

Kerneområdet for grundlovens § 20 er den virksomhed, der består i at udstede retsakter med umiddelbar gyldighed i Danmark. Såvel forarbejderne til bestemmelsen som udtalelserne i den forfatningsretlige litteratur taler for, at det især er denne form for myndighedsudøvelse, grundlovens § 20 tager sigte på. De tilfælde, hvor bestemmelsen hidtil har været anvendt, er da også navnlig karakteriseret ved, at der er tillagt mellemfolkelige myndigheder (EU og Den Europæiske Patentmyndighed) sådanne beføjelser.

De kompetencer, som ved Schengen-konventionen tillægges andre landes politi, har ikke denne karakter, og der er – da der alene er tale om observations- og forfølgelsesvirksomhed – heller ikke på anden måde tale om den umiddelbare normering af borgernes forhold, som er karakteristisk for ordninger omfattet af grundlovens § 20.

Det kan også anføres, at retten til forfølgelse efter artikel 41 ikke kan udøves på hele det danske territorium, men kun i et område af 25 km fra den danske grænse. For så vidt angår observation efter artikel 40 gælder, at de danske myndigheder når som helst kan forlange observationen indstillet, jf. artikel 40, stk. 1, og stk. 2, litra b.

Ordningen indebærer ikke, at dansk politi afskæres fra at udøve de pågældende beføjelser, men alene at der etableres en parallel kompetence for andre medlemslandes politi. Der kan endvidere peges på, at der vil være tale om beføjelser i forhold til lovovertrædelser, som har tilknytning til udlandet.

At ordningen ikke indebærer overladelse af beføjelser i grundlovens forstand, kan endelig støttes på det forhold, at den tidligere grundlov ikke var til hinder for tiltrædelse af tilsvarende ordninger. Dette synspunkt kan nærmere angives således:

Grundlovens § 20 blev indsat i grundloven i 1953 med det formål, at Danmark skulle kunne tiltræde visse internationale overenskomster, som grundloven indtil da var til hinder for, jf. Forfatningskommissionens Betænkning (1953), side 31. Bestemmelsen havde til formål at *udvide* Danmarks muligheder for at deltage i det internationale samarbejde, og der er ikke grundlag for at antage, at bestemmelsen på noget punkt skulle have til formål at *begrænse* Danmarks muligheder i denne henseende i forhold til, hvad der gjaldt før 1953.

Grundlovens § 20 kan herefter ikke omfatte ordninger, som grundloven ikke før 1953 antoges at udelukke Danmark fra at deltage i. Bestemmelsen må generelt forstås med det forbehold, der følger af praksis før 1953.

Danmark har før 1953 tiltrådt overenskomster, hvorved fremmede stater er tillagt beføjelser til myndighedsudøvelse på dansk territorium. Som eksemp-

ler kan nævnes en toldoverenskomst af 28. oktober 1935 med Sverige (Lovtidende 1936 C, side 1 f.) og en overenskomst af 27. april 1951 med USA om forsvaret af Grønland (Lovtidende 1951 C, side 314 ff.). De nævnte overenskomster må antages at være tiltrådt ud fra den forudsætning, at grundloven ikke var til hinder herfor.

At grundlovens § 20 ikke har medført begrænsninger i Danmarks mulighed for at tiltræde sådanne overenskomster, har vist sig i den forfatningsretlige praksis efter 1953. Et eksempel er lov nr. 143 af 29. april 1955 om gennemførelse af overenskomsten om retsstillingen for NATO-styrker og af protokol om NATOs militære hovedkvarter. Efter denne lovs § 2 kan overenskomstdeltagernes militære myndigheder udøve kriminel og disciplinær jurisdiktion på dansk territorium.

Endvidere kan nævnes lov nr. 227 af 3. juni 1967 om fælles grænseekspedition. Efter denne lovs § 2 kan fremmede staters grænsefunktionærer i det omfang, der er afsluttet overenskomst herom, på et afgrænset område af dansk territorium udføre grænseekspedition, herunder foretage beslaglæggelse og anholdelse.

På den anførte baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at Danmarks tiltrædelse af Schengenkonventionen ikke indebærer, at der til andre medlemslandes politimyndigheder overlades beføjelser, som efter grundlovens § 20 kun kan overlades til mellemfolkelige myndigheder. Justitsministeriet finder derfor ikke, at grundloven er til hinder for, at Danmark tiltræder konventionen.

5.1.2. Det tilføjes, at Justitsministeriet tidligere – i et notat af 4. december 1996 – har redegjort for det nævnte spørgsmål. Notatet er sendt til Folketingets Retsudvalg og Folketingets Europaudvalg.

Justitsministeriet er efterfølgende blevet opmærksom på, at en bemærkning på side 14 i notatet kan forstås således, at der både for observation efter artikel 40 og forfølgelse efter artikel 41 vil gælde en begrænsning på 25 km fra den dansk-tyske grænse.

På denne baggrund finder Justitsministeriet for en ordens skyld at burde præcisere, at 25 km-reglen kun gælder for forfølgelse efter artikel 41 og ikke for observation efter artikel 40. Dette fremgår også af det nævnte notat, side 4, af Justitsministeriets redegørelse af 19. november 1996 til Folketinget om Danmarks medlemskab af Schengen-samarbejdet, side 8, og af Justitsministeriets notat af 21. november 1996 til Folketinget om de enkelte bestemmelser i Schengenkonventionen m.v., side 64.