

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Tel. +45 33 92 00 00
Fax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
Telex 31292 ETR DK
Telegr. adr. Etrangeres
Girokonto 300-1806

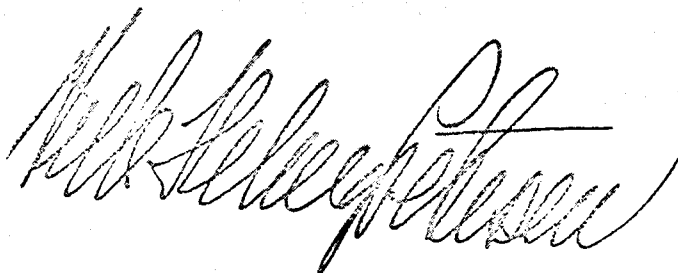
Bilag
1

Journalnummer
400.C.2-0

Kontor
EU-sekr.

6. december 2000

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges i opfølgning af mødet i Folketingets Europaudvalg onsdag den 6. december 2000 Justitsministeriets notat om forholdet mellem grundlovens § 20 og en mulig ændring af reglerne om Europa-Kommissionens sammensætning





Justitsministeriet

Lovafdelingen

Dato: 1. december 2000
Kontor: Statsretskontoret
Sagsnr.: 2000-751-0006
Dok.: MKT20001

NOTAT

om

forholdet mellem grundlovens § 20 og en mulig ændring af reglerne om Europa-Kommissionens sammensætning.

1. Baggrund og problemstilling.

I forbindelse med regeringskonferencen vedrørende ændring af Traktaten om Den Europæiske Union er der rejst spørgsmål om, hvorvidt en ordning, som indebærer, at Danmark – i lighed med de øvrige medlemsstater eller medlemsstater, der i størrelse svarer til Danmark – ikke længere har et fast medlem af Europa-Kommissionen, kræver iagttagelse af den særlige bestemmelse i grundlovens § 20 om overladelse af beføjelser til mellemfolkelige myndigheder.

Det har i den offentlige debat været gjort gældende, at en sådan ordning er i strid med de forudsætninger, som 1972-loven om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber og de senere ændringer af loven bygger på, og at den kommende traktat derfor må gennemføres efter proceduren i grundlovens § 20, stk. 2, dvs. med 5/6 flertal i Folketinget eller med almindeligt flertal i Folketinget og efterfølgende godkendelse ved folkeafstemning efter reglerne i grundlovens § 42.

Dette spørgsmål behandles nærmere under pkt. 6 nedenfor. Forinden omtales under pkt. 2 de gældende regler om Kommissionens sammensætning og uafhængighed. Under pkt. 3-5 omtales nogle andre spørgsmål vedrørende grundlovens § 20, som den beskrevne ordning kan give anledning til. Notatet sammenfattes under pkt. 7.

Det bemærkes, at der ikke foreligger noget konkret forslag på regeringskonferencen om ændret sammensætning af Kommissionen. Overvejelserne i den offentlige debat har imidlertid i det væsentlige vedrørt to modeller. Efter den ene model (model 1) skiftes medlemslandene til – efter en nærmere fastsat ordning – at have medlemmer af Kommissionen, således at alle lande er lige-stillede. Efter den anden model (model 2) har visse lande faste medlemmer af Kommissionen, mens de øvrige lande – herunder Danmark – kun har medlemmer i nogle perioder.

Spørgsmålet om en nyordning af reglerne om Kommissionens sammensætning skal i øvrigt ses i sammenhæng med den kommende udvidelse af EU til at omfatte yderligere medlemsstater.

2. De gældende regler om Europa-Kommissionens sammensætning og uafhængighed.

EU-Traktatens artikel 213 har følgende ordlyd:

"1. Kommissionen består af 20 medlemmer, der vælges under hensyn til deres almindelige duelighed, og hvis uafhængighed er uomtvistelig.

Antallet af medlemmer i Kommissionen kan ændres af Rådet med enstemmighed.

Kun statsborgere i medlemsstaterne kan være medlemmer af Kommissionen.

Kommissionen skal omfatte mindst en statsborger fra hver af medlemsstaterne, dog kan højst to af medlemmerne af Kommissionen være af samme nationalitet.

2. Kommissionens medlemmer udfører deres hverv i fuldkommen uafhængighed og i Fællesskabets almene interesse.

Ved udførelsen af deres pligter må de hverken søge eller modtage instruktioner fra nogen regering eller noget andet organ. De afholder sig fra enhver handling, som er uforenelig med karakteren af deres hverv. Hver medlemsstat forpligter sig til at respektere denne grundsætning og til ikke at forsøge at påvirke Kommissionens medlemmer under udførelsen af deres hverv.

....."

Det fremgår af bestemmelsen, at Kommissionen skal omfatte mindst én statsborger fra hver medlemsstat. De fleste lande – herunder Danmark – har én kommissær, mens enkelte lande har to kommissærer.

Endvidere fremgår det af bestemmelsen, at Kommissionens medlemmer udfører deres hverv i fuldkommen uafhængighed og i Fællesskabets almene interesse. Heri ligger bl.a., at kommissærerne, når de først er valgt, ikke kan modtage nogen form for instruktion m.v. fra "deres" medlemsland. De kan heller ikke afskediges af medlemslandene eller af Rådet, men kun af EF-Domstolen, ligesom de kan afsættes af Europa-Parlamentet, jf. nærmere Claus Gulmann og Karsten Hagel-Sørensen, EU-ret (3. udg. 1995), side 98 ff. og 136.

3. Indebærer ordningen, at der overlades nye beføjelser til EU?

Det er i forfatningsretlig teori og praksis antaget, at proceduren efter grundlovens § 20 skal iagttages, såfremt en ændring af Traktaten om Den Europæiske Union indebærer, at der overlades beføjelser til EU, som er nye i forhold til den gældende traktat. Der henvises nærmere til bl.a. Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret 2 (2. udg., 1997), side 328 ff., og Justitsministeriets redegø-

relse af 6. oktober 1997 for visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af Amsterdam-Traktaten, side 10 f. Der kan være tale om en emnemæssig udvidelse af traktatens anvendelsesområde eller om tildeling af nye supranationale instrumenter til EU-institutionerne inden for det eksisterende anvendelsesområde.

En ændring af reglerne om Kommissionens sammensætning vil ikke indebære overladelse af nye beføjelser til EF. Det gælder både med hensyn til model 1 og 2.

Der er derfor ikke ud fra denne synsvinkel behov for anvendelse af § 20.

4. Indebærer ordningen, at gensidighedskravet i § 20 ikke længere er opfyldt?

Efter grundlovens § 20, stk. 1, kan der kun overlades beføjelser til mellemfolkelige myndigheder, der er oprettet ved gensidig overenskomst med andre stater.

Om gensidighedskravet anfører Henrik Zahle, a.st., side 320, bl.a., at der ikke kan stilles krav om, at de enkelte medlemsstater skal have lige stor indflydelse, idet indflydelsen må kunne afpasses efter deltagerstatens størrelse med hensyn til befolkning, vælgere, areal m.v. Tilsvarende synspunkter anføres bl.a. af Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret (3. udg. ved Ole Espersen, 1980), side 411, Max Sørensen, Statsforfatningsret (2. udg. ved Peter Germer, 1973), side 311 f., og Hjalte Rasmussen i Danmarks Riges Grundlov med Kommentarer (1999), side 126 f.

Der er således ikke noget til hinder for, at den indflydelse, som de enkelte medlemslande har ved den mellemfolkelige myndigheds udnyttelse af de overladte beføjelser, afpasses efter landenes størrelse m.v.. Som anført ovenfor under pkt. 2 er det allerede i dag således, at visse lande har to medlemmer af Kommissionen, mens de øvrige lande kun har ét medlem.

En ordning som beskrevet i model 1 rejser ikke spørgsmål i forhold til gensidighedskravet, allerede fordi den bygger på en lige fordeling af kommissærposterne mellem de enkelte lande.

Efter Justitsministeriets opfattelse vil heller ikke en ordning som beskrevet i model 2, hvor forskellene bygger på de enkelte landes størrelse m.v., være i strid med gensidighedskravet. En differentieret ordning gælder som anført allerede i dag.

5. Er ordningen i strid med grundlovens forudsætning om en demokratisk styreform?

I den såkaldte Maastricht-sag (Ugeskrift for Retsvæsen 1998, side 800) udtalte Højesteret bl.a. følgende om en forudsætning om demokratisk styreform i forhold til grundlovens § 20:

”Med hensyn til spørgsmålet, om suverænitetsafgivelsen i henhold til tiltrædelsesloven har en sådan karakter, at den strider mod grundlovens forudsætning om en demokratisk styreform, bemærkes, at enhver overladelse af dele af Folketingets lovgivningskompetence til en international organisation vil indebære et vist indgreb i den danske demokratiske styreform. Dette er taget i betragtning ved udformningen af de strenge krav til vedtagelsen efter § 20, stk. 2. For så vidt angår EF-traktaten er lovgivningskompetencen i første række overført til Rådet, i hvilket den danske regering – under ansvar overfor Folketinget – kan gøre sin indflydelse gældende. Det må anses for overladt til Folketinget at tage stilling til, om regeringens deltagelse i EF-samarbejdet bør være betinget af yderligere demokratisk kontrol. Højesteret finder heller ikke i denne henseende noget grundlag for at anses tiltrædelsesloven for grundlovsstridig.”

Den omhandlede ordning indebærer ingen ændring i kompetencefordelingen mellem Kommissionen og de øvrige EU-institutioner, herunder Rådet. Hertil kommer, at det allerede i dag følger af EU-Traktaten, at hverken regeringen eller Folketinget, når den danske kommissær først er valgt, kan give kommissæren instruktioner om udførelsen af den pågældendes hverv, jf. ovenfor pkt. 2 om traktatens artikel 213.

Bl.a. på den anførte baggrund opstår der efter Justitsministeriets opfattelse ikke modstrid med de synspunkter, som er anført i Højesterets dom.

6. Er ordningen i strid med en forudsætning bag tiltrædelsesloven?

6.1. Det fremgår af det, der er anført under pkt. 3-5, at den omhandlede ordning ikke indebærer overladelse af nye beføjelser til EU, og at ordningen efter Justitsministeriets opfattelse heller ikke i øvrigt rejser spørgsmål i forhold til betingelserne i grundlovens § 20.

Som anført under pkt. 1 har det imidlertid været gjort gældende, at en ordning som den omhandlede er i strid med de forudsætninger, som den gældende tiltrædelseslov (med senere ændringer) bygger på, og derfor af den grund vil kræve iagttagelse af proceduren efter § 20.

6.2. Forfatningsretlig praksis med hensyn til ændringer i EU-institutionernes organisation, procedure og sammensætning m.v. bygger på den opfattelse, at der kan foretages meget væsentlige ændringer af denne karakter, uden at det – ud fra et forudsætningssynspunkt som det anførte – er påkrævet at anvende grundlovens § 20. Der henvises i den forbindelse til Justitsministeriets redegørelse af 6. oktober 1997 for visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af Amsterdam-Traktaten, side 11.

Som eksempler kan nævnes Budgettraktat II fra 1977, der overførte væsentlige budgetbeføjelser fra Rådet til Europa-Parlamentet, akten fra 1979 om indførelse af direkte valg til Europa-Parlamentet, Europæisk Fælles Akt fra 1986 om bl.a. øget medbestemmelsesret for Europa-Parlamentet og æn-

dring af Rådets afstemningsregler, samt ændring af traktaterne som led i optagelsen af nye medlemsstater.

I overensstemmelse hermed er det i den forfatningsretlige litteratur generelt anført, at ændringer af den nævnte karakter i almindelighed ikke betyder, at § 20 skal iagttages, jf. bl.a. Henrik Zahle, a.st., side 330 f.

Henrik Zahle føjer hertil bl.a. følgende betragtning (a.st., side 331):

”Af bemærkningerne vedrørende vetoret og intern omfordeling synes at kunne sluttes, at en hvilken som helst ændring af kompetenceforholdene inden for bestående supranationale organisationer kan ske uden anvendelse af grl. § 20. Hvis dette suppleres af den opfattelse, at også en hvilken som helst ændring af den personelle sammensætning og processuelle arbejdsgang i de enkelte institutioner kan ændres uden brug af grl. § 20, forekommer synspunktet imidlertid at blive trukket for langt. En supranational organisation kan underkastes en sådan forandring med hensyn til afstemningsregler og kompetenceplacering, at en fornyet behandling efter grl. § 20 er nødvendig. Den nærmere afgrænsning af denne nødvendighed må bero på den hidtidige traktat og tiltrædelseslov og disses forudsætninger.”

Justitsministeriet er enig i, at det ikke for en principiel betragtning kan udelukkes, at en § 20-lov må fortolkes således, at den overladelse af beføjelser, som følger af loven, er betinget af en bestemt organisation m.v. af den pågældende myndighed. Den nærmere vurdering heraf må som anført af Henrik Zahle bero på den hidtidige traktat og tiltrædelseslov og disses forudsætninger.

6.3. Om det konkret foreliggende spørgsmål skal Justitsministeriet herefter bemærke følgende:

Det har siden Danmarks tiltrædelse af EF i 1972 været ordningen, at Danmark har et fast medlem af Kommissionen, jf. nu bestemmelsen i EU-Traktatens artikel 213.

Det fremgår ikke af tiltrædelsesloven, at den overladelse af beføjelser til EU, som følger af loven, er betinget af, at denne ordning opretholdes. Noget sådant fremgår heller ikke af bemærkningerne til forslaget til den oprindelige tiltrædelseslov eller af forslagene til de senere ændringer af denne lov.

Spørgsmålet er herefter, om der på andet grundlag er støtte for en forudsætning af den angivne karakter.

Det har, såvidt det er Justitsministeriet bekendt, ikke i den offentlige debat været nærmere konkretiseret, hvad denne forudsætning skulle bygge på, og der er efter Justitsministeriets opfattelse

ikke i øvrigt holdepunkter for en sådan forudsætning. Der henvises i den forbindelse bl.a. til det, der er anført ovenfor om retsopfattelsen i hidtidig praksis.

På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at heller ikke en fortolkning af tiltrædelsesloven, herunder en vurdering af dennes forudsætninger, kan føre til, at en ordning som den omhandlede kræver iagttagelse af proceduren efter grundlovens § 20.

7. Sammenfatning.

Der er rejst spørgsmål om, hvorvidt en ordning, der indebærer, at Danmark ikke længere har et fast medlem af Europa-Kommissionen, kræver iagttagelse af proceduren efter grundlovens § 20.

Efter Justitsministeriets opfattelse må spørgsmålet besvares benægtende.

