

## Suverænitetsoverladelse: Tidspunktet for overladelsen

*Af Henrik Zahle, professor, dr.jur.*

1. Danmarks tiltrædelse af traktaten om den Europæiske Union rejser de gængse forfatningsretlige problemer, som er kendt fra samarbejdet inden for De Europæiske Fællesskaber. Hertil hører først og fremmest den nærmere afgrænsning af anvendeligheden af grundlovens § 20 – en afgrænsning, der opad vedrører forholdet til grundlovens § 88 om grundlovsændring, nedad muligheden for at gennemføre tilslutningen ved almindelig lov. Inden for denne afgrænsning af grundlovens § 20 må så eftervises de elementer i den påtænkte unionsdannelse, som begrundet anvendelsen af grundlovens § 20. Regeringens standpunkt har i denne sammenhæng været, at det er nødvendigt at gøre brug af grundlovens § 20, jf. Justitsministeriets notat om visse statsretlige spørgsmål ved Danmarks tiltrædelse af traktaten om Den Europæiske Union, 3. marts 1992. På enkelte punkter kan der rejses spørgsmål, om også andre end de af Justitsministeriet påpegede elementer i unionssamarbejdet nødvendiggør anvendelse af grundlovens § 20, men disse spørgsmål, som fra et praktisk, politisk synspunkt har mindre betydning, skal ikke omtales her.

Emnet for det følgende er det særlige element i Unionstraktaten, som beror på, at det etablerede samarbejde ikke umiddelbart træder i kraft i fortsættelse af medlemsstaternes ratifikation af Unionstraktaten, men er udskudt på senere beslutning.

### 2. Den udskudte igangsætning

På to punkter er unionssamarbejdet udskudt på senere beslutning.

For det første er det for Danmarks vedkommende påkrævet med en særskilt beslutning vedrørende overgangen til Den Økonomiske og Monetære Union's 3. fase. Det fremgår af traktaten's art. 109 J, stk. 3., at Rådet senest den 31. december 1996 skal fastsætte datoen for 3. fases indledning, men – for at sikre en automatisk overgang – er det yderligere bestemt i stk. 4, at 3. fase indledes den 1. januar 1999, såfremt en dato ikke er fastsat ved udgangen af 1997. Deltagere i 3. fase er de med-

lemsstater, der har opnået den foreskrevne grad af vedvarende konvergens, og selve traktatudkastet lægger således ikke op til nogen beslutning for de enkelte medlemsstaters vedkommende vedrørende overgangen til 3. fase af Den Økonomiske og Monetære Union.

Imidlertid er der til traktaten knyttet særlige protokoller vedrørende henholdsvis Storbritannien og Danmark, der bryder med traktatens automatik. For Danmarks vedkommende anføres indledningsvis, »at den danske grundlov indeholder bestemmelser, der kan indebære en folkeafstemning i Danmark forud for Danmark's deltagelse i 3. fase af Den Økonomiske og Monetære Union«, og det bestemmes, (pkt. 1), »at den danske regering underretter Rådet om sin holdning vedrørende deltagelse i 3. fase, inden Rådet foretager sin vurdering i henhold til traktatens art. 109 J, stk. 2«, hvorefter der tilføjes en regulering af situationen i tilfælde af, at Danmark meddeler, at det ikke vil deltage i 3. fase. Heraf følger, at forud for Rådets vurdering af, hvilke medlemsstater der opfylder betingelserne for deltagelse i den 3. fase, kan og skal den danske regering underrette Rådet om, hvorvidt Danmark ønsker at deltage i 3. fase. Og det er denne stillingtagen fra den danske regerings side, der igen kan være forbundet med en forudgående folkeafstemning.

Som det fremgår, træffes beslutning af »den danske regering«, der skal underrette Rådet om »sin« holdning. Underretningen udgår fra regeringen som repræsentant for den danske stat. Den udgår ikke fra et dansk regeringsmedlem, der optræder som medlem af Rådet. Spørgsmålet om, hvilken procedure der skal følges i forbindelse med underretningen, er ikke reguleret i traktaten – naturligt nok, fordi traktatens system er opbygget på en automatisk overgang til 3. fase med mulig forrykning af tidspunktet. Fremgangsmåden er antydnet i den citerede passage vedrørende den danske grundlovs bestemmelser om folkeafstemning. Men det fremgår ikke, om der sigtes til en folkeafstemning efter grundlovens § 42, stk. 6, jf. § 19, eller efter § 20, stk. 2.

Det andet tilfælde af forskydning i beslut-