



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Folketinget
Europaudvalget
Christiansborg
1240 København K

Dato: 30. september 2016
Kontor: Stats- og Menneskerets-
kontoret
Sagsbeh: Henrik Skovgaard-Petersen
Sagsnr.: 2016-0032/06-0049
Dok.: 2073242

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 1 (KOM (2016) 0470)), som Folketingets Europaudvalg har stillet til justitsministeren den 14. september 2016. Spørgsmålet er stillet efter ønske fra Holger K. Nielsen (SF).

Søren Pind

/

Thomas Klyver

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Spørgsmål nr. 1 KOM (2016) 0470) fra Folketingets Europaudvalg:

”Hvordan forholder ministeren sig til notatet fra advokatfirmaet LETT om, hvorvidt frihandelsaftalen mellem EU og Canada (CETA-aftalen) vil indeholde suverænitetsafgivelse i grundlovens forstand? På hvilke punkter er regeringen enig, og på hvilke punkter er regeringen uenig?”

Svar:

1. Justitsministeriet har i samarbejde med Udenrigsministeriet gennemgået advokat Georg Letts notat af 11. august 2016 med titlen ”Notat om, hvorvidt CETA-aftalen med Canada vil indeholde suverænitetsafgivelse i grundlovens forstand”.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at en eventuel dansk tiltrædelse af det foreliggende udkast til CETA-aftalen (”EU-Canada Comprehensive Economic and Trade Agreement”) ikke vil indebære overladelse af beføjelser omfattet af grundlovens § 20 (suverænitetsafgivelse), idet ministeriet navnlig lægger vægt på, at afgørelser fra det internationale tvistløsningsorgan, der skal oprettes i medfør af aftalen, vil være rettet mod den danske stat som sådan og ikke vil have direkte virkning for borgere mv. her i landet.

Justitsministeriet er således ikke enig i konklusionerne i advokat Georg Letts notat. Justitsministeriet kan i den forbindelse nærmere oplyse følgende:

2. Advokat Georg Lett behandler i sit notat to forskellige hovedspørgsmål, jf. notatets pkt. 4-8.

2.1. Der rejses i notatet spørgsmål om, hvorvidt der er blevet overladt kompetence til EU til at indgå CETA-aftalen på Danmarks vegne (notatets pkt. 63-78).

For så vidt angår dette spørgsmål, bemærkes det at det bl.a. fremgår af notatets pkt. 63, at analysen er relevant, hvis der ikke måtte være tale om en blandet aftale. Ifølge Justitsministeriets oplysninger påtænkes CETA-aftalen indgået som en blandet aftale mellem på den ene side Canada og på den anden side både EU og EU's medlemsstater, herunder Danmark. På notatets egne præmisser synes notatets overvejelser vedrørende spørgsmålet derfor ikke aktuelle. Justitsministeriet finder herefter ikke anledning til

at forholde sig nærmere til det anførte herom.

2.2. Der rejses endvidere spørgsmål om, hvorvidt en eventuel dansk tilslutning til den foreslåede internationale voldgiftsdomstol i CETA-aftalen indebærer suverænitetsafgivelse, jf. grundlovens § 20 (notatets pkt. 27-62). Om Justitsministeriets vurdering af dette spørgsmål kan nærmere oplyses følgende:

2.2.1. Grundlovens almindelige bestemmelse om indgåelse af traktater med andre lande, herunder om oprettelse af internationale voldgiftsdomstole, findes i § 19, stk. 1, der 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 iøvrigt 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. udgave ved Ole Espersen, 1980), side 396, og Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret (2012), side 193. Der kræves alene simpelt flertal i Folketinget.

2.2.2. 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.”

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, 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 (2015), side 169.

2.2.3. 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. Som eksempler kan nævnes 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 – f.eks. mellem private borgere og virksomheder.

Sådanne traditionelle mellemfolkelige organisationer kan Danmark tilslutte sig alene i medfør af grundlovens § 19. Det gælder, selv om organisationen f.eks. uden alle medlemsstaters tilslutning (og dermed eventuelt uden eller imod Danmarks stemme) kan træffe beslutninger, der er bindende for alle medlemsstater.

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 skyldes, at kompetencen til at fastsætte regler mv., der direkte regulerer borgernes adfærd, overlades til den mellemfolkelige myndighed. Der henvises bl.a. til Max Sørensen, a.st., side 308 f., Alf Ross, a.st., side 408, Henrik Zahle, a.st., side 255 og Jens Peter Christensen m.fl., Dansk Statsret (2012), side 208 f.

2.2.4. Om spørgsmålet om overladelse af beføjelser til internationale domstole, voldgift og lignende internationale organer kan det – i overensstemmelse med det, som er anført ovenfor med hensyn til afgrænsningen mellem grundlovens § 19 og § 20 – anføres, at der vil 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. I overensstemmelse hermed vil det nødvendiggøre anvendelse af proceduren i grundlovens § 20, hvis en international domstol får kompetence til at træffe afgørelse i sager mellem private, således at dommen vil have virkning her i landet, som var den afsagt af en dansk domstol, jf. herved f.eks. lov nr. 551 af 2. juni 2014 om en fælles patentdomstol m.v., hvor proceduren i grundlovens § 20 blev anvendt.

Derimod vil der ikke være tale om overladelse af beføjelser i grundlovens § 20's forstand, hvis den internationale domstols afgørelser er rettet til den danske stat som sådan. Dette omfatter såvel tvister med en anden stat som tvister mellem den danske stat og en privat part. Det afgørende er, at alene den danske stat som sådan forpligtes af afgørelsen

I overensstemmelse hermed har Danmark allerede – efter den almindelige regel i grundlovens § 19 – tilsluttet sig en række internationale aftaler, der indebærer, at Danmark som stat kan blive bundet over for såvel statsparter som private parter af afgørelser fra internationale voldgiftsretter og domstole. Det gælder f.eks. visse dobbeltbeskatningsoverenskomster, internationale investeringsaftaler med bestemmelser om bilæggelse af investerings tvister efter ICSID-konventionen (Convention on the Settlement of Investment Disputes between States and Nationals of other States) og med hensyn til afgørelser fra Den Internationale Domstol i Haag og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i Strasbourg.

Det er således efter Justitsministeriets opfattelse ikke korrekt – ligesom det er i modstrid med den praksis, som gennem årene er fulgt – når advokat Georg Lett i sit notat konkluderer, at "[d]et forhold, at der overlades døm-

mende myndighed til en voldgiftsret/et tribunal i en tvist, hvor den ene part ikke er et folkeretssubjekt, og hvor staten kan pålægges pligt til at betale erstatning, kan betragtes som suverænitetssafgivelse, for så vidt som man derved overlader det til et – uden for grundloven stående – organ, at træffe afgørelse i en sådan tvist og dermed at udøve dømmende myndighed, der har direkte virkning her i landet.” (notatets pkt. 62).

Sammenfattende er det således Justitsministeriets opfattelse, at en eventuel dansk tiltrædelse af det foreliggende udkast til CETA-aftalen (”EU-Canada Comprehensive Economic and Trade Agreement”) ikke vil indebære overladelse af beføjelser omfattet af grundlovens § 20 (suverænitetssafgivelse), idet afgørelser fra det tvistløsningsorgan, der skal oprettes i medfør af aftalen, vil være rettet mod den danske stat som sådan og ikke vil have direkte virkning for borgere mv. her i landet.