

Omdelt 21 JULI 1972

Til medlemmerne af Folketingets
markedsudvalg og disses stedfor-
trædere

STORMGADE 10

1470 KØBENHAVN K.

TELEFON: (01) ~~XXXXXX~~ 12 28 25

Div. BILAG M. J. NR. 108.U.1.
(BRUG ANFØR VED BESVARELSE)

DATE 20. juli 1972

./.

./.

Hoslagt fremsendes besvarelse af de med udvalgets skri-
velse af 14. juni 1972 (F-157 - bil. 5) rejste spørgs-
mål 29-32 og 46 samt besvarelse af det med udvalgets
skrivelse af 28. juni 1972 (F-157 - bil. 11) rejste
spørgsmål 50.

For så vidt angår min besvarelse af de ovenfor nævnte
spørgsmål 29-32 og 46, foreligger der henvisninger til
justitsministeriets redegørelse om EF og grundloven,
hvilken redegørelse samtidig hermed er udsendt til med-
lemmerne.

E. M. Mogens

| Spørgsmål 29: Europa-domstolen har i en række afgørelser bygget sine konklusioner på den antagelse, at Rom-traktaten gælder uigenkaldeligt som grundlag for en originær retsorden.

Betyder dette, at medlemsstaternes domstole bør betragte Rom-traktaten som bindende for sig, uafhængigt af den nationale forfatning (grundlov) og uafhængigt af folkerettens regler om traktater?

Svar: Grundlaget for de danske domstoles anvendelse af Rom-traktaten og anden fællesskabsret ved et medlemskab af EF skabes ved dansk rets regler, især grundlovens § 20 og (forslag til) lov om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber. Der er således ikke tale om, at danske domstole skal anvende fællesskabsretten uafhængigt af den danske forfatning.

Om forholdet mellem den danske grundlov og fællesskabsretten henvises til justitsministeriets redegørelse om EF og grundloven, afsnit V, punkt 3 (side 78-86).

EF-traktaterne er indgået som folkeretlige traktater, og spørgsmål om traktaternes bindende kraft må i princippet afgøres efter folkerettens almindelige regler. Ligesom i FN og mange andre internationale organisationer er det dog ikke samtlige den klassiske folkerets regler, som finder anvendelse. Såfremt en part misligholder en traditionel traktatforpligtelse, gælder det eksempelvis efter folkeretten, at den anden part kan nægte at opfylde sin pligt, medens denne situation i mange tilfælde i fællesskabsretten er reguleret efter særligt fastsatte fremgangsmåder.

For så vidt angår spørgsmålet om opsigelse af EF-traktaterne med hjemmel i almindelige folkeretlige grundsatninger, henvises til besvarelsen af spørgsmål 30.

Spørgsmål 30: Kan Rom-traktaten uanset art. 240 opsiges på grund af bristende forudsætninger efter folkerettens almindelige principper for traktater?

Spørgsmål 46: Kan man drage paralleller til FN-pagten, hvori der heller ikke er bestemmelser om udmeldelse?

Svar: I besvarelse af de to spørgsmål henvises til nedenstående uddrag af en artikel af professor Max Sørensen i Juristen 1963, nr. 4:

"Traktaten indeholder ingen opsigelsesklausul og er iflg. art. 240 af "ubegrænset varighed", modsat for eks. traktaten af 18. april 1951 om Kul- og Stålfællesskabet, der iflg. art. 97 er afsluttet for et tidsrum af 50 år fra dens ikrafttræden. At vigtige internationale traktater, hvorved internationale organisationer oprettes, ikke er tidsbegrænsede og ikke kan opsiges, det vil sige at medlemsstaterne ikke kan melde sig ud, er ikke noget særsyn.⁶¹⁾ Det gælder ikke mindst de Forenede Nationers pagt

Ikke desto mindre erkendes det almindeligt, at den juridiske dogmatik ville komme til kort, hvis den prætenderede at fastholde en stats medlemsforpligtelse i al fremtid. Intet traktatværk eller lovgivningsværk er evigt varende. Det eneste, der kan forudses er, at det uforudsete vil indtræde, og retsordenens krav må lempes derefter. I FN er det med støtte i pagtens forarbejder anerkendt, at en stat kan trække sig ud af organisationen under ganske særlige omstændigheder,⁶²⁾ og noget tilsvarende må antages for det europæiske Fællesskabs vedkommende. I overensstemmelse med sædvanlige grundsatninger for traktatfortolkning må en medlemsstat under ganske særlige omstændigheder, som ikke på forhånd lades sig definere, kunne frigøre sig fra sine forpligtelser efter traktaten.⁶³⁾

61) Jf. Nagendra Singh: Termination of membership of International Organizations (1958), navnlig p. 88 ff.

62) Alf Ross: Constitution of the United Nations, p. 40
Hans Kelsen: The law of the United Nations p. 122 ff; Singh, anf. værk p. 92-98 gør sig dog til talsmand for en videregående udmeldelsesret.

63) Jf. Wohlfarth - Everling - Glaesner - Sprung: Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Kommentar zum Vertrag, ad. art. 240. "

For god ordens skyld bemærkes, at den danske oversættelse af art. 240 er ændret siden 1963. Art. 240's officielle danske tekst lyder således: "Denne traktat er indgået for ubegrænset tid".

Spørgsmål 31: Kan Rom-traktatens art. 235 forstås som en henvisning til art. 2? I bekræftende fald: er forpligtelsen i henhold til art. 235 da dækket af ordene "i nærmere bestemt omfang" i grundlovens § 20?

Svar:

Art. 235 har følgende ordlyd:

"Såfremt en handling fra Fællesskabets side viser sig påkrævet for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål inden for Fællesmarkedets rammer, og denne traktat ikke indeholder fornøden hjemmel hertil, udfærdiger Rådet på forslag af Kommissionen og efter indhentet udtalelse fra forsamlingen med enstemighed passende forskrifter herom."

Den begrænsning, som ligger i henvisningen til et af Fællesskabets mål, sigter til de opgaver, som defineres i artiklerne 2 og 3. Gennem opregningen i art. 3 er disse opgaver knyttet til traktatens almindelige virksomhedsområde, som fremgår af overskrifterne til traktatens hovedafsnit. Der er således tale om samme saglige begrænsning, som er karakteristisk for Fællesskabets virksomhed som helhed.

Den anvendelse, der i hidtidig praksis er gjort af art. 235, bekræfter, at artiklen har en sådan begrænset rækkevidde. Dens formål har været at muliggøre en udfyldning af de huller, der måtte vise sig at være i traktaten som følge af, at man ved traktattekstens udarbejdelse har overset et eller andet praktisk problem. Den kan ikke bruges til at udvide Fællesskabets virksomhed til områder, som ikke er dækket af traktaten, eller til at give Fællesskabets myndigheder væsentligt andre beføjelser end dem, de har ifølge traktatens øvrige bestemmelser.

Ønskes det at foretage en udvidelse af Fællesskabernes virksomhedsområde eller at oprette nye organer eller tillægge de bestående organer væsentligt nye opgaver, må en anden fremgangsmåde følges, nemlig en ændring af traktaten ifølge art. 236. En sådan ændring bliver først bindende, når den er ratificeret af alle medlemsstater i overensstemmelse med deres statsretlige regler, jfr. art. 236 sidste stk. Indebærer ændringen en overdragelse af nye beføjelser i grundlovens § 20's forstand, må fremgangsmåden efter denne paragraf følges for Danmarks vedkommende.

Kravene i grundlovens § 20 om, at beføjelser kun kan overlades i nærmere bestemt omfang betyder, at der ikke ganske generelt kan ske en overdragelse af f.eks. al lovgivningsmagt eller al udøvende magt. Den lov, der vedtages, skal enten direkte eller ved henvisning til

traktatteksten præcisere det omfang, hvori overdragelsen sker. Denne præcisering kan bestå i en angivelse af de sagsområder eller emneområder, på hvilke de fælles organer skal kunne udøve beføjelser, samt en angivelse af beføjelsernes indhold, f.eks. om de går ud på at fastsætte generelle regler, træffe konkrete beslutninger af administrativ karakter eller afgøre retstvister. Kravet om, at sådan præcisering skal fremgå af loven, udelukker, at det overlades til vedkommende internationale organer selv at bestemme omfanget af deres beføjelser. Derimod ligger der ikke i grundlovsbestemmelsen nogen kvantitativ begrænsning. Det kan altså ikke kræves, at overdragelsen kun sker i begrænset omfang, d.v.s. i ringe omfang eller på mindre væsentlige sagsområder.

Anvendelsen af art. 235 er som ovenfor anført knyttet til de i traktatens øvrige bestemmelser angivne virkeområder. Omfanget af de beføjelser, der overlades EF's institutioner, er på denne måde nærmere bestemt.

Der henvises i øvrigt til justitsministeriets redegørelse om EF og grundloven, afsnit IV, punkt 2.c (side 51-56).

Spørgsmål 32: Europa-domstolen har i en række afgørelser fastslået princippet om, at fællesskabsretten skal have ubetinget forrang frem for medlemsstaternes nationale retsregler ved medlemsstaternes domstole. Er det konsekvens af dette princip, at medlemsstaternes domstole og administrative organer er pligtige til at tilsidesætte enhver national retsregel i den udstrækning, den måtte være uforenelig med en umiddelbart anvendelig fællesskabsretlig regel?

Er det en konsekvens af dette princip, at medlemsstaternes domstole og eventuelt tilføjede administrative organer skylder Fællesskabernes lovgivende organer og Europa-domstolen lydighed uafhængig af den pågældende medlemsstats forfatning og øvrige lovgivning?

Vil de krav til en ansøgerstat, der følger af forrangsprincippet, være opfyldt ved en forsikring fra regeringen om, at lovgivningsmagten ikke agter at lovgive i strid med fællesskabsretten - uanset at statens forfatning ikke gør det muligt at hindre lovgivningsmagten i at lovgive på fællesskabsstridig måde?

Svar:

ad 1. afsnit: Som det er anført i spørgsmålet, har Europa-domstolen i en række afgørelser fastslået princippet om fællesskabsrettens forrang frem for medlemsstaternes nationale retsregler ved medlemsstaternes domstole. Dette gælder dog kun de umiddelbart anvendelige fællesskabsregler.

Anvender en dansk domstol derfor en dansk lov, der strider mod en sådan fællesskabsregel, indebærer dette et brud på fællesskabsretten.

Også efter den almindelige folkeret er det imidlertid klart, at en stat ikke kan undlade at opfylde sine internationale forpligtelser under henvisning til, at disse strider mod intern ret. Undlader en dansk domstol i et sådant tilfælde at respektere Danmarks folkeretlige forpligtelser, indebærer også dette et internationalt retsbrud.

De krav, som folkeretten eller fællesskabsretten stiller, opfyldes primært ved at undlade at lovgive i strid hermed.

Opstår der imidlertid et spørgsmål om konflikt mellem dansk ret og Danmarks internationale forpligtelser, træffer danske domstole deres afgørelse på grundlag af dansk forfatningsret og -praksis vedrørende forholdet mellem

international ret og dansk ret. Om indholdet af danske retsregler på dette punkt henvises til justitsministeriets redegørelse om EF og grundloven, afsnit V, punkt 2 og 3 (side 66-86) og sammendraget side 8-9 og til professor Max Sørensens responsum af 18. januar 1971 (Juristen nr. 25, side 439 (F-157 - bil. 4).

ad 2. afsnit: Nej. Som det blandt andet fremgår af svaret på dette spørgsmålsførste afsnit, vil danske domstole til stadighed være bundet af det danske retssystem og skylde den danske lovgiver den loyalitet, der følger af deres forfatningsretlige stilling.

ad 3. afsnit: Ved ratifikation af tiltrædelsestraktaten påtager Danmark sig de forpligtelser, der er indeholdt i traktaten.

En yderligere forsikring, af hvilken art den end kunne tænkes, ville derfor være overflødig og uden selvstændig retsvirkning.

I øvrigt er det intetsteds i fællesskabsretten krævet af medlemsstaterne, at en sådan forsikring skal afgives, og princippet om fællesskabsrettens forrang er ikke fuldt ud tilsikret i de nuværende medlemslande.

Spørgsmål 50: Hvad er de tyske betingelser for oprettelse af en valutafond?

Svar: Spørgsmålet om en europæisk valutafond må ses på baggrund af bestræbelserne på en udbygning af det monetære samarbejde inden for EF. Dette samarbejdes målsætning er dels at tilvejebringe stabile valutaforhold i EF-området, dels at bidrage til de pågående drøftelser om en reform af det internationale betalingssystem. I begge disse henseender vil en europæisk valutafond kunne spille en vigtig rolle. På europæisk plan vil den kunne forestå administrationen af allerede eksisterende samarbejdsarrangementer, der endnu ikke har fundet en passende institutionel ramme, og gradvis påtage sig nye opgaver, herunder ydelse af kort- og mellemfristede valutakreditter, som EF-landene måtte vedtage. I relation til de verdensomspændende valutaproblemer vil en fond kunne tjene som kernen i et europæisk samarbejde og bidrage til at afbøde virkningerne af ude fra kommende valutakriser.

De hidtidige drøftelser om oprettelsen af en europæisk valutafond har været ført på ekspertplan og mellem centralbankerne. Der har endnu ikke været en politisk drøftelse af spørgsmålet.

Ekspertdrøftelserne er ikke ført meget længere end til opregning af de alternative muligheder for indretning af en fond. Det tyske standpunkt - der således ikke kan nævnes en betingelse - har, efter det for markedssekretariatet oplyste, været, at man ikke på kort sigt ønsker en europæisk valutafond, der kan føre til en forøgelse af de eksisterende kreditmuligheder mellem EF-landene.

Denne holdning er i overensstemmelse med traditionelle tyske standpunkter i de internationale valutadrøftelser og forhandlingerne om EF's økonomisk-politiske samarbejde, herunder på det valutariske område, hvor Tyskland har gjort den erfaring, at kreditydelser oppebæres uden modsvarende forpligtelser med hensyn til den økonomiske politik fra debtors side.

Det er ikke på indeværende tidspunkt muligt at se, hvilken form og indhold en europæisk valutafond vil antage, idet man må gå ud fra, at fonden vil udvikle sig svarende til de krav, som samarbejdet i EF og de ude fra kommende begivenheder stiller.