



## Skatteministeriet

30. oktober 2015  
J.nr. 15-2919473

Til Folketinget – Skatteudvalget

Hermed sendes svar på spørgsmål nr. 167 af 2. oktober 2015 (alm. del). Spørgsmålet er stillet efter ønske fra Merete Riisager (LA).

Karsten Lauritzen

/ Ivar Nordland



## Spørgsmål

Er ministeren enig i, at hvis man betragter en voldgiftsdomstols afgørelse som en afgørelse rettet mod den danske stat, så vil forholdet være omfattet af grundlovens § 19, og der vil derfor ikke være tale om suverænitetsafgivelse?

## Svar

Jeg har forelagt spørgsmålet for Justitsministeriet, der har udtalt følgende:

”Skatteministeriet har henvendt sig til Justitsministeriet om spørgsmålet om suverænitetsafgivelse ved indførelsen af voldgiftsklausuler i dobbeltbeskatningsoverenskomster.

Justitsministeriet kan om dette spørgsmål oplyse følgende:

1. Grundlovens almindelige bestemmelse om indgåelse af traktater med andre lande, herunder om oprettelse af internationale voldgiftsdomstole, findes i § 19. Bestemmelsens stk. 1 har følgende ordlyd:

”§ 19. 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. Ejheller kan kongen uden folketingets samtykke opsige nogen mellemfolkelig overenskomst, som er indgået med folketingets samtykke.”

I kraft af denne bestemmelse har regeringen kompetence til at handle på egen hånd i mellemfolkelige anliggender (udenrigsforhold), herunder indgå traktater mv. med andre stater. Kompetencen er et såkaldt prerogativ for regeringen.

Regeringens adgang til på egen hånd at indgå folkeretlige forpligtelser er dog undergivet begrænsninger. Efter § 19, stk. 1, 2. pkt., kræves Folketingets samtykke således for, at regeringen kan indgå forpligtelser, til hvis opfyldelse Folketingets medvirken er nødvendig, eller som i øvrigt er af større betydning. Samtykke kan gives ved lov eller ved folketingsbeslutning, jf. bl.a. Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret (3. udg. Ved Ole Espersen, 1980), side 396 og Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret (1. udgave, 2012), side 193. Der kræves alene simpelt flertal i Folketinget.

2. Grundloven indeholder i § 20 en bestemmelse om suverænitetsafgivelse. Bestemmelsen 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.”

Grundlovens § 20 vil skulle følges i alle tilfælde, hvor beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder, overlades til mellemfolkelige myndigheder. Bestemmelsen blev indført ved grundlovsændringen i 1953. Baggrunden var et ønske om at gøre det lettere for Danmark at tilslutte sig visse internationale organisationer. Der henvises herom bl.a. til betænkning nr. 66/1953 afgivet af Forfatningskommissionen af 1946, side 31, Max Sørensens responsum af 18. maj 1952, som er optrykt i betænkning nr. 66/1953, side 113 ff., og Max Sørensen, Statsforfatningsret, (2. udgave ved Peter Germer, 1973), side 308 f.

Bestemmelsen i § 20 vedrører – som det fremgår af ordlyden – alene overladelse af beføjelser til mellemfolkelige myndigheder, der er oprettet ved gensidig overenskomst med andre stater til fremme af mellemfolkelig retsorden og samarbejde.

De beføjelser, som bestemmelsen i grundlovens § 20 omfatter, er dem, som tilkommer rigets myndigheder. Anvendelse af bestemmelsen er således nødvendig i det omfang, det overlades til en mellemfolkelig myndighed 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. Der henvises bl.a. til Højesterets dom af 6. april 1998 i den såkaldte Maastricht-sag (Ugeskrift for Retsvæsen 1998, side 800 H), Max Sørensen, Statsforfatningsret (2. udgave ved Peter Germer, 1973), side 308 f., Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret 1 (3. udgave ved Ole Espersen, 1980), side 408, Henrik Zahle, Dansk forfatningsret 2 – Regering, forvaltning og dom (3. udgave 2001), side 255, og Jens Peter Christensen m.fl., Grundloven med kommentarer, 1. udgave (2015), side 169.

I forhold til den procedure, der efter grundlovens § 20 skal følges, fremgår det af bestemmelsens stk. 2, at et lovforslag efter bestemmelsen *enten* skal vedtages af et flertal på fem sjettedele af Folketingets medlemmer *eller* – hvis lovforslaget vedtages af et folketingsflertal, der ikke udgør fem sjettedele, og opretholdes af regeringen – forelægges folketingsvælgerne til godkendelse eller forkastelse efter de regler for folkeafstemninger, der er fastsat i grundlovens § 42.

**3.** Grundlovens § 20 må afgrænses "nedad", det vil sige over for almindelige mellemfolkelige aftaler mv., der kan tiltrædes alene efter grundlovens § 19.

Danmark er tilknyttet en række internationale organisationer, som har kompetence til at træffe generelle eller konkrete beslutninger, der er rettet til medlemsstaterne, f.eks. FN og Europarådet (herunder Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol).

Det karakteristiske ved de beslutninger, der kan træffes i disse organisationer, er, at de kun tilsigter at gælde for staterne som folkeretlige forpligtelser. De tilsigter ikke at gælde umiddelbart i den enkelte stats interne retsorden. Hvis en sådan beslutning går ud på at regulere de enkelte individers adfærd, må den derfor gøres til en del af national ret, f.eks. ved inkorporering.

Sådanne traditionelle mellemfolkelige organisationer kan Danmark tilslutte sig alene i medfør af grundlovens § 19.

Anderledes forholder det sig med mellemfolkelige myndigheder, som tillægges kompetence til at udfærdige retsakter, der skal gælde umiddelbart i de deltagende stater med virkning for f.eks. private personer og virksomheder. Sådanne ordninger kan Danmark kun tilslutte sig ved anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

Det afgørende for, om dansk tilslutning til en traktat forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20, er derfor i første række, om den indebærer overladelse af beføjelser til en mellemfolkelig myndighed til at udøve lovgivende, administrativ eller dømmende myndighed med direkte virkning for borgerne mv. her i landet.

4. I forhold til en international domstol, voldgift og andre lignende internationale organer indebærer det anførte, at der *på den ene side* ikke er tale om overladelse af beføjelser i grundlovens § 20's forstand, hvis den internationale domstols afgørelser er rettet til den danske stat som sådan. Det gælder f.eks. med hensyn til afgørelser fra Den Internationale Domstol i Haag og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i Strasbourg.

Danmark kan således tilslutte sig internationale voldgiftsdomstole, der afgiver bindende eller vejledende udtalelser rettet til den danske stat, alene i medfør af grundlovens § 19.

*På den anden side* vil der være tale om overladelse af beføjelser efter grundlovens § 20, hvis den internationale domstol har kompetence til at træffe afgørelser, der har direkte virkning for borgere mv. her i landet, som var de truffet af en dansk domstol.

Med aftalen om en europæisk patentdomstol blev der ved mellemstatslig overenskomst oprettet et nyt organ – patentdomstolen – til bilæggelse af tvister vedrørende europæiske patenter.

Danmark tiltrådte aftalen om patentdomstolen ved lov nr. 551 af 2. juni 2014 om en fælles patentdomstol m.v. efter proceduren i grundlovens § 20, herunder folkeafstemning den 25. maj 2014. Baggrunden herfor er, at patentdomstolen med aftalen har fået kompetence til at træffe endelig afgørelse i søgsmål, hvori private er parter, om patenter, der er omfattet af domstolens kompetence. Patentdomstolens afgørelser er således rettet mod private og har virkning her i landet, som var de afsagt af en dansk domstol.”

Konklusionen må således være, at der vil være tale om overladelse af beføjelser efter grundlovens § 20, hvis f.eks. en voldgiftsdomstols afgørelse har direkte virkning for borgerne mv. her i landet, som var den afsagt af en dansk domstol. Hvis en sådan afgørelse derimod er rettet til den danske stat som sådan, vil der ikke være tale om suverænitetsovergivelse efter grundlovens § 20.

Jeg afventer arbejdet i OECD med hensyn til udformningen af en bestemmelse om obligatorisk voldgift, inden jeg tager stilling til, om Danmark bør tilslutte sig.