

1. Baggrunden for redegørelsen.

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

Justitsministeriet har i samarbejde med andre ministerier overvejet nogle forfatningsretlige spørgsmål, som Danmarks ratifikation af traktaten kan give anledning til.

Formålet med disse overvejelser har navnlig været at afklare, om traktaten indebærer en (yderligere) overladelse af beføjelser som omtalt i grundlovens § 20 til Den Europæiske Union, således at den særlige procedure i § 20, stk. 2, skal følges. I det omfang der måtte være tale om en yderligere overladelse af beføjelser, har formålet endvidere været at afklare, om overladelsen kan ske inden for rammerne af den nævnte grundlovsbestemmelse, eller om der kræves en grundlovsændring.

Resultatet af Justitsministeriets overvejelser fremlægges i denne redegørelse.

2. Grundlovens §§ 19 og 20.

2.1. Indledning.

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

En tilsvarende - mere kortfattet - redegørelse er indeholdt i Justitsministeriets notat af 3. marts 1992 om visse statsretlige spørgsmål ved Danmarks tiltrædelse af -Traktaten om Den Europæiske Union (1992-redegørelsen).

Fra den forfatningsretlige litteratur henvises navnlig til Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret (1954), side 478 ff., Ole Espersen, Indgåelse og Opfyldelse af Traktater (1970), Max Sørensen, Statsforfatningsret (2. udg. ved Peter Germer, 1973), side 271 ff. og 307 ff., Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret (3. udg. ved Ole Espersen, 1980), side 377 ff., Peter Germer, Statsforfatningsret (2. udg., 1995), side 183 ff., og Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret 2 (2. udg., 1996), side 267 ff.

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

2.2. Grundlovens § 19.

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

»§ 19. Kongen handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender. Uden Folketingets samtykke kan han dog ikke foretage nogen handling, der forøger eller indskrænker rigets område, eller indgå nogen forpligtelse, til hvis opfyldelse Folketingets medvirken er nødvendig, eller som i øvrigt er af større betydning. Ej heller kan kongen uden Folketingets samtykke opsigte nogen mellemfolkelig overenskomst, som er indgået med Folketingets samtykke.

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

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

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

Regeringens adgang til på egen hånd at pådrage Danmark folkeretlige forpligtelser er dog undergivet begrænsninger. Efter § 19, stk. 1, 2. pkt., kræves Folketingets samtykke for, at regeringen kan indgå på forpligtelser, til hvis opfyldelse Folketingets medvirken er nødvendig, eller som i øvrigt er af større betydning. Samtykke kan gives ved lov eller ved folketingsbeslutning, jf. Alf Ross, a.st., side 396. Der kræves alene simpelt flertal i Folketinget.

2.3. Grundlovens § 20.

2.3.1. Baggrunden for grundlovens § 20.

Grundloven indeholder i § 20 en særlig bestemmelse om Danmarks tilslutning til såkaldt