

Folketingssekretariatet.

STORMGADE 10
1470 KØBENHAVN K.
TELEFON. (01) 12 28 25

60x1 BILAG M.1. NR 400.C.2-0
(BEDES ANFØRT VED BESVARELSE)

DATE 26. marts 1976

OMDELT 26 MRS. 1976

./.
Til fordeling blandt medlemmerne af folketingets
markedsudvalg og disses stedfortrædere fremsendes
hoslagt i 60 eksemplarer et af justitsministeriet
udarbejdet notat om de danske betingelser
i forbindelse med gennemførelsen af dobbelt
voldt for Europaparlamentet i henhold til
EEF-traktatens art. 138 stk. 3.

P.M.V.
E.B.

J. Dahl-Hansen
JOHANNES DAHL-HANSEN

Til

medlemmerne af
folketingets markedsudvalg

STORMGADE 10
DK-1470 KØBENHAVN K.
TELEFON: (01) 12 28 25
TELEGRAM ADR. ETRANGERES

1 M. 400.C.2-0.

BILAG NR. (BEDES ANFØRT VED BESVARELSE)

25. marts 1976

DATO

Under henvisning til drøftelserne på udvalgets møde den 5. marts 1976 om direkte valg til Europa-Parlamentet følger hoslagt et af justitsministeriet udarbejdet notat om de danske betingelser i forbindelse med gennemførelsen af direkte valg i henhold til EØF-traktatens art. 138 stk. 3.

De på mødet rejste spørgsmål har endvidere af den faste repræsentant ved EF været forelagt for den generaldirektør i Rådets juridiske Tjeneste, der har fulgt drøftelserne om direkte valg i Rådsregie. Generaldirektøren udtalte med tilslutning af Den juridiske Tjenestes to øvrige generaldirektører, at afholdelse af valg i Danmark til Europa-Parlamentet samtidig med valg til folketinget kunne anses for foreneligt med EØF-traktatens art. 138 stk. 3, forudsat at en sådan ordning blev gjort tidsbegrænset. Det kunne i denne forbindelse anføres, at en sådan fravigelse på grund af sin tidsbegrænsede karakter var acceptabel som et led i en konvention, der udgjorde det første skridt mod et helt ensartet valgssystem.

Om det tvungne dobbeltmandat udtalte generaldirektøren, at dette indebar accept af, at politiske begivenheder i en medlemsstat kunne få konsekvenser for sammensætningen af Europa-Parlamentet, hvilket i princippet ville være i strid med det endemål, som lå bag art. 138 stk. 3, der kunne sammenfattes som styrkelse af Europa-Parlamentets repræsentativitet og homogenitet. Når også denne betingelse imidlertid udtrykkeligt blev gjort tidsbegrænset, ville betænkeligheden herved i høj grad mindskes.

Endelig anførte generaldirektøren, at en henvisning i konventionen til traktatens art. 236 ud fra en juridisk synsvinkel og uafhængigt af alle politiske betragtninger naturligvis under alle omstændigheder ville gøre de to danske betingelser forenelige med traktaten.

Udtalelsen fra Rådets juridiske Tjeneste er forelagt den ansvarlige embedsmand i Kommissionens juridiske Tjeneste, som kan tilslutte sig den givne udtalelse.

Hen Vige

Notatom

de danske betingelser i forbindelse med gennemførelsen af EØF-traktatens art. 138, stk. 3, om almindelige direkte valg til Europa-Parlamentet.

1. På et møde i folketingets markedsudvalg den 5. marts 1976 drøftedes regeringens betingelser for gennemførelse af direkte valg til Europa-Parlamentet. Disse betingelser er, at folketinget selv skal kunne afgøre, hvorvidt
 - valg i Danmark til Europa-Parlamentet skal afholdes samtidig med valg til folketinget,
 - medlemskab af folketinget skal være en betingelse for medlemskab af Europa-Parlamentet.

Det blev på mødet besluttet, at udenrigsøkonomiministeren skulle anmode justitsministeriet om en redegørelse om, hvorvidt de to betingelser set i sammenhæng strider mod udtrykket "almindelige direkte valg" i EØF-traktatens art. 138, medmindre de udtrykkeligt tidsbegrænses til det første valg til Europa-Parlamentet.

2. EØF-traktatens art. 138 bestemmer på samme måde som de identiske bestemmelser i EKSF- og Euratomtraktaterne følgende:

"1. Forsamlingen består af delegerede, der af Parlaterne udpeges blandt deres medlemmer i overensstemmelse med den af hver medlemsstat fastsatte fremgangsmåde.

2. ...

3. Forsamlingen udarbejder forslag til afholdelse af almindelige direkte valg ifølge en i alle medlemsstater ensartet fremgangsmåde.

Rådet fastsætter herom med enstemmighed forskrifter, som det henstiller til medlemsstaterne at vedtage i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser."

3. De betingelser, regeringen har stillet under drøftelserne i Rådet af det af Europa-Parlamentet udarbejdede forslag til konvention om almindelige og direkte valg af medlemmerne til Parlamentet, er udtrykkeligt betegnet som "midlertidige". x)

De danske betingelser kan således ikke betragtes som en afstandtagen fra den opfattelse, at den endelige ordning vedrørende direkte valg til Europa-Parlamentet på længere sigt skal hvile på regler, der på de væsentlige punkter er ensartede for medlemsstaterne.

x)

Betingelserne foreslås optaget i en protokol til konventionen. Forslaget til protokollen har følgende indhold:

Under hensyn til, at Det europæiske Råd på sit møde i Rom den 1.-2. december 1975 bemærkede sig de fra dansk side stillede betingelser med hensyn til afholdelse af direkte valg til Europa-Parlamentet i Danmark, fastsættes følgende bestemmelser som midlertidig undtagelse:

Artikel 1.

I forbindelse med deponeringen af det i denne konventions artikel 17 nævnte ratifikationsinstrument vil den danske regering kunne afgive meddelelse til Den italienske Republiks regering om:

- at direkte valg til Europa-Parlamentet i Danmark finder sted når der afholdes valg til folketinget. Indtil tidspunktet for afholdelse af første valg til Europa-Parlamentet i Danmark udpeger folketinget blandt sine medlemmer Danmarks delegerede til Europa-Parlamentet,
- at de danske delegerede til Europa-Parlamentet skal være medlemmer af folketinget, således at en delegerets mandat i Europa-Parlamentet bortfalder ved bortfald af hans folketingsmandat.

Artikel 2.

Den danske regering kan på et hvilket som helst tidspunkt, efter at meddelelsen i henhold til artikel 1 måtte være afgivet, meddele Den italienske Republiks regering, at sådanne ordninger helt eller delvis ophører.

4. Efter justitsministeriets opfattelse må enhver fortolkning af bestemmelsen i traktatens art. 138, stk. 3, tage sit udgangspunkt i det forhold, at bestemmelsens funktion for en retlig vurdering er at hjemle en ændring af traktaten, - nemlig i hvert fald art. 138, stk. 1 - under iagttagelse af en anden og til en vis grad simplere procedure end den almindelige traktatændringsprocedure, der er foreskrevet i art. 236.^{x)}

Dette må bl.a. antages at indebære, at en påtænkt ordning med hensyn til valg til Europa-Parlamentet kun kan gennemføres med hjemmel i art. 138, stk. 3, såfremt eventuelle betingelser og særordninger må anses for forenelige med denne bestemmelse. Er dette ikke tilfældet, og ønskes ordningen desuagtet gennemført, må dette ske under iagttagelse af den almindelige ændringsprocedure efter art. 236.

5. Det første spørgsmål, der melder sig ved fortolkningen af art. 138, stk. 3, er, om bestemmelsen kun kan bruges én gang, eller om man gennem gentagen anvendelse af bestemmelsen etapevis kan tilnærme sig den endelige virkeliggørelse af den i bestemmelsen indeholdte målsætning: afholdelse af almindelige direkte valg ifølge en i alle medlemsstater ensartet fremgangsmåde.

Det synes almindeligt antaget, at art. 138, stk. 3, ikke er til hinder for etapevise ændringer af valgsystemet. Denne fortolkning er anlagt af Rådets juridiske tjeneste og ligger også til grund både for Parlamentets forslag fra 1960 og for dets forslag fra 1975 om udnyttelse af bestemmelsen (jfr. herved navnlig det sidstnævnte forslags art. 7).

x) Art. 236 har følgende indhold:

Enhver medlemsstats regering eller Kommissionen kan forelægge Rådet forslag til ændring af denne traktat. Hvis Rådet efter høring af Forsamlingen og i påkommende tilfælde af Kommissionen udtaler sig til fordel for afholdelsen af en konference mellem repræsentanter for medlemsstaternes regeringer, indkaldes denne af Rådets formand for ved gensidig overenskomst at fastlægge de ændringer, der skal foretages i denne traktat. Ændringerne træder i kraft efter at være blevet ratificeret af alle medlemsstaterne i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser.

Det er derfor ikke nødvendigt at foretage en vurdering af, om det foreliggende konventionsudkast med tilhørende protokoller efter en samlet vurdering indeholder en endelig virkeliggørelse af art. 138, stk. 3's målsætning. Det er der enighed om, at det ikke gør og ikke tilsigter at gøre. Det spørgsmål, der er aktuelt, er, om udkastet efter en samlet vurdering opfylder de krav, der efter den nævnte bestemmelse må stilles til det første etapevise gennemførelses-skridt, jfr. herved ovenfor under pkt. 4, herunder om specielt de danske betingelser medfører, at denne samlede vurdering falder ud til et negativt resultat.

6. Spørgsmålet om, hvilke krav der efter art. 138, stk. 3, må stilles til hvert enkelt etapevise gennemførelsesskridt, kan på forskellige punkter give anledning til tvivl.

I den foreliggende sammenhæng bør det navnlig undersøges, hvilke betingelser art. 138, stk. 3, kræver opfyldt i forbindelse med den første anvendelse af bestemmelsen, d.v.s. hvilke minimumsbetingelser der gælder for, at bestemmelsen overhovedet kan anvendes. Det må herved for det første undersøges, om bestemmelsen forudsætter, at der allerede i første etape gennemføres "almindelige direkte valg" og i bekræftende fald, om de danske betingelser vil være i strid med en sådan forudsætning (ndf. under a). Det må endvidere undersøges, om bestemmelsen forudsætter, at ethvert forhold, der tages op til regulering, reguleres ensartet i samtlige medlemslande (ndf. under b); og endelig må det undersøges, om bestemmelsen kan antages at indeholde en forudsætning om, at den påtænkte ordning skal respektere visse grundlæggende demokratiske principper og i bekræftende fald, om de danske betingelser vil stride mod en sådan forudsætning (ndf. under c).

a. En forudsætning for, at bestemmelsen i EØF-traktatens art. 138, stk. 3, kan afgive hjemmel for etapevise ændringer af valgordningen til Europa-Parlamentet, der fraviger art. 138, stk. 1, må utvivlsomt være, at allerede første etape udgør et reelt skridt i retning af at virkeliggøre den målsætning, der ligger til grund for bestemmelsen. Der-

imod synes det forhold, at en etapevis gennemførelse overhovedet anses for forenelig med denne bestemmelse, at måtte indebære, at man ikke nødvendigvis i første omgang skal gennemføre en ordning, der fuldtud gennemfører almindelige og direkte valg til Parlamentet. Parlamentets forslag fra 1960 indebar da også bl.a., at 1/3 af dets medlemmer fortsat i en overgangsperiode skulle udpeges af de nationale parlamenter.

At der i bemærkningerne fra Parlamentets politiske udvalg til 1975-konventionsudkastet, navnlig til udkastets art. 7, synes at være givet udtryk for en anden bedømmelse heraf, ses ikke at kunne tillægges nogen fortolkningsmæssig betydning i forhold til traktatbestemmelsen, allerede fordi det i hvert fald ikke i forhold til de nye medlemslande kan gøres gældende, at de forudsætninger, der lå til grund for udarbejdelsen af Parlamentets 1960-udkast, er ændret på afgørende måde som følge af det tidsrum, der er forløbet siden da.

På baggrund af det anførte kan det efter justitsministeriets opfattelse ikke anses for forudsat i traktatens art. 138, stk. 3, at man allerede i første etape fuldt ud skal gennemføre almindelige direkte valg.

En nærmere fortolkning af udtrykket "almindelige direkte valg" i EØF-traktatens art. 138, stk. 3, er derfor næppe retligt påkrævet i den foreliggende sammenhæng. Da justitsministeriet imidlertid udtrykkelig er anmodet om at foretage en vurdering af, om de fra dansk side stillede to betingelser kan antages at stride mod dette udtryk, skal man dog ikke undlade at fremkomme med følgende mere principielle bemærkninger om forholdet mellem de danske betingelser og det nævnte led i bestemmelsen:

1^o Udtrykket "almindelige ... valg" kan sprogligt sigte til to principielt forskellige elementer i en valgordning. Det kan opfattes dels som et led i beskrivelsen af visse elementer i valgmåden, dels som et led i beskrivelsen af den personkreds, som er berettiget til at deltage i valget. I den danske grundlovs § 31, stk. 1, ("Folketingets medlemmer vælges ved almindelige, direkte og hemmelige valg") er udtrykket formentlig anvendt i den førstnævnte betydning, sml. dog Max Sørensen: Statsforfatningsret (2. udg. ved Peter Germer 1973) side 70. Det synes imidlertid almindeligt antaget, at udtrykket i EØF-traktatens art. 138, stk. 3, er anvendt i den sidstnævnte betydning; denne forståelse må også forekomme bedst stemmende med den engelske, den franske og den italienske traktattekst ("elections by ... universal suffrage", "election au suffrage universel ...", "elezione a suffragio universale ...").

En fuldstændig beskrivelse af den personkreds, der er berettiget til at deltage i et valg, forudsætter en redegørelse for de bestemmelser, der regulerer såvel spørgsmålet om valgret som spørgsmålet om valgbarhed.

Efter justitsministeriets opfattelse må det anses for mest nærliggende at antage, at det med udtrykket "almindelige ... valg" alene har været tilsigtet at beskrive den personkreds, som skal tillægges valgret til Parlamentet. Dette har klar støtte i den engelske, den franske og den italienske traktattekst, der alle anvender udtryk, som utvivlsomt alene vedrører spørgsmålet om valgret. Hertil kommer, at udtrykket "almindelige valg" ikke bør undergives en isoleret sproglig fortolkning, men bør fortolkes i lys af den sammenhæng, hvori udtrykket anvendes: "almindelige direkte valg". Udtrykket "direkte valg" har intet med valgbarhedsordningen at gøre, men vedrører alene spørgsmålet om graden af de valgberettigedes indflydelse, altså spørgs-

målet om valgrettens indhold. Traktatbestemmelsens sammenkædning af kravet om "almindelige valg" med kravet om "direkte valg" taler derfor også for at opfatte udtrykket "almindelige valg" som sigtende alene til valgetsspørgsmålet.

Den ordning med obligatorisk dobbeltmandat, som man fra dansk side har betinget sig mulighed for at gennemføre, indebærer først og fremmest en begrænsning af den kreds af personer, der er valgbare til Parlamentet. På baggrund af, hvad der er anført ovenfor, kan dette element i det danske forbehold ikke anses for stridende mod art. 138, stk. 3, 's krav om "almindelige valg".

2° Det kan endvidere give anledning til tvivl, hvad der nærmere ligger i art. 138, stk. 3, 's krav om "... direkte valg".

Der ses ikke i den fællesskabsretlige juridiske litteratur at foreligge nogen mere indgående, principiel beskrivelse af indholdet af sondringen mellem direkte og indirekte valg. En sådan beskrivelse ses heller ikke at foreligge i dansk statsretlig litteratur i relation til udtrykket "direkte valg" i grundlovens § 31, stk. 1.

På denne baggrund kan det være hensigtsmæssigt at søge sondringens indhold belyst gennem opstillingen/af visse type-eksempler på valgformer, som der må formodes at være enighed om at rubricere som direkte, henholdsvis indirekte valg. En sådan almen teoretisk analyse af sondringen direkte/indirekte valg må antages at kunne tillægges betydning også ved fortolkningen af traktatens art. 138, stk. 3.

Som typeeksempler på indirekte valg kan navnlig nævnes valg på grundlag af afstemning

- 1) blandt valgmand, der selv er udgået af et direkte valg.
(Dette var tidligere valgmanden til landstinget).
- 2) blandt medlemmerne af den lovgivende forsamling,

(Et eksempel herpå er den gældende valgmode til Europa-Parlamentet efter EØF-traktatens art. 138, stk. 1)

3) blandt medlemmerne af (direkte) valgte lokale eller regionale forsamlinger,

(Dette er valgmoden i visse af EF's medlemslande til det ene af lovgivningsorganets to kamre).

Som et sikkert typeeksempel på et direkte valg kan nævnes den gældende ordning med hensyn til valg af medlemmer til det danske folketing.

Denne eksemplifikation synes for det første at bekræfte, hvad der allerede er anført ovenfor under 1^o, at spørgsmålet om valgbarhed er uden betydning for sondringen direkte/indirekte valg. Denne sondring vedrører alene graden af vælgernes indflydelse på det endelige valg.

Eksemplifikationen synes for det andet at vise, at det karakteristiske for den indirekte valgmode er, at valget foregår gennem to etaper, og at den personkreds, der er berettiget til at deltage i den anden og afgørende afstemning, er væsentligt snævrere end den, der deltager i afstemningen på første etape; i visse tilfælde har afstemningen på første etape ligefrem u lukkende til formål at udpege den snævrere personkreds, der er berettiget til at deltage i den afgørende afstemning (valgmandsvalg).

Det er formentlig det sidste element - indskrænkningen til en snæver kreds af stemmeberettigede ved den afgørende afstemning - der er det afgørende skelnearke for sondringen mellem direkte/indirekte valg; det er dette, der bevirker, at valget opfattes som indirekte eller middelbart. Det forhold, at valget foregår over to (eller flere) etaper, synes i hvert fald ikke i sig selv at kunne tillægges betydning i så henseende. Krav om omvalg i tilfælde, hvor ingen af flere kan-

didater i første omgang opnår et nærmere angivent flertal af de afgivne stemmer, vil formentlig ikke blive opfattet som et forhold, der i sig selv indebærer, at valgmåden må karakteriseres som indirekte.

I forhold til EØF-traktatens art. 138, stk. 3, synes der på denne baggrund at kunne anføres følgende:

Det er klart, at det måtte anses for stridende mod art. 138, stk. 3, som endelig at søge gennemført en ordning, der opretholdt den form for indirekte valg, der er hjemlet i art. 138, stk. 1, men også gennemførelsen af de andre former for indirekte valg, der er nævnt ovenfor under 1) og 3) måtte formentlig anses for udelukket. Derimod synes der ikke i dette led i bestemmelsen at kunne indlægges et krav om gennemførelse af en bestemt form for direkte valg; og i hvert fald ved vurderingen af forsvarligheden af et etapevist gennemførelsesskridt synes det at måtte kunne tillægges væsentlig betydning, om den valg måde, der påtænkes gennemført, på afgørende måde indebærer en indskrænkning af kredsen af stemmeberettigede ved den afgørende afstemning.

En vurdering ud fra disse synspunkter af den ordning, som man fra dansk side har forbeholdt sig muligheden for at gennemføre, synes ikke at kunne føre til at anse den for stridende mod EØF-traktatens krav om "... direkte valg".

Det må i hvert fald forekomme klart, at ikke enhver ordning med obligatorisk dobbeltmandat kan antages at give valgmanden karakteren af et indirekte valg. Tænker man sig, at der først afholdtes valg til det danske folketing, og derefter afholdtes valg til Europa-Parlamentet, måtte valget til Europa-Parlamentet utvivlsomt betragtes som et direkte valg, selvom kun de netop valgte medlemmer af folketinget var valgbare, hvis blot retten til i øvrigt at deltage i valget, d.v.s. valgretten, var almin-

delig.

Fra dansk side har man imidlertid yderligere reserveret sig den mulighed at lade valg til folketinget og valg til Europa-Parlamentet afholde samme dag, men således at kredsen af stemmeberettigede er den samme til begge valg. Der vil således være mulighed for at gennemføre en ordning, hvorefter de, der opnår flest stemmer ved valget til Europa-Parlamentet, kun vil kunne betragtes som valgte, dersom de tillige har opnået valg som medlem af folketinget.

Denne ordning kan vel hævdes at have en vis lighed med et indirekte valg, for så vidt som den forudsætter afholdelse to afstemninger. Den adskiller sig imidlertid afgørende fra et indirekte valg for det første derved, at kredsen af stemmeberettigede ved de to afstemninger er den samme. Men hertil kommer for det andet, at valget af medlemmer til Europa-Parlamentet altid vil bero direkte på resultatet af afstemningen herom. Afstemningen om valg til folketinget vil alene have den betydning for valget til Europa-Parlamentet, at resultatet af folketingsvalget vil danne grundlag for konstateringen af, hvilke af kandidaterne til Europa-Parlamentet der kan anses for valgbare. Spørgsmålet om, hvilke af de valgbare kandidater der skal anses for valgte til Europa-Parlamentet, vil derimod altid komme til at bero umiddelbart på afstemningen herom. Som følge heraf vil den nævnte valgordning efter justitsministeriets opfattelse ikke kunne karakteriseres som et indirekte valg.

Den her anførte forståelse af begreberne almindelige og direkte valg synes i øvrigt at stemme ganske godt overens med den forståelse af disse begreber, der er lagt til grund for Parlamentets forslag til konvention. Parlamentets politiske udvalg, der udarbejdede det seneste af/Parlamentet vedtagne forslag, bemærkede nemlig til forslaget art. 1, hvorefter "De

europæiske folks delegerede i Europa-Parlamentet vælges ved almindelige direkte valg", følgende: "Begreberne "almindelige" og "direkte" betyder, at valgene finder sted i hele Fællesskabets område, og at vælgerne direkte bestemmer Parlamentets sammensætning. Hermed udelukkes indirekte valg, f.eks. gennem valgmand eller gennem det nugældende system, hvor de delegerede udpeges af de nationale parlamenter."

b. På baggrund af, hvad der er anført ovenfor under pkt. a., kan det være nærliggende at rejse det spørgsmål, om det ikke for hvert enkelt etapevist gennemførelsesskridt må kræves, at de forhold, der tages op til regulering, gøres til genstand for en ensartet regulering i samtlige medlemslande. Man kan endvidere spørge, om dette ikke i hvert fald må gælde, for så vidt angår den del af det etapevise gennemførelsesskridt, der indeholder tilnærmelsen til art. 138, stk. 3, 's målsætning: gennemførelsen af almindelige direkte valg.

Disse spørgsmål, der ikke ses behandlet mere indgående i den juridiske litteratur, må efter justitsministeriets opfattelse besvares benægtende.

Valgsystemerne vedrørende valg til de nationale lovgivningsorganer i medlemslandene frembyder indbyrdes betydelige forskelle. Disse forskelle er vel til dels historisk betingede, men ændringer af valgordningerne på nationalt plan frembyder erfaringsmæssigt altid betydelig politisk interesse. Det må på denne baggrund anses for urealistisk at forestille sig, at man inden for et kortere åremål skulle kunne opnå fuld enighed mellem medlemsstaterne om en endelig udformning af valgordningen til Europa-Parlamentet. Dette er utvivlsomt grunden til, at det er almindeligt antaget, at art. 138, stk. 3, hjemler en etapevis gennemførelse. Akcepten af denne mulighed må simpelthen bedømmes som den sikreste måde, hvorpå man inden for en overskue-

lig tid kan nå frem til virkeliggørelsen af bestemmelsens målsætning.

De reale hensyn, der ligger bag den almindelige antagelse om muligheden for etapevis gennemførelse af art. 138, stk. 3, taler imidlertid med noget nær samme vægt for ikke at stille for store indholdsmæssige krav til hvert enkelt etapevist gennemførelsesskridt. Ud fra denne betragtning synes der ikke at kunne stilles yderligere krav i så henseende end det, der allerede er fremhævet ovenfor i indledningen til pkt. a, nemlig at den foreslåede ordning for samtlige medlemslandes vedkommende skal udgøre et reelt skridt i retning af virkeliggørelsen af art. 138, stk. 3, 's målsætning. Som nævnt ovenfor under a. m. det efter justitsministeriets opfattelse antages, at den ordning, som man fra dansk side indtil videre har forbeholdt sig mulighed for at gennemføre, næppe i sig selv kan hævdes at være uforenelig med kravet i art. 138, stk. 3, om "almindelige direkte valg". Allerede som følge heraf må justitsministeriet anse det for utvivlsomt, at ordningen opfylder de minimumskrav med hensyn til en reel virkeliggørelse af traktatbestemmelsens målsætning, der må kunne stilles.

Noget krav om, at hvert etapevis skridt skal være udført på samme måde i alle medlemslandene, kan efter justitsministeriets opfattelse ikke på den anførte baggrund udledes af traktatbestemmelsen. At valg efter bestemmelsen skal afholdes "ifølge en i alle medlemsstater ensartet fremgangsmåde" ses ikke at kunne tillægges betydning i denne forbindelse, idet dette udtryk må antages at sigte alene til den endelige udformning af valgordningen. I overensstemmelse hermed forudsætter det foreliggende konventionsudkast da også, at de fleste spørgsmål vedrørende valgmåden indtil videre skal reguleres efter hvert enkelt medlemslands lovgivning.

c. Det er yderligere gjort gældende, at hvert enkelt etapevise gennemførelsesskridt dog i det mindste må opfylde og respektere visse grundlæggende demokratiske minimumskrav med hensyn til udformningen af valgordningen, og at dette må gælde allerede første etape.

For en umiddelbar betragtning kunne dette synspunkt synes at have en vis støtte i den udvikling af grundrettighedsdoktrinen, som har fundet sted i EF-domstolens praksis: På samme måde som Fællesskabets institutioner på andre områder er undergivet de materielle kompetencebegrænsninger, der følger af de fælles grundrettigheder, må også udøvelsen af kompetencen efter art. 138, stk. 3, anses for undergivet en sådan begrænsning.

Konsekvenserne af grundrettighedssynspunktet for det her foreliggende problem må imidlertid forekomme at være af begrænset rækkevidde.

Det er rigtigt, at man ved udformningen af grundrettighedsdoktrinen bl.a. har henvist til de rettigheder, der i de enkelte medlemslande gennem forfatningerne er sikret borgerne, og at valgsystemet netop udgør et kompleks af fundamentale borgerrettigheder, som typisk er nedfældet i en skreven grundlov.

Grundrettighedsdoktrinen tager imidlertid i første række sigte på de traditionelle frihedsrettigheder, d.v.s. den type grundlovsbestemmelser, der går ud på at skabe "fredede områder" eller værn om borgernes frihed til at udfolde visse former for aktivitet, f.eks. bestemmelser om den personlige frihed, boligens ukrænkelighed og ejendomsrettens beskyttelse. Grundrettighedsdoktrinen hviler på den betragtning, at behovet for beskyttelse af den enkelte mod indgreb i de sfærer, der beskyttes af sådanne grundlovsbestemmelser, er i det væsentlige det samme, uanset om indgrebet udgår fra en national eller en overnational myndighed.

De ofte forholdsvis detaljerede bestemmelser i de nationale grundlove om valgordningen er ikke af samme karakter. Dels frembyder de i langt videre omfang end den nationale forfatningsretlige regulering af de traditionelle frihedsrettigheder væsentlige indbyrdes forskelle, som er betinget af forskelle i den historiske og politiske udvikling. Men dels, og navnlig, lader de fællestræk, som desuagtet ville kunne udskilles, sig ikke uden videre opstille som bindende begrænsninger i adgangen til at udforme en valgordning for Europa-Parlamentet, fordi der ikke ved traktaterne er tillagt dette samme lovgivende og kontrollerende funktioner som de nationale parlamenter.

At de borgerrettigheder, der indeholdes i valgordningen, ikke er af samme karakter som de traditionelle frihedsrettigheder, har også fundet udtryk i den europæiske menneskerettighedskonvention. I denne konvention har man - i erkendelse af, at der på dette område nødvendigvis må indrømmes de nationale retssystemer et betydeligt spillerum med hensyn til den nærmere udformning af valgordningen - indskrænket sig til at traktatfæste visse helt elementære krav til medlemsstaternes valgprocedure, jfr. art. 3 i den første tillægsprotokol til konventionen, der har følgende ordlyd:

"The High Contracting Parties undertake to hold free elections at reasonable intervals by secret ballot, under conditions which will ensure the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature."

Det er åbenbart, at den ordning, som man fra dansk side har ønsket at kunne gennemføre, opfylder disse krav. Og efter justitsministeriets opfattelse er der næppe holdepunkter for ud fra almindelige grundrettighedssynspunkter at stille yderligere krav af interesse i den foreliggende sammenhæng.

7. Sammenfattende er det justitsministeriets opfattelse, at de to midlertidige danske betingelser ligger inden for det der kan vedtages med hjemmel i EØF-traktatens art. 138, stk. 3. Justitsministeriet har herved navnlig lagt til grund, at bestemmelsen kan gennemføres etapevis, at det alene kan kræves, at første etape udgør et reelt skridt i retning af virkeliggørelsen af art. 138, stk. 3, 's målsætning, og at det ikke med rimelighed kan hævdes, at den ordning, som man fra dansk side har betinget sig at kunne gennemføre, ikke opfylder dette krav.

Det stillede spørgsmål må herefter besvares benægtende. De to midlertidige betingelser strider ikke mod art. 138, stk. 3. Dette gælder, når betingelserne bedømmes hver for sig, og det synes for en retlig vurdering ikke at kunne gøre nogen forskel, at betingelserne ses i sammenhæng.

