEDER OG LØNMOTAGERE BLIVE FORPLIGTET AF UNIONSOVERENSKOMSTER, SOM AFTALES MELLEM ARBEJDSMARKEDETS PARTER PÅ FÆLLESSKABSPLAN EFTER ARTIKEL 4, STK. 1 ELLER SOM RÅDET EFTER FÆLLES ANMODNING FRA ARBEJDSMARKEDETS PARTER TRÆFFER AFGØRELSE OM EFTER ARTIKEL 4, STK. 2.

Begrundelse.

Ifølge aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken, der som protokol er knyttet til Unionstraktaten, kan dialogen mellem arbejdsmarkedets parter på fællesskabsplan føre til overenskomstmæssige forbindelser, herunder aftaler efter artikel 4, stk. 1. Efter artikel 4, stk. 2 kan Rådet efter anmodning fra arbejdsmarkedets parter ved en afgørelse iværksætte en aftalt overenskomst.

I tilslutning til spørgsmålet ønskes følgende belyst:

1. Hvem er arbejdsmarkedets parter i Unionen, jf. artikel 3, og efter hvilke regler godkender Kommissionen en part?
2. Hvilken juridisk karakter har ministerrådets afgørelse efter artikel 4, stk. 2?
I hvilket omfang forpligtes medlemsstaterne, parter som ikke er organiserede på Unionsplan, men alene på nationalt plan, og virksomheder eller ansatte som ikke er organiserede?
3. Hvorledes er kompetenceforholdet mellem Det danske organisationssystem og Unionens forhandlingssystem.

Begrundelse.

De uddybende spørgsmål skal navnlig belyse, i hvilket omfang danske virksomheder og lønmodtagere kan blive repræsenteret af parter, som ikke er danske. Vil der eksempelvis altid være dansk deltagelse i den enkelte partsdelegation, og kan den danske repræsentant nedlægge veto?

Såfremt aftaler kan indgås uden dansk deltagelse ønskes belyst, hvilken indflydelse man har på valget af sådanne parter, og i hvilket omfang en aftale indgået af disse parter vil forpligte danske virksomheder og lønmodtagere.

8.

I HVILKET OMFANG FINDER AFTALERNE OM MENNESKERETTIGHEDER PÅ ARBEJDSMARKEDET, SÅLEDES SOM DE ER RATIFICERET AF DANMARK VED ILO-KONVENTIONERNE NR. 87, 98 og 111, ANVENDELSE INDENFOR UNIONEN?

Begrundelse.

Ifølge aftalen om social- og arbejdsmarkedspolitikken, der som protokol er knyttet til Unionstraktaten er lønforhold, organisationsret, strejkeret og ret til lockout ikke omfattet af bestemmelserne i artikel 2. Der findes ikke andre steder i aftalen nogen bestemmelse om, at disse menneskerettigheder er gældende.

9.

HVORDAN KAN MAN FORVENTE, AT DET POLITIMÆSSIGE SAMARBEJDE VIL UDVIKLE SIG DET KOMMENDE TI-ÅR?

I HVILKET OMFANG VIL UDENLANDSKE ELLER UNIONS-POLITISTYRKER FÅ ADGANG TIL AT ARRESTERE PERSONER I DE ENKELTE MEDLEMSSTATER, HERUNDER DANMARK.

I HVILKET OMFANG VIL UDENLANDSKE ELLER UNIONS-POLITISTYRKER FÅ ADGANG TIL AT ARRESTERE PERSONER OG FORETAGE ANDEN RETSHÅNDHÆVELSE I DE ENKELTE MEDLEMSSTATER, HERUNDER DANMARK?

Begrundelse.

Unionen forudsætter et øget politimæssigt samarbejde. Når grænsekontrollen fjernes, opstår der et behov for grænseoverskridende politimæssig efterforskning.

Efter Unionstraktatens erklæring om politisamarbejde i tilknytning til Unionstraktatens artikel K. 1. punkt, kan der blive tale om bistand til nationale myndigheder med ansvar for strafferetlig forfølgning og sikkerhedsspørgsmål og om samordning af undersøgelser og efterforskning.

Hvilke konkrete planer findes for udvikling af politisamarbejdet og hvilke er under udarbejdelse?

Udtalelse fra juristgruppen.

Det forekommer os uafklaret, om Grundlovens § 20 kan udstrækkes til at omfatte overladelse af beføjelser i det omfang, som er forudsat i traktaten om EF-Unionen siger en række dommere, advokater og juridiske professorer, som en reaktion på deres konstatering af Folketingets manglende vilje til at søge en nærmere og uafhængig afklaring af, om den omfattende afgivelse af suverænitet, der har indgribende virkning for Danmark, kan tiltrædes uden gennemførelse af en egentlig ændring af Grundloven.

Det giver anledning til dyb bekymring, at Regering og Folketing påtænker at indgå et forpligtende samarbejde med andre stater uden at sikre sig, at Grundloven overholdes. I særdeleshed når der ikke er givet befolkningen et reelt beslutningsgrundlag forud for folkeafstemningen.

Baggrund.

Den 9. marts opfordrede vi Folketing og Regering til hos uafhængige juridiske eksperter at undersøge spørgsmålet om Unionens omfang og Unionstraktatens forhold til Grundloven. Denne opfordring blev imidlertid ikke fulgt. Den 30. marts stillede vi 9 konkrete spørgsmål om forfatningsmæssige problemer, der var ledsaget af udførlige begrundelser.

Vi må konstatere, at det ikke er lykkedes at få problemerne belyst, hvilket fremgår af Regeringens svar på de stillede spørgsmål. (nr. 36-45 fra Folketingets Markedsudvalg).

Størstedelen af svarene består i ordrette citater af de bestemmelser, som vi bad om at få uddybet. Dette til trods for, at der i det mindste på embedsmandsplan allerede har fundet detaljerede drøftelser sted om det fremtidige operative indhold af bestemmelserne.

Den 9. april har professor, dr. jur. Henrik Zahle tilsendt Markedsudvalget en statsretlig udredning, hvori det påvises at lovforslaget var i strid med Grundlovens § 20. Zahles redegørelse konkluderer, at man ikke, uden at komme i strid med Grundloven, kan afholde folkeafstemning om en suverænitetsafgivelse, der endnu ikke er besluttet.

Som en konsekvens heraf er der i 11. time fremsat ændringsforslag til tiltrædelsesloven, hvorefter beslutninger vedrørende det retlige samarbejde og ØMUens 3. fase holdes udenfor folkeafstemningen 2. juni.

I lyset heraf er det så meget mere beklageligt, at Folketinget ikke har ønsket at konsultere eksperter for at foretage en fyldestgørende undersøgelse af de øvrige grundlovsspørgsmål.

Det vigtigste for os har ikke været spørgsmålet om ja eller nej til Unionen, men ganske simpelt ønsket om at sikre, at gældende forfatningsmæssige spilleregler overholdes, og at befolkningen får et reelt beslutningsgrundlag.

Det er navnlig beklageligt, at Folketinget ikke har søgt at præcisere rækkevidden af Grundlovens § 20, hvorefter overladelse af danske myndigheders beføjelser til mellemfolkelige myndigheder - uden grundlovsændring - alene kan ske ved lov i »nærmere bestemt omfang«.

1. Unionstraktatens bestemmelser.

Det er vores opfattelse, at den overladelse af danske myndigheders beføjelser til Unionsmyndighederne, som sker ved Unionstraktaten, går ud over ordlyden af Grundlovens § 20, idet der ikke er tale om overladelse af beføjelser, der kan beskrives i nærmere bestemt omfang. Det skyldes især, at det nærmere omfang ikke præcist er beskrevet i traktaten, men overladt til Unionsmyndighedernes afgørelse.

2. EF-rettens udvikling siden 1972.

Det er endvidere vores opfattelse, at den overladelse af beføjelser, som allerede har fundet sted, som følge af EF-myndighedernes anvendelse af Romtraktatens artikel 235 og EF-domstolens fortolkning af EF-rettens omfang, klart ligger uden for forudsætningerne og grundlaget for folkeafstemningerne i 1972 og 1986. Det er sket uden væsentlige indsigelser fra Den Danske Regerings eller Folketingets side.

I forhold til danske vælgere forekommer det os imidlertid særdeles tvivlsomt, om den nu foreslåede overladelse af danske myndigheders beføjelser, der omfatter såvel en anerkendelse af EF-myndighedernes udvidelse af deres beføjelser siden 1972, som Unionstraktatens overladelse af nye beføjelser, grundlovs-mæssigt kan ske uden at følge den fremgangsmåde, der i Grundlovens § 88 er foreskrevet for grundlovsændringer.

Dette opfatter vi ikke som »juristeri«, men derimod som udtryk for Grundlovens krav om reel folkelig deltagelse, når grundlæggende forfatningsmæssige spilleregler skal ændres (Grundlovens § 88).

Henvendelse vedrørende denne pressemeddelelse kan ske til professor, dr. jur. Eva Smith.«

»Under henvisning til at Folketingets Formand ved skrivelse af 3/5 1993 har meddelt mig, at ovennævnte opfordring er fremsendt til Markedsudvalget og de politiske partier, skal jeg herved tillade mig at forespørge, om jeg kan forvente svar på de stillede spørgsmål, senest mandag, og gerne pr. telefax.

Jeg kan endvidere oplyse, at jeg (uopfordret) har modtaget nogle underskriftsskemaer, hvor indtil nu 96 mennesker (på meget få dage) har støttet vores opfordring, ligesom jeg har modtaget et utal af telefoniske henvendelser fra

borgere, der har udtrykt stor bekymring især m.h.t. spørgsmålet om unionsrettens eventuelle forrang i.f.t. grundloven.

Det er efter min mening meget vigtigt, at især dette spørgsmål afklares inden afstemningen på tirsdag, og da det må formodes, at et så vigtigt spørgsmål må have været drøftet, anmoder jeg om at svaret fremsendes til mig straks.

Med venlig hilsen
(sign.) Hanne Reumert
advokat.«

»Under henvisning til telefax af 14. maj 1993 kan jeg oplyse, at der ikke kan forventes et svar senest i dag fra Markedsudvalget.

Med venlig hilsen
Jens Rubenhagen,
sekr. f. Markedsudvalget.
17. maj 1993.«

Folketinget, Markedsudvalget, alm.del bilag 409 af 17. maj 1993.

119 »In sieben Mitgliedstaaten (in Frankreich, Irland, Spanien, Portugal vor, in Luxembourg, Italien, Belgien nach Ratifizierung) war eine Anpassung der nationalen Verfassung erforderlich. Drei Mitgliedstaaten (Frankreich, Irland, Dänemark) führten eine Volksabstimmung durch (Dänemark sogar zwei). Sechs Mitgliedstaaten schliesslich mussten vor Ratifizierung die mit dem Vertrag aufgeworfenen Rechts- und Verfassungsfragen gerichtlich oder in Form von Rechtsgutachten durch die hierfür vorgesehenen Gerichts- bzw. Staatsorgane klären lassen (Luxembourg, Frankreich, Belgien, Niederlande, Spanien, Grossbritannien). Während die skizzierten Gemeinsamkeiten die rechthlichen und politischen Implikationen verdeutlichen, die die Umsetzung des Vertragswerks in nahezu allen Mitgliedstaaten mit sich brachte, ist besonders der zuletzt genannte Aspekt aus deutscher Verfassungsperspektive bemerkenswert. Er zeigt, dass in nahezu der Hälfte aller Partnerstaaten die gesetzgebenden Körperschaften vor Abschluss der Ratifizierung über Rechtsgutachten von hoher Autorität zur Inkorporierung des Vertragswerks in das jeweilige nationale Rechtssystem verfügten.«

Dr. Ingo Winkelmann: Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993. Berlin 1994. S. 17.

120 Statens offentliga utredningar 1993:14. EG och våra grundlagar.

121 »Bundesverfassungsgericht fastslår herved bl.a., at Unionen er et »Staatenverband«, hvis medlemmer er fuldt suveræne stater, som til enhver tid ensidigt kan melde sig ud af Unionen, og at den tyske forfatning under de bestående tingenes tilstand kun tillader Tyskland at deltage i et statsforbund. Staatenverband er et andet ord end Staatenbund (statsforbund); og et helt andet begreb end Bundesstaat (forbundsstat). Det er bemærkelsesværdigt, at

Bundesverfassungsgericht selv opfandt ordet Staatenverband til lejligheden, idet det ikke eksisterede på tysk, førend dommen blev afsagt. Man kan naturligvis kun gisne om, hvorfor dommerne i Bundesverfassungsgericht i Karlsruhe valgte at opfinde et nyt koncept i stedet for at benytte sig af allerede kendte, rimeligt veldefinerede termer som forbundsstat og statsforbund. Den mest nærliggende tese er formentlig, at man dermed kunne undgå at tage stilling til, om Unionen er det ene eller det andet; om den er mere eller mindre det ene eller mere eller mindre det andet. Så Karlsruhe-dommerne fulgte således samme metode som mange andre kommentatorer: Man valgte at kalde EUs retsorden for »helt sin egen«. Hermed overlod man til andre at diskutere, hvad Unionen er/er mest.«
Hjalte Rasmussen: EU-ret og institutioner i kontekst. 1994 s. 152.

122 »Eine 'vom Volk ausgehende Legitimation und Einflussnahme auch innerhalb des Staatenverbundes' sieht das Gericht nur dann gesichert, wenn Verfahrenstransparenz, der Verbleib von Aufgaben und Befugnissen substantiellen Gewichts beim Deutschen Bundestag sowie eine hinreichende Bestimmbarkeit des zu transformierenden Integrationsprogrammes gegeben sind.«
Winkelmann: Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993. Berlin 1994. S. 43.

123 Folketingets Europaudvalg den 30. august 1996, Alm. del bilag 1125.

124 Hjalte Rasmussen: Folkestyre, Grundlov og Højesteret. S. 55

125 »Med hensyn til paragraf 20 ville det enkleste være at stryge ordene »I nærmere bestemt omfang« i paragraf 20 stk. 1 mod til gengæld at opstramme proceduren for overdragelse af suverænitet. I så fald ville paragraf 20 stk. 1 blot komme til at lyde: »De beføjelser, som efter denne grundlov tilkommer rigets myndigheder, kan ved lov overlades til mellemfolkelige myndigheder, der er oprettet ved gensidig overenskomst med andre stater til fremme af mellemfolkelig retsorden og samarbejde.« Den nuværende paragraf 20, stk. 2 skulle så erstattes af en bestemmelse, hvorefter love om overdragelse af suverænitet skulle vedtages efter samme regler som ændringer af grundloven, d.v.s. først vedtages af Folketinget, dernæst af et nyvalgt Folketing og siden bekræftes af et flertal på mindst 40 pct. af de stemmeberettigede ved en folkeafstemning. Derved ville ethvert spørgsmål om overdragelse af suverænitet blive afgjort ved en slags mini-grundlovsændring.«

Folketingets formand Erling Olsen, Politiken 24. august 1996.

126 »Det er med andre ord grundlovens kompetenceordning der ændres gennem § 20, hvorimod de grundlovsfæstede materielle betingelser for, eller begrænsninger i, kompetencernes udøvelse ikke kan fraviges.«
Max Sørensen: Statsforfatningsret. 1969. Side 307.

127 Max Sørensen: Statsforfatningsret. 1969. Side 309.

128 Peter Germer. Statsforfatningsret II. 1989. Side 41.

129 EU-Kommisisonens formand har dog indført forudgående censur for det danske medlem af EU-Kommissionen, Ritt Bjerregaard, som reelt har fået forbud mod at udsende sin dagbog. EU-Kommisisonen truer også sine embedsmænd med afskedigelse, hvis de benytter den ytringsfrihed, der i Danmark er beskyttet af Grundloven. Den mest højtstående svenske embedsmand, Magnus Lemmel er blevet truet med firing for kritiske udtalelser om Kommissionens administration. Bernard Connolly er fyret for at udgive en bog. Connolly var en EU-kritisk embedsmand med ansvar for valutasamarbejdet i EF og advarede offentligt imod Den Økonomisk- Monetære Union

130 EU-Kommissionen: SEC (90) 2589.

131 § 20 henviser til Grundlovens regler om folkeafstemning; disse regler findes i § 42. Det fremgår heraf, at forudsætningen for at et lovforslag kan forkastes er at (1) at der er et flertal af Nej-stemmer, (2) at dette flertal udgør mindst 30 % af de stemmeberettigede.

132 Alf Ross, Statsforfatningsret I (3. udgave 1980) side 407.

133 Sagsøgerne har i stævning af 17. maj 1993 formuleret følgende påstande:

Sagsøgte tilpligtes at anerkende

1. at lov nr. 281 om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber af 28. april 1993, § 1, pkt. 12 er i strid med Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1953,

2. at sagsøgte er uberettiget til på Danmarks vegne at ratificere Traktat om den Europæiske Union af 7. februar 1992.

3. at de forpligtelser der følger af Traktat om den Europæiske Union og af de retsakter der udfærdiges på grundlag af traktaten, ikke har gyldighed over for sagsøgerne.

Det fremgår af kapitel 30, at Kammeradvokaten på baggrund af henvisningen (i påstand 1) til tiltrædelsesloven af 1993, har forsøgt at holde hele forhistorien – forud for Maastricht-traktaten – uden for sagen. Dette kan sagsøgerne selvsagt ikke acceptere, eftersom hele grundlaget for sagen er skabt i den forudgående periode.

Da Kammeradvokaten har fastholdt sin opfattelse, har sagsøgerne i processkrift af 24. januar 1997 præciseret påstand 1, således at den nu har følgende udformning:

»Sagsøgte tilpligtes at anerkende, at den overladelse af danske myndigheders kompetence der er en følge af lov nr. 447 af 11. oktober 1972 om Danmarks tiltrædelse af de Europæiske Fællesskaber paragraf 2, jvf. paragraf 4, med det samlede indhold loven har efter ikrafttrædelsen af lov nr 281 af 28 april 1993, er i strid med Danmarks riges Grundlov af 5. juni 1953.«

Det er herefter umisforståeligt også for Kammeradvokaten, at retssagen drejer sig om den samlede suverænitetssafgivelse.

134 Dommen er trykt i Ugeskrift for Retsvæsen 1972 side 903.

135 Ugeskrift for Retsvæsen 1973 side 694.

136 Landsrettens og Højesterets domme er trykt i Ugeskrift for Retsvæsen 1996 side 1300.

137 Jf. Europa-Parlamentets publikation, Forholdet mellem Fællesskabsretten, folkeretten og medlemsstaternes forfatningsret, Serien Retlige anliggender W-6, februar 1996, der indeholder en gennemgang af samtlige medlemsstaters forfatningsordninger i forhold til EU.

138 Dommens hovedpunkter («Leitsätze») er sålydende:

(1) Art. 23 i grundloven kan kun anvendes i et omfang, så det uantastelige demokratiprincip ikke krænkes.

(2) Demokratiprincippet hindrer ikke Tyskland i at være medlem i et overnationalt organiseret mellemstatsligt fællesskab, forudsat at den fra folket udgående legitimation og indflydelse også sikres i statsforbundet.

(3 a) Hvis et forbund af demokratiske stater har fået overdraget højhedsopgaver og -beføjelser, er det i første række 'statsfolkene' i medlemsstaterne, der skal legitimere dette demokratisk i de nationale parlamenter ved en tilbagekobling af de europæiske institutioners og organers handlinger til parlamenterne; i forhold til de europæiske nationers sammenvoksen indenfor den europæiske unions institutioner skal der ske en formidling af demokratisk legitimation gennem et europæisk parlament valgt af borgerne i medlemsstaterne.

(3 b) Det afgørende er, at det demokratiske grundlag for unionen udvikles i takt med integrationen og at der også i en videre integration fortsat bevares et levende demokrati i medlemsstaterne.

(4) Udvidelsen af det europæiske fællesskabs opgaver og beføjelser begrænses af demokratiprincippet. Det tyske forbundsparlament skal beholde opgaver og beføjelser af substantiel vægt.

(5) Art. 38 vil blive krænket, hvis en lov åbner for EF-ret med umiddelbar gyldighed, der ikke er tilstrækkeligt fastlagt og bestemt i de overgivne rettigheder og i integrationsprogrammet. Senere væsentlige ændringer af integrationsprogrammet og de overdragne beføjelser er ikke dækket af denne tiltrædelseslov.

Forbundsforfatningsdomstolen vil efterprøve om EF's retsakter holder sig indenfor de overførte højhedsrettigheder eller går ud over dem.

(6) Ved fortolkningen af beføjelsesnormer skal der lægges vægt på at unionsaftalen grundlæggende skelner mellem indrømmede, begrænsede højhedsbeføjelser på den ene side, og traktatændringer på den anden side. Derfor kan der ikke ved fortolkning ske udvidelse af traktaten, og en sådan udvidende fortolkning er ikke bindende for Tyskland.

(7) Retsakter fra en statsmagt, der i et overnationalt fællesskab er udsondret fra den nationalstatslige magt berører dem der har grundrettigheder i Tyskland.

Forbundsforfatningsdomstolen prøver anvendeligheden af den afledte fællesskabsret i Tyskland i et »Kooperationsfællesskab« med den Europæiske Domstol.

(8) Unionsaftalen grundlægger et statsforbund henimod en stadig snævrere union af de - statsligt organiserede folk - i Europa, men ikke en stat, der hviler på et europæisk 'statsfolk'.

(9 a) Art. F afsnit 3 i Maastricht giver ikke unionen magt til selv at skaffe sig finansmidler til sine opgaver og

(9 b) Artikel L i Maastricht udelukker kun sådanne forskrifter i traktaten fra Europadomstolen jurisdiktion, som ikke har gennemslagsvirkning for bærerne af grundrettigheder i medlemsstaterne dvs. at alle retsakter, der skal have gyldighed for borgerne skal kunne prøves for domstolen.

(9 c) Tyskland underkaster sig ikke med ratifikationen en uoverskuelig, i sit eget forløb ikke mere styrbar »automatik« til en valutaunion. Aftalen åbner vejen for en skridtvis videre integration af et europæisk retsfællesskab, som i hvert eneste skridt enten skal være klart forudbestemt og tiltrådt parlamentarisk eller afhængigt af et videre, parlamentarisk påvirket, samtykke til forbundsregeringen.

139 Ved kendelse afsagt 5. november 1996 har landsretten nægtet at følge sagsøgernes krav om fremlæggelse af en række dokumenter der belyser anvendelsen af artikel 235, jf. nærmere kapitel 29 og 31. Denne nægtelse er efter sagsøgernes opfattelse i strid med de rettigheder sagsøgerne har efter artikel 6 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Sagsøgerne forfølger derfor denne del af sagen gennem et særskilt søgsmål; dette er nødvendigt for at sagen senere kan indbringes for Menneskerettighedsdomstolen, jf. kapitel 31.

140 Dette fremgår af Højesterets dom, Ugeskrift for Retsvæsen 1996 side 1300:

»Appellanterne har yderligere gjort gældende, at en afvisning af sagen vil være i strid med deres ret til domstolsprøvelse efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions art. 6, stk. 1. Indstævnte har bestridt, at denne bestemmelse vedrører et søgsmål som det foreliggende«.

Det fremgår af Højesterets dom at appellanternes anbringende om artikel 6 hverken blev tiltrådt eller forkastet; sagen blev afgjort uden nogen stillingtagen til artikel 6, eftersom prøvelsesretten antages at følge af almindelige danske retsplejeregler, i kombination med Højesterets - udvidende - tydning af retsbegrebet. Men Højesterets anerkendelse af sagsøgernes ret taler stærkt for at retten er omfattet af artikel 6.

141 Hjalte Rasmussen, Folkestyre, Grundlov og Højesteret. (1996) Christian Ejlers' forlag.

142 Således Hjalte Rasmussen i Danmarks Radios Orientering 21. oktober 1996. Båndafskrift fremlagt i sagen som bilag 42.

143 Der er tale om en meget kortfattet sammenskrivning af et omfattende procesmateriale. Læsere der ønsker et mere detaljeret overblik henvises til at studere dokumenterne i grundlovssagen på internettet på adressen: www.inform.dk/grundlov/KRARUP/ eller anskaffe Grundlovskomiteéns materialesamling.

144 Dette fremhæves af Max Sørensen, Statsforfatningsret (2. udgave 1973) side 312:

»På den anden side vil det være betænkeligt at opgive det nævnte krav fuldstændigt. Det ville indebære mulighed for, at det danske forfatningssystemes fundamentale karakter gradvis ændredes gennem en vidtstrakt anvendelse af § 20. Det ville f.eks. på det nuværende forfatningsretlige udviklingstrin være betænkeligt, om den retsbeskyttelse af individet over for statsmagten som ligger i Grundlovens regler og principper om domstolenes kompetence, kunne afsvækkes eller undermineres ved at kompetencerne blev overført til internationale organer, som ikke frembød de samme garantier for uafhængighed og upartiskhed.

Sammenfattende må det fastholdes, at der ikke i grl. § 20 kan indfortolkes noget klart og sikkert krav om strukturel kongruens, men at overdragelse af beføjelser efter denne paragraf dog ikke bør kunne benyttes til at etablere en ny kompetenceordning som på fundamentale punkter afviger fra de krav, som Grundloven stiller i henseende til retssikkerhed og demokratisk legitimation.«

Disse synspunkter får tilslutning fra Zahle, Dansk Forfatningsret 2, (2. udgave, 1996) side 324 f.

145 Maastricht-traktaten:

Artikel 138 A

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

Artikel 138 B

I det i denne traktat anførte omfang deltager Europa-Parlamentet i vedtagelse af fællesskabsretsakter, idet det udøver sine beføjelser i henhold til de i artikel 189 B og 189 C fastlagte fremgangsmåder samt afgiver samstemmende udtalelser eller rådgivende udtalelser.

Europa-Parlamentet kan med et flertal af medlemmernes stemmer anmode Kommissionen om at fremsætte passende forslag om spørgsmål, som efter dets opfattelse kræver udarbejdelse af en fællesskabsretsakt til gennemførelse af denne traktat.

Artikel 138 C

Under udførelsen af sine opgaver kan Europa-Parlamentet efter anmodning fra en fjerdedel af sine medlemmer nedsætte et midlertidigt undersøgelsesudvalg, der, uden at de beføjelser, som denne traktat har tillagt andre institutioner eller organer, derved berøres, skal undersøge påstande om overtrædelser eller om fejl eller forsømmelser i forbindelse med gennemførelsen af fællesskabsretten, medmindre de påståede forhold er under retslig behandling, i hvilket tilfælde denne retslige behandling først skal afsluttes.

Det midlertidige undersøgelsesudvalg ophører med at bestå, når det afgiver sin beretning.

De nærmere vilkår for udøvelse af undersøgelsesbeføjelsen fastlægges efter fælles overenskomst mellem Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen.

Artikel 138 D

Enhver unionsborger samt enhver fysisk eller juridisk person med bopæl eller hjemsted i en medlemsstat er berettiget til på egen hånd eller i samvirke med andre borgere eller personer at indgive andragender til Europa-Parlamentet om forhold, der henhører under områder, som Fællesskabet beskæftiger sig med, og som vedrører den pågældende direkte.

146 Dette beskrives i hans bog, Den sidste Danmarkshistorie (1996) i kapitlet om EU, hvor den parlamentariske kontrol beskrives som helt utilstrækkelig.

147 Europa-Udv., 10. juni 1996, bilag 43.

148 Under sagen er fremlagt en række skrifter til dokumentation, nemlig:

Note fra Rådets juridiske tjeneste af 3. maj 1995 med bilag.

Meddelelse til Europaudvalgets medlemmer af 22. juni 1995.

Spørgsmål og svar i EU-Parlamentet, juli 1995.

Spørgsmål og svar i EU-Parlamentet, 19. september 1995 (Kommissionen).

Spørgsmål og svar i EU-Parlamentet, 20. september 1995 (Rådet).

Adfærdskodeks for offentliggørelse af Rådets protokoller og erklæringer af 2. oktober 1995.

Udenrigsministerens svar til Europaudvalget af 6. oktober 1995.

Udenrigsministerens meddelelse af 10. november 1995 om iværksættelse af adfærdskodeks af 2. oktober 1995.

Udenrigsministeriets besvarelse af spørgsmål fra Folketingets Europaudvalg, 7. februar 1996.

Udenrigsministeriets besvarelse af spørgsmål fra Folketingets Europaudvalg, 4. marts 1996.

149 EU-juristen Peter Gjørtler har i en artikel om Grundlovssagen i 'Lov og Ret' december 1996 kritiseret betegnelsen »gummiparagraf«. Denne kritik er han ene om. Alle andre sagkyndige er enige i karakteristikken. Gennemgangen i dette kapitel vil antagelig overbevise også Gjørtler om at karakteristikken er ganske dækkende. Derimod har Gjørtler ret i at artikel 235 - som den blev præsenteret ved den danske tiltrædelse i 1972 - indeholdt faste og klare grænser. Men den senere brug overskrider disse grænser.

150 Således Zahle, Dansk Forfatningsret 2, (2. udgave 1996) side 323. På linie hermed er Max Sørensen, Statsforfatningsret (2. udgave 1973) side 313.

Tilsvarende angivelser findes i udenrigs og økonomiministerens svar på spørgsmål 31, jf. bilag til betænkningen over lovforslag nr. 157 1971/72.

151 EF-institutionernes virksomhed siges netop at være undergivet »et strengt legalitetsprincip«, fremhæves det i den citerede redegørelse. Redegørelsen er senest trykt i Markedsudvalgets bilagssamling, udsendt 17. marts 1992 og optrykt

i tillægsbetænkning til lovforslag nr. 240, bilag 1 side 165. En tilsvarende forståelse af artikel 235 gøres gældende af Peter Gjørtler i Lov og Ret december 1996.

152 Det samlede materiale er trykt i Markedsudvalgets bilagssamling til Tillægsbetænkning af 8. maj 1992 til lovforslag nr. 240 (tiltrædelse af Maastricht-traktaten).

153 Anførte sted side 217, 1. spalte. Den samme tydning ligger til grund for Peter Gjørtlers ovf. i note 149 nævnte artikel.

154 Det fremgår af Unionstraktatens artikel G, at »Det Europæiske Økonomiske Fællesskab« ændres til »Det Økonomiske Fællesskab«. Desuden ændres artikel 2 og 3 i udvidende retning; og da det - som det fremgår af teksten - har været lagt til grund at artikel 235 afgrænses med henvisning til disse artikler, er der tale om en - ubestemt - udvidelse af kompetencen efter artikel 235. I Justitsministeriets notat af 3. marts 1992, der er citeret i de tidligere noter, nævnes det side 218, at »[...] ændringerne i art. 1-3 [...] (vil) kunne tænkes at bevirke en vis udvidelse af EFs beføjelser. Dette skal også ses i sammenhæng med disse bestemmelsers betydning for afgrænsningen af området for udviklingsklausulen i EF-Traktatens art. 235 [...]« (udhævet her). Desuden nævner Justitsministeriet, at »Selvom ordlyden af art. 235 ikke ændres ved den nye Traktat, må den omstændighed, at art. 235 henviser til Fællesskabets mål og Fællesmarkedets rammer, give anledning til at overveje, om art. 235 stadig opfylder betingelsen om kun at overlade beføjelser »i nærmere bestemt omfang«, idet disse mål og rammer som nævnt er ændret.«

Justitsministeriets konklusion - der ligger til grund for folketingsbehandlingen - formuleres bilag 4 side 219, 1. spalte:

»Den omstændighed, at der, også efter den nye udformning af bestemmelserne i art. 1-3, jf. art. 235, består en ikke ubetydelig fortolkningstvivl om rækkevidden af bestemmelserne, udelukker ikke anvendelsen af Grundlovens § 20« (udhævet her).

155 Dette er udførligt dokumenteret i Hjalte Rasmussens skrifter, særlig afhandlingen *On Law and Policy in the European Court of Justice* (1986), samt *EF-Domstolen og EF-retlig innovation, Retfærd*, nr. 46 (1989), lærebogen, *EU-ret i Kontekst*, 2. udgave (1995), samt den tidligere citerede bog om Grundlovssagen, *Folkestyre, Grundlov og Højesteret* (1996).

156 Jf. den i forrige note nævnte bog om Grundlovssagen.

157 I afhandlingen, *Limits to Growth? On the Law and Politics of the European Union's Jurisdictional Limits* (1996).

158 Tilsvarende karakteristik er givet af Koen Lenaerts (professor ved Universitetet i Leuven og EF-dommer ved Domstolen i 1. instans) i afhandlingen, *Constitutionalism and the Many Faces of Federalism* i *The American journal of Comparative Law*, 1990 s. 220.

159 Denne begrænsning - forbudet mod »kompetence til kompetence« er fremhævet flere gange i tiltrædelseslovens forarbejder.

160 Der henvises til Kammeradvokatens svarskrift af 30 september 1996 side 9.

161 EU-rettens forrang er udførligt behandlet i bogens forudgående kapitler, særlig kapitel 7 ff.

162 De juridiske ræsonnementer omkring artikel 235 er behandlet i indledningen til kapitel 29.

163 Sagsøgernes påstande fremgår af stævning af 17. maj 1993. De lyder som følger:

Sagsøgte tilpligtes at anerkende

1. at lov nr. 281 om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber af 28. april 1993, § 1, pkt. 12 er i strid med Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1953,

2. at sagsøgte er uberettiget til på Danmarks vegne at ratificere Traktat om den Europæiske Union af 7. februar 1992.

3. at de forpligtelser der følger af Traktat om den Europæiske Union og af de retsakter der udfærdiges på grundlag af traktaten, ikke har gyldighed over for sagsøgerne.

Det er korrekt, at sagen direkte refererer til godkendelsen af Maastricht-traktaten (lov nr. 281 om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber af 28. april 1993, § 1, pkt. 12). Men det er tilsvarende klart, at dette ikke giver mening, hvis ikke det grundlag, der forelå forud for Maastricht, inddrages under sagen.

Det fremgår af det følgende at sagsøgerne - om nødvendigt - vil præcisere dette.

164 Bilag N er Udenrigsøkonomiministerens svar på spørgsmål 31, jf. Mærkedsudvalgets betænkning over lovforslag 157 1971/72. Svaret er gengivet i kapitel 29.

165 Denne provokation fremkommer i følgende sammenhæng (Replik af 19. december 1996 side 35-36):

Sagsøgerne er af den opfattelse at gældende Fællesskabsret (acquis communautaire) i dag indebærer, at der ikke findes rets- eller politikområder (»sagsområder eller emneområder«, jf. bilag N), der ikke er underkastet eller kan underkastes EU-retlige krav; dette gælder hvad enten disse områder bestemmes på grundlag af sædvanlig juridisk fagsystematik, eller med udgangspunkt i ministeriernes resortfordeling.

Sagsøgte opfordres (10) til at bekræfte denne opfattelse eller - i benægtende fald - til at oplyse hvilke retsområder der ikke berøres - og kan berøres - af EU-retlig kompetence i medfør af gældende Fællesskabsret (acquis communautaire).

166 Private borgere kan kun i meget sjældne tilfælde indbringe retsspørgsmål for EF-domstolen, nemlig i de tilfælde der nævnes i artikel 173 og 175. Langt de fleste vigtige domsafgørelser angår sager der rejses af medlemsstaterne eller af EUs egne institutioner og sager der forelægges af de nationale domstole. Gennem sin indsigelse forsøger Kammeradvokaten at holde størsteparten af »acquis communautaire« uden for sagen.

167 Noten fra marts 1980 er det eneste kendte eksempel på at den danske regering har omtalt Grundlovsproblemerne i forhold til EF. I noten, bilag Q, oplyses det punkt 2), at Rådet i tidsrummet 1. januar 1973 - 1. januar 1980 har vedtaget retsakter på basis af artikel 235 i ca. 150 tilfælde. I forhold til Grundlovens § 20 skelner noten mellem to kategorier af retsakter, idet (1) en række retsakter accepteres som forenelige med § 20, mens (2) en række andre vedtagelser »ikke efter en naturlig forståelse af artikel 235 kan siges at opfylde de betingelser, som er indeholdt i bestemmelsen«. I den første kategori rubricerer noten retsakter inden for områder som energi, forskning, miljø og sociale spørgsmål; sagsøgerne er af den opfattelse at også de 4 nævnte retsområder falder uden for den dagældende artikel 3 (og kapiteloverskrifterne) og dermed såvel artikel 235 som Grundlovens § 20; men dette omtales ikke i noten. Til kategori (2) hører ifølge noten »for eksempel generelt samarbejde inden for undervisning, sundhed, den fri bevægelighed af personer uden tilknytning til det økonomiske liv samt fredning«.

Det sidste - fredning - modsiges af det faktum at den danske regering året inden havde tiltrådt EFs fuglebeskyttelsesdirektiv af 2. april 1979 (79/409 EØF). Sagsøgerne har fra EUs Ministerråd (ikke fra regeringen eller Kammeradvokaten) modtaget en dansk erklæring knyttet til rådsbeslutningen. Heri understreger regeringen et forbehold over for artikel 235; det fremhæves at direktivet ikke må skabe »præcedens« på området. Men 2 år senere medvirkede regeringen - uden det fjerneste forbehold - til at godkende den - meget vidtgående konvention om migrerende dyrearter (82/461 EØF).

Der er ikke fremlagt eksempler på retsakter der er »standset« fra dansk side. Der er derimod eksempler på det modsatte.

168 Det spørgsmål der besvares af Domstolen i udtalelsen af 28. marts 1996 drejer sig om hvorvidt den nugældende Traktat indeholder hjemmel til at Fællesskabet som sådant kan tiltræde konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder.

Som situationen er i dag, er EUs institutioner ikke - i modsætning til medlemsstaterne - underkastet konventionens krav. Til gengæld har EF-Domstolen gennem årene udviklet en selvstændig fællesskabsretlig grundrettighedsbeskyttelse som en integreret bestanddel af Fællesskabsretten. Konsekvensen heraf er at EF-Domstolen træffer den endelige afgørelse i alle spørgsmål om EU-menneskerettigheder, uden censur fra Menneskerettighedsdomstolen i Strasbourg. Dette fremgår af Louise Nan Rasmussen og Søren Schönbergs bog, EU-menneskeret - en udfordring til dansk ret (1993), side 250, hvor det anføres at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har accepteret at det »alene er EF-Domstolen, som varetager menneskerettighedsbeskyttelsen, når der er tale om EU-retlige regler«. - Hvis EU

tiltrådte EMRK, ville dette privilegium for EF-domstolen være bragt til ophør. Dette er en fuldt tilstrækkelig forklaring på domstolens holdning til spørgsmålet.

169 EF-ret, seneste udgave; EU-ret (1995). Medforfatteren er den danske dommer ved EF-Domstolen Claus Gulmann.

170 Dette punkt behandles i det følgende. Den første kendelse landsretten afsagde i sagen, 5. november 1996, kunne ikke kæres.

171 Dette følger særlig af artikel 235 i kombination med EF-Domstolens judicielle aktivisme, jf. Hjalte Rasmussen, Folkestyre, Grundlov og Højesteret (1996) side 100, og J. H. H. Weiler, Limits to Growth? On the Law and Politics of the European Union's Jurisdictional Limits (1996).

STIKORDSREGISTER

acquis communautaire 87-89,185, 186,187,194-199, 270, 281
adfærdskodeks 280
AETR 54
Andersen, K.B. 68
arbejdsmarkedspolitik 85, 86, 102, 260, 264, 271
asylpolitik 269
Atlantpagten 42
Auken, Svend 80
Bangemann, Martin 135
Belgien 137
beskæftigelse 116
beslutningsmetoder 175
beslutningsret 144
Bjerregaard, Ritt 80, 276
Blaizot 55
bod 89
Brok, Elmar 105
Brunner, Manfred 135
Casagrande 54
Cassis di Dijon 54, 121
CD 103
censur 276
Christophersen, Henning 260
civilforsvarssamarbejdet 107
Codeks Alimentarius 120
Colombo, Emilio 77
Connolly, Bernard 277
COREPER 176, 122
Costa 54, 56-58
Coudenhove-Kalergi, Richard 29
Craxi, Bettino 76
Crotty, Raymond 134
CSCE 265
Dahlgard, Bertel 39
Dansk interparlamentarisk Gruppe 37
delgation 144
Den Fælleseuropæiske Akt 76
de Gaulle, Charles 51
direkte virkning 56, 58
direktiver 178
Domstolsudtalelse 55
Dooge, James 77
drikkevand 90, 119
Dronningen 147
dualisme 242
Dublin II 105, 112, 264

Een Verden 10, 30-32
Elgaard 42
Ellemann-Jensen, Uffe 80, 85, 86, 260
enekompetence 101, 119
ENEL 54, 56-58
energi 107, 182, 255, 282
enhedskommandoer 244
Eriksen, Erik 37, 40
Ersbøll, Niels 105, 208, 260
Espersen, Ole 130
etableringsret 263
EURATOM 48
Europabevægelsen 29
Europa-Parlamentet 75, 267, 279
Europarådet 42
Europaudvalget 177
European Defence Community, EDC 75
Europol 97, 103
Factortame 55
familieret 266
Fich, Ove 107
firmaer 119, 103, 126
Fischer, Paul 45
fiskeri 253
fleksibilitets-klausul 112
flertalsbeslutninger 76, 109
fodnoter 77
Foighel, Isi 70
folkeafstemning 83, 87, 99, 112, 269
forbrugerbeskyttelse 182
Forfatningskommission 10, 245
forligsproceduren 109, 266
forordninger 50
forrang 50, 56, 88, 188, 243, 249, 251, 252, 267
forskning 255, 282
forskud 97, 132
forsvar 95, 113, 257
Fouchet-planen 36
FN = De forenede Nationer 29
FN's Sikkerhedsråd 244
Frankovich 55, 88
Frankrig 135
fuglefredning 68, 282
Fællesmarkedet 48
føderalister 30, 105, 110, 126, 132, 174
Genscher, Hans-Dietrich 77
gensplejsning 121, 256

Grundloven:

§ 19: 26

§ 20: 39

§ 41: 23

§ 88: 19

Grækenland 78

grænsekontrol 272

Grønland 264

Guigou, Elisabeth 105

harmonisering 109

hemmelige love 122

Holland 245

HT-sagen 242

Indre Marked, Det 76

industripolitik 182

informationsprocedure 118, 265

initiativret 144

Internationale Handelsgesellschaft 54

Irland 134

Island 125

Italien 54, 245

juridisk aktivisme 58, 74, 250, 262

juridisk surrealisme 182

juristgruppen 273

Jørgensen, Anker 80, 81

Jørgensen, Jørgen (Lejre) 42

Karlsruhe 96, 135, 164, 276, 277

Karnov 256

kirkepolitik 92

Kohl, Helmut 97, 105

komiteer 120, 145, 178

komitologi 178

konflikter 75

konkurrerende kompetence 252, 267, 282

Konservative 41, 103

kontorer med EU-sager 71

konvergenskriterier 115, 116

Krag, Jens Otto 52

Kristelige Demokrater, De 145

Kul- og Ståunion, Den Europæiske 35, 247

kultur 63, 64, 122, 131, 182, 254, 257, 267

Kupferberg 55

kvalificeret flertal 50

kvindelig arvefølge 147

Larsen, Aksel 32, 42

legalitetsprincippet 186

Lemmel, Magnus 276

LO 80
lovløshed 120
Luxembourg-forliget 51, 55, 78, 249, 257, 269
Maastricht-traktaten 87
 artikel 138 A-E: 174
 artikel 235: 62
magtadskillelse 17
Markedsudvalget 79
Marleasing 55
med videre 61
mellempfolkeligt samarbejde 46, 126
Menneskerettighedsdomstol 169, 262, 282
menneskerettighedskonvention 143
militær 95, 113
miljø 85, 90, 110, 116, 118, 255, 261, 282
miljøgaranti 91, 261
mindretalsbeskyttelse 15
Mitterrand, Francois 77
monisme 242
Monnet, Jean 34, 46
Møller, Otto 77
Møntunion 94, 103, 115
nationalgarden 252
NATO 32, 42, 91, 115
Nordisk Råd 243, 248
Norge 47, 52, 125, 249
nærhedsprincippet 92
Nørgaard, Ivar 68, 130
OEEC 42
Olsen, Erling 140, 141
Olsen, Karl 41
OLT-aftale 265
ombudsmand 124, 282
overdrage 268
overlade 268
overstatslig myndighed 46, 49, 111, 126,
patentlov 44, 70
Petersberg 113, 115
Pleven-planen 35, 37
politi 97, 103, 273
politiske partier 279
Rehberg, Poul Brandt 31
Radikale Venstre, Det 40, 42, 80, 103
radio- og TV-direktiv 64, 122
regeringskonference 256
Repræsentanternes Hus 259
retlige og indre anliggender 97, 111

retsplejeloven 167, 241
retspolitik 97
retsregler 71
Romtraktaten 48
Romtraktaten:
 art. 100: 55
 art. 235: 62, 66
Ross, Alf 44
Santer, Jacques 78
Schengen 98, 103, 264
Schlüter, Poul 76, 80, 81
Schuman, Robert 35, 37, 43
Senat 259
SF 85
Siesby, Erik 127
Simmenthal 54
skatter 110, 257, 265
skibsfartsdirektiv 123
Socialdemokratiet 80, 103, 146
sociale spørgsmål 255, 282
Socialistiske Internationale 248
Spinelli, Altiero 30
sponsorering 253
standardorganisation 119
Storbritannien 78, 109
straffekompetence 260, 267
strejker og løn 102
strukturel kongruens 142, 279
Stuttgart-erklæringen 77
sundhed 120, 182. 254
superflertal 145
supranationale 241, 257, 269
suverænitetssafgivelse 75, 157
Sverige 134
søgsmålsret 159
Sørensen, Holger Steen 128
Sørensen, Max 9, 38, 127..
terrorisme 265
tilskyndelsesforanstaltninger 108, 116
Tiltrædelsesloven til EF 59, 187, 252
tjenesteydelser 264, 265
told 255
Topmødet:
 Amsterdam 105
 Dublin 105, 113
 Firenze 105, 106, 113
 Stuttgart 77

Torino 105
turisme 107
Tyskland 137
uddannelse 108, 131, 181
udenrigspolitik 252, 259, 260, 271
udviklingssamarbejde 182
udviklingsklausulen 281
undervisning 254, 267
UNESCO 42
Unionsborgerskabet 87, 96, 280
valgloven 21
valutakurser 260
Van Duyn 54
Van Gend & Loos 54, 56
Venstre 41, 42, 103
verdensføderation 30
Vesteuropæiske Union, Den = Vestunionen = WEU 32, 36, 91, 115, 243
veto 55, 57, 76, 78, 86, 115, 266
Vismandsrapporten 254
visumpolitik 111
VS 85
Weiler, Joseph 101
WHO 120
WTO 120
Zahle, Henrik 132, 142
Økonomisk og Monetær Union´s 3. fase 269
åbenhed 116, 122, 144, 281