

Danmarks Riges Grundlov

med kommentarer

Redigeret af Henrik Zahle



Jurist- og Økonomforbundets Forlag
2006

s. 44

Den dansk-europæiske forfatningsretlige identitet

Den danske Højesteret har i 1998 anerkendt fællesskabsrettens forrang. Den har med andre ord anerkendt den forfatningsretlige identitet af europæisk ret som en del af dansk ret. Samtidigt fastslog domstolen, at dansk forfatningsret har en egen identitet, som ikke nødvendigvis altid vil være sammenfaldende med den europæiske.

Begge disse forholds tilstedeværelse udtrykker Højesteret på følgende måde: »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 suverænitetetsafgivelsens grænser. Højesteret finder imidlertid, at det følger af bestemthedskravet i grundlovens § 20, stk. 1, sammenholdt med danske domstoles adgang til at prøve loves grundlovsmæssighed, at domstolene ikke kan fratages adgangen til at prøve spørgsmål om, hvorvidt en EF-retsakt overskrider grænserne for den ved tiltrædelsesloven foretagne suverænitetetsafgivelse.« Konklusionen følger umiddelbart herefter: »*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*

Danmarks Riges Grundlov

med kommentarer

Redigeret af Henrik Zahle



Jurist- og Økonomforbundets Forlag
2006

s. 45

EF/EU-RET, FÖRFATNINGSTRAKTAT OG DANSK FÖRFATNINGSRET

suverænitetsafgivelsen ifølge tiltrædelsesloven. ... « (min kursivering) (UFR 1998 800 H – Højesterets bemærkninger 9.6).

Højesteret giver her udtryk for en forfatningsretlig opfattelse af løsningen omkring konflikter vedrørende offentlige myndigheders kompetenceforhold (i dette tilfælde forholdet mellem en national og en overnational domstol), der ligger på linje med det rent nationale spørgsmål om domstolenes prøvelse af loves grundlovsmæssighed, som også er båret af en fortolkningsmæssig sikkerhedsdoktrin. Dommen knæsætter det princip, der er helt overensstemmende med den tyske Maastricht-dom (afsagt af forbundsforfatningsdomstolen (NJW 1993 s. 3047)): at medlemsstaterne er »Herren der Verträge«, dvs. at de har det oprindelige – og derfor – endelige herredømme over europatraktaternes gyldighed på national grund.

Højesteret fremhæver, at en direkte fortolkningskonflikt om, hvorvidt EF/EU-institutioner handler ultra eller intra vires, kun vil opstå som decideret undtagelsessituation, hvis sandsynlige indtræden naturligvis ikke fremmes af, at det enstemmige dommerkollegium samtidigt anerkender, at unionens sagsområder set fra en nationalretlig synsvinkel »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 fortolknings-tvivel« uden at stride mod bestemtidskravet i § 20 (sammesteds 9.2 in fine) og set fra en EF/EU-retlig synsvinkel godkender Højesteret, at EF-domstolen både anvender en formålsbestemt fortolkning og udøver retsskabende virksomhed – i begge tilfælde så længe det finder sted inden for traktatens rammer (sammesteds 9.5) – uden at forholdet bliver grundlovsstridigt i forhold til § 20.

Det slås imidlertid fast, at § 20 forhindrer, at unionen selv skulle kunne bestemme omfanget af sine beføjelser (sammesteds 9.2 in fine). EF/EU har med andre ord ikke kompetence til at udstyre sig med (ny) kompetence.

Fortolkningen af de overladte kompetencer og afvejningen i forhold til den nationale identitet, som ikke blev direkte behandlet i Maastricht-sagen (i modsætning til begrebet »en selvstændig stat«), finder – også efter forfatningstraktatens eventuelle ikrafttræden – i første række sted ved EF-domstolen. Men den principielle 1998-afgørelse fra Højesteret indebærer, at Danmarks øverste domstol har det allersidste ord med hensyn til kompetencernes indhold, herunder derfor også om deres udøvelse vil stride imod dansk forfatningsretlig identitet, som den afspejles i vores grundlov.

Danmarks Riges Grundlov

med kommentarer

Redigeret af Henrik Zahle



Jurist- og Økonomforbundets Forlag
2006

s. 201

Til illustration: Som bekendt handlede UfR 1998 800 H i høj grad om, hvorvidt artikel 235 [senere artikel 308; ofte populært omtalt som gummiparagraffen] i EU-rets- og lovgivningspraksis var blevet anvendt langt uden for de forudsætninger, som 1972-ratificeringen af Rom-traktaten temmelig eksplicit havde lagt til grund. Var Maastricht-ratifikationen derfor ugyldig? Havde statsministeren overtrådt grundloven ved at ratificere? Eller holdt EU's udvidende eller aktivistiske fortolkning sig inden for grundlovens rammer, fordi »den foreliggende traktat og dens bestemmelser med de ord og meninger, man kan lokke ud af den« indbefatter traktatens mere eller mindre kendte og forståede fortolkningsmetoder?

Lige siden den første EU-ratifikation har de danske statsorganer ikke anset det for relevant at spørge, om EF/EU på eget initiativ med større eller mindre sandsynlighed ville udvikle sine reguleringsbeføjelser. Højesteret viste heller ikke mange tegn på appetit på at tage stilling til, om EF/EU havde udvidet sit kompetenceområde, herunder artikel 235, ved dynamisk fortolkning og retsanvendelse (UfR 1998 800 H; se også afsnit 3 om ratifikationen af Europolkonventionen med tilhørende fortolkningsprotokol).

Danmarks Riges Grundlov

med kommentarer

Redigeret af Henrik Zahle



Jurist- og Økonomforbundets Forlag
2006

s. 205

Grl. § 20 afgiver derimod ikke hjemmel til at overlade beføjelser til at udstede regler, der materielt er i strid med grundloven, UfR 1998 800 H. Alf Ross 1980 bd. 1 s. 410 udtaler herom, at »§ 20 tilsigter at gøre det muligt uden grundlovsændring at substituere et internationalt organ for et dansk – altså træffe egenartede bestemmelser vedrørende den personelle og processuelle kompetence; derimod ikke at gøre det muligt at udstyre det internationale organ med magtbeføjelser der ikke kunne tillægges en tilsvarende dansk myndighed – altså træffe egenartede bestemmelser vedrørende den materielle kompetence«. Resultatet er i øvrigt indlysende, allerede fordi beføjelsen til at udstede grundlovsstridige regler ikke tilkommer »danske myndigheder«, Max Sørensen 1973 s. 310. De i grundloven fastsatte, materielle betingelser for eller begrænsninger i udøvelsen af de beføjelser, som i øvrigt tilkommer rigets myndigheder, kan med andre ord ikke fraviges. Dette principielle resultat må fastholdes, uanset EU-rettens krav på forrang for national ret, inklusive national forfatningsret, og uanset at løsningen i praksis af en konflikt mellem en EU-regel og grundloven vil vise sig vanskelig.

Danmarks Riges Grundlov

med kommentarer

Redigeret af Henrik Zahle



Jurist- og Økonomforbundets Forlag
2006

s. 211

KAPITEL III · § 20

5. Domstolskontrol

Bliver konklusionen af det foranstående, at fraværet af et retligt bestemthedskrav udelukker domstolskontrol med, om Danmark overlader flere beføjelser til EU, end grundloven hjemler?

Svaret på dette spørgsmål må utvivlsomt gives benægtende. For det første kan domstolene kontrollere, om der ved sagsbehandlingen i henhold til grl. § 20 er begået procedurefejl. Dette være sagt blot for en ordens skyld. For det andet kan domstolene kontrollere, om beføjelser, som grl. § 20 ikke hjemler at overlade, alligevel er overladt. Højesteret slår ydermere udtrykkeligt fast, at danske domstole ikke »kan fratages adgangen til at prøve spørgsmål om, hvorvidt en EF-retsakt overskrider grænserne for den ved tiltrædelsesloven foretagne suverænitetsafgivelse«, UfR 1998 800 H.