



## JUSTITSMINISTERIET

Folketinget  
Europaudvalget  
Christiansborg  
1240 København K  
DK Danmark

Dato: 26. april 2022  
Kontor: Stats- og Menneskerets-  
kontoret  
Sagsbeh: Lasse Østergaard Ahmt  
Sagsnr.: 2022-0032/06-0176  
Dok.: 2383323

### **Besvarelse af spørgsmål nr. 167 (Alm. del) fra Folketingets Europaudvalg**

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 167 (Alm. del), som Folketingets Europaudvalg har stillet til justitsministeren den 28. marts 2022. Spørgsmålet er stillet efter ønske fra Søren Søndergaard (EL).

Nick Hækkerup

/

Henrik Skovgaard-Petersen

Slotsholmsgade 10  
1216 København K.

T +45 3392 3340  
F +45 3393 3510

[www.justitsministeriet.dk](http://www.justitsministeriet.dk)  
[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

## Spørgsmål nr. 167 (Alm. del) fra Folketingets Europaudvalg:

”Kan ministeren forklare, om der ifølge ministeren vil være tale om suverænitetsafgivelse, hvis beslutningsformen med enstemmighed inden for udenrigs-, sikkerheds- og forsvarsområdet bliver ændret til flertalsafgørelser? I bekræftende fald, kan ministeren så garantere, at der vil blive afholdt en dansk folkeafstemning, hvis EU en gang i fremtiden vil ændre beslutningsformen fra enstemmighed til flertalsafgørelser inden for udenrigs-, sikkerheds- og forsvarsområdet?”

### Svar:

1. Grundlovens § 20 om overladelse af beføjelser, der tilkommer rigets myndigheder (suverænitetsafgivelse), 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.”

Der kan om denne bestemmelse i relation til Danmarks forsvarsforbehold henvises til Justitsministeriets notat af 29. marts 2022 om, hvorvidt en ophævelse af det danske forsvarsforbehold forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20 (EUU 2021-22, Alm. del – bilag 414). Som det fremgår af notatet, er det Justitsministeriets vurdering, at det danske forsvarsforbehold kan ophæves, uden at proceduren i grundlovens § 20 skal iagttages.

Det fremgår i den forbindelse af sammenfatningen i notatets pkt. 6, at en ophævelse af forsvarsforbeholdet efter Justitsministeriets opfattelse ikke vil indebære, at der vil være adgang for Unionen til at udstede retsakter med direkte virkning i forhold til borgere mv. i Danmark. En ophævelse af forsvarsforbeholdet vurderes endvidere ikke at indebære, at det overlades til Unionen at handle på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender. Der er

efter Justitsministeriets opfattelse heller ikke øvrige forhold, der gør det påkrævet at iagttage proceduren i grundlovens § 20.

2. For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt overgang fra enstemmighed til kvalificerede flertalsbeslutninger vil indebære en suverænitetstafgivelse efter grundlovens § 20, kan bl.a. henvises til Justitsministeriets redegørelse af 4. december 2007 for visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af Lissabon-Traktaten (Lissabon-redegørelsen). Bl.a. følgende fremgår af redegørelsens pkt. 2.3.2.2:

”Det følger af ordlyden af § 20 og af forfatningsretlig litteratur og praksis, at det afgørende i første række er, om den pågældende traktat (ændringstraktat) indebærer en yderligere overladelse af beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder, til den mellemfolkelige myndighed.

[...]

Med hensyn til ændringer i sammensætning, procedurer og arbejds gange mv. i den mellemfolkelige myndighed bemærkes, at der uden anvendelse af proceduren i grundlovens § 20 er gennemført en række ændringer i retsgrundlaget for EF og EU siden Danmarks tiltrædelse i 1972. Det gælder f.eks. Budgettraktat II fra 1975, der overførte væsentlige budgetbeføjelser fra Rådet til Europa-Parlamentet, akten om indførelse af direkte valg til Europa-Parlamentet fra 1976, Europæisk Fælles Akt fra 1986 om bl.a. øget medbestemmelsesret for Europa-Parlamentet og ændring af Rådets afstemningsregler samt forskellige tilpasninger af traktaterne som led i optagelsen af nye medlemsstater. Der kan endvidere henvises til Nice-traktaten fra 2001, der bl.a. indebærer overgang fra krav om enstemmighed til krav om kvalificeret flertal i forhold til en række konkrete hjemmelsbestemmelser, ændring af de enkelte medlemsstaters stemmevægt i Rådet samt ændring af reglerne om Europa-Kommissionens sammensætning.

Fælles for disse ændringer er, at der ikke var tale om overladelse af (nye) beføjelser til EF/EU, men alene om ændring af reglerne om, hvordan EF/EU nærmere skulle udøve beføjelser, som allerede var overladt. Bl.a. tilpasninger af traktatgrundlaget i forbindelse med optagelse af nye medlemsstater antages derfor ikke at nødvendiggøre en procedure efter grundlovens § 20.”

Der kan endvidere henvises til Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret (3. udgave, 2020), side 258, hvor det bl.a. fremgår, at traktatændringer med hensyn til struktur, sammensætning og procedurer i den internationale

organisation – eksempelvis overgang fra enstemmighed til kvalificeret flertal ved udstedelse af retsakter – som udgangspunkt ikke indebærer overladelse af suverænitet omfattet af grundlovens § 20.

3. Som det også fremgår af pkt. 4 i ovennævnte notat af 29. marts 2022, gælder forsvarsforbeholdet den del af samarbejdet inden for traktatgrundlæggets bestemmelser om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (EU-Traktatens afsnit V, der omfatter artikel 21-46), herunder navnlig bestemmelserne om den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (EU-Traktatens afsnit V, 2. afdeling, der omfatter artikel 42-46), der har indvirkning på forsvarsområdet.

Om proceduren for vedtagelse af afgørelser, der er nødvendige for fastlæggelse og iværksættelse af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, er der i EU-Traktatens artikel 31, stk. 1, fastsat følgende:

#### ”Artikel 31

1. Afgørelser i henhold til dette kapitel vedtages af Det Europæiske Råd og Rådet med enstemmighed, medmindre andet er fastsat i dette kapitel. [...]”

Det følger endvidere af artikel 31, stk. 2, at Rådet i visse tilfælde kan træffe afgørelse med kvalificeret flertal, og det følger af stk. 3, at Det Europæiske Råd med enstemmighed kan vedtage en afgørelse om, at Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal i andre tilfælde end dem, der er nævnt i stk. 2.

Imidlertid gælder muligheden for at træffe afgørelse ved kvalificeret flertal eller til at overgå til at træffe beslutninger ved kvalificeret flertal ikke for afgørelser, der har indvirkning på militær- eller forsvarsområdet, jf. artikel 31, stk. 4. Tilsvarende er i øvrigt fastslået i bestemmelsen i EU-Traktatens artikel 48 om ændring af EU's traktatgrundlag, jf. EU-Traktatens artikel 48, stk. 7, 1. afsnit. Det følger samlet set heraf, at det vil kræve en traktatændring efter en almindelig revisionsprocedure, hvis beslutningsformen med enstemmighed inden for militær- eller forsvarsområdet skal ændres til flertalsafgørelser.

Det bemærkes i den forbindelse, at de almindelige revisionsprocedurer for EU's traktatgrundlag er fastlagt i EU-Traktatens artikel 48. Disse procedurer indebærer, at traktatændringer, der indebærer overgang fra enstemmighed

til kvalificeret flertalsafgørelse for så vidt angår afgørelser med indvirkning på militær- eller forsvarsområdet, bl.a. vil forudsætte, at ændringerne ratificeres af alle medlemsstater i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser, jf. EU-Traktatens artikel 48, stk. 4, 2. afsnit. Det bemærkes hertil, at en ophævelse af forsvarsforbeholdet ikke forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20, jf. herom ovenfor under pkt. 1. Da der således ikke er overladt eller overlades suverænitet til EU inden for militær- eller forsvarsområdet, vil eventuelle ændringer i beslutningsformen allerede derfor ikke indebære suverænitetsafgivelse efter grundlovens § 20.

Det bemærkes i øvrigt, at regeringen ikke er bekendt med, at der skulle være konkrete forslag fra medlemsstater eller EU-institutioner, der ønsker at ændre beslutningsformen inden for den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik. Hvis det måtte komme på tale at ændre EU-Traktaten fundamentalt ved at afskaffe medlemsstaternes vetoret vedrørende afgørelser med indvirkning på militær- eller forsvarsområdet, vil det være en forudsætning for regeringens tilslutning, at der afholdes en forudgående folkeafstemning herom. Som udenrigsministeren allerede har tilkendegivet, vil dette blive indskrevet i bemærkningerne til lovforslaget om Danmarks deltagelse i det europæiske samarbejde om sikkerhed og forsvar ved at afskaffe EU-forsvarsforbeholdet forud for, at lovforslaget fremsættes for Folketinget. Regeringen er i øvrigt imod sådanne ændringer af traktaten.