



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Folketinget
Udlændinge- og Integrationsudvalget
Christiansborg
1240 København K

Dato: 3. marts 2017
Kontor: Stats- og Menneskerets-
kontoret
Sagsbeh: Henrik Skovgaard-
Petersen
Sagsnr.: 2017-0032/40-0031
Dok.: 2210675

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 462 (Alm. del), som Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg har stillet til justitsministeren den 3. februar 2017. Spørgsmålet er stillet efter ønske fra Martin Henriksen (DF).

Søren Pape Poulsen

/

Caroline Østergaard Nielsen

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 7226 8400
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Spørgsmål nr. 462 (Alm. del) fra Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg:

”Danmark har afgivet suverænitet til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Har denne suverænitetsafgivelse været til folkeafstemning jf. Grundlovens bestemmelser?”

Svar:

1. Nej, Danmarks tilslutning til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har ikke været undergivet folkeafstemning. Som der redegøres for nedenfor, er dette heller ikke et krav efter grundlovens § 20.

2. Grundlovens almindelige bestemmelse om indgåelse af traktater med andre lande findes i § 19. Bestemmelsens stk. 1 har følgende ordlyd:

"§ 19. Kongen handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender. Uden folketingets samtykke kan han dog ikke foretage nogen handling, der forøger eller indskrænker rigets område, eller indgå nogen forpligtelse, til hvis opfyldelse folketingets medvirken er nødvendig, eller som i øvrigt er af større betydning. Ejheller kan kongen uden folketingets samtykke opsige nogen mellemfolkelig overenskomst, som er indgået med folketingets samtykke."

I kraft af denne bestemmelse har regeringen kompetence til at handle på egen hånd i mellemfolkelige anliggender (udenrigsforhold), herunder indgå traktater mv. med andre stater. Kompetencen er et såkaldt prærogativ for regeringen.

Regeringens adgang til på egen hånd at indgå folkeretlige forpligtelser er dog undergivet begrænsninger. Efter § 19, stk. 1, 2. pkt., kræves Folketingets samtykke for, at regeringen kan indgå forpligtelser, til hvis opfyldelse Folketingets medvirken er nødvendig, eller som i øvrigt er af større betydning. Samtykke kan gives ved lov eller ved folketingsbeslutning, jf. bl.a. Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret (3. udg. ved Ole Espersen, 1980), side 396, og Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret (1. udg., 2012), side 193. Der kræves alene simpelt flertal i Folketinget.

3. Grundloven indeholder i § 20 en bestemmelse om suverænitetsafgivelse. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”§ 20. 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.”

Grundlovens § 20 vil skulle følges i alle tilfælde, hvor beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder, overlades til mellemfolkelige myndigheder. Bestemmelsen blev indført ved grundlovsændringen i 1953. Baggrunden var et ønske om at gøre det lettere for Danmark at tilslutte sig visse internationale organisationer. Der henvises herom bl.a. til betænkning nr. 66/1953 afgivet af Forfatningskommissionen af 1946, side 31, Max Sørensens responsum af 18. maj 1952, som er optrykt i betænkning nr. 66/1953, side 113 ff., og Max Sørensen, Statsforfatningsret, (2. udgave ved Peter Germer, 1973), side 308 f.

Bestemmelsen i § 20 vedrører – som det fremgår af ordlyden – alene overladelse af beføjelser til mellemfolkelige myndigheder, der er oprettet ved gensidig overenskomst med andre stater til fremme af mellemfolkelig retsorden og samarbejde.

De beføjelser, som bestemmelsen i grundlovens § 20 omfatter, er dem, som tilkommer rigets myndigheder. Anvendelse af bestemmelsen er således nødvendig, i det omfang det overlades til en mellemfolkelig myndighed 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. Der henvises bl.a. til Højesterets dom af 6. april 1998 i den såkaldte Maastricht-sag (Ugeskrift for Retsvæsen 1998, side 800 H), Max Sørensen, a.st., side 308 f., Alf Ross, a.st., side 408, Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 2 – Regering, forvaltning og dom (3. udgave 2001), side 255, og Jens Peter Christensen m.fl., Grundloven med kommentarer, 1. udgave (2015), side 169.

Det afgørende for, om dansk tilslutning til en traktat forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20, er derfor i første række, om den indebærer overladelse af beføjelser til en mellemfolkelig myndighed til at ud-

øve lovgivende, administrativ eller dømmende myndighed med direkte virkning for borgerne mv. her i landet.

4. Om afgrænsningen mellem grundlovens §§ 19 og 20 fremgår følgende bl.a. af Justitsministeriets redegørelse for visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af Lissabon-Traktaten af 4. december 2007, pkt. 2.3.2.1:

”Danmark er tilknyttet en række internationale organisationer, som har kompetence til at træffe generelle eller konkrete beslutninger, der er rettet til medlemsstaterne. Som eksempler kan nævnes FN og Europarådet (herunder Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol).

Det karakteristiske ved de beslutninger, der kan træffes i disse organisationer, er, at de kun tilsigter at gælde for staterne som folkeretlige forpligtelser. De tilsigter ikke at gælde umiddelbart i den enkelte stats interne retsorden. Hvis en sådan beslutning går ud på at regulere de enkelte individers adfærd, må den derfor gøres til en del af national ret, f.eks. ved inkorporering.

Sådanne traditionelle mellemfolkelige organisationer kan Danmark tilslutte sig alene i medfør af grundlovens § 19. Det gælder, selv om organisationen f.eks. uden alle medlemsstaters tilslutning (og dermed eventuelt uden eller imod Danmarks stemme) kan træffe beslutninger, der er bindende for alle medlemsstater. Også her kan der siges at være tale om suverænitetsskrænking, jf. bl.a. Claus Gulmann m.fl., Folkeret (1989), side 39 ff. Men suverænitetsskrænkninger af denne karakter falder uden for grundlovens § 20 og er derfor alene underlagt proceduren i § 19, jf. Alf Ross, a.st., side 409.”

Som det fremgår af det ovenstående, indebærer Danmarks tilslutning til Europarådet, som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol hører under, ikke suverænitetsafgivelse i grundlovens § 20's forstand. Danmarks tilslutning til Europarådet krævede således ikke iagttagelse af proceduren i grundlovens § 20, stk. 2, hvorefter vedtagelse af et lovforslag om suverænitetsafgivelse enten kræver et flertal på fem sjettedele af Folketingets medlemmer eller simpelt flertal og efterfølgende afholdelse af folkeafstemning.

5. Det bemærkes, at der uden for de tilfælde, hvor en folkeafstemning er påkrævet efter grundloven, ved lov kan træffes bestemmelse om afholdelse af folkeafstemning. Det følger således bl.a. af grundlovens § 42, stk. 6, 2. pkt., at der kan afholdes folkeafstemning om et folketingsstemtykke til indgåelse af en traktat efter grundlovens § 19, når stemtykket gives i lovs

form. En sådan fremgangsmåde blev anvendt i forbindelse med Danmarks tiltræden til og gennemførelse af Edinburgh-afgørelsen og Maastricht-traktaten i 1993, jf. lov nr. 153 af 31. marts 1993. Det nødvendige samtykke efter grundlovens § 19 blev givet ved lov nr. 355 af 9. juni 1993.

Der kan endvidere ved lov træffes bestemmelse om afholdelse af vejledende folkeafstemning, sådan som det var tilfældet for folkeafstemningen om den såkaldte EF-pakke i 1986, jf. lov nr. 24 af 25. februar 1986.