

U.1998.800H

Lov om Danmarks tiltrædelse af EF/EU ikke i strid med grundloven.

Grundloven og værnitetsafgivelse til EU

lede indhold, loven har efter ikrafttræden af lov nr. 281 af 28. april 1993, er i strid med Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1953.

2. at sagsøgte er uberettiget til på Danmarks vegne at ratificere Traktat om Den Europæiske Union af 7. februar 1992.
3. at de forpligtelser, der følger af Traktat om Den Europæiske Union og af de retsakter, der udfærdiges på grundlag af traktaten, ikke har gyldighed over for sagsøgerne.

Sagsøgte har påstået frifindelse.

Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1953 § 20, stk. 1, bestemmer, at beføjelser, som efter denne grundlov tilkommer rigets myndigheder, ved lov i nærmere bestemt omfang kan overlades til mellemfolkelige myndigheder, der er oprettet ved gensidig overenskomst med andre stater til fremme af mellemfolkelig retsorden og samarbejde. § 20, stk. 2, indeholder nærmere regler for behandlingen og vedtagelsen af lovforslag herom.

Lov nr. 447 af 11. oktober 1972 § 2 bestemmer, at beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder, i det omfang, det er fastsat i de i § 4 nævnte traktater m.v., kan udøves af De Europæiske Fællesskabers institutioner. I lovens § 4 er anført, at bestemmelsen i § 2 vedrører bl.a. traktaten af 25. marts 1957 om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og traktat af 22. januar 1972 om bl.a. Danmarks tiltrædelse af fællesskabet.

Ved lov nr. 281 af 28. april 1993 om ændring af tiltrædelsesloven af 1972 blev traktat af 7. februar 1992 om Den Europæiske Union inkorporeret i dansk ret med nærmere angivne undtagelser.

Traktaten om Det Europæiske Fællesskab indeholder bl.a. følgende bestemmelser (De ændringer i den oprindelige traktat af 1957, som er en følge af traktaten af 1992, er anført med kursiv):

Art 3. Med de i art. 2 nævnte mål for øje skal Fællesskabets virke under de betingelser og i det tempo, som er foreskrevet i denne Traktat, indebære:

- a) ophævelse, Medlemsstaterne imellem, af told og kvantitative restriktioner ved varers ind- og udførsel, såvel som af alle andre foranstaltninger med tilsvarende virkning,
- b) indførelse af en fælles *handelspolitik*,
- c) *oprettelse af et indre marked ved* fjernelse af hindringerne for den frie bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital mellem Medlemsstaterne,
- d) *indførelse af foranstaltninger vedrørende personers indrejse og færden i det indre marked som fastlagt i art. 100c*,
- e) indførelse af en fælles politik på landbrugs- og fiskeriområdet,
- f) indførelse af en fælles politik på transportområdet,
- g) gennemførelse af en ordning, der sikrer, at konkurrencen inden for det indre marked ikke fordrejes,
- h) indbyrdes tilnærmelse af de nationale lovgivninger i det omfang, dette er nødvendigt for *det fælles markeds* funktion,
- i) *indførelse af politik på det sociale og arbejdsmarkedsmæssige område, herunder en europæisk socialfond*,
- j) *styrkelse af den økonomiske og sociale samhörighed*,
- k) *indførelse af miljøpolitik*,
- l) *styrkelse af fællesskabsindustriens konkurrenceevne*,
- m) *fremme af forskning og teknologisk udvikling*,
- n) *tilskyndelse til oprettelse og udvikling af transeuropæiske net*,
- o) *bidrag til opnåelse af et højt sundhedsbeskyttelsesniveau*,
- p) *bidrag til kvalitetsuddannelser og udfoldelsesmuligheder for Medlemsstaternes kulturer*,
- q) *indførelse af en politik vedrørende udviklingssamarbejde*,
- r) associering af de oversøiske lande og territorier med henblik på at forøge samhandelen og på at fremme den økonomiske og sociale udvikling i *fællesskab*,

H.D. 6. april 1998 i sag I 361/1997

1) Hanne Norup Carlsen, 2) Ingeborg Fangel, 3) Nicolas Fischer, 4) Jørgen Erik Hansen, 5) Marianne Henriksen, 6) Ole Donbæk Jensen, 7) Yvonne Petersen, 8) Iver Reedtz-Thott, 9) Lars Ringholmog 10) Arne Würgler (adv. Karen Dyekjær-Hansen og adv. Christian Harlang, Kbh., e.o.)

mod

Statsminister Poul Nyrup Rasmussen (Km.adv. v/adv. Gregers Larsen og adv. Karsten Hagel-Sørensen).

Biintervenienter: professor, dr.jur. Ole Krarup og Foreningen Grundlovskomite 93 som mandatar for Allan S. Aabech m.fl.

Østre Landsrets dom 27. juni 1997 (3.afd.)

(Bent Otken, Blinkenberg, C. Levy).

Efter at Højesteret ved dom af 12. august 1996 har hjemvist sagen til realitetsbehandling ved Østre Landsret, har sagsøgerne, Hanne Norup Carlsen, Ingeborg Fangel, Nicolas Fischer, Jørgen Erik Hansen, Marianne Henriksen, Ole Donbæk Jensen, Yvonne Petersen, Iver Reedtz-Thott, Lars Ringholm og Arne Würgler, nedlagt følgende endelige påstande:

Sagsøgte, statsminister Poul Nyrup Rasmussen, tilpligtes at anerkende:

1. at den overladelse af danske myndigheders kompetence, der er en følge af lov nr. 447 af 11. oktober 1972 om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber § 2, jf. § 4, med det sam-

- s) *bidrag til styrkelse af forbrugerbeskyttelse,*
- t) *indførelse af foranstaltninger på områderne energi, civilbeskyttelse og turisme.*

Art. 235. Såfremt en handling fra Fællesskabernes side viser sig påkrævet for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål inden for fællesmarkedets rammer, og denne Traktat ikke indeholder fornøden hjemmel hertil, udfærdiger Rådet på forslag af Kommissionen og efter at have indhentet udtalelse fra Europa-Parlamentet med enstemmighed passende forskrifter herom.

Der er under domsforhandlingen givet vidneforklaringer af sekretariatschefen i Folketingets Europaudvalg (tidligere Markedsudvalget) og tre andre ansatte i Folketinget. Det fremgår af vidneforklaringerne, der er gengivet i retsbogen, blandt andet, at Europaudvalget orienteres af regeringen om alle spørgsmål af større rækkevidde, og tærsklen herfor er med tiden blevet lavere. Vedrørende væsentlige spørgsmål udarbejdes der oplæg til ministrenes forhandlingsmandater, som forelægges mundtligt af vedkommende minister. Det sker ikke særlig tit, at forhandlingsoplæg ændres i forbindelse med drøftelserne i udvalget, men forhandlingsmandaterne kan blive ændret ved fornyede drøftelser i udvalget efter udfaldet af forhandlinger i Ministerrådet, hvis det er muligt at indkalde udvalget til et ekstraordinært møde, ellers må ministrene tage parlamentarisk forbehold. Proceduren i Europaudvalget opfattes som i hvert fald politisk bindende. Sagsmateriale modtages 10 dage før udvalgets fredagsmøder, under hvilke der normalt drøftes sager, som skal forhandles på Rådsmødet i Bruxelles den følgende uge. Udvalget modtager også mange oplysninger direkte fra Folketingets EU-oplysning og de enkelte medlemmer fra deres personlige forbindelser. Spørgsmål om EF's forhold til grundloven og om hjemmelsgrundlaget i traktaten, herunder art. 235, har fra tid til anden været oppe i Europaudvalget.

Sagsøgerne har til støtte for deres påstande henvist til, at de foretagne suverænitetssafgivelser og udviklingen går videre, end grundlovens § 20 hjemler, idet der til EF's institutioner er overladt beføjelser, der tilkommer rigets myndigheder, i et ubestemt omfang, der tillige overskrider de kvantitative grænser for anvendelse af § 20. Beføjelserne er i øvrigt overladt til EF's institutioner på en sådan måde, at der er indtrådt et »demokratitab«, som er stridende mod den danske grundlovs forudsætninger.

Selv om sagen vedrører overladelser af kompetence til Den Europæiske Union (den såkaldte søjle I), er det nødvendigt for bedømmelsen af grundlovsmæssigheden at inddrage retsakter og andre afgørelser fra EF's institutioner, idet disse er udtryk for den kompetence, som er overladt. Afgørelserne belyser endvidere grænserne for den overladte kompetence.

Forarbejderne til grundlovens § 20 indeholder ikke væsentlige bidrag til fortolkning af bestemmelsens rækkevidde. Der henvises til Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab, men dette angik et sagligt særdeles begrænset område. Spørgsmålet om suverænitetssafgivelse blev stort set ikke drøftet i Rigsdagens partigrupper. Overladelser af beføjelser til EU har medført en omkalfatring af forholdet mellem Folketing og regering med demokratitab til følge.

Grundlovens § 20 må fortolkes efter et strengt legalitetsprincip og således ikke udvidende. Der er i den juridiske litteratur støtte for, at bestemthedskravet må fortolkes i overensstemmelse med den senere indførte, tilsvarende bestemmelse i den norske grundlovs § 93, hvorefter suverænitetssafgivelse kan ske på et sagligt begrænset område. Grundlovens § 20 forudsætter en nøje præcisering af emner og beføjelser. Det er endvidere udelukket, at de internationale organer selv kan fastlægge deres kompetence. Disse betragtninger må antages at være lagt til grund ved vedtagelsen af tiltrædelsesloven, men udviklingen har vist noget andet gennem udstedte retsakter, anvendelsen af traktatens art. 235 og EF-Domstolens praksis.

Udtrykket »beføjelser, der tilkommer rigets myndigheder« i grundlovens § 20 må forstås i vid betydning som omfattende enhver retlig regulering, der direkte eller indirekte påvirker borgernes forhold. Det omfatter også EF-Domstolens præjudicielle kompetence efter traktatens art. 177, der er af afgørende betydning for EF-rettens udvikling, og som i vidt omfang begrænser nationale domstoles fortolkning af gældende ret. Det må derfor

fastholdes, at bestemthedskravet ikke må fortolkes udvidende.

Den foretagne kompetenceoverladelser er dels upræcis, dels anvendt på en sådan måde, at der er sket en glidende øget suverænitetssafgivelse. EF har udnyttet art. 235, således at der stadig er inddraget nye områder, som er helt uden for art. 235 og dens forudsætninger. Desuden er for eksempel traktatens art. 113 om handelspolitik benyttet til sikkerheds- og udenrigspolitiske formål. Domstolen har ved sin integrationsfremmende praksis fortolket traktaten og EF's retsakter udvidende og derved inddraget nye retsområder, som traktaten ikke omtaler, for eksempel erstatningsret, civilproces og menneskerettigheder. Der er herved sket en ekspansion af EU's kompetence til så at sige alle centrale livsområder af et uendeligt og uforudsigeligt omfang, som der endnu ikke er eksempler på, at danske domstole har grebet ind imod.

Grundlovens § 20 kræver ikke, at de mellemfolkelige myndigheder, hvortil der overlades kompetence, har samme demokratiske opbygning som de danske myndigheder, men der må efter det danske forfatningsretlige system være en grænse for, i hvilket omfang der kan ske omdefinering af forholdet mellem Folketing og regering. Folketingets Europaudvalgs kontrol med regeringens EU-politik kompenserer ikke for dette demokratitab, idet en betydelig del af beslutningerne træffes før forelæggelsen for udvalget, der heller ikke har nogen indflydelse på grundlaget for beslutningerne, hvoraf de fleste har vidtgående betydning.

Sagsøgerne har til belysning af ubestemtheden af suverænitetsoverladelserne henvist til en række artikler i traktaten, herunder at art. 1 ikke længere er begrænset til økonomiske spørgsmål, at art. 2 i sin angivelse af fællesskabets opgaver er særdeles ubestemt og omfattende, samt at art. 3 på upræcis måde omhandler så at sige alle tænkelige politiske spørgsmål. Det samme gælder subsidiaritetsprincippet i art. 3 b, loyalitetsforpligtelsen i art. 5 og diskriminationsforbudet i art. 6.

Ubestemtheden fremgår endvidere af traktatens bestemmelser om forskellige emner, såsom art. 30 og 34 om ophævelse af kvantitative restriktioner, art. 38 om landbrugspolitik, der ved EF-Domstolens ekspansive fortolkning er blevet udvidet til at omfatte fiskeripolitik, art. 74 og 75 om transport, særlig art. 75, stk. 1, litra d, art. 85 om konkurrence, art. 92 om statsstøtte, art. 100 a om harmonisering, bl.a. af miljøbeskyttelse, jf. art. 130 r. s og t, samt i det hele afsnit VI om den økonomiske og monetære politik.

Art. 235 og dens anvendelse dokumenterer på afgørende måde, at der glidende er sket en meget betydelig kompetenceudvidelse, der ikke synes at have nogen grænse.

Den i forbindelse med tilblivelsen af Unionstraktaten udfærdigede protokol nr. 14 om social- og arbejdsmarkedspolitikken er et eksempel på forpligtelser af helt ubestemt karakter.

Sagsøgerne har til belysning af kompetenceoverladelsernes ubestemte karakter og omfang henvist til en række retsakter og domstolsafgørelser inden for forskellige sagsområder. Det danske arbejdsretlige aftalesystem er blevet begrænset af ubestemte EF-retlige forpligtelser, og der kan rejses spørgsmål, om der ikke herved er sket en krænkelse af den af grundlovens § 73 beskyttede aftalefrihed. Retten til ophold i medlemslandene er blevet udvidet ud over hensynet til arbejdskraftens frie bevægelighed. Særlig for så vidt angår EF-Domstolens praksis, har sagsøgerne henvist til blandt andet dens afgørelser om EF-rettens forrang i forhold til national ret, om medlemsstaternes ansvar for mang-

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 tilsigtet 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 overladte 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 fortolkningstvivel. 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.

Udtrykket »i nærmere bestemt omfang« kan ikke forstås således, at beføjelser, der tilkommer rigets myndigheder, kun kan overlades til en international organisation i begrænset - dvs. mindre - omfang.

9.3. Tiltrædelsesloven overlader beføjelser til EF i det omfang, det er fastsat i EF-traktaten. Tiltrædelseslovens forenelighed med grundlovens § 20 forudsætter derfor, at Traktaten opfylder kravet om, at beføjelser kun er overladt »i nærmere bestemt omfang«.

EF-traktaten bygger på et princip om tildelte kompetencer, jf. Traktatens art. 3b, stk. 1, og art. 4, stk. 1. Fællesskabets institutioner kan kun handle inden for de rammer for Fællesskabets virke, som fremgår af Traktatens bestemmelser, og inden for disse rammer kan institutionerne kun udøve de beføjelser, som er tildelt dem ved eller i medfør af Traktaten.

Princippet om tildelte kompetencer indebærer således en begrænsning i institutionernes beføjelser, som svarer til bestemthedskravet i grundlovens § 20. Højesteret finder, at de specifikke hjemmelsbestemmelser i EF-traktaten opfylder dette krav.

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.

9.4. Som anført har appellerne imidlertid særligt gjort gældende, at den generelle hjemmelsbestemmelse i

EF-traktatens art. 235 muliggør inddragelse af nye sagsområder under EF's kompetence i et omfang, som indebærer, at bestemmelseskravet i grundlovens § 20 ikke er opfyldt. De har anført, at dette fremgår af den måde, hvorpå artikel 235 har været anvendt forud for gennemførelsen af Unionstraktaten. De har herved bl.a. henvist til det materiale, som er blevet fremlagt i henhold til Højesterets kendelse af 3. november 1997 (medtaget i uddrag foran i afsnit 5). De har endvidere anført, at de ændringer i EF-traktaten, som er foretaget ved Unionstraktaten, indebærer en udvidelse af anvendelsesområdet for art. 235.

Hertil bemærkes, at sagen som nævnt vedrører spørgsmålet, om loven om Danmarks tiltrædelse af EF-traktaten med det indhold, denne har fået ved Unionstraktaten, er vedtaget i overensstemmelse med grundloven. Der skal således ikke tages stilling til, om der ved bestemte retsakter m.v. vedtaget i medfør af art. 235 i tiden forud for traktatændringen måtte være sket en overskridelse af grænserne for den overladte kompetence.

Ved traktatændringen er angivelsen af samarbejdsområder i art. 3 udvidet, og der er indsat nye afsnit i Traktatens tredje del om »Fællesskabets politikker«. En række af de sagsområder, hvor art. 235 tidligere blev anført som hjemmel for udstedelse af retsakter m.v., er således nu reguleret eller dog nævnt i Traktaten. Unionstraktatens søjle 2 og 3 indeholder i øvrigt bestemmelser om mellemstatsligt samarbejde på en række andre områder. Anvendelsesområdet for art. 235 må vurderes på denne baggrund.

EF-traktatens art. 235 har følgende ordlyd:

»Såfremt en handling fra Fællesskabets side viser sig påkrævet for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål inden for fællesmarkedets rammer, og denne Traktat ikke indeholder fornøden hjemmel hertil, udfærdiger Rådet på forslag af Kommissionen og efter at have indhentet udtalelse fra Europa-Parlamentet med enstemmighed passende forskrifter herom.«

Det fremgår af ordlyden af art. 235, at det forhold, at en handling fra Fællesskabets side anses for påkrævet for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål, ikke i sig selv udgør et tilstrækkeligt grundlag for at bringe bestemmelsen i anvendelse. Det er yderligere en betingelse, at den påtænkte handling ligger »inden for fællesmarkedets rammer«. Dette må - sammenholdt med art. 2, hvorefter Fællesskabets opgaver skal varetages »gennem oprettelsen af et fælles marked og en økonomisk og monetær union samt gennem iværksættelse af fælles politikker eller aktioner som omhandlet i art. 3 og 3a« - forstås således, at den påtænkte handling skal ligge inden for de rammer for Fællesskabets virke, som fremgår af Traktatens øvrige bestemmelser, herunder navnlig dens tredje del om Fællesskabets politikker og opregningen i art. 3 og art. 3a af de enkelte virkeområder. Denne forståelse er i overensstemmelse med regeringens notat af 21. januar 1997 til Folketingets Europaudvalg (omtalt foran i afsnit 4) og bekræftes af EF-domstolens plenumudtalelse 2/94 af 28. marts 1996 (omtalt foran i samme afsnit), hvor det i præmis 29 og 30 hedder (Saml. 1996-I, s. 1788):

- »29. Artikel 235 tilsigter at afhjælpe den manglende hjemmel i de tilfælde, hvor der ikke udtrykkeligt eller forudsætningsvis ved særlige bestemmelser i traktaten er tillagt Fællesskabets institutioner beføjelser, i det omfang, sådanne beføjelser alligevel viser sig at være nødvendige, for at Fællesskabet kan udøve sine funktioner med henblik på at nå et af de mål, der er fastlagt i traktaten.
30. Da denne bestemmelse er en del af et institutionelt system, der bygger på princippet om tildelte kompetencer, kan den ikke anvendes som hjemmel for en udvidelse af Fællesskabets kompetence

område ud over den generelle ramme, der følger af traktatbestemmelserne som helhed, navnlig de bestemmelser, hvori Fællesskabets opgaver og virke fastlægges. Artiklen kan under ingen omstændigheder anvendes som hjemmel for fastsættelse af bestemmelser, der reelt har som konsekvens, at traktaten ændres, uden at den derfor foreskrevne fremgangsmåde følges.«

Den anførte forståelse af art. 235 må lægges til grund, selv om bestemmelsen forud for traktatændringen måtte være anvendt ud fra en mere vidtgående forståelse.

En lov, som ikke rækker længere end til at overlade beføjelser til at udstede retsakter eller beslutte andre foranstaltninger i overensstemmelse med den foran anførte forståelse af art. 235, indebærer ikke en krænkelse af bestemmelseskravet i grundlovens § 20.

Vedtagelse efter art. 235 kan kun ske med enstemmighed. Regeringen kan således hindre, at bestemmelsen anvendes til vedtagelser, som ligger uden for de angivne rammer for Danmarks overladelse af kompetence til EF. Regeringen kan ikke medvirke til vedtagelse af forslag, som falder uden for disse rammer og derfor forudsætter yderligere suverænitetsoverladelser. På baggrund af det formål, som art. 235 skal tilgodese, er det uundgåeligt, at den nøjagtige afgrænsning af anvendelsesområdet for bestemmelsen kan give anledning til tvivl. Under hensyn hertil må der ved tiltrædelsesloven anses indrømmet regeringen en ikke ubetydelig margin.

9.5. I medfør af Traktatens art. 164 skal EF-domstolen være om lov og ret ved fortolkningen og anvendelsen af Traktaten, og efter Traktatens art. 173 tilkommer det EF-domstolen at prøve lovligheden af retsakter vedtaget af Fællesskabets institutioner. Efter art. 177 har EF-domstolen kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af Traktaten og om fortolkningen og gyldigheden af retsakter udstedt af Fællesskabets institutioner.

Spørgsmål om gyldigheden af en retsakt eller anden handling vedtaget i medfør af art. 235 vil således kunne

indbringes for EF-domstolen, som i så fald har til opgave at sikre, at rammerne for Fællesskabets virke overholdes.

Det forhold, at den nærmere fastlæggelse af de beføjelser, der er indrømmet Fællesskabets institutioner, kan give anledning til tvivl, og at kompetencen til at afgøre sådanne fortolkningsspørgsmål er henlagt til EF-domstolen, kan ikke i sig selv anses for uforeneligt med bestemmelseskravet i grundlovens § 20.

At EF-domstolen ved fortolkning af Traktaten også lægger vægt på andre fortolkningsmomenter end bestemmelsestextens ordlyd, herunder Traktatens formål, er ikke i strid med de forudsætninger, som er lagt til grund ved tiltrædelsesloven, og er heller ikke i sig selv uforeneligt med bestemmelseskravet i grundlovens § 20, stk. 1. Det samme gælder om EF-domstolens retsskabende virksomhed inden for Traktatens rammer.

9.6. Appellerne har anført, at EF-Domstolens kompetence efter Traktaten sammenholdt med princippet om fællesskabsrettens forrang indebærer, at danske domstole er afskåret fra at håndhæve grænserne for den suverænitetsafgivelse, som har fundet sted ved tiltrædelsesloven, og at dette må tages i betragtning ved vurderingen af, om bestemmelseskravet i grundlovens § 20, stk. 1, er overholdt.

Ved tiltrædelsesloven er det anerkendt, at kompetencen til at prøve lovligheden og gyldigheden af EF-retsakter tilkommer EF-domstolen. Dette indebærer, at danske domstole ikke kan anse en EF-retsakt for uanvendelig i Danmark, uden at spørgsmålet om dens forenelighed med Traktaten har været prøvet af EF-domstolen, og at danske domstole i almindelighed kan lægge til grund, at EF-domstolens afgørelser herom ligger inden for suverænitetsafgivelsens grænser. Højesteret finder imidlertid, at det følger af bestemmelseskravet i grundlovens § 20, stk. 1, sammenholdt med danske domstoles adgang til at prøve loves

grundlovmæssighed, at domstolene ikke kan fratages adgangen til at prøve spørgsmål om, hvorvidt en EF-retsakt overskrider grænserne for den ved tiltrædelsesloven foretagne suverænitetsafgivelse. Danske domstole må derfor anse en EF-retsakt for uanvendelig i Danmark, hvis der skulle opstå den ekstraordinære situation, at det med den fornødne sikkerhed kan fastslås, at en EF-retsakt, der er opretholdt af EF-domstolen, bygger på en anvendelse af Traktaten, der ligger uden for suverænitetsafgivelsen ifølge tiltrædelsesloven. Tilsvarende gælder med hensyn til fællesskabsretlige regler og retsprincipper, som beror på EF-domstolens praksis.

9.7. På den anførte baggrund finder Højesteret, at hverken den supplerende kompetence, som i medfør af EF-traktatens art. 235 er indrømmet Rådet, eller EF-domstolens retsskabende virksomhed kan anses for uforenelig med bestemthedskravet i grundlovens § 20, stk. 1.

9.8. Efter grundlovens § 20 kan overladelse af beføjelser kun ske til »mellemfolkelige myndigheder« oprettet ved »gensidig overenskomst« med »andre stater« til fremme af »mellemfolkelig retsorden og samarbejde«. Det må anses for forudsat i grundloven, at der ikke kan ske overladelse af beføjelser i et sådant omfang, at Danmark ikke længere kan anses for en selvstændig stat. Fastlæggelsen af grænserne herfor må i helt overvejende grad bero på overvejelser af politisk karakter. Højesteret finder det utvivlsomt, at der ved tiltrædelsesloven ikke er afgivet suverænitet til Fællesskabet i et sådant omfang, at det er i strid med den anførte forudsætning i grundloven.

9.9. 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 lovgivningskompetence i første række overført til Rådet, i hvilket den danske regering - under ansvar over for 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 anse tiltrædelsesloven for grundlovsstridig.

9.10. Herefter, og idet appellanterne ikke i øvrigt har anført noget, der kan føre til et andet resultat, stadfæster Højesteret dommen.

Thi kendes for ret:

Landsrettens dom stadfæstes.

Ingen af parterne skal betale sagsomkostninger for Højesteret til nogen anden part eller til statskassen.

1. Forfatningskommissionens Betænkning (1953) s. 31, 124 ff, FT 1971-72, B sp. 2801 f, 3017 ff, Justitsministeriets redegørelse af juli 1972, NTIR 1971 s. 65 ff, FT 1991-92, B sp. 1563 ff, 2110 f, Justitsministeriets notat af 3. marts 1992, FT 1991-92, B sp. 1939 ff, Poul Andersen: Dansk Statsforfatningsret (1954) s. 494 ff, Max Sørensen: Statsforfatningsret (2. udg. 1973) s. 307 ff, Ross: Dansk Statsforfatningsret (3. udg. 1980) s. 406 ff, Zahle: Dansk forfatningsret 2 (1996) s. 313 ff, Gulmann og Hagel-Sørensen: EU-ret (3. udg. 1995) s. 49 ff, 158 ff, 196 ff, Hjalte Rasmussen: EU-ret i kontekst (1995) s. 134 ff, 371 ff, 397 ff, 516 ff, EU-Karnov 1996 s. 7 ff, 23, 42 f, 1691 ff, Hjalte Rasmussen: Folkestyre, Grundlov og Højesteret (1996), Zahle: EU og den danske grundlov (1998), Max Sørensen i Juristen 1963 s. 57 ff, samme i Juristen 1971 s. 434 ff, Lachmann i CMLR 1972 s. 447 ff, Gulmann i Juristen 1979 s. 277 ff, Michael H. Jensen og Jørgen Albæk Jensen i U 1991 B s. 281 ff, Koch i Juristen 1992 s. 248 ff, Krarup i U 1994 B s. 75 ff, samme i Årsberetning 1996 fra Retsvidenskabeligt Institut B s. 49 ff, Spiermann i Juristen 1997 s. 197 ff, Hjalte Rasmussen i Juristen 1997 s. 293 ff, Hartig Danielsen i Juristen 1998 s. 12 ff, Schäder i Forhandlingerne ved

det 34. Nordiske Juristmøde (1996) s. 152 ff, Weiler i The Yale Law Journal 1991 s. 2403 ff, dom afsagt af Bundesverfassungsgericht den 12. oktober 1993 (Maastricht), NJW 1993 s. 3047, Frowein i ZaöRV 1995 s. 1 ff, Iglesias i EuGRZ 1996 s. 125 ff, Hirsch i NJW 1996 s. 2457 ff samt Grimm i Columbia Journal of European Law 1997 s. 229 ff. Tidligere afgørelser i samme sag: U 1996.1300 H, U 1997.1062 H, U 1998.16 H og U 1998.444 H.