

der direkte regulerer borgernes adfærd, overlades til den mellemfolkelige myndighed.

Der henvises bl.a. til Max Sørensen, a.st., side 308 f., Alf Ross, a.st., side 408, og Henrik Zahle, a.st., side 313.

I Østre Landsrets dom af 27. juni 1997 i den såkaldte Maastrichtsag hedder det i overensstemmelse med det anførte bl.a. følgende:

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

Det afgørende for, om en dansk tilslutning til en traktat forudsætter anvendelse af grundlovens § 20, er derfor i første række, om den indebærer (yderligere) overladelse af beføjelser til en mellemfolkelig myndighed til at udstede retsakter, såvel generelle regler som konkrete beslutninger, der skal gælde umiddelbart i de deltagende stater med virkning for private individer og virksomheder. Der kan være tale om overladelse af såvel lovgivende som udøvende og dømmende myndighed. Også overladelse af beføjelser, der ved grundloven er henlagt til regeringen som prerogativer, f.eks. kompetencen efter § 19 til at handle på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender, forudsætter anvendelse af § 20, jf. herom nærmere nedenfor pkt. 2.3.2.d).

b) Særligt om ændringer af allerede gældende traktater, der er gennemført efter grundlovens § 20.

Et særligt spørgsmål er, under hvilke omstændigheder en ændring af en traktat, som oprindeligt er gennemført efter proceduren i grundlovens § 20, forudsætter en ny § 20-procedure.

Overlades det til en mellemfolkelig myndighed at regulere nye emneområder ved umiddelbart anvendelige rets akter, vil det være nødvendigt at gennemføre en ny § 20-procedure. Det samme kan være tilfældet, hvis det ennemæssigt

ge område ikke udvides, men karakteren af beføjelserne ændres.

Der kan være tale om, at der ved traktatændringen alene indsættes en udtrykkelig hjemmelsbestemmelse for at præcisere en kompetence, som den supranationale myndighed allerede har på andet retsgrundlag. I sådanne tilfælde er der ikke tale om en reel udvidelse af den supranationale myndigheds beføjelser, som i stedet må anses for overladt allerede ved den tidligere tilslutning til traktaten. Indsættelse af en udtrykkelig hjemmelsbestemmelse vil derfor ikke gøre en ny anvendelse af grundlovens § 20 påkrævet, jf. nærmere 1992-redegørelsen, side 16 ff., og Henrik Zahle, a.st., side 329. Sidstnævnte sted anføres, at ændringstraktaten »må bedømmes i forhold til den i praksis godkendte fortolkning af den hidtidige traktat, som gælder på ændringstidspunktet.«

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

Der er således uden anvendelse af grundlovens § 20 gennemført en række ændringer i retsgrundlaget for EF og EU siden Danmarks tiltrædelse i 1972. Som eksempler kan nævnes akten om indførelse af direkte valg til Europa-Parlamentet fra 1979, Europæisk Fælles Akt fra 1986 om bl.a. øget medbestemmelsesret for Europa-Parlamentet og ændring af Rådets afstemningsregler samt ændring af traktaterne som led i optagelsen af nye medlemsstater (Grækenland i 1979, Spanien og Portugal i 1986 og Finland, Sverige og Østrig i 1995).

De nævnte spørgsmål er udførligt omtalt af Henrik Zahle, a.st., side 328 ff.

c) Særligt om nogle af EU-rettens virkemidler og deres forhold til grundlovens § 20.

Efter EF-Traktatens artikel 189 er forordninger almen gyldige. De er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat. Forordninger kan skabe rettigheder og pligter for staterne og umiddelbart pålægge individerne pligter og give dem rettigheder.

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

Dansk tilslutning til en traktat eller traktatændring, som giver EF hjemmel til at udstede for-