



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Folketinget
Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget
Christiansborg
1240 København K

Dato: 13. maj 2016
Kontor: Stats- og Menneskerets-
kontoret
Sagsbeh: Henrik Skovgaard-Petersen
Sagsnr.: 2016-0032/38-0100
Dok.: 1939947

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 517 (Alm. del), som Folketingets Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalg har stillet til justitsministeren den 19. april 2016. Spørgsmålet er stillet efter ønske fra Martin Henriksen (DF).

Søren Pind

/

Thomas Klyver

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Spørgsmål nr. 517 (Alm. del) fra Folketingets Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalg:

”Er ministeren enig i, at når Danmark tiltræder en konvention, så indebærer det som minimum et vis tab af dansk suverænitet? Og kan ministeren i forlængelse heraf oplyse, om Danmark i forbindelse med ratificeringen af f.eks. FN's Flygtningekonvention har overholdt de bestemmelser i Grundloven, som beskriver proceduren for afgivelse af dansk suverænitet?”

Svar:

1. Grundlovens almindelige bestemmelse om indgåelse af traktater med andre lande 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 prærogativ 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.

Indgåelse af folkeretlige forpligtelser efter grundlovens § 19, stk. 1, kan indebære, at Danmark forpligter sig til at indføre og/eller opretholde en bestemt retstilstand. En sådan forpligtelse er imidlertid ikke udtryk for suverænitetsafgivelse i grundlovens forstand.

2. Grundloven indeholder i § 20 en bestemmelse om suverænitetssafgivelse. 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, a.st., side 308 f., Alf Ross, a.st., 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.

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.

3. Danmark ratificerede FN's Flygtningekonvention ved kongelig resolution af 17. november 1952, jf. bekendtgørelse nr. 55 af 24. november 1954 om Danmarks ratifikation af den i Geneve den 28. juli 1951 undertegnede konvention om flygtninges retsstilling (flygtningekonventionen) (Lovtidende C). Ved kongelig resolution af 9. november 1967 tiltrådte Danmark en til konventionen knyttet protokol af 31. januar 1967 om flygtninges retsstilling, jf. bekendtgørelse nr. 21 af 12. februar 1968 af protokol af 31. januar 1967 vedrørende flygtninges retsstilling (Lovtidende C).

Hverken Flygtningekonventionen eller protokollen fra 1967 indebar overladelse af beføjelser, der tilkommer rigets myndigheder, og krævede derfor ikke iagttagelse af proceduren i grundlovens § 20, stk. 2. Såvel konventionen som protokollen fra 1967 blev ratificeret i henhold til grundlovens § 19, stk. 1.