

Dette forslag om at gøre det lettere for Danmark at tiltræde internationale ordninger som de beskrevne blev tiltrådt af Forfatningskommissionen, hvis forslag til en ny grundlov indeholdt en bestemmelse, der med enkelte, rent redaktionelle ændringer ganske svarer til den nugældende bestemmelse i grundlovens § 20.⁶³

I Forfatningskommissionens bemærkninger til denne bestemmelse udtales bl.a.:

»Der har i de senere år været en udvikling i retning af større mellemfolkeligt samarbejde også på områder, hvor internationale organisationer tillægges beføjelser, der hidtil har været betragtet som en del af den enkelte stats suverænitet. I en række nyere udenlandske forfatninger er der gennem særlige bestemmelser givet mulighed for tiltrædelse af sådanne organisationer, uden at vedkommende stats forfatning behøver at ændres. Den interparlamentariske Union har på et møde i sommeren 1952 henstillet, at bestemmelse herom indføres ved ændring af medlemslandenes forfatninger (jfr. bilag 7).

Inden for De forenede Nationers rammer er der stillet forslag om oprettelse af myndigheder, der skulle tillægges beføjelser, som ellers henhører under den nationale suverænitet; dette gælder eksempelvis forslaget til international kontrol med atomenergi. For Europas vedkommende kan nævnes oprettelsen af den overstatslige myndighed for kul og stål (den såkaldte Schumanplan). Inden for det nordiske samarbejde kan det ikke på forhånd udelukkes, at der kan opstå behov for en myndighed af lignende karakter.

Sådanne overenskomster vil Danmark efter den gældende grundlov ikke kunne tiltræde. Det ville være ønskeligt, om også Danmark i sin grundlov åbnede adgang for en sådan afgivelse af suverænitet til mellemfolkelige organisationer, som virker til fremme af mellemfolkelig retsorden og samarbejde.

På den anden side må det kræves, at der i befolkningen findes overvejende tilslutning til afgivelse af beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder. Det er derfor bestemt, at der til beslutning om sådan suverænitetsafgivelse kræves, enten at forslag herom vedtages med et flertal på fem

sjettedele af rigsdagens medlemmer, eller at forslaget, såfremt det vedtages med mindre end fem sjettedeles flertal, og regeringen opretholder forslaget, ikke forkastes ved en folkeafstemning afholdt i overensstemmelse med de i forslagets § 42 indeholdte regler.«

2. Til præcisering af den statsretlige betydning af grundlovens § 20 vil det være hensigtsmæssigt at sammenholde denne bestemmelse med grundlovens § 19.

Grundlovens § 19, stk. 1, fastsætter, under hvilke betingelser den danske regering kan »handle på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender«. Af interesse i denne forbindelse er alene bestemmelsen om, at regeringen ikke «... uden folketingets samtykke kan ... indgå nogen forpligtelse, til hvis opfyldelse folketingets medvirken er nødvendig ...»

En tilsidesættelse af denne bestemmelse vil kunne pådrage regeringen eller vedkommende minister et retligt ansvar. Efter folkerettens almindelige regler må det endvidere antages, at en traktat, som den danske regering måtte have indgået under åbenbar tilsidesættelse af grundlovens udtrykkelige krav om indhentelse af samtykke fra folketinget forud for indgåelsen af visse traktater, måtte anses for folkeretligt ugyldig.⁶⁴

Det er herefter klart, at den danske regering ikke – hverken statsretligt eller folkeretligt – uden folketingets samtykke på den danske stats vegne kan tiltræde en international ordning, der omfattes af grundlovens § 20. Spørgsmålet er imidlertid, om en sådan tiltrædelse kan finde sted alene med hjemmel i et samtykke fra folketinget efter grundlovens § 19.

Efter den herskende opfattelse i den statsretlige litteratur må dette spørgsmål besvares bekræftende.⁶⁵

Efter denne opfattelse indeholder grundlovens § 19 en beføjelse for den danske regering til med folketingets samtykke at indgå traktatmæssige forpligtelser af et hvilket som helst indhold; og bestemmelsen i grundlovens § 20 medfører for en juridisk vurdering⁶⁶ ingen begrænsninger i denne beføjelse. Grundlovens § 20 indskrænker sig til at anvise en bestemt fremgangsmåde til opfyldelse af traktatmæssige forpligtelser af den type, der omfattes af bestemmelsen; den regulerer ikke – hverken direkte eller indirekte – spørgsmålet om, hvorledes sådanne traktatmæssige forpligtelser kan