

stiftes.⁶⁷

Efter justitsministeriets opfattelse må grundlovens § 20 i overensstemmelse med, hvad der er den herskende opfattelse i den statsretlige litteratur, opfattes som en bestemmelse om opfyldelse af visse traktatmæssige forpligtelser.

3.a. Bestemmelsen i grundlovens § 20 bygger på den forudsætning, at opfyldelse af en traktatmæssig forpligtelse til at overlade beføjelser, der efter grundloven tilkommer rigets myndigheder, ville forudsætte en ændring af grundloven, dersom denne bestemmelse ikke fandtes.⁶⁸

Denne forudsætning er begrundet i den opfattelse, at det må anses for en grundlæggende bestanddel af det danske forfatningsretlige system, at udøvelse af offentlig myndighed i forhold til borgerne kun kan betros myndigheder, der er danske i den forstand, at der på sædvanlig måde kan gøres et ansvar gældende her i landet i anledning af deres handlinger, f.eks. ved strafferetlig påtale for magtmisbrug og andre embedsforbrydelser eller ved afsættelse på grund af uduelighed eller mistillid. Dette grundlæggende princip kan ikke ændres ved lov, selv om det sker til opfyldelse af en traktat, hvorved der tillægges mellemfolkelige myndigheder beføjelse til at fastsætte regler og træffe afgørelser, som de deltagende stater har forpligtet sig til at gøre umiddelbart anvendelige i deres interne retsorden. Opfyldelse af en sådan traktatmæssig forpligtelse måtte derfor efter almindelige regler – jfr. herved ovenfor afsnit I under punkt 5 – forudsætte, at der gennemførtes en ændring af eller et tillæg til grundloven under iagttagelse af reglerne herom i grundlovens § 88.⁶⁹

Dette forhold ville vanskeliggøre en dansk tiltrædelse af internationale ordninger som de beskrevne. Formålet med grundlovens § 20 var – og er – at mindske disse vanskeligheder ved at indeholde hjemmel for, at den fornødne opfyldelseslovgivning kan gennemføres uden grundlovsændring, men i stedet under iagttagelse af den i forhold hertil mindre krævende fremgangsmåde, der er angivet i § 20, stk. 2.

b. Grundlovens § 20 indeholder således en undtagelse fra, hvad der ville følge af dansk rets almindelige regler om, på hvilken måde opfyldelsen af traktatmæssige forpligtelser kan søges gennemført. Bestemmelsen er imidlertid af begrænset rækkevidde.

1°. Bestemmelsen er for det første *kun* anvendelig i tilfælde, hvor man fra dansk side ønsker at *overlade beføjelser til mellemfolkelige myndigheder*.

Hvis en traktat ikke kan sikres opfyldt uden en grundlovsændring, men traktaten ikke går ud på overladelse af beføjelser til mellemfolkelige myndigheder, er bestemmelsen uanvendelig. Dette ville f.eks. gælde, hvis den danske stat ved traktat forpligtede sig til at tillægge også andre end danske statsborgere valgret til det danske folketing. Opfyldelse af en sådan folkeretlig forpligtelse ville ikke kunne sikres uden en grundlovsændring, jfr. grundlovens § 29, stk. 1,⁷⁰ og bestemmelsen i grundlovens § 20 fritager ikke for nødvendigheden heraf.

2°. For det andet er det *ikke enhver beføjelse*, der statsretligt *kan overlades* til en mellemfolkelig myndighed med hjemmel i grundlovens § 20.

Som anført ovenfor under a. er formålet med bestemmelsen i grundlovens § 20 alene at gøre det muligt for Danmark uden grundlovsændring at opfylde en traktatmæssig forpligtelse til at overlade beføjelser, der efter grundloven (eller de forudsætninger, hvorpå grundloven bygger) tilkommer danske myndigheder, til mellemfolkelige myndigheder; eller med andre ord, i et vist omfang at sætte mellemfolkelige myndigheder i danske myndigheders sted. Bestemmelsen kan derfor ikke antages at indeholde hjemmel for opfyldelse af en traktatmæssig forpligtelse til at tillægge mellemfolkelige myndigheder beføjelser, der ikke uden grundlovsændring ville kunne tillægges danske myndigheder.

En traktatmæssig forpligtelse til at tillægge en mellemfolkelig myndighed en sådan beføjelse vil derfor i overensstemmelse med dansk rets almindelige regler kun kunne sikres opfyldt ved gennemførelse af en ændring af eller et tillæg til grundloven.

Den heri liggende begrænsning i rækkevidden af grundlovens § 20 er nærmere omtalt nedenfor i afsnit V, under punkt 3.

3°. Endelig stiller bestemmelsen i grundlovens § 20, stk. 1, efter sin formulering visse *betingelser*, der skal være opfyldt for, at en traktatmæssig forpligtelse, der går ud på at overlade beføjelser til mellemfolkelige myndigheder, statsretligt skal kunne opfyldes i medfør af denne bestemmelse.