

## Forfatningsretlige problemer i forbindelse med Danmarks indtræden i De europæiske Fællesskaber

Juristen bringer i det følgende en udtalelse, som efter regeringens anmodning blev afgivet af professor Max Sørensen i januar 1971 til folketingets markedsudvalg.

### *I. Det almindelige forfatningsretlige udgangspunkt*

Grundloven af 1953 opstiller ikke særlige betingelser for Danmarks tilslutning til internationale organisationer. Ligesom tilfældet var efter de ældre grundlove, kan sådan tilslutning ske ved at Danmark tiltræder den traktat, som er det folkeretlige grundlag for organisationens oprettelse. Af reglerne om traktatafslutning i grundlovens § 19 følger, at regeringen normalt ikke kan tage et sådant skridt uden folketingets samtykke, idet medlemskab oftest vil medføre forpligtelser, til hvis opfyldelse folketingets medvirken er nødvendig, eller som i øvrigt er af større betydning. Under iagttagelse af forskrifterne i § 19 og de tilsvarende regler i ældre grundlove er Danmark blevet medlem af et stort antal internationale organisationer med vidt forskellige opgaver og beføjelser.

For det tilfælde, at der skal tillægges den internationale organisation beføjelser, som ellers tilkommer danske forfatningsretlige organer, foreskriver grl.'s § 20 imidlertid en særlig fremgangsmåde. Det kræves at et lovforslag herom enten vedtages med en majoritet på fem sjettedele af folketingets medlemmer eller vedtages med simpelt flertal og derefter forelægges til folkeafstemning uden at blive forkastet efter reglerne i grl.'s § 42. Strengt taget stilles disse kvalificerede krav ikke til selve traktatens afslutning, men til det led i gennemførelsen, som består i at overdrage de forfatningsretlige beføjelser til den internationale organisation. Fra et praktisk politisk synspunkt er de to led dog så nøje forbundet, at man med god grund kan sige, at fremgangsmåden i § 20 må følges ved Danmarks tilslutning til en international orga-

nisation, der skal kunne udøve de nævnte vidtgående beføjelser.

Anvendelsesområdet for § 20 fremgår af 1. stk., der er sålydende:

»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«.

Til nærmere belysning af anvendelsesområdet kan det være hensigtsmæssigt at give en kort summarisk oversigt over de hovedtyper af beføjelser, som internationale organisationer kan være udstyret med.

1. Visse internationale organisationer kan udøve forvaltningsvirksomhed af servicepræget karakter, såsom hjælp til børneernæring, sygdomsbekæmpelse, flygtningeforsorg og lignende, eller rådgivningsvirksomhed af forskellig art, finansiel bistand m.m. Ofte sammenfatter man al sådan virksomhed under betegnelsen »operationelle funktioner«. Det karakteristiske er, at organisationerne ikke søger at indvirke på nationale myndigheders beslutninger gennem autoritativt formulerede direktiver, og heller ikke optræder som myndighedsudøvere i forhold til enkeltpersoner, men alene virker gennem faktisk bistandsydelse. Uanset de mange juridiske problemer, der kan opstå i denne sammenhæng, melder der sig normalt ikke forfatningsretlige problemer i de enkelte stater.

2. De allerfleste internationale organisationer kan indenfor deres respektive arbejdsområder vedtage henstillinger til medlemsstaterne. Sådanne henstillinger er bestemt til at indgå i de kompetente nationale organers overvejelser som led i beslutningsprocessen på det nationale plan. Da de imidlertid ikke fremtræder som folkeretligt forpligtende beslutninger, afhænger det af de nationale forfatningsretlige