

de foretagelsen af de abstrakte opfyldelsesskridt, der er nødvendige for at sikre den løbende opfyldelse af traktatmæssige forpligtelser eller at ophæve eller ændre de interne danske retsregler, der har dannet grundlag for en løbende traktatopfyldelse.

Risikoen for traktatbrud kan imidlertid også blive aktuel, uden at dette skyldes et bevidst ønske om at fremkalde et traktatbrud. Det kan f.eks. tænkes, at de danske myndigheder, der i første omgang skal tage stilling til, om særlige opfyldelsesskridt er påkrævede i forbindelse med indgåelse af en traktat, med urette er gået ud fra, at dette ikke er tilfældet, idet man har overset en modstridende intern dansk retsregel. Eller man kan tænke sig, at en dansk lovbestemmelse, der har været grundlag for opfyldelsen af en traktatbestemmelse, senere ændres eller ophæves, uden at man har været opmærksom på den underliggende folkeretlige forpligtelse.

b. Risikoen for *utilsigtede traktatbrud*, som i de sidstnævnte tilfælde, vil i vidt omfang kunne afværges ved fortolkning af de relevante danske retsregler.

I den juridiske litteratur fremhæves det ofte, at de retsanvendende myndigheder, når en retsregel giver anledning til fortolkningstvivl, bør foretrække den fortolkning, der er bedst egnet til at bringe bestemmelsen i overensstemmelse med bestående traktatmæssige forpligtelser (*»fortolkningsreglen«*).³⁶

I de senere år er det endvidere gjort gældende, at konflikter mellem på den ene side en traktatbestemmelse, der hidtil har været opfyldt fra dansk side, og på den anden side en senere gennemført dansk retsregel i mangel af særlige holdepunkter for det modsatte bør søges løst ved, at den danske retsregel – selv om den efter sin formulering er klart i strid med traktaten – anvendes på en sådan måde, at den traktatmæssige forpligtelse respekteres (*»for-modningsreglen«*).³⁷

Der foreligger ikke et tilstrækkeligt materiale fra retspraksis til, at det kan danne grundlag for en sikker vurdering af, hvorledes de nævnte spørgsmål må forventes behandlet i domstolens praksis.³⁸ Efter justitsministeriets opfattelse er der dog næppe tvivl om, at domstolene, hvis spørgsmålet skulle blive aktuelt, ville være tilbøjelige til at foretrække en mere formålsbestemt retsanvendelse fremfor en ord-

ret fortolkning, hvis denne ville påføre den danske stat et folkeretligt ansvar for et utilsig- tet traktatbrud.

c. Medens dansk ret således nok indeholder tilstrækkelige muligheder for i praksis at eliminere risikoen for utilsigtede traktatbrud, kan det samme ikke siges, for så vidt angår *det bevidst fremkaldte traktatbrud*. Det er jo netop et grundlæggende træk i dansk retsopfattelse, at interne danske retsregler principielt må anvendes, selv om de kolliderer med folkeretlige regler, herunder traktatbetimmelser, jfr. herved ovenfor under punkt 4 b.

Som følge af de begrænsninger i adgangen til på det administrative plan at fremkalde et traktatbrud, der må antages at følge af bestemmelsen i ministeransvarlighedslovens § 5, stk. 1,³⁹ vil den største risiko for traktatbrud ligge i, at *lovgivningsmagten* bevidst undlader at foretage de abstrakte opfyldelsesskridt, som er nødvendige for at sikre den løbende opfyldelse af en traktatmæssig forpligtelse, eller at den bevidst ved lov senere lægger hindringer i vejen herfor.

Over for denne risiko indeholder dansk ret principielt ingen beskyttelse. Efter dansk forfatningsret er lovgivningsmagtens handlefrihed kun begrænset i det omfang, dette følger af grundloven. Og grundloven indeholder ingen bestemmelser, der begrænser lovgivningsmagtens handlefrihed af hensyn til opfyldelsen af indgæede traktatmæssige forpligtelser.⁴⁰ Lovgivningsmagten kan ved en fuld udnyttelse af sin handlefrihed gennemføre love, der udgør eller medfører et traktatbrud. Dette vil kunne pådrage den danske stat et folkeretligt ansvar. Men dette vil ikke på nogen måde påvirke gyldigheden af de pågældende lovbestemmelser i forhold til danske retsanvendende myndigheder.

Det statsretlige princip om lovgivningsmagtens handlefrihed kan således efter omstændighederne komme i konflikt med de folkeretlige forpligtelser, der påhviler den danske stat.

1°. I de sædvanlige tilfælde, hvor en indgået traktat ikke efter sit indhold stiller krav om gennemførelse eller opretholdelse af en bestemt lovgivningstilstand, opstår der dog ingen konflikt. I sådanne tilfælde består der, som nævnt ovenfor under punkt 4, ingen forpligtelse efter folkerettens almindelige regler til fore-