

## 9. HØJESTERETS BEMÆRKNINGER

9.1. Højesteret skal under denne sag tage stilling til, om gennemførelsen i Danmark af Traktaten om Det Europæiske Fællesskab (EF-traktaten) som affattet ved Traktaten om Den Europæiske Union (Unionstraktaten) med rette er sket i medfør af grundlovens § 20, eller om gennemførelsen krævede en ændring af grundloven i medfør af dennes § 88.

Appellanterne har i første række anført, at grundlovens § 20, stk. 1, kun giver hjemmel for afgivelse af suverænitet («i nærmere bestemt omfang»), og at denne betingelse ikke er opfyldt. De har herved navnlig henvist til den kompetence, som i medfør af EF-traktatens art. 235 tilkommer Rådet, og til EF-Domstolens retsskabende virksomhed. I anden række har appellanterne anført, at suverænitetsafgivelsen har et sådant omfang og en sådan karakter, at den strider mod grundlovens forudsætning om en demokratisk styreform.

Appellanternes anbringender angår EF-traktaten og inddrager således hverken Unionstraktatens søjle 2 om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik eller søjle 3 vedrørende samarbejde om retlige og indre anliggender. Anbringenderne om EF-traktaten vedrører ikke bestemmelserne om Den Økonomiske og Monetære Unions tredje fase, idet Danmark ikke deltager heri, jf. tiltrædelseslovens § 4, nr. 12, litra a.

9.2. Grundlovens § 20 har følgende ordlyd:

«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, men 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.»

§20 blev indsat i grundloven i 1953 med det formål at gøre det muligt for Danmark - uden ændring af grundloven efter § 88 - at deltage i internationalt samarbejde, som indebærer, at det overlades til en mellemfolkelig organisation at udøve lovgivende, administrativ eller dømmende myndighed med direkte virkning her i landet. Da det ikke med sikkerhed kunne forudsiges, hvilke former det mellemfolkelige samarbejde ville antage i fremtiden, blev der ikke foretaget nogen snævrere afgrænsning af, hvilke beføjelser bestemmelsen omfatter. Det var således til sigtet at give vide rammer for adgangen til suverænitetsafgivelse. Det blev imidlertid fastslået i bestemmelsen, at suverænitetsafgivelse kun kan ske «i nærmere bestemt omfang». Der blev endvidere lagt vægt på, at de skærpede krav til vedtagelse af lovforslag efter bestemmelsen frembyder en vidtgående garanti.

Anvendelse af den kvalificerede procedure efter grundlovens § 20 er nødvendig i det omfang, det overlades til en international organisation at udøve lovgivende, administrativ eller dømmende myndighed med direkte virkning her i landet eller at udøve andre beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder, herunder beføjelse til at indgå traktater med andre stater.

Det kan ikke i medfør af § 20 overlades til en international organisation at udstede retsakter eller træffe afgørelser, som strider mod bestemmelser i grundloven, herunder dennes frihedsrettigheder. Rigets myndigheder har nemlig ikke selv en sådan beføjelse.

Udtrykket »i nærmere bestemt omfang« må forstås således, at der skal foretages en positiv afgrænsning af de overlade beføjelser dels med hensyn til sagsområder, dels med hensyn til beføjelsernes karakter. Afgrænsningen skal gøre det muligt at vurdere suverænitetsafgivelsens omfang. Sagsområderne kan beskrives i rummelige kategorier, og det kan ikke kræves, at omfanget af suverænitetsafgivelsen er angivet så præcist, at der ikke kan blive tale om skøn eller fortolkningstvivl. De overladte beføjelser kan angives ved henvisning til en traktat.

Bestemthedskravet i § 20, stk. 1, udelukker, at det overlades til den internationale organisation selv at bestemme omfanget af sine beføjelser.