

5. Danmarks deltagelse i det internationale samarbejde

Danmarks deltagelse i det internationale samarbejde er i den nuværende grundlov først og fremmest fastlagt i §§ 19 og 20.

Overnationale organisationer, som § 20 først og fremmest handler om, og som i grundloven betegnes mellemfolkelig myndighed, er karakteriseret ved, at de kan træffe beslutninger, som ikke blot forpligter medlemsstaterne, men også har direkte retsvirkninger over for borgerne i medlemslandene. I dag drejer det sig først og fremmest om EU. Grundlovens § 19 omfatter derimod det mellemfolkelige samarbejde, som ikke har overnational karakter - herunder også en del af EU-samarbejdet.

Grundlovens § 19, der fastlægger princippet for, hvem der har kompetencen i udenrigspolitikken, har rødder tilbage til 1849. § 19, stk. 1: »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. Ej heller kan kongen uden Folketingets samtykke opsigte nogen mellemfolkelig overenskomst, som er indgået med Folketingets samtykke.«

Selv om Det Udenrigspolitiske Nævn som rådgivende organ er fastslået i stk. 3 i samme paragraf, er der brug for en nyformulering, der i højere i grad inddrager Folketinget i beslutningerne. Grundlovens formulering om, at »kongen (regeringen) handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender«, bygger på den elitære forestilling, som i udpræget grad herskede tidligere, om, at udenrigspolitik er for krævende og for indviklet for de folkevalgte. Forestillingen var (er) også, at offentlighed i udenrigspolitikken er skadelig, og at regeringen skal have forholdsvis frie hænder i udenrigspolitiske spørgsmål.

Sådanne forestillinger kan ikke være acceptable i en demokratisk forfatning. Dertil kommer, at internationale spørgsmål i dag har langt større betydning end tidligere - ikke kun i forhold til, da junigrundloven fra 1849 blev udformet for snart 150 år siden, men også i forhold til, da 1953-grundloven blev udformet for 45 år siden.

I dag kan det være vanskeligt at skelne mellem indenrigs- og udenrigspolitik, og Danmark samarbejder med andre lande i utallige internationale organisationer. Et samarbejde, som er mere eller mindre forpligtende for borgerne. Derfor bør afvejningen mellem of-

fentlighed og fortrolighed ikke være principielt anderledes i internationale end i nationale spørgsmål.

Med de nuværende bestemmelser er det - bortset fra de særlige samtykkekrav - tvivlsomt, om regeringen er forpligtet til at følge Folketingets beslutninger i udenrigspolitiske spørgsmål. Der er i øvrigt ikke enighed herom i den forfatningsretlige litteratur.

Forslaget til ny formulering må gøre det klart, at Folketinget kan lægge rammer for ethvert udenrigspolitisk spørgsmål og kan pålægge regeringen bestemte handlinger, f.eks. ved afstemninger i internationale organisationer. Det forhindrer dog ikke regeringen i at søge at få relativt brede forhandlingsmandater af Folketinget.

Uanset sådanne præciseringer ændrer det ikke ved, at regeringen som udøvende magt har ansvaret for udøvelsen af udenrigspolitikken.

En af de helt afgørende nye paragraffer, der kom ind i grundloven i 1953, var § 20, hvis rækkevidde efterfølgende man klart ikke kunne forudse, da man formulerede paragraffen for 45 år siden:

»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, forelægges det folketingsvælgerne til godkendelse eller forkastelse efter de for folkeafstemninger i § 42 fastsatte regler.«

Den nuværende § 20 nævner, at »beføjelser« kan overlades »i nærmere bestemt omfang«. Denne formulering har i praksis vist sig at være så upræcis og fleksibel, at man med rette kan spørge, om det altid er den rette tolkning, der anvendes. Skiftende regeringer og Udenrigsministeriet har tolket § 20 temmelig frit. Man har accepteret, at nye emner er inddraget under EU-regulering uden særlig hjemmel i traktaten. Det er sket med henvisning til Romtraktatens artikel 235, som ikke indeholder nogen form for emnemæssig afgrænsning.

I forbindelse med tiltrædelsen af Den Europæiske Fælles Akt (EF-pakken) i 1986, hvor der blev indført særlige bestemmelser på flere områder, anførte den daværende danske udenrigsminister, at der ikke var tale om noget nyt, og at folkeafstemning derfor ikke var påkrævet, når beføjelser allerede blev udøvet efter artikel 235. Ved samme lejlighed blev det ligeledes