

mæssigheden af en sådan lovgivningsteknik,⁸ men der kan ikke være tvivl om dens grundlovmæssighed eller om, at der ikke her er tale om en overdragelse af beføjelser i § 20's forstand.⁹

Når forholdet intet har at gøre med grundlovens § 20, beror det på, at den nye folkeretlige regel, der uden lovgivningsmagtens mellemkomst og uden anden transformationsakt føjer sig ind som bestanddel af dansk ret, bliver til ved overenskomst under udøvelse af regeringens kompetence til »at handle på Rigets vegne i mellemfolkelige anliggender«, jfr. grl. § 19, og således under medvirken af konstitutionelt ansvarlige danske organer.

Hvis man på denne baggrund ser på reglerne om Fællesskabets forordninger, vil det fremgå som et af traktatens relevante led, at forordninger i visse – men langtfra i alle – tilfælde kun kan vedtages under medvirken af en ansvarlig dansk minister. Den kvantitativt og kvalitativt overvejende del af kompetencen til regelfastsættelse tilkommer efter Romtraktaten det af nationale regeringsmedlemmer sammensatte Råd, som i det hele taget er det centrale organ i Fællesskabets institutionelle opbygning. I de tilfælde, hvor der kræves enstemmighed i Rådet, kan ingen beslutning træffes, uden at ethvert medlem har andel i beslutningen. Vel er det i art. 148, stk. 3 foreskrevet, at et tilstedeværende medlems undladelse af at stemme ikke skal hindre vedtagelsen af en rådsbeslutning, hvortil enstemmighed kræves. Men selv en undladelse af at stemme vil under disse omstændigheder være en tilkendegivelse af et standpunkt, nemlig at man ikke vil forhindre beslutningens vedtagelse – ikke vil gøre brug af sit veto – og dette er en tilkendegivelse, som vedkommende minister vil være ansvarlig for efter sit nationale forfatningsretlige system. Følgelig foreligger der i sådanne tilfælde ikke nogen overdragelse af en forfatningsretlig beføjelse til et internationalt organ.¹⁰

Når denne betragtning dog ikke fører os udenom grl. § 20, beror det på en række omstændigheder. For det første er det langt fra alle forordninger, der kræver enstemmighed i Rådet. Traktatens system er således, at enstemmighedskravet gradvis viger pladsen for flertalsbeslutninger i løbet af den 12-årige overgangsperiode, der følger efter traktatens ikrafttræden den 1. januar 1958. Vi befinder os for

tiden i overgangsperiodens anden etape på fire år regnet fra 1. januar 1962.¹¹ Efter denne etapes udløb vil der ikke længere kræves enstemmighed til forordninger om landbrugs- og fiskeripolitikken (art. 43) eller transportpolitikken (art. 75, stk. 1) bortset fra, at der til stadighed vil kræves enstemmighed til sådanne beslutninger om trafikpolitikken som »alvorligt vil kunne påvirke levestandarden og beskæftigelsesniveauet i visse områder . . . (art. 75, stk. 3). I hele overgangsperioden, men ikke ubetinget efter denne, kræves enstemmighed til enhver ændring af den fælles ydre toldtarif (art. 28) og til stadighed vil der desuden kræves enstemmighed til vedtagelse af forordninger om social sikkerhed for vandrende arbejdere (art. 51), til eventuelle bestemmelser om sø- og lufttransport (art. 84) og til sådanne forordninger, som måtte blive udfærdiget i medfør af art. 235, hvorom nærmere i det følgende. Mere generelt kan det formentlig siges, at enstemmighedskravet, i alt fald efter overgangsperiodens udløb, kun undtagelsesvis fastholdes som betingelse for en gyldig vedtagelse af forordninger.

Hertil kommer imidlertid, at selv hvor enstemmighedskravet fastholdes, kan det ikke altid bringe Rådets kompetence uden for rækkevidden af grl. § 20. Det synspunkt, at udenrigsministerens stemmeafgivning i Rådet er den efter dansk forfatningsret tilstrækkelige akt, kan ikke tilsløre, at beslutningen i sin ydre form fremtræder som en akt hidrørende fra Rådet som internationalt organ og indholdsmæssigt er en international retsakt, der i sine virkninger udstrækkes til samtlige medlemslande, ikke blot til Danmark. Endvidere vil det nævnte synspunkt være utilstrækkeligt til at løse vanskeligheden i de tilfælde, hvor grundloven er til hinder for, at lovgivningsmagten delegerer sine beføjelser til en minister.

Nu er de rammer, der i dansk forfatningsret opstilles for delegation af lovgivningsbeføjelser til andre statsorganer jo meget vide, men der er dog grænser, og en af disse har særlig interesse for Fællesskabets problemer. Grl. § 43 bestemmer, at ingen skat kan pålægges, forandres eller ophæves uden ved lov. Ordet »skat« omfatter efter gængs fortolkning også toldafgifter, og en sædvanlig sproglig fortolkning af udtrykket »ved lov« må føre til, at lovgivningsmagten ikke kan overlade til en mini-