

b) Forholdet til grundlovens § 20.

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

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

En bestemmelse, der kan give anledning til overvejelser i relation til grundlovens § 20, er artikel F.1. Af denne bestemmelse fremgår det, at Rådet kan beslutte at »suspendere visse af de rettigheder, der følger af anvendelsen af denne traktat« på en medlemsstat, der groft og vedvarende overtræder principperne om demokrati, respekt for menneskerettighederne m.v. Det hedder endvidere, at Rådet i så fald tager »hensyn til en sådan suspensions mulige følger for fysiske og juridiske personers rettigheder og forpligtelser.«

Det spørgsmål kan rejses, om den nævnte suspension af rettigheder kan have karakter af umiddelbart anvendelige retsakter, f.eks. umiddelbare indgreb i ordninger, der giver ret til økonomisk støtte m.v.

Det fremgår af bestemmelsen, at de rettigheder, der kan blive spørgsmål om at suspendere, er »rettigheder, der følger af anvendelsen af denne traktat på den pågældende medlemsstat.«

Endvidere må det antages at følge af bestemmelsens placering i unionstraktatens indledende bestemmelser og uden for det overstatslige samarbejde i EF-Traktaten at der ikke i medfør af denne bestemmelse kan udstedes umiddelbart anvendelige retsakter.

Det er derfor Justitsministeriets opfattelse, at artikel F.1 må forstås således, at de retsakter, der kan udstedes i medfør af bestemmelsen, alene kan gælde for medlemsstaterne. Bestemmelsen forudsætter derfor ikke anvendelse af grundlovens § 20.

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

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

a) De gældende regler i søjle 2.

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

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

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

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

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

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

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