

BETÆNKNING

OM

KUNDGØRELSE OG OPFYLDELSE  
AF TRAKTATER

*Afgivet af det af  
justitsministeriet den 22. marts 1965  
nedsatte udvalg*



BETÆNKNING NR. 682

KØBENHAVN 197.3



ISBN 87 503 1373 4

S. L. MØLLERS BOGTRYKKERI, KØBENHAVN

# Indholdsfortegnelse

Indledning	5
Kapitel I - Folkeretlige forpligtelsers natur. Traktaters sproglige affattelse. Forarbejder som fortolkningsbidrag.	
1.1. Folkeretlige forpligtelsers natur	7
1.2. Traktaters sproglige affattelse	8
1.3. Traktaters forarbejder	9
Kapitel II - Oversigt over opfyldelsesmetoder. Terminologi.	
2.1. Eventuelle krav i folkeretten til opfyldelsesmetoder	11
2.2. De forskellige opfyldelsesmetoder	11
2.2.1. Omskrivning	12
2.2.2. Inkorporering	12
2.2.3. Konstatning af harmoni mellem traktat og intern ret (norm- harmoni)	13
Kapitel III - Praksis i Danmark med hensyn til indgåelse og opfyldelse af traktater.	
3.1. Indgåelse af traktater, herunder parlamentarisk kontrol	15
3.2. Opfyldelse af traktater	17
3.2.1. Omskrivning i lov eller i anordning	17
3.2.2. Inkorporering af forud udarbejdet traktat	20
3.2.3. Konstatning af normharmon	21
3.2.4. Opfyldelse gennem indretning af den interne retsorden med henblik på mulige fremtidige traktater	22
3.2.4.1. Indretning således at opfyldelsen først er tilvejebragt efter udfærdigelse af anordning	22
3.2.4.2. Opfyldelse gennem indretning der forudsætter inkor- porering i og med traktatens ikrafttræden eller kund- gørelse	22
3.2.5. Anvendelse af flere metoder til opfyldelse af samme traktat	23
3.3. Sammenfatning med hensyn til opfyldelsespraksis	23
Kapitel IV - Praksis i Danmark med hensyn til kundgørelse og oversættelse af traktater.	
4.1. Kundgørelse	25
4.2. Oversættelse	27
Kapitel V - Fremmed ret.	
5.1. Norge	29
5.1.1. Indgåelse af traktater	29
5.1.2. Opfyldelse af traktater	29

5.1.3. Kundgørelse af traktater. . . . .	30
5.1.4. Oversættelse af traktater. . . . .	30
5.2. Sverige. . . . .	31
5.2.1. Indgåelse af traktater. . . . .	31
5.2.2. Opfyldelse af traktater. . . . .	31
5.2.3. Kundgørelse af traktater. . . . .	32
5.2.4. Oversættelse af traktater. . . . .	33
5.3. Holland. . . . .	33
5.3.1. Indgåelse af traktater. . . . .	33
5.3.2. Opfyldelse af traktater. . . . .	34
5.3.3. Kundgørelse af traktater. . . . .	34
5.3.4. Oversættelse af traktater. . . . .	35
5.4. Frankrig. . . . .	35
5.4.1. Indgåelse af traktater. . . . .	35
5.4.2. Opfyldelse af traktater. . . . .	36
5.4.3. Kundgørelse af traktater. . . . .	36
5.4.4. Oversættelse af traktater. . . . .	37
5.5. Forbundsrepublikken Tyskland. . . . .	37
5.5.1. Indgåelse af traktater. . . . .	37
5.5.2. Opfyldelse af traktater. . . . .	37
5.5.3. Kundgørelse af traktater. . . . .	38
5.5.4. Oversættelse af traktater. . . . .	38
Kapitel VI - Sammenfatning af gennemgang af dansk og fremmed ret.	
6.1. Indgåelse af traktater. . . . .	41
6.2. Opfyldelse af traktater. . . . .	41
6.3. Kundgørelse af traktater. . . . .	42
6.4. Oversættelse af traktater. . . . .	42
Kapitel VII — Retspolitiske overvejelser. Udvalgets forslag.	
7.1. Indledning. . . . .	43
7.2. Kriterier for valg mellem forskellige gennemførelsesmetoder. . . . .	43
7.2.1. De forskellige kriterier, der kan tænkes at komme i betragtning	43
7.2.2. Specielt om det har nogen betydning, hvilket område der be-	
røres af traktaten. . . . .	44
7.2.3. Betingelser for at anvende inkorporeringsmetoden at traktat-	
bestemmelsen er »selvtilstrækkelig«. . . . .	45
7.2.3.1. Formuleret som rettet til nationalretlige retssubjekter	46
7.2.3.2. Traktatbestemmelsen må være fuldstændig og ud-	
tømmende. . . . .	47
7.3. Fordele og ulemper ved hver enkelt metode. . . . .	48
7.3.1. Omskrivning. . . . .	48
7.3.2. Inkorporering. . . . .	49
7.3.3. Konklusion. . . . .	49
7.4. Kundgørelse og oversættelse af traktater. . . . .	49
7.4.1. Kundgørelse. . . . .	49
7.4.2. Oversættelse. . . . .	52
7.5. Skematisk udformede opfyldelsesbestemmelser. . . . .	53
7.5.1. Inkorporering af bestemt traktat. . . . .	53
7.5.2. Inkorporering med henblik på opfyldelse af fremtidige traktater	54
7.5.3. Bemyndigelse til omskrivning i anordning. . . . .	55

## Indledning

### Udvalgets nedsættelse og virksomhed.

Ved skrivelse af 22. marts 1965 nedsatte justitsministeriet et udvalg med den opgave at overveje:

- 1) en revision af loven af 1870 om Lovtidende og Ministerialtidende og af de administrative bestemmelser, der slutter sig hertil.
- 2) hvilken fremgangsmåde, der bør følges med hensyn til kundgørelse af traktater og ved gennemførelse af lovgivning til traktaters opfyldelse.
- 3) muligheden for at fastsætte retningslinier for den tekniske **udformning af lovforslag og administrative retsfor skrifter**.
- 4) gennemførelse af praktiske foranstaltninger med henblik på en forbedring af muligheden for at give offentligheden samt de kommunale og andre lokale myndigheder en tilfredsstillende orientering om indholdet af nye love og andre nye retsfor skrifter.

Til medlemmer af udvalget beskikkedes:

Professor, dr. jur. Max Sørensen, formand.  
Kontorchef Ruth Christensen, statsministeriet.  
Landsdommer Bjarne Frandsen, Vestre landsret.  
Kontorchef L. Nordskov Nielsen, justitsministeriet.  
Politimester P. Stavnstrup, Frederiksberg.  
Økonomidirektør Erik Tjørnehøj, Århus kommune.

Kontorchef Nordskov Nielsen bad sig, efter at være blevet udnævnt til direktør for fængselsvæsenet, **fritaget for erhvervet, hvorefter** justitsministeriet den 16. juni 1967 udpegede fuldmægtig i justitsministeriet, nu kontorchef Ole Due til at indtræde i udvalget.

Efter afgivelse af delbetænkning i 1967 om statens informationsvirksomhed (nr. 469) bad økonomidirektør Erik Tjørnehøj sig fritaget for sit hverv.

Professor, dr. jur. Ole Espersen har været udvalgets sekretær f.s.v. angår dets hidtidige arbejde og udarbejdelsen af denne betænkning.

Foruden betænkningen om statens informationsvirksomhed har udvalget behandlet kommissoriets pkt. 3, idet man har udarbejdet udkast til følgende vejledninger:

1. Vejledning for udformning af bemærkninger til lovforslag, udsendt som bilag til statsministeriets cirkulære af 16. september 1966.
2. Justitsministeriets vejledning nr. 224 af 15. oktober 1969 om sproget i love og andre retsfor skrifter.
3. Justitsministeriets vejledning nr. 242 af 18. november 1969 om affattelse af forslag til ændringslove m.v.
4. Justitsministeriets vejledning nr. 243 af 18. november 1969 om udarbejdelse af lovbe kendtgørelser.

Den foreliggende betænkning behandler kommissoriets pkt. 2. Emnet har efter sin beskaffenhed kun få berøringspunkter med kommissoriets pkt. 1: revisionen af lovtidende-loven, og udvalget har derfor valgt at udsende delbetænkning om problemerne omkring traktatopfyldelse og -kundgørelse. For så vidt angår kundgørelsen er det dog klart, at forholdet til Lovtidende vil spille ind, og udvalget må derfor i denne relation forbeholde sig sin endelige **stilling hertil**, til **udvalgets** sidste betænkning foreligger. Der henvises i denne forbindelse til nedenfor s. 25.

I udvalgets drøftelser om denne betænkning har fuldmægtig Åse Adamsen og kontorchef P. Fergo, begge udenrigsministeriet, deltaget.

Betænkningen er udarbejdet i samarbejde

med tilsvarende udvalg i Norge, Sverige og Finland. \*)

Der har været afholdt 2 møder mellem de nordiske udvalg og 2 møder mellem udvalgenes

sekretærer. Udarbejdelsen af visse dele af betænkningen er sket ved arbejdsdeling mellem den danske, norske og svenske udvalgssekretær.

\* I Sverige besluttede Kungl. Maj:t i 1969 at udvide et tidligere nedsat udvalg vedrørende kundgørelse af retsfor skrifter med yderligere et antal medlemmer med henblik på også at foretage en undersøgelse af internationale overenskomsters inkorporering i svensk ret (Kungl. Maj:t resolution af 7. februar 1969).

I Norge nedsattes ved kgl. resolution af 14. no-

vember 1969 en komité med den opgave i nordisk samarbejde at undersøge spørgsmålet om transformationen af internationale lovkonventioner til norsk ret. Udvalget afgav betænkning i marts 1972 (Gennemførelse af lovkonventioner i norsk rett, NOV 1972:16).

I Finland er ligeledes nedsat et udvalg vedrørende spørgsmålet om traktatopfyldelse.

København, ~~06.1972~~ maj 1973

**Ruth Christensen**

**Ole Due**

**Bjarne Frandsen**

**Max Sørensen**  
formand

**P. Stavnstrup**

*/ Ole Espersen.*

## Kapitel I

# Folkeretlige forpligtelsers natur. Traktaters sproglige affattelse. Forarbejder som fortolkningsbidrag

### 1.1. Folkeretlige forpligtelsers natur

Det er et normalt led i det internationale samarbejde, at de deltagende stater påtager sig forpligtelser i forhold til hinanden.

Det hyppigste er, at **en stat binder sig ved** en egentlig *aftale* med andre stater. Staten er da i forhold til de andre deltagere i aftalen forpligtet til at opfylde denne. Kræver aftalen f.eks., at statens interne lovgivning på **et** bestemt område har et vist indhold, må staten drage omsorg for, at den nationale retsorden opfylder dette krav. Forpligter aftalen staten til at yde bidrag til en international organisation, påhviler det statens organer at fremskaffe den fornødne bevilling.

Der findes i den folkeretlige sædvaneret ingen generelle regler om, hvordan internationale traktater indgås. Sådanne regler er derimod optaget i Wienerkonventionen af 1969 om traktatretten. Denne konvention er dog endnu ikke trådt i kraft og endnu ikke ratificeret fra dansk side. Konventionen indeholder i afsnit II en række regler om afslutning og ikrafttræden af traktater. Disse regler må i vidt omfang antages at være udtryk for en kodifikation af gældende praksis på området.

Multilaterale overenskomster udarbejdes normalt på diplomatiske konferencer eller ved møder i internationale organisationer. Selv om en stat har medvirket til aftalens udarbejdelse og skrevet den under, kræves der, for at staten er bundet af aftalen, at den har ratificeret den eller foretaget en anden særlig tilslutnings akt. Kun i ganske enkelte tilfælde er en underskrift tilstrækkelig. De nærmere regler om, hvordan en stat bliver **deltager i aftalen**, følger normalt af selve aftalen.

Bilaterale aftaler indgås ofte blot i form af en noteveksling mellem de to parter og aftalen er bindende, når noterne er udvekslet. Men der forekommer også **bilaterale aftaler, som i**

deres udformning ganske ligner de multilaterale.

Skal en aftale ændres, må dette ske ved en ny aftale, og ændringen binder kun de stater, som har tilsluttet sig den. Undertiden giver en aftale imidlertid særregler for, hvordan den kan ændres, jfr. nedenfor.

Internationale aftaler benævnes med mange forskellige navne, som f.eks. traktater, konventioner, overenskomster, pagter, protokoller eller blot aftaler, uden at benævnelsen har nogen retsvirkning.

Foruden som aftale kan folkeretlige forpligtelser have karakter af *beslutninger* truffet i en international organisation eller af andre stater. Det er imidlertid en forudsætning herfor, at staten for på denne måde at blive forpligtet i en tidligere aftale er indgået på denne form for skabelsen af forpligtelser.

I praksis er det i særlig grad i to grupper af tilfælde, at staten direkte kan blive forpligtet af beslutninger, den ikke selv har stemt for eller udtrykkeligt har ratificeret.

For det første kan der undertiden i internationale organisationer træffes beslutninger, som direkte forpligter organisationens medlemslande. Hjemmel hertil vil da findes i den traktat, hvorved organisationen oprettes eller i en senere traktat udarbejdet af organisationen. Som et eksempel herpå kan nævnes De forenede Nationer, idet sikkerhedsrådet i henhold til FN-pagtens art. 39, jfr. artiklerne 41 og 42, kan træffe forpligtende beslutninger med henblik på sikring af freden. Beslutningerne er bindende for alle FN's medlemslande, specielt også for dem, som de retter sig mod.

Derudover er der tilfælde, hvor det i en traktat er bestemt, at den kan ændres eller suppleres ved flertalsbeslutning af de kontraherende parter. Dette gælder f.eks. de internationale jernbanekonventioner, som for visse reglers vedkommende kan ændres ved kvalifi-

ceret flertalsbeslutning af medlemslandene med den konsekvens, at alle kontraherende parter bliver forpligtet af ændringen

I tilfælde, hvor en stat således er bundet af en beslutning eller en traktatændring på trods af, at staten selv har stemt imod eller ikke stemt for beslutningen, har denne ganske samme virkning som den sædvanlige internationale aftale ville have.

Der opstår altså samme opfyldelsesproblemer som i forhold til traktater, hvorfor denne form for internationalt samarbejde ikke har givet udvalget anledning til specielle overvejelser.

I det forudgående er der alene beskrevet tilfælde, hvor *staterne som sådanne* bliver forpligtet enten af en aftale eller af en anden beslutning. Der forekommer imidlertid tilfælde, hvor en international organisation har fået kompetence til at udfærdige regler, der direkte henvender sig til og forpligter enkeltpersoner i kontraherende lande. Dette gælder således inden for De europæiske Fællesskaber, hvor visse regler og direkte bindende internt i medlemslandene. Der bliver i disse tilfælde ikke tale om, at medlemslandene skal »gennemføre« de internationale regler, idet disse uden videre skal lægges til grund af landets myndigheder. Det er derimod fortsat staten, som har det folkeretlige ansvar for, at reglerne også bliver lagt til grund i den enkelte stat. Udvalget har anset denne side af det internationale samarbejde for at falde uden for dets kommissorium.

I det forudgående er der alene talt om tilfælde hvor stater *forpligtes* til at foretage visse handlinger.

I de senere års internationale samarbejde bliver det hyppigere og hyppigere, at internationale organers beslutninger alene har karakter af henstillinger, rekommandationer, anbefalinger eller lignende, som ikke er juridisk bindende.

En organisation kan dog lægge et betydeligt politisk eller moralsk pres på medlemslandene med henblik på, at disse følger disse henstillinger. Et sådant pres kan bl.a. være udformet som et system, hvorved staterne motiveres til at foretage opfyldesskridt, f.eks. fordi de skal rapportere om, hvad de har gjort for at efterkomme anbefalingerne, og om hvilke vanskeligheder, de eventuelt vil anføre til deres undskyldning. Der er også tilfælde hvor internationale anbefalinger skal

forelægges hjemlandets kompetente organer, f.eks. det lovgivende organ, og der er endda krav om, at disse organers reaktioner meddeles den internationale organisation.

3eslutter en stat at følge en international Henstilling, vil de skridt, som den skal tage, være til hvad den måtte foretage sig, hvis den ønskede at opfylde en international aftale af juridisk bindende karakter

I det forudgående er nævnt de tilfælde, hvor de internationale målsætninger for samarbejdet har fundet skriftligt udtryk i form af tekster, der indebærer enten forpligtelser for eller henstillinger til staterne. Det internationale samarbejde kan imidlertid foregå også inden for en mere løs ramme, således som det *nordiske lovsamarbejde* viser. I adskillige tilfælde, især i forbindelse med lovharmoniseringerne i 30'erne, skete dette samarbejde på den mere traditionelle måde, nemlig ved udarbejdelse af konventioner. Men det hyppigste, og dette gælder især i det seneste tiår, har været, at man på nordisk departementalt plan har udarbejdet udkast til love med så ensartet indhold som muligt og har sat disse love i kraft efter gensidig uformel aftale. Dette gælder f.eks. inden for ægteskabslovgivningen, købelovgivningen, aftaleloven, forsikringsloven og fra den seneste tid patentloven og udkastet til den ny aktieselskabslov.

Den nordiske samarbejdsaftale af 1962 (Helsingfors-aftalen) lægger kun i meget begrænset omfang retningslinier for dette lovsamarbejde. I artikel 37 i aftalen er det dog bestemt, at bestemmelser som er fremgået af et samarbejde mellem to eller flere af parterne, ikke må ændres ensidigt af den ene part, medmindre de andre er underrettet herom. Dette gælder dog ikke, når ændringen haster og ej heller, når det drejer sig om bestemmelser af mindre betydning

## 1.2. Traktaters sproglige affattelse

Det forekommer, omend relativt sjældent, at en traktat kun er affattet i ét sprog. Det er naturligvis tilfældet, hvis traktatparterne har samme officielle sprog, eller et blandt flere af deres officielle sprog er fælles. Herudover sker det, at lande med forskellige sprog enes om et fælles med henblik på traktatformulering. Det sker f.eks. jævnligt, at Danmark slutter aftaler alene på fransk eller engelsk bl.a. med øst-europæiske lande.



Det almindelige er imidlertid, når traktater afsluttes mellem lande, hvis sprog er forskellige, og i sådanne tilfælde er udgangspunktet, at traktaten afsluttes på flere sprog. Drejer det sig om en bilateral aftale, vil begge landes sprog være *autentiske*, men er der tale om en multilateral aftale, enes man ofte om at lade et eller flere af mange sprog være autentiske. FN-pagten og enkelte andre FN-konventioner er afsluttet på engelsk, fransk, spansk, russisk og kinesisk, som alle er autentiske. I FN's særorganisationer er de autentiske sprog ofte alene engelsk, fransk og spansk, undertiden endda kun engelsk og fransk.

At et af sprogene eller flere af sprogene er autentiske betyder, at disse er udtryk for den eneste gyldige affattelse af de forpligtelser, man er enedes om. Andre sprog, der optræder i et traktatarrangement, skal derfor kun kunne være hjælpemidler. Det samme vil naturligvis være tilfældet, for så vidt angår en oversættelse, som et medlemsland på egen hånd har udarbejdet, uanset om oversættelsen betegnes som officiel.

Når man især hæfter sig ved traktaters opfyldelse, er det imidlertid klart, at man ikke kan blive stående ved en konstatering af, hvilke sprog der er de autentiske, idet de myndigheder i de enkelte lande, der skal opfylde traktaten, oftest vil have lettest ved at anvende oversættelsen, som er deres eget sprog. Det må derfor formodes, at oversættelser, skønt de i princippet kun har karakter af hjælpemidler, i praksis vil blive tillagt væsentlig betydning. Herved opstår problemet - et problem der naturligvis er særligt væsentligt for et land, hvis sprog aldrig eller kun sjældent er autentisk i multilaterale aftaler - om, hvordan man kan sikre sig de bedst mulige oversættelser. Der vil senere i betænkningens kapitel VII blive fremsat overvejelser vedrørende dette spørgsmål.

### 1.3. Traktaters forarbejder

National lovforklaring betjener sig i udstrakt grad af forarbejder til lovene, f.eks. i

form af bemærkninger til lovforslag, kommissionsbetænkninger og udtalelser i den lovgivende forsamling. En traktattekst vil naturligvis i samme omfang som en lovttekst kunne være uklar og derfor blive genstand for fortolkning i tilfælde, hvor teksten kan lede til flere resultater. Traktatfortolkning vil endda ofte frembyde større vanskeligheder end lovforklaring, fordi traktater fremkommer som aftale og ikke som ensidige autoritative retsakter. Undertiden affattes traktater bevidst uklart, idet mulighed for forskellige fortolkninger kan forhindre, at det opgives at udarbejde traktaten eller sikre et større antal tiltrædelser.

Fortolkningsbidrag i form af forarbejder til traktater er ofte vanskeligt tilgængelige, såfremt der overhovedet findes forarbejder. Hertil kommer som en følge af, at retsfastsættelsen hviler på autonomi, at sådanne forarbejder langt fra altid vil være entydige. Ej heller i tilfælde af, at traktater udarbejdes inden for rammerne af internationale organisationer, findes der normalt officielle organer, hvortil man i fortolkningsnød kan henvende sig.

Findes forarbejder til en bestemt traktat, som er uklart affattet, er det på den anden side klart, at disse principielt vil have den samme interesse med henblik på fastlæggelsen af parternes mening som forarbejder til en national lov.

Det har imidlertid været uklart i den folkeretlige teori og til dels også i praksis, i hvilket omfang man ved traktatfortolkning kan betjene sig af forarbejder. Den overvejende opfattelse i dag er dog, at brugen heraf er tilladelig.

I Wienerkonventionen om traktatretten karakteriseres forarbejder som supplerende fortolkningsmidler, som kan bruges *enten* til at understøtte et fortolkningsresultat, der følger af andre, primære fortolkningsprincipper *eller*, når disse er utilstrækkelige og meningen (fortsat) er uklar, eller resultatet ville blive klart urimeligt.



## KAPITEL II

### Oversigt over opfyldelsesmetoder. Terminologi

#### 2.1. Eventuelle krav i folkeretten til opfyldelsesmetoder

Den *almindelige folkeretlige sædvaneret* stiller ikke krav til de enkelte stater med hensyn til på hvilken måde, traktatmæssige forpligtelser skal opfyldes. Folkerettens krav er alene, at gyldige traktater skal følges, men måden, hvorpå dette sker, overlades til myndighederne i de enkelte kontraherende stater.

Derimod er det især i nyere tid ikke ualmindeligt, at en *traktat* fastsætter, hvilke opfyldelseskridt af formel art kontrahenterne skal tage.

Eksempelvis bestemmes i art. 7 i konventionen om den anvendelige lov ved internationale løsøre-køb (udarbejdet af Den internationale-privatretlige Haagkonference), at »De kontraherende parter er enige om at gennemføre bestemmelserne i konventionens art. 1-6 i deres lovgivning«.

I art. 1 i Haagkonventionen om ensartet lov for internationale køb er bestemt:

»Enhver kontraherende stat kan inkorporere den uniforme lov i sin egen lovgivning enten i en af de autentiske tekster eller i en oversættelse til et eller flere af dens egne sprog«.

I art. 69 i konventionen af 18. marts 1965 om bilæggelse af investeringstvister mellem stater og andre landes statsborgere pålægges det staterne at »træffe sådanne lovgivningsmæssige og andre foranstaltninger, som måtte være nødvendige for at gennemføre konventionens bestemmelse på dens territorium«.

Art. II i Bruxelles-konventionen om en fælles toldnomenclatur forpligter parterne til at opstille deres toldtariffer i overensstemmelse med nomenclaturen, dog med sådanne tekstmæssige tilpasninger, som måtte være nødvendige for nomenclaturens gennemførelse i landenes interne lovgivning. Efter art. II i konventionen om ansættelse af varers told-

værdi skal den i et tillæg til konventionen optagne værdidefinition optages i landenes interne lovgivning, dog at hvert land efter art. IV er berettiget til at tilpasse definitionens tekst, bl. a. ved at give teksten en sådan juridisk udformning, som måtte være nødvendig for dens anvendelse i pågældende lands interne lovgivning.

Efter traktaterne om De europæiske Fællesskaber bliver visse af de retsakter, specielt forordninger, der udstedes af fællesskabernes organer, umiddelbart bindende i de enkelte medlemslande. Medmindre forordningen foreskriver andet, er det derfor ikke påkrævet og i princippet heller ikke tilladt, at de nationale myndigheder udfærdiger særlige nationale opfyldelsesregler.

Det almindeligste er dog stadig, at der ikke i forbindelse med udarbejdelse af traktater er aftalt bestemte opfyldelsesformer, hvilket vil sige, at staterne for så vidt angår deres valg heraf står frit, idet de blot er folkeretligt ansvarlige for, at traktatens krav på den ene eller anden måde opfyldes.

#### 2.2. De forskellige opfyldelsesmetoder

En stat kan på grundlag af en bestemmelse i forfatningen eller en statsforfatningsretlig sædvane have valgt at betragte folkeret og national ret mere eller mindre som dele af samme retssystem (»monisme«). F.eks. er det i den hollandske forfatning bestemt, at traktater, der vedrører enkeltpersoners forhold, får intern virkning, så snart de er offentliggjort, jfr. nedenfor s. 34.

I sådanne tilfælde behøver der ikke opstå spørgsmål om gennemførelse af opfyldelseskridt i form af generelle retsfor skrifter for hver enkelt indgået traktats vedkommende, idet grundloven eller sædvanen medfører, at den konkrete opfyldelse, f.eks. udbetaling af so-

ciale ydelser til et kontraherende lands statsborgere, kan ske uden videre. Der vil derimod i disse tilfælde kunne opstå spørgsmål om den »folkeretlige« norms hierarkiske placering, dens tidsmæssige gyldighed i forhold til almindelige, interne normer m.v.

En række stater, f.eks. de skandinaviske lande og Storbritannien, bygger imidlertid på det dualistiske system, hvorefter der ingen umiddelbar forbindelse er mellem folkeret - herunder traktater - og intern ret. Med andre ord: Hvis traktatens opfyldelse kræver, at der skal handles anderledes, end den eksisterende interne retstilstand ville føre til, må retstilstanden ændres. Herved opstår da spørgsmålet om, hvordan denne ændring kan gennemføres. Er ændring nødvendig, hvis den eksisterende retstilstand tillader, men ikke ubetinget kræver, at der handles som traktaten forudsætter?

I den angivne problemstilling ligger, at en række traktater ikke skaber opfyldelsesproblemer af betydning for nærværende betænkning. Det gælder sådanne traktater, som ikke berører den interne retssfære, idet de kan opfyldes under udøvelse af den folkeretlige handleevne, f.eks. en traktat om udveksling af oplysninger mellem forsvarsministerierne eller om voldgift i anledning af uoverensstemmelse om forståelsen af en folkeretlig regel.

I det følgende søges på et almengyldigt grundlag beskrevet, hvilke metoder der kan anvendes for at opfylde traktater. Det angives derved samtidigt, hvilken terminologi udvalget vil benytte.

### 2.2.1. Omskrivning

Traktatens rent folkeretlige bestemmelser (f.eks. regler om ratifikation) udskilles, idet de ikke kræver interne opfyldesskridt. De øvrige dele af traktaten underkastes en nærmere fortolkning og sammenholdes med relevante dele af intern lovgivning med henblik på at konstatere, hvilke dele af traktaten der ikke er opfyldt. Herefter undersøges, på hvilken måde den af traktaten krævede interne retstilstand mest hensigtsmæssigt kan tilvejebringes i forhold til den aktuelle udformning af gældende intern ret. Det er muligt, at ophævelse af en eksisterende bestemmelse er tilstrækkelig. Resultatet kan endvidere tænkes opnået ved ændring (skærpelse eller lempelse) af betingelser i intern ret for at opnå

visse fordele, f.eks. ret til udbetaling af sociale ydelser. I tilfælde, hvor en mere omfattende ændring er nødvendig, må der udarbejdes nye selvstændige regler, eventuelt gennemføres en helt ny lov. Man står herved frit såvel over for traktatens eller traktatbestemmelsens systematiske opbygning som over for dens mere konkrete regelformulering - blot det endelige resultat af omskrivningsprocessen sikrer traktatens opfyldelse.

Det følger heraf, at en omskrivning kan variere fra en mere eller mindre ordret oversættelse til en fuldstændig omformulering.

Ved omskrivningen er den nationale opfyldelsesregel »løsnat« fra den folkeretlige regel, og den nationale regel skal principielt kunne anvendes, uden at de traktatmæssige regler om ikrafttræden, andre staters forbehold m.v., behøver at blive undersøgt i hvert enkelt tilfælde.

### 2.2.2. Inkorporering

Denne opfyldelsesmåde, som i international teori undertiden kaldes *adoption*, undertiden *direkte folkeretsanvendelse*, er karakteriseret ved, at det i en national lov, grundlov eller i en anden bindende retsforordning fastsættes, at traktaten som folkeretligt norm skal anvendes af de nationale myndigheder; traktatbestemmelserne gøres så at sige eksigible i intern ret. Der ville principielt intet være til hinder for alene at inkorporere de internt relevante traktatbestemmelser, men i stater, hvor denne opfyldelsesform er den almindelige, inkorporeres traktaten uden udskillelse af disse dele. Det er imidlertid herved forudsat, at kun de dele af traktaten, der er internt relevante, finder intern anvendelse.

Inkorporering kan anvendes enten med henblik på opfyldelse af færdigt udarbejdede traktater, som staten står over for at skulle ratificere, eller der kan i en retsforordning optages en bestemmelse om, at eventuelle fremtidige traktater inden for et vist område, skal få virkning umiddelbart ved deres indgåelse, dvs. de er fra dette tidspunkt inkorporerede.

I anvendelsen af inkorporeringsmetoden indlægges normalt, at den folkeretlige forpligtelse fuldt og helt indtages i den interne rets-anvendelse, således at det er traktatens autentiske sprog, dens forarbejder, folkeretlige fortolkningsprincipper m.v., der skal lægges til grund af de nationale rets-anvendende myndigheder.

En inkorporering har som en nødvendig forudsætning, at traktaten eller traktatbestemmelsen er udformet således at den lader sig anvende uden videre af de interne myndigheder. Denne egenskab beskrives ofte med udtrykket »self-executing«. Der henvises herom til nedenfor i kapitel VII.

### 2.2.3. *Konstatering af harmoni mellem traktat og intern ret (normharmon)*

Såfremt fortolkningen af en traktat og af vedkommende lands interne ret fører til, at traktatens krav ubetinget vil blive efterkommet på grundlag af gældende ret, vil landets myndigheder kunne lade sig nøje med denne konstatering. Det vil også kunne tænkes at være tilstrækkeligt, hvis intern ret blot *kan fortolkes* eller — inden for områder, hvor administrationen er i besiddelse af skønsmæs-

sige beføjelser — *kan anvendes* således, at traktaten opfyldes. I disse sidste tilfælde vil traktatens indgåelse således uden særlige opfyldesskridt kunne have en konstitutiv virkning på den interne retsanvendelse. Man kan tænke sig konstatering af normharmon suppleret med en orientering af myndighederne om den begrænsning i handlefriheden, som *traktatindgåelsen har medført*.

Sammenfattende finder udvalget således, at de forskellige former for traktatopfyldelse kan samles under betegnelserne: omskrivning, inkorporering og konstatering af normharmon. Man har ikke fundet anledning til i denne indledende oversigt at tage stilling til, under hvilke former (lov, anordning eller andet) disse metoder kan bringes i anvendelse. Herom er det vanskeligt at udtale sig generelt. Dansk praksis i denne henseende beskrives i kapitel III.



## KAPITEL III

# Praksis i Danmark med hensyn til indgåelse og opfyldelse af traktater

### 3.1. Indgåelse af traktater, herunder parlamentarisk kontrol.

Grundlovens § 19 har følgende ordlyd:

»§ 19. Stk. 1. Kongen handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender. Uden folketingets samtykke kan han dog ikke foretage nogen handling, der forøger eller indskrænker rigets område, eller indgå nogen forpligtelse, til hvis opfyldelse folketingets medvirken er nødvendig, eller som i øvrigt er af større betydning. Ejheller kan kongen uden folketingets samtykke opsigte nogen mellemfolkelig overenskomst, som er indgået med folketingets samtykke. Stk. 2. Bortset fra forsvar mod væbnet angreb på riget eller danske styrker kan kongen ikke uden folketingets samtykke anvende militære magtmidler mod nogen fremmed stat. Foranstaltninger, som kongen måtte træffe i medfør af denne bestemmelse, skal straks forelægges folketinget. Er folketinget ikke samlet, skal det uopholdeligt sammenkaldes til møde.

Stk. 3. Folketinget vælger af sin midte et udenrigspolitisk nævn, med hvilket regeringen rådfører sig forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde. Nærmere regler om det udenrigspolitiske nævn fastsættes ved lov.«

Ordene »kongen handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender« blev for første gang indført i 1953 som en positiv angivelse af regeringens mellemfolkelige kompetence. Det er således i § 19 fastslået, at det at foretage mellemfolkelige handlinger, herunder traktatafslutning, er et regeringsanliggende (»regeringens prerogativ«). Baggrunden herfor er dels af historisk natur og dels et hensyn til, at udenrigspolitikken kræver et smidigt apparat som regeringen i højere grad end et parlament er udtryk for.

Ordene »handler på rigets vegne« har været genstand for forskellig fortolkning i teorien. Det ligger fast, at der herved er tænkt såvel på indgåelse af juridiske forpligtelser med andre stater som på foretagelse af faktiske handlinger. Det har været hævdet, at der i ordene skulle kunne indlægges, at handlingerne ingen interne virkninger kan have i sig selv. Således skulle det kunne være udelukket, at en traktat, som endnu kun var afsluttet og ikrafttrådt på det folkeretlige plan, skulle kunne medføre nogen som helst interne virkninger i forhold til borgerne. Der er imidlertid intet i forarbejderne, der støtter denne opfattelse, og det må formentlig antages, at bestemmelsen ikke tilsigter at tage stilling hverken for eller imod traktaters umiddelbare interne virkning af den ene eller anden karakter. (Jfr. herved Ole Espersen, Indgåelse og opfyldelse af traktater, side 24 ff.) Det må antages, at bestemmelsens indhold alene er at fastslå, at det er regeringen, som udøver statens folkeretlige handlinger, herunder indgår folkeretlige overenskomster. Om en overenskomst er mellemfolkelig eller ej er primært et spørgsmål, som afgøres af folkerettens regler. Der kan tænkes at forekomme aftaler sluttet mellem organer, der nok er skabt af stater, men som er mere eller mindre uafhængige i forhold til disse. Må det antages, at overenskomsten ikke er folkeretlig, falder den for så vidt uden for området af § 19. Dette ville f.eks. gælde en aftale mellem det danske finansministerium og en udenlandsk bankkoncern om optagelse af statslån eller en aftale mellem justitsministeriet og en anden stats mødrehjælpsinstitution om adoption af børn. Konsekvensen af, at en aftale falder uden for § 19's område er, at paragraffens regler ikke gælder, herunder at der ikke er givet regeringen et prerogativ til afslutning af sådanne aftaler. Derimod spiller spørgsmålet ingen rolle for opfyldelsesproblematikken, idet det i alle tilfælde må påhvile

vedkommende statslige myndigheder at skabe den lov- eller anden hjemmel, der er nødvendig til opfyldelse af aftalen.

§ 19 forudsætter, at en traktat indgås (eventuelt ratificeres) af kongen og en minister, jfr. herved grundlovens § 14. Grundloven tildeler ikke udenrigsministeren en speciel kompetence, men i § 14 er det bestemt, at kongen fordeler forretningerne mellem ministrene.

Udenrigsministerens kompetence hviler på en statsforfatningsretlig tradition såvel som, for Danmarks vedkommende, forudsætningerne i loven om udenrigstjenesten, jfr. lov nr. 109 af 26. april 1961.

Efter det danske konstitutionelle system, således som dette har udviklet sig i praksis, er det ikke usædvanligt, at en traktatafslutning foretages af udenrigsministeren på egen hånd. Det forekommer også ikke sjældent, at fagministre slutter aftaler med fagministre i udlandet, uden at udenrigsministeriet eller kongen medvirker. Der har dog i den senere tid været en tendens til en indskrænkning af disse tilfælde.

Udviklingen af det internationale samarbejde, som ofte foregår direkte imellem de berørte fagministerier, kan tænkes i fremtiden at øge antallet af traktater indgået af fagministre.

Problemerne med hensyn til traktaters kundgørelse og opfyldelse er i princippet de samme, uanset hvem der har indgået traktaten. Men det er klart, at den praktiske fremgangsmåde, f.eks. for så vidt angår udenrigsministeriets rolle med hensyn til oversættelse og kundgørelse, påvirkes af, hvem traktaten er afsluttet af.

Eftersom en folkeretligt gyldigt indgået og ikrafttrådt traktat er juridisk forpligtende for staten som sådan, kan man ikke tænke sig, at regeringen i alle tilfælde på egen hånd kan indgå internationale aftaler. Det store flertal af disse har jo interne virkninger på det ene eller andet område, og eftersom den interne retstilstand skabes og kun kan skabes af lovgivningsmagten, ville folketinget blive sat i en tvangssituation, hvis regeringens kompetence var ubegrænset. Der er derfor i demokratiske stater fast tradition for, at parlamentet i et vist omfang medinddrages i beslutningsprocessen med hensyn til traktatafslutning.

Dette har da også efter de danske grundlove siden 1849 været tilfældet omend i større eller mindre omfang. Efter den nugældende regel skal folketinget meddele samtykke til traktatindgåelse i to tilfælde af relevans for nærvæ-

rende betænkning, nemlig dels når der er tale om en forpligtelse, til hvis opfyldelse folketingets medvirken er nødvendig, dels når forpligtelsen i øvrigt er af større betydning.

Samtykket kan fremtræde i enhver form, hvori tinget træffer beslutninger, og det kan efter praksis fremgå stiltiende af en folketingsvedtagelse, som efter ordlyden vedrører andet, typisk opfyldelsen af traktaten. Det betyder, at samtykke kan gives på principielt forskellige måder, nemlig i lov eller i beslutningsform.

Udtrykkelige samtykkeerklæringer til traktatindgåelse i lovsform gives ikke sjældent, i perioden 1953-68 således i ialt fald 34 love (jfr. Ole Espersen, side 67), i samme periode blev der givet udtrykkeligt samtykke i ialt 75 folketingsbeslutninger. Afgørende for, om man vælger lovs- eller beslutningsformen i de tilfælde, hvor udtrykkelig samtykke indhentes, er dels om samtykket skal vedrøre fremtidige traktater eller allerede udarbejdede, dels om indgåelsen kræver ændring i lovgivningen. Vedrører samtykket mulige fremtidige traktater, gives samtykket altid i lovsform, idet der ikke i dette tilfælde foreligger nogen anledning til at indhente en speciel folketingsbeslutning, hvorimod samtykket i loven begæres samtidig med, at det emne, de mulige fremtidige traktater vedrører, i øvrigt reguleres i loven. Kræver traktatindgåelsen ændringer i lovgivningen, vælger man som regel et samtykke i lovsform, idet man derved undgår at ulejlige folketinget to gange.

Der hersker almindelig enighed om, at i tilfælde, hvor lovgiver bevidst indretter retstilstanden, således at den harmonerer med en bestemt traktat, foreligger et stiltiende samtykke til traktatafslutningen. \*

At antage, at der foreligger et stiltiende samtykke til traktatindgåelsen i tilfælde, hvor en lov udformes således, at den opfylder netop den foreliggende og allerede færdigt udarbejdede traktat, som eventuelt optages som bilag til lovforslaget, må være ganske ubetænkeligt.

I de talrige situationer, hvor man i forbindelse med lovgivning foretager en indretning af loven med henblik på, at kommende traktater skal kunne opfyldes uden lovgivers medvirken, kan situationen synes mere tvivlsom. Indretningen kan f.eks. bestå i, at der gives en minister bemyndigelse til at udfærdige anordninger til opfyldelse af eventuelle traktater inden for et nærmere angivet område. Der er jo her ingen tvivl om, at en traktat, der falder inden for det pågældende område, kan opfyldes uden lov-



givers medvirken, og samtykke til traktatindgåelsen er derfor af denne grund unødvendig. Men muligheden for, at traktaten er af større betydning, jfr. § 19, foreligger, og det er da mindre klart, om vedkommende lovbestemmelse må antages at have taget hensyn til den situation, hvor en fremtidig traktat måtte have denne karakter. Lovgiver kan have anlagt den vurdering, at traktater inden for det pågældende område ikke vil være af større betydning, men der består også den mulighed, at lovgiver har forbeholdt sig udøvelsen af et skøn herover ved de fremtidige traktatafslutninger. Der må således blive tale om en konkret fortolkning af lovbestemmelsen, men man tør formentlig antage, at lovgiver har ønsket at overlade såvel traktatindgåelsen som opfyldelsen til den udøvende magt i og med giveisen af den pågældende bestemmelse.

Spørgsmålet om, i hvilket omfang folketings medvirken til opfyldelsen af en traktat er nødvendig (og folketingets samtykke derfor påkrævet), giver normalt ikke anledning til større vanskeligheder. Er det klart, at en bestående lov er i modstrid med traktaten, eller at der ikke i den interne lovgivningstilstand er hjemmel til at opfylde traktatens krav, må folketinget medvirke ved traktatindgåelsen. En vis usikkerhed opstår dog, fordi det ikke er ganske klart, om traktater ikke har interne virkninger uden videre. I det omfang sådanne umiddelbare interne virkninger foreligger, og disse er tilstrækkelige til traktatens opfyldelse, er folketingets medvirken altså unødvendig. Dette problem behandles i det følgende afsnit om traktatopfyldelsen.

Det vil kunne afhænge af et vanskeligere skøn, hvornår en traktat er af »større betydning«. Det fremgår af grundlovsbestemmelsens motiver, at man kunne tænkes i den nærmeste fremtid at ville videreføre den hidtidige praksis, som bl.a. gik ud på, at handels- og voldgiftstraktater måtte antages at kræve folketingets samtykke til indgåelsen. Men det fremgår samtidig af forarbejderne, at en ændret vurdering af sådanne traktaters betydning også vil kunne medføre en ændret praksis (jfr. Max Sørensen i Forfatningskommissionens betænkning side 120). På begge de nævnte områder lader man det nu i praksis være afgørende, om den enkelte handels- eller voldgiftstraktat i sig selv er af større betydning og for voldgiftstraktatens vedkommende tillige, om den eventuelle opfyldelse af en kendelse eller dom vil kræve folketingets samtykke.

En gennemgang af praksis afslører ikke med sikkerhed, i hvilket tilfælde regeringen mener, at en traktat er af større betydning. Det fremgår kun yderst sjældent af bemærkningerne til et forslag til en folketingsbeslutning om traktatindgåelse, at samtykket ønskes af den ene eller den anden grund. Man kan meget vel tænke sig, at en regering søger samtykket hos folketinget af rent politiske grunde og uden hensyn til, om den føler, at den er forpligtet hertil efter grundloven.

### 3.2. Opfyldelse af traktater.

I betænkningens kapitel II blev der redegjort for de forskellige mulige opfyldelsesformer samt for terminologien. I det følgende skal dansk praksis belyses. Der bliver således tale om en redegørelse for, hvilke opfyldelsesformer man i dansk ret har valgt af de muligheder, som er beskrevet i kapitel II.

Der vil først blive redegjort for de tilfælde, hvor traktaten foreligger færdigudarbejdet, og dernæst i afsnit 4 for den problematik, der foreligger, hvor man forudser, at traktater inden for et bestemt område vil blive udarbejdet, uden at man endnu kender traktaternes nærmere indhold.

#### 3.2.1. Omskrivning i lov eller i anordning.

For det første skal traktatens indhold være kendt, før en omskrivning kan foretages. **Det** betyder, at traktaten må være endeligt eller praktisk talt endeligt udarbejdet, evt. undertegnet eller vedtaget af en international organisation. Oftest vil den, hvis opfyldelsen kræver lovgivning, endnu ikke være ratificeret eller på anden måde endeligt tiltrådt, idet folketinget da ville være bundet til at foretage omskrivningen. Men det kan tænkes, at tinget har samtykket i ratifikationen og derved givet udtryk for villighed til at gennemføre omskrivningen.

For det andet er det normalt en forudsætning, at en fortolkning af intern ret i forhold til traktatteksten har vist, at harmoni ikke tilfældigt er til stede uden særlige opfyldelses-skridt. I modsat fald vælger man oftest at nøjes med en harmonikonstatering, jfr. i det følgende.

For det tredje forudsættes, at intern ret ikke i forvejen bevidst er indrettet således, at traktaten straks ved sin ikrafttræden eller kundgørelse kan opfyldes gennem løbende opfyldel-

sesskridt, eventuelt dog betinget af en mellemkommende udfærdigelse af anordning.

Et typisk eksempel på en omskrivning frembyder lov nr. 132 af 29. april 1955 om straf for folkedrab, som blev gennemført med henblik på Danmarks opfyldelse af De Forenede Nationers konvention af 9. december 1948 om forebyggelse af og straf for folkedrab.

Konventionen har følgende ordlyd:

De kontraherende parter, som har overvejet den erklæring, som De Forenede Nationers plenarforsamling fremsatte i sin resolution nr. 96 (I) af 11. december 1946 om, at folkedrab efter folkeretten er en forbrydelse, som strider mod De Forenede Nationers ånd og mål og fordømmes af den civiliserede verden;

som erkender, at folkedrab til alle tider i historien har tilføjet menneskeheden store tab, og

som er overbevist om, at internationalt samarbejde er nødvendigt, hvis menneskeheden skal befri for denne afskyelige svøbe, træffer herved følgende aftale:

#### *Art. I*

De kontraherende parter bekræfter, at folkedrab, hvad enten det begås i fredstid eller i krigstid, efter folkeretten er en forbrydelse, som de forpligter sig til at forhindre og straffe.

#### *Art. II*

I nærværende konvention forstås ved folkedrab enhver af nedennævnte handlinger, der begås i den hensigt helt eller delvis at ødelægge en national, etnologisk, racemæssig eller religiøs gruppe som sådan:

- a) at dræbe medlemmer af gruppen,
- b) at tilføje medlemmer af gruppen betydelig legemlig eller åndelig skade,
- c) med forsæt at påføre gruppen levevilkår, beregnede på at bevirke gruppens fuldstændige eller delvise fysiske ødelæggelse,
- d) at gennemføre forholdsregler, der tilsigter at hindre fødsler inden for gruppen,
- e) med magt at overføre en gruppes børn til en anden gruppe.

#### *Art. III*

Følgende handlinger skal være strafbare:

- a) folkedrab.
- b) sammensværgelse for at begå folkedrab,
- c) direkte og offentlig tilskyndelse til folkedrab,

- d) forsøg på folkedrab,
- e) meddelagtighed i folkedrab.

#### *Art. IV*

Personer, der begår folkedrab, eller en anden i artikel III nævnt handling, skal straffes, hvad enten de er forfatningsmæssigt ansvarlige statsoverhoveder, tjenestemænd eller private personer.

#### *Art. V*

De kontraherende parter påtager sig i overensstemmelse med deres forfatninger at gennemføre den lovgivning, der er nødvendig for at sætte nærværende konventions bestemmelser i kraft, og især at foreskrive effektive straffe for personer, der er skyldige i folkedrab eller en af de andre i artikel III angivne handlinger.

#### *Art. VI*

Personer, der anklages for folkedrab eller for en anden i artikel III nævnt handling, skal stilles for en kompetent domstol i den stat, på hvis område handlingen er begået, eller for en sådan international kriminalret, som måtte have jurisdiktion i forhold til de kontraherende parter, der har anerkendt dens jurisdiktion.

#### *Art. VII*

Folkedrab og de andre i artikel III nævnte handlinger skal ikke ved spørgsmål om udlevering betragtes som politiske forbrydelser.

De kontraherende parter forpligter sig til i sådanne tilfælde at indrømme udlevering i overensstemmelse med deres gældende love og traktater.

#### *Art VIII*

Enhver kontraherende part kan anmode De Forenede Nationers kompetente organer om at tage de skridt i henhold til De Forenede Nationers pagt, som de anser for egnede til at forhindre og undertrykke de folkedrabsforbrydelser og andre handlinger, der omhandles i artikel III.

#### *Art. IX*

Twistigheder mellem de kontraherende parter om fortolkningen, anvendelsen og gennemførelsen af nærværende konvention, herunder sådanne som angår en stats ansvar for folkedrab eller en af de andre i artikel III nævnte

handlinger, skal forelægges den mellemfolkelige domstol, når en af parterne i tvistigheden anmoder derom.

#### *Art. X*

Nærværende konvention, hvis engelske, franske, kinesiske, russiske og spanske tekster skal være lige autentiske, skal have datoen den 9. december 1948.

#### *Art. XI*

Nærværende konvention skal indtil den 31. december 1949 stå åben for underskrift for ethvert medlem af De Forenede Nationer og for enhver ikke-medlemsstat, til hvilken plenarforsamlingen har rettet opfordring om at underskrive.

Nærværende konvention skal ratificeres, og ratifikationsdokumenterne skal deponeres hos De Forenede Nationers generalsekretær.

Efter den 1. januar 1950 kan nærværende konvention tiltrædes af ethvert medlem af De Forenede Nationer og af enhver ikke-medlemsstat, der som ovenfor nævnt har modtaget opfordring dertil.

Tiltrædelsesdokumenter skal deponeres hos De Forenede Nationers generalsekretær.

#### *Art. XII*

Enhver kontraherende part kan nårsomhelst ved en notifikation, der rettes til De Forenede Nationers generalsekretær, udvide anvendelsen af nærværende konvention til alle eller visse af de områder, hvis udenrigsforhold vedkommende part leder og har ansvaret for.

#### *Art. XIII*

Generalsekretæren skal på den dag, da de første tyve ratifikations- eller tiltrædelsesdokumenter er blevet deponeret, udfærdige en protokol og oversende et eksemplar af den til hvert medlem af De Forenede Nationer og til hver af de ikke-medlemsstater, der omhandles i artikel XI.

Nærværende konvention skal træde i kraft den halvfemsindstyvende dag efter datoen for deponeringen af det tyvende ratifikations- eller tiltrædelsesdokument.

Enhver ratifikation eller tiltræden, der finder sted efter sidstnævnte dato, skal træde i kraft på den halvfemsindstyvende dag efter deponeringen af ratifikations- eller tiltrædelsesdokumentet.

#### *Art. XIV*

Nærværende konvention skal forblive i kraft i et tidsrum af 10 år fra den dag, da den træder i kraft.

Den skal derefter forblive i kraft i efterfølgende tidsrum af fem år i forhold til de kontraherende parter, som ikke har opsagt den mindst seks måneder før den løbende periodes ophør.

Opsigelse skal ske ved en skriftlig meddelelse rettet til De Forenede Nationers generalsekretær.

#### *Art. XV*

Hvis opsigelser medfører, at antallet af deltagere i nærværende konvention bliver mindre end seksten, skal konventionen ophøre at være i kraft fra den dato, da den sidste af disse opsigelser får gyldighed.

#### *Art. XVI*

En anordning om revision af nærværende konvention kan nårsomhelst fremsættes af enhver af de kontraherende parter i form af en skriftlig meddelelse, der rettes til generalsekretæren.

Plenarforsamlingen skal afgøre, hvilke skridt der eventuelt skal tages i anledning af en sådan anmodning.

#### *Art. XVII*

De Forenede Nationers generalsekretær skal underrette alle De Forenede Nationers medlemmer og de i artikel XI omhandlede ikke-medlemsstater om følgende:

- a) underskrifter, ratifikationer og tiltrædelser, der modtages i overensstemmelse med artikel XI,
- b) notifikationer, der modtages i overensstemmelse med artikel XII,
- c) datoen, på hvilken nærværende konvention træder i kraft i overensstemmelse med artikel XIII,
- d) opsigelser, der modtages i overensstemmelse med artikel XIV,
- e) konventionens ophør i overensstemmelse med artikel XV,
- f) notifikationer, der modtages i overensstemmelse med artikel XVI.

#### *Art. XVIII*

Originalen af nærværende konvention skal deponeres i De Forenede Nationers arkiv.

En bekræftet genpart af konventionen skal oversendes til alle medlemmer af De Forenede Nationer og til de ikke-medlemsstater, der omhandles i artikel XI.

#### Art. XIX

Nærværende konvention skal indregistreres af De Forenede Nationers generalsekretær den dag, da den træder i kraft.

Efter omskrivningen fik den danske lov følgende tekst:

### Lov om straf for folkedrab

#### § 1.

Den, som i den hensigt helt eller delvis at ødelægge en national, etnologisk, racemæssig eller religiøs gruppe som sådan

- a) dræber medlemmer af gruppen,
  - b) tilføjer medlemmer af gruppen betydelig legemlig eller åndelig skade,
  - c) forsætlig påfører gruppen levevilkår, beregnede på at bevirke gruppens fuldstændige eller delvise fysiske ødelæggelse,
  - d) gennemfører forholdsregler, der tilsigter at hindre fødsler inden for gruppen, eller
  - e) med magt overfører en gruppes børn til en anden gruppe,
- straffes for folkedrab med fængsel på livstid eller på tid ikke over 16 år.

#### § 2.

Forsøg på og medvirken til de i § 1 nævnte handlinger straffes, jfr. borgerlig straffelovs kapitel 4.

Den skete omskrivning er et typisk eksempel på den opfyldeseteknik, der anvendes her i landet.

Nationalretligt irrelevante bestemmelser er udskudt. Det gælder således art. I (Folkedrab er en forbrydelse efter folkeretten), art. VI (Muligheden for oprettelse af en international kriminalret), art. IX (Bilæggelse af tvister om fortolkningen m.v. af konventionen), samt reglerne om ikrafttræden, opsigelse, deponering af ratifikationer m.v. (art. X, ff.).

Andre bestemmelser er udeladt, fordi de kan konstateres allerede at være opfyldt i Danmark, således den udtømmende ansvarssubjektsbeskrivelse i art. IV, hvorefter personer, der begår folkedrab, skal straffes, hvadenten de er forfatningsmæssigt ansvarlige statsoverhoveder, tjenestemænd eller private personer.

De bestemmelser, som har nationalretlig re-

levans uden allerede at være opfyldt, betragtes som angivende *målet for indretningen af rets-tilstanden*, men intet om *formen herfor*. Man vælger da form og systematik, ganske som om man alene af rent interne årsager havde besluttet at gøre folkedrab strafbart, og loven afslører ikke, at den er folkeretligt motiveret. Den er udarbejdet i overensstemmelse med den fremgangsmåde, som almindeligvis her i landet anvendes med henblik på handlingers kriminalisering.

Medens konventionen således i én artikel bestemmer, hvad der forstås ved folkedrab (art. II), i en anden, hvilke handlinger der i relation hertil skal være strafbare (art. III), og i en tredje (art. IV), hvem strafansvaret påhviler fastslår lovens § 1 blot som de fleste kriminaliseringsbestemmelser i Borgerlig straffelov, at »Den, som ... straffes ... med fængsel ...«

En række andre omskrivningslove, herunder eksempler på tilfælde, hvor man har valgt at anvende flere opfyldelsesmetoder i forhold til samme traktat, findes hos Ole Espersen § 16.

Omskrivningen kan ske indirekte nemlig i anordning med hjemmel i lov. Teknikken er naturligvis den samme, men der er indskudt et yderligere led i opfyldelsen. Den kommer til at bestå af to skridt med henblik på den abstrakte opfyldelse, nemlig en lovbestemmelse, der indeholder bemyndigelse til abstrakt opfyldelse i anordnings form, en anordning, som repræsenterer denne opfyldelse samt den derefter hjemlede løbende opfyldelse i form af konkrete opfyldeseskridt. Denne opfyldelsesmetode kan ofte være praktisk, især hvor det drejer sig om traktater af et mere teknisk indhold.

Som et eksempel på denne metodes anvendelse kan henvises til lov nr. 42 af 13. februar 1959 om fiskeri i Flensborg inderfjord, smh med kgl. anordning nr. 324 af 9. december 1959. Loven og anordningen er givet med henblik på opfyldelsen af konventionen med Tyskland angående fælles fiskeri i Flensborg inderfjord, jfr. bekendtgørelse nr. 10 af 15. februar 1960, Lovtidende C.

#### 3.2.2. Inkorporering af forud udarbejdet traktat

Inkorporeringen anvendes på to principielt forskellige måder.

En række love fastsætter udtømmende et vist sagsforholds regulering, men bestemmer samtidig i relation til sagsforholdets mulige in-

ternationale implikationer, at den fastsatte regulering *kun gælder for så vidt visse traktatmæssige bestemmelser ikke fastsætter andet*, eller der anvendes lignende formuleringer. Der er altså tale om at hæfte en »korrekturhage« på loven for at sikre internationale forpligtelsers opfyldelse.

I andre tilfælde overlades reguleringen mere positivt til bestemmelser, der er optaget i traktater.

Som et eksempel på det første kan henvises til § 5 i luftfartsloven, lov nr. 252 af 10. juni 1960, som ændret ved lov nr. 186 af 25. maj 1966. § 126 a i denne lov bestemmer:

»Bestemmelserne i §§ 119 a – 119 f ... gælder kun i det omfang, de er forenelige med traktatmæssige forpligtelser over for stater, der ikke har ratificeret eller tiltrådt Guadalajara-konventionen af 18. september 1961 om international luftbefordring, der udføres af en anden befordrer end den, der har indgået befordringsaftalen.«

I bemærkningerne til denne bestemmelse hedder det bl.a.:

»Bestemmelsen tager sigte på Warszawa-konventionen, idet det ikke kan udelukkes, at der på visse mindre betydningsfulde områder er muligheder for konflikt mellem Warszawa-konventionen og Guadalajara-konventionen ... Man har ikke ment det muligt at angive nogen almindelig løsning af konflikterne i loven, men har fundet det lettest at overlade det til domstolene ud fra en folkeretlig vurdering i hvert enkelt tilfælde at afgøre, om det er foreneligt ...«

Som eksempel på den anden form for inkorporering, hvor den positive regulering mere overlades til traktatbestemmelser, kan nævnes lov nr. 252 af 18. juni 1968 om diplomatiske forbindelser, som gennemfører Wiener-konventionen af 18. april 1961 om diplomatiske forbindelser og den til konventionen knyttede protokol om erhvervelse af statsborgerskab. I denne lovs § 1 hedder det:

»Fremmede staters diplomatiske repræsentationer og de til sådanne repræsentationer knyttede personer nyder den immunitet og de rettigheder, som er fastsat ved den i Wien den 18. april 1961 udfærdigede konvention og den til konventionen knyttede protokol om erhvervelse af statsborgerskab.«

I bemærkningerne til lovens § 1 udtales:

»Efter vedtagelsen af denne lovbestemmelse vil Wiener-konventionens bestemmelser om immuniteter og rettigheder altså træde i stedet for eventuelle modstridende bestemmelser i dansk ret.« (jfr. Folketingstidende 1967/68, 2. samling, A, sp. 1997 og sp. 1998).

Man forudsætter således, at fra og med lovens ikrafttræden vil denne som *lex posterior* fortrænge alle tidligere modstridende lovbestemmelser.

Inkorporering af færdigudarbejdede traktater er en metode, der kun sjældent anvendes i Danmark. Metoden finder derimod relativ hyppig anvendelse i Sverige (jfr. Ole Espersen, *Indgåelse og opfyldelse af traktater i Sverige*, Tidsskrift for Rettsvitenskap 1968, side 257-317 og jfr. nedenfor side 41).

Det må antages, at inkorporeringsloven bevirker, at modstridende ældre lovgivning undertrykkes eller suspenderes, så længe og i det omfang traktatens og dens opfyldelseslov gælder og kræver. Bortfalder opfyldelsesloven, hæves suspensionen af de modstridende bestemmelser (jfr. Ole Espersen § 24).

### 3.2.3. *Konstatering af normharmonii*

Som det blev nævnt i kapitel II, kan man lade sig nøje med en konstatering af normharmonii, hvis fortolkningen af en traktat og af landets interne ret fører til, at traktatens krav ubetinget vil blive efterkommet på grundlag af gældende ret. I praksis går man imidlertid videre, idet man stiller sig tilfreds med, at traktaten efter gældende ret *kan* opfyldes eller må formodes at blive opfyldt; man forlanger ikke, at retsnormerne efter deres formulering nødvendigvis fører hertil. Det må dog antages, at selvom en bestemt fortolkning af den eksisterende lov tillader traktatopfyldelsen, er dette ikke tilstrækkeligt, hvis retspraksis har antaget en anden mulig fortolkning, som umuliggør opfyldelsen. (Jfr. f. eks. bemærkningerne til loven om fælles grænseekspedition, Folketingstidende 1966/67, 2. samling, A, sp. 2052).

Harmonikonstateringen er således tilstrækkelig til opfyldelsen, hvis en fortolkning af loven, som ikke er afvist af domstolene, tillader opfyldelsen, eller hvis et administrationen tilkommende frit skøn muliggør traktatens gennemførelse.

Som eksempler på henholdsvis tilfælde, hvor administrationen (regeringen) har anset en fortolkningsmulighed for tilstrækkelig, og hvor man har anset muligheden for begrænsning af det frie skøn som tilstrækkelig, kan anføres:

I bemærkningerne til lovforslaget vedrørende overenskomst om retsstillingen for Nato-styrker m. v. udtales:

»Gennemførelsen af overenskomstens art. VI, hvorefter medlemmer af militære styrker kan besidde og bære våben, kræver ... ikke lovhjælp, jfr. herved § 8 i våbenloven (nr. 398 af 12. juli 1946), hvorefter denne lovs forbud mod at indføre og besidde våben og ammunition ikke kommer til anvendelse mod militære myndigheder, hvilket også må gælde de fremmede styrker, der måtte blive tale om at modtage her i landet.« (Folketingstidende 1954/55, A, sp. 1684).

Efter Den europæiske menneskerettighedskonventions art. 8 pålægges det medlemslandene at vise respekt for familielivet. Denne bestemmelse kan i Danmark kun opfyldes, såfremt der ved udøvelsen af det meget frie skøn, der gælder med hensyn til udvisninger efter loven om udlændinges adgang til landet, tages hensyn til den pågældende konventionsbestemmelse. Herved er det frie skøn altså indskrænket.

I tilfælde, hvor man har nøjedes med konstatering af normharmonien vil man naturligvis kunne tænke sig, at administration og domstole ikke er tilstrækkelig opmærksomme på, at en konventionsindgåelse bevirker indskrænkning af tolkningsmuligheder eller udøvelse af det frie skøn. Det er derfor ikke usædvanligt, at man fra administrationens side gør opmærksom på konventionens indgåelse ad andre veje end gennem dennes bekendtgørelse i Lovtidende C. Der kan f. eks. henvises til justitsministeriets cirkulære nr. 77 af 9. maj 1967 om udgifter til tolk i forbindelse med straffesagars behandling. Cirkulæret er udtryk for den fortolkning af retsplejelovens § 1008, som er nødvendig, hvis reglerne i Den europæiske menneskerettighedskonventions art. 6 skal opfyldes.

### *3.2.4. Opfyldelse gennem indretning af den interne retsorden med henblik på mulige fremtidige traktater*

Formålet med at indrette lovgivningen med henblik på opfyldelse af senere eventuelle trak-

tater er naturligvis at undgå at skulle sætte lovgivningsapparatet i gang senere med henblik herpå. Er man i færd med at regulere et bestemt område, og kan det forudses, at der muligvis vil blive indgået traktater inden for dette område, er det derfor en naturlig ting at overveje, om sådanne eventuelle traktater ikke lige så vel kan opfyldes uden lovgivers fornyede medvirken.

Indretningen kan ske på to principielt forskellige måder.

Der kan for det første være tale om, at selve traktatindgåelsen, eventuelt efter offentliggørelsen her i landet, skal være tilstrækkelig til, at den løbende opfyldelse umiddelbart kan ske.

Indretningen kan dernæst for det andet bestå i en bemyndigelse til administrationen til gennem anordningsudfærdigelse at opfylde kommende traktater af et vist indhold. Hvilken specific metode (omskrivning, inkorporering), der da skal anvendes, fastsættes ofte ikke.

#### *3.2.4.1. Indretning, således at opfyldelsen først er tilvejebragt efter udfærdigelse af anordning*

Som et eksempel herpå kan nævnes § 1 i lov nr. 197 af 18. maj 1960 om ind- og udførsel af fisk:

»Fiskeriministeren kan for at regulere ind- og udførslen af fisk og fiskevarer i overensstemmelse med indgåede internationale aftaler udstede forbud mod indførsel her i landet og udførsel her fra landet ....«

Et andet eksempel er § 1, stk. 5, i loven om udøvelse af tandlægevirksomhed, jfr. lov nr. 187 af 26. maj 1965:

»Indenrigsministeren kan fastsætte bestemmelser, hvorefter statsborgere i de lande, der omfattes af overenskomst, som måtte blive indgået om nordisk arbejdsmarked for tandlæger, har ret til at betegne sig som tandlæge og udøve selvstændig virksomhed som sådan i overensstemmelse med overenskomstens regler.«

#### *3.2.4.2. Opfyldelse gennem indretning, der forudsætter inkorporering i og med traktatens ikrafttræden eller kundgørelse*

En undersøgelse af lovgivningspraksis for de seneste 20 år har vist, at de fleste opfyldelsesbestemmelser i vor lovgivning har karakter af indretning med henblik på umiddelbar inkorporering af fremtidige traktatforpligtelser.

Der er kun undtagelsesvis taget stilling til, om kundgørelsen af traktaten skal være af relevans for opfyldelsen eller relevant overhovedet.

Den manglende mulighed for at sikre sig, at en kommende traktat uden vanskelighed kan administreres af interne myndigheder og manglen af klare regler for kundgørelse og dennes retsvirkninger afhjælpes i betydeligt omfang gennem udstedelse af cirkulære i mindre eller mere nær forbindelse med traktatens ikrafttræden.

Som eksempel på brug af denne opfyldelsesmetode kan nævnes § 3, stk. 2, i næringsloven, lov nr. 212 af 8. juni 1966:

»Personer, der ikke har dansk indfødsret, men ellers opfylder betingelserne i stk. 1, har ret til at få næringsbrev, såfremt dette er hjemlet i international aftale ...«

Endvidere værnepligtsloven, lov nr. 210 af 11. juni 1959:

»§ 1. Den, der tillige er statsborger i et fremmed land, kan ved gensidig overenskomst fritages for værnepligten.«

Til orientering for myndighederne om indgåelse af værnepligtsaftaler udsendes cirkulærer, jfr. f. eks. cirkulære nr. 245 af 30. november 1967, der indeholder en meddelelse om en konventions afslutning og ikrafttræden, ligesom konventionens tekst medtages som bilag.

En lignende opfyldelsesbestemmelse, støttet af et senere cirkulære, findes i § 21 i lov om offentlig forsorg, smh. med cirkulære nr. 80 af 18. maj 1967.

### *3.2.5. Anvendelse af flere metoder til opfyldelse af samme traktat*

Der er intet, der forhindrer, at flere forskellige opfyldelsesmetoder anvendes i forhold til samme internationale overenskomst. F. eks. kan dette være nødvendigt, hvis en traktat for så vidt angår enkelte bestemmelser er udformet så vagt og upræcist, at en omskrivning er nødvendig med henblik på den interne håndhævelse, medens andre bestemmelser er så klare og præcise, at de er egnede til inkorporering.

Som eksempel herpå kan nævnes lov nr. 143 af 29. april 1955 om gennemførelse af over-

enskomst om retsstillingen for NATO-styrker og af protokol om NATO's militære hovedkvarter. Loven gennemførtes med henblik på landets ratifikation af overenskomsten mellem deltagerne i det nordatlantiske traktat vedrørende status for deres styrker m. v., jfr. bekendtgørelser nr. 44 og 45 af 11. august 1955, Lovtidende C. Denne konvention er opfyldt dels ved omskrivning af konventionsbestemmelser i selve loven, dels ved indføjelser af hjemmel til opfyldelse i anordningsform, dels ved konstatering af normharmonier, (hvilket fremgår af lovforslagets bemærkninger, jfr. ovenfor om forholdet til våbenloven) og dels endelig ved inkorporering.

### **3.3. Sammenfatning med hensyn til opfyldelsespraksis**

En undersøgelse af dansk opfyldelsespraksis viser således, at der anvendes et vidt spektrum af opfyldelsesmetoder. Der består derfor - uden at ændring af praksis er nødvendig - valgmuligheder med hensyn til opfyldelse af allerede indgåede eller forventede traktater. Det er muligt, at disse valgmuligheders eksistens ikke altid har stået klart for administration og lovgiver, ligesom der måske ikke altid har været foretaget en vurdering af den valgte metodes hensigtsmæssighed i forhold til andre. Udvalget vil i kapitel VII søge at redegøre for kriterier, som med fordel kan tænkes anlagt med henblik på valg af opfyldelsesmetode.

Den eksisterende praksis har undertiden været uklar derved, at det har kunnet være vanskeligt at vurdere, om en traktatrelevant lovbestemmelse er udtryk for et samtykke til traktatindgåelse, eventuelt forhåndssamtykke, eller om der er tale om en opfyldelse, eventuelt forhånds-opfyldende lovbestemmelse. Et eksempel herpå er den ovenfor citerede bestemmelse i værnepligtslovens § 1. Den uklarhed, der her ved er skabt, og som har givet anledning til forskellige fortolkninger i teorien (jfr. Ole Espersen side 270 f), er imidlertid ikke udtryk for mangler ved opfyldelsesmetoderne men derimod for, at de ansvarlige myndigheder ikke tilstrækkelig tydeligt har haft forskellen mellem den parlamentariske kontrol og opfyldelsesproceduren for øje.





## KAPITEL IV

# Praksis i Danmark med hensyn til kundgørelse og oversættelse af traktater

### 4.1. Kundgørelse

Der findes ikke i den danske grundlov eller i lovtidendeloven regler om kundgørelse af traktater. Af forarbejderne til lovtidendeloven fremgår imidlertid, at man også forestillede sig kundgørelse af traktater i Lovtidende. Det nævnes bl.a. i bemærkningerne til lovforslaget, at det er hensigten ikke blot at alle love og anordninger m. v., som efter de hidtil gældende regler skulle læses til tinge, skal indføres i Lovtidende, men også sådanne befalinger og kundgørelser, der af anden grund ønskes bragt til almindelig kundskab, og herunder fremhæver man specielt folkeretlige overenskomster med fremmede magter. Det anføres, at disse på mange måder kan tjene til at bestemme borgernes rettigheder og forpligtelser (jfr. Rigsdagstidende 1869/70 A sp. 1679 f., se endvidere om den historiske baggrund *Ole Espersen*, s. 399-407).

Efter lovtidendelovens gennemførelse kundgjorde man også traktater sideløbende med interne retsforskrifter i Lovtidende. Ved udenrigsministeriets foranstaltning blev Danmarks traktater med fremmede lande desuden offentliggjort i en række fortløbende samlinger hver for sig dækkende forskellige historiske perioder. Traktater fra tiden 1814-1920 findes i en samling bestående af 7 bind med titlen »Danmarks traktater«. I tiden efter 1920 blev der hvert år offentliggjort et bind i en serie med samme titel. Der fandt således en dobbelt offentliggørelse sted af traktaterne, dels i Lovtidende, dels i udenrigsministeriets traktatsamling. Af rationaliserings- og besparelseshensyn indførtes fra og med 1936 på foranledning af finansministeriet den reform, at traktaterne udskiltes i en særlig afdeling af Lovtidende »Lovtidende C«, som samtidig kom til at udgøre fortsættelsen af udenrigsministeriets traktatsamling. Denne er således fra og med 1936 identisk med Lovtidende C. Udenrigsministeriet orienterede de øvrige

ministerier i en skrivelse af 17. januar 1936, hvor det bl. a.: hedder:

»Under hensyn til at Lovtidende, afdeling C, herefter skal træde i stedet for udenrigsministeriets traktatsamling, er det ministeriet magtpåliggende, at samtlige overenskomster fremtidigt bliver bekendtgjort i Lovtidende, samt at meddelelser om fremmede landes ratifikation og tiltrædelse eller opsigelse ligeledes bliver omtalt i Lovtidende, afdeling C.«

Man giver videre i skrivelsen udtryk for, at traktater dog kan være af en sådan speciel karakter, at offentliggørelse in extenso ikke er påkrævet, men at der blot kan optages en kort notits om traktatafslutningen.

En ændret retsvirkning af kundgørelsen tilsigtedes ikke med udskillelsen.

Bekendtgørelse i Lovtidende C sker ved udenrigsministeriets foranstaltning i de tilfælde, hvor fuldmagt til undertegnelse, ratifikationsinstrument eller lignende er udfærdiget gennem udenrigsministeriet, eller traktaten i øvrigt er afsluttet ad diplomatisk vej, f. eks. ved notevæksling mellem udenrigsministeriet eller en dansk repræsentation i udlandet på den ene side og en herværende udenlandsk repræsentation eller et udenlandsk regeringsdepartement på den anden side. Bekendtgørelsen sker ved vedkommende fagministeriums foranstaltning, såfremt traktaten er indgået direkte mellem danske og fremmede fagmyndigheder (f. eks. postvæsenet, jernbanestyrelser, skattemyndigheder etc.).

Den altovervejende hovedregel er, at alle Danmarks traktater med fremmede lande kundgøres in extenso i Lovtidende C. Rent undtagelsesvis forekommer det, at den anden part ønsker aftalen behandlet som fortrolig, og i sådanne tilfælde undlades kundgørelse. Med hjemmel i lov nr. 467 af 14. december 1923 om æn-

dring af lovtidendeloven kan der træffes bestemmelse om, at bekendtgørelse i Lovtidende af administrative forskrifter i visse tilfælde kan undlades. Sådan bestemmelse er ved kgl. anordning af 8. januar 1924 truffet bl. a. for så vidt angår internationale post- og telekommunikationskonventioner. I praksis udfærdiges korte bekendtgørelser om Danmarks ratifikation af sådanne konventioner med oplysning om, hvor eksemplarer af selve konventionsteksten kan fås. Rent undtagelsesvis forekommer det desuden, at bekendtgørelsen af visse overenskomster, som ikke kan påregnes at få betydning for privates retsstilling, efter omstændighederne begrænses til et referat af indholdet, f. eks. hvis teksten er meget omfattende.

Omfanget af Lovtidende C veksler betydeligt, men gennemsnitligt svarer det nogenlunde til omfanget af Lovtidende A. Der er for tiden ca. 800 abonnementer på Lovtidende C, medens A's abonnemeststal udgør ca. 5.000. Lovtidende C udkommer med forholdsvis få hæfter om året. Årgang 1971 bestod således af kun 6 numre. Dette indebærer at mange bekendtgørelser ofte er flere måneder gamle, når de kommer til offentlighedens kundskab.

Medens det efter lovtidendelovens forarbejder ikke er ganske klart, hvilken retsvirkning man forventede, at en traktatkundgørelse i Lovtidende skulle have, har nyere teori været overvejende enig om, at kundgørelsen i sig selv ingen retsvirkning har. Dette har været begrundet i den almindeligt herskende opfattelse, hvorefter traktater ikke uden videre kunne have intern virkning. Dertil krævedes en særlig intern retsakt og ikke blot en kundgørelse. Denne opfattelse kan være en del af baggrunden for, at kundgørelsen af traktater i Lovtidende C ikke sker med samme hurtighed som kundgørelse af forskrifter i Lovtidende A, jfr. ovenfor om numrenes antal. Det er således ikke usædvanligt, at kundgørelser i Lovtidende C først optages flere måneder efter traktatens ikrafttræden. Dette beror ikke alene på den nævnte opfattelse af kundgørelsens betydning men nok så meget på vanskeligheder af praktisk art, som f.eks. oversættelsesarbejds tidkrævende karakter, de relativt komplicerede formalia omkring traktatindgåelse og den ofte uforholdsmæssigt lange tid, der medgår til trykning. Det sidstnævnte forhold hænger sammen med, at arbejdet i trykkeriet er således tilrettelagt, at bekendtgørelser til Lovtidende C prioriteres lavere end bekendtgørel-

ser til Lovtidende A og arbejdet med materiale til folketinget. I perioder med stort arbejdspress eller mangel på kvalificeret arbejdskraft såvel som i ferieperioder kan denne arbejdstilrettelæggelse medføre meget betydelige forsinkelser af trykningen af bekendtgørelser til Lovtidende C.

Der synes ikke i domspraksis at være taget direkte stilling til de retlige konsekvenser af traktatkundgørelse. I en dom afsagt af Østre landsret (U.f.R. 1953, s. 595) blev det statueret, at en konvention om international godsbefordring med jernbaner, »der er bekendtgjort i Lovtidende, er bindende for borgerne her i landet, uanset om dens bestemmelser afviger fra de regler, der ifølge den danske statsbanelov er gældende for befordring over statsbanernes egne strækninger«.

Imidlertid var denne traktatafslutning baseret på et i lov (lov nr. 55 af 22. januar 1935) givet samtykke til traktatafslutning. Lovbestemmelsen havde følgende ordlyd:

»Regeringen er bemyndiget til at tiltræde overenskomster med fremmede stater om befordring af .... gods .... og til efterlevelse at bekendtgøre sådanne overenskomster i Lovtidende.«

Grunden for denne bestemmelses optagelse i loven kan have været den ovenfor nævnte anordning af 8. januar 1924, hvorefter bl.a. jernbanekonventioner ikke behøver kundgøres i Lovtidende.

Det fremgår ikke med sikkerhed af dommen, hvilken retsvirkning kundgørelsen af traktaten ville have haft i de normale tilfælde, hvor vedkommende lovbestemmelse intet indeholder om kundgørelse.

Fra praksis kan endvidere nævnes en straffesag, der afgjordes ved Københavns Byrets dom af 7. juli 1971 (sag nr. 7401/1971). Der var rejst tiltale mod indehaveren af et dansk firma for at have afsendt pornografisk materiale med posten til adressater i Tyskland i strid med den internationale postkonventions forbud mod forsendelse af »obscøne eller umoralske genstande«. Postlovens § 3 udelukker fra postbesørgelse til udlandet de i de internationale, af Danmark tiltrådte konventioner og overenskomster i så henseende angivne genstande, og § 24 hjemler bødestraf for overtrædelse af bl.a. bestemmelserne i § 3. Tiltalte fandtes skyldig til straf efter § 3. jfr. konventionen, men det udtaltes herefter i dommen:

»Når henses til, at postloven til nærmere afgrænsning af det strafbare område alene indeholder en henvisning til internationale overenskomster, som ikke findes optaget i Lovtidende, men hvorom publikum henvises til at søge oplysning i Generaldirektoratet for Post- og Telegrafvæsenet og til, at der ej heller i postvæsenets trykte publikation til vejledning for publikum er oplyst at findes nogen gengivelse af de i verdenspostkonventionen indeholdte bestemmelser om forbud mod visse forsendelser, findes den af tiltalte forskyldte straf at burde bortfalde i medfør af straffelovens § 84, stk. 1, nr. 3, jfr. stk. 2.« (Undskyldelig uvidenhed om retsregler, der forbyder handlingens foretagelse).

At straffen bortfaldt som følge af, at kundgørelse ikke var sket, er næppe udtryk for noget specielt traktatretligt. Konsekvensen ville formentlig være blevet den samme i tilfælde af tilsvarende uvidenhed om en ministeriel anordning, som i medfør af en kgl. anordning havde været fritaget for kundgørelseskravet.<sup>1)</sup>

#### 4.2. Oversættelse

Ved udenrigsministeriets B-cirkulære (internt cirkulære) nr. 1 af 6. januar 1958 blev der givet en vejledning, som stadig er retningsgivende med hensyn til bekendtgørelse af traktater, jfr. betænkningens bilag. Det fremgår heraf, jfr. vejledningens punkt 5, at der i alle tilfælde, hvor der ikke findes en dansk autentisk traktattekst, skal ske oversættelse til dansk. Der er desuden givet regler om, hvilke fremmedsprogede tekster der skal medtages.

<sup>1)</sup> Ved Østre landsrets dom af 23/3 1972 og Højesteretsdom af 13/3 1973 blev det tiltrådt, at tiltalte var fundet skyldig i overtrædelse af postlovens § 3, jfr. Verdenspostkonventionen. Østre landsret og Højesteret fandt ikke grundlag for at lade straffen bortfalde.

Omend oversættelsen i tilfælde, hvor dansk ikke er autentisk sprog, kun kan anses som et hjælpemiddel, jfr. herved foran s. 9 er det klart, at oversættelsen rent faktisk vil kunne få betydning, når traktaten skal anvendes af interne myndigheder. Henset hertil og til det betydelige antal traktater, der hvert år indgås, er det af væsentlig betydning at sikre en nøjagtig og hurtig oversættelse.

Der kan ikke på grundlag af praksis påvises nogen helt fast regel om, hvem det påhviler at foretage oversættelsen.

Oversættelse af traktattekster, som udelukkende eller hovedsageligt hører under udenrigsministeriets sagsområde, oversættes i dette ministerium, idet det påhviler de enkelte kontorer at drage omsorg for oversættelsen. Denne foretages af de akademisk uddannede sagsbehandlere, som kan søge bistand i konkrete tvivlsspørgsmål hos ministeriets translatorer.

Traktattekster af speciel faglig karakter oversættes nu som hovedregel ved fagministeriernes foranstaltning. I fagministerierne, som normalt ikke har adgang til bistand fra translatorer, foretages oversættelsen normalt af vedkommende akademiske sagsbehandlere, ofte den som har deltaget i de internationale forhandlinger om traktatens indgåelse.

I andre tilfælde beror det på nærmere aftale, om oversættelsen foretages af udenrigsministeriet eller vedkommende fagministerium.

Det hænder ikke sjældent, at der med hensyn til internationale multinationale aftaler etableres et samarbejde med de andre nordiske lande med henblik på oversættelsen.



## KAPITEL V

### Fremmed ret\*)

#### 5.1. Norge

##### 5.3.1. Indgåelse af traktater

Efter den norske grundlovs § 26 tilkommer kompetencen til at indgå traktater kongen. Men hvis traktaten ikke antages at være af »større vigtighed«, er det dog ikke nødvendigt, at kongen selv udøver denne kompetence. Myndigheden til at indgå traktater kan da delegeres til ministerierne eller andre offentlige organer. Dette følger af grundlovens § 28, hvorefter alene sager af vigtighed skal afgøres i statsrådet.

Stortinget skal samtykke i traktatindgåelse, hvis traktaten nødvendiggør en ny lov eller stortingsbeslutning. Som et eksempel på det sidste kan nævnes en traktat, hvis opfyldelse kræver afholdelse af økonomiske udgifter. Endvidere kræves det, at stortingets samtykke altid indhentes, hvis traktaten er »af særlig vigtighed«.

Der er intet til hinder for, at samtykke gives i form af en lov, d.v.s. efter behandling i ødelsting og lagting med efterfølgende stadfæstelse af kongen. Men selv i tilfælde, hvor en speciel lov udfærdiges, indhenter man uafhængigt heraf et udtrykkeligt samtykke til ratifikationen, som da behandles af stortinget in plenum.

Ca.  $\frac{1}{3}$  af de 60-70 traktater, som Norge indgår hvert år, forelægges stortinget til samtykke.

I en række tilfælde har stortinget i lov befyndiget kongen til at indgå aftaler med fremmede stater på et bestemt område. Således er det i retsplejelovens § 167 bestemt: »Ved overenskomst med fremmede stater kan det vedtages, at retskraftige afgørelser, som i borgerlige sager er truffet af dens domstole, skal have bindende virkning her i riget«.

\*) Afsnittene om Sverige, Holland, Frankrig og Tyskland er udarbejdet af det svenske udvalgs sekretær og arbejdet om om Norge af det norske udvalgs sekretær.

Sådanne lovbestemmelser må imidlertid ikke opfattes som forhåndssamtykke til ratifikation, hvilket ordlyden ellers kunne tyde på. De giver blot hjemmel for opfyldelse af en traktat, når denne er ratificeret. Stortingets samtykke til ratifikationen må altså indhentes, selv om en delegationslov af denne karakter eksisterer, hvis aftalen må antages at være af særlig betydning, eller hvis den i øvrigt nødvendiggør en stortingsbeslutning.

Efter grundloven har stortinget krav på en gang om året at få en samlet redegørelse for de traktater, som Norge har afsluttet i årets løb. Meddelelsen herom udfærdiges af udenrigsministeriet. Foruden at stortinget herved får et samlet overblik over, hvilke internationale forpligtelser, Norge har påtaget sig i det forudgående år, kan det også kontrollere, om grundlovens § 26's krav om indhentelse af tingets samtykke er overholdt.

Stortingets samtykke skal ikke indhentes til traktatopsigelse. Dette gælder også for opsigelser af traktater, som er indgået med stortingets samtykke.

##### 5.1.2. Opfyldelse af traktater

Norge bygger i overensstemmelse med de andre skandinaviske lande sin opfyldelsespraksis på det dualistiske princip. Såfremt traktaten skal blive en del af norsk ret, kræves hertil et særligt opfyldesskridt.

I tilfælde, hvor det drejer sig om opfyldelse af færdigt udarbejdede traktater, bruges normalt omskrivning. Der er imidlertid enkelte eksempler på, at sådanne traktater også er underkastet en inkorporering.

Hvis lovgivningen indrettes med henblik på forhåndsopfyldelse af traktater på et bestemt område, sker dette normalt med henblik på en inkorporering.

En forhåndsindretning kan imidlertid også

give mulighed for omskrivning af traktaten eller traktaterne, derved at kongen ikke blot giver kompetence til at indgå aftalen, men også til at udfærdige nærmere regler om dens gennemførelse.

Der findes endelig mange eksempler på, at traktatopfyldelsen er sket ved kongelig resolution i henhold til en ordinær delegation af lovgivningsmyndigheden til kongen. Dette er sket dels i form af omskrivning, dels i form af inkorporering.

I de tilfælde, hvor en traktat er inkorporeret i norsk ret, synes den almindelige opfattelse at være, at det er traktatreglerne *som folkeret*, der er blevet anvendelige i Norge. Det er således den autentiske sprogform, som er afgørende og ikke en eventuel norsk oversættelse. Ligeledes skal reglerne fortolkes i overensstemmelse med folkerettens fortolkningsprincipper. Der findes dog ingen afgørende retspraksis, der støtter dette synspunkt, og man tager endvidere det forbehold, at andre løsninger kan tænkes at måtte følge af en fortolkning af opfyldelsesloven. Denne kan eksempelvis vise, at det har været den norske oversættelse og ikke traktatens autentiske tekst, som skulle gælde.

Foruden brug af omskrivning og inkorporering anvendes også i norsk ret harmonikonstateringen. Dette gjaldt f.eks., da Norge ratificerede den europæiske menneskerettighedskonvention. Man kræver ikke i disse tilfælde, at traktatreglerne allerede findes som positive norske retsregler. Antages det f.eks., at administrationen inden for et frit skøn gennem en omlægning af praksis kan opfylde traktaten, vil man også i et sådant tilfælde kunne konstatere normharmonie. Kan denne konstatering foretages, vil man normalt ikke foretage yderligere skridt med henblik på opfyldelsen.

Både ved omskrivningen og ved konstateringen af normharmonie gælder det, at traktatteksten ikke bliver en del af norsk ret. Men det er dog fuldt accepteret, at traktatteksten også i disse tilfælde repræsenterer et vigtigt fortolkningsmateriale, når det nærmere indhold af norsk ret på det område, som konventionen vedrører, skal fastlægges.

### 5.1.3. Kundgørelse af traktater

I henhold til loven af 19. juni 1969 om norsk lovtidende skal traktater kundgøres i Lovtiden-  
de. En systematisk kundgørelse af traktater, som Norge bliver part i, sker i en særlig afdeling af

lovtidende, »Overenskomster med fremmede stater«. Denne publikation udkommer med 7-9 numre hvert år. Udenrigsministeriet har ansvaret for udgivelsen. I publikationen skal optages alle de internationale aftaler, som Norge bliver part i. Derefter det sig om mere omfattende traktater, som blot har interesse for en bestemt eller begrænset kreds af personer, er det dog praksis at udelade selve overenskomstens tekst fra publikationen og blot optage en meddelelse om aftalen med angivelse af, hvor den fulde tekst kan fås. Kundgørelsen i »Overenskomster med fremmede stater« vil omfatte konventionens autentiske tekst, hvis den er norsk, engelsk, fransk eller tysk. Endvidere kundgøres en oversættelse til norsk i de tilfælde, hvor en oversættelse findes. Kundgørelsen finder kun sted på eet autentisk udenlandsk sprog.

Publikationen består nu af en del I og II efter »United Nations Treaty Series« mønster. I første del optages fortløbende teksten til de traktater, Norge bliver part i, med reference til en eventuel stortingsbehandling, datoen for kongens beslutning om ratifikation, tidspunktet for udvekslingen af ratifikationsdokumenter og en angivelse af, hvem der på det tidspunkt havde tilsluttet sig konventionen. I anden del optages eventuelle ændringer i og tillæg til allerede indgåede traktater, samt meddelelse om nye ratifikationer, tiltrædelser, ophør m.v.

En omfattende traktatsamling »Norges traktater« blev udgivet af udenrigsministeriet i 1970. Den består af 3 tekstbind og et registerbind. Værket indeholder teksten til alle nugældende traktater, som Norge er deltager i til og med 1969. Traktatteksterne er trykt på et originalsprog, hvis dette er norsk, engelsk, fransk eller tysk. Når norsk ikke er originalsprog, er der medtaget en oversættelse, hvis en sådan har foreligget. Registerbindet føres på engelsk og norsk. Det indeholder også en henvisning til kundgørelsen i »Overenskomster med fremmede stater«. Registerbindet vil blive ajourført hvert andet år.

### 5.1.4. Oversættelse af traktater

Der findes ikke i Norge lovregler om traktaters oversættelse. Hvert enkelt fagministerium er ansvarlig for oversættelse af traktater, der berører ministeriet, men oftest anses udenrigsministeriet for at være fagministerium. Der findes intet centralt oversættelseskontor, men i det omfang arbejdssituationen tillader det, yder

udenrigsministeriet de andre ministerier bistand.

Man foretager oversættelse såvel inden for administrationen som ved hjælp af private translatorer. Udenrigsministeriet fører med henblik herpå en liste over translatorer, som fagministerierne kan bruge.

I 1971 oprettede man i udenrigsministeriets retsafdeling et særligt midlertidigt oversættelseskontor, hvor en kontorchef, der er jurist, og to sagsbehandlere (filologer) er ansat. Det er kontorets opgave at føre tilsyn med oversættelsen af de ca. 2.700 forordninger, som hidtil er udfærdiget i EEC, og som vil forpligte Norge, dersom Norge opnår medlemskab. En første oversættelse af forordningerne foretages af vedkommende fagmyndighed, hvorefter oversættelsen kontrolleres af oversættelseskontoret, hvis oversættelse så igen gennemses af EEC's kommission.

Der har været ønsket fremme om at lade oversættelseskontoret fortsætte også udover den periode, hvor EEC's forordninger skal oversættes.

Man antager ikke, at der i norsk ret består et absolut krav om, at traktater skal oversættes. I praksis bliver imidlertid faktisk alle konventioner oversat, såfremt de har interesse for private, eller såfremt de opfyldes gennem inkorporering. Der er dog eksempler på, at konventioner af meget teknisk præget karakter, som henvender sig til en begrænset kreds, er blevet inkorporeret i norsk ret uden oversættelse. Det sker hyppigere, at traktater ikke oversættes, hvis de udelukkende henvender sig til offentlige myndigheder (det gælder f.eks. flere af de tekniske annekser til Chicago-konventionen om civil luftfart).

## 5.2. Sverige

### 5.2.1. Indgåelse af traktater

Efter § 12 i regeringsformen tilkommer det kongen, efter samråd med statsrådet, at indgå traktater med fremmede lande. Hvis traktaten angår spørgsmål, som rigsdagen efter regeringsformen alene eller sammen med kongen har kompetence til at træffe beslutning om, eller såfremt den i øvrigt er af større betydning, skal den forelægges rigsdagen til godkendelse. I disse tilfælde skal der i traktaten optages et forbehold om, at dens gyldighed gøres afhængig af rigsdagens tilslutning. Rigsdagen skal altså godkende spørgsmål f.eks. om ændring af told-

satser, om andre ydelser, som kræves af civil lovgivning, om krim o.s.v. Spørgsmålet om, hvilke traktater af større betydning, afgøres af regeringskonstitutionelt ansvar.

Bestemmelsen i § 12 går ud fra, at rigsdagens samtykke gives i forbindelse med vurdering af en allerede indgået traktat. Kongen kan dog bemyndiges til i nærmere angivet omfang på egen hånd at indgå traktater med andre stater, f.eks. til lettelse af dobbeltbeskatningsproblemer. Det forekommer også, at der i en lov optages en bestemmelse om, at kongen efter aftale med en fremmed stat, eventuelt betinget af gensidighed, kan udfærdige forordninger om udvidet anvendelse af loven eller om undtagelse fra dens bestemmelser i henhold til traktaten, også om dette skulle stride mod i øvrigt gældende regler.

Rigsdagens medvirken antages ikke at være nødvendig for så vidt angår opsigelse af traktater.

Overenskomster, som skal godkendes af rigsdagen, forelægges enten særskilt i en proposition med forslag til godkendelse af overenskomsten eller - i tilfælde hvor overenskomsten foranleder lovgivning - i samme proposition som lovforslaget.

I den beretning, som kongen i statsrådet i januar hvert år forelægger for rigsdagen, findes en fortegnelse over de traktater med fremmede stater, som er indgået, ratificeret eller opsagt i det forudgående år.

### 5.2.2. Opfyldelse af traktater

Hverken i grundloven eller i anden lov findes der bestemmelser om, hvordan de forpligtelser, Sverige påtager sig i internationale traktater, skal opfyldes. I forbindelse med gennemførelse af traktater, som medfører rettigheder eller pligter for myndigheder eller enkeltpersoner, har man dog i lang tid anset det for nødvendigt med udfærdigelsen af en særlig statsakt for, at bestemmelserne skal blive en del af intern svensk ret, for så vidt traktatens krav ikke allerede er tilgodeset i den gældende ret.

Traktater indføres i den interne retsordning ved hjælp af samme slags retsforskrift, som skulle have været anvendt i tilfælde, hvor vedkommende sagsområde skulle have været reguleret uden hensyn til traktatens eksistens. Terminologien med hensyn til retsforskrifter er ikke entydig, men normalt bruges ordet »lov« for retsforskrifter, som forudsætter behandling i lov-

ådet, medens andre forskrifter, som forelægges rigsdagen til godkendelse, kaldes forordninger. Øvrige retsforskrifter betegnes »kundgørelser«, »vedtægter«, »reglementer« eller »instruktioner«. Love, forordninger, kundgørelser og øvrige retsforskrifter, som skal gælde alment, offentliggøres i svensk »Förfatningssamling« (SFS).

For så vidt angår traktater inden for områder, der kræver regulering *gennem lov*, kan man udskille tre forskellige opfyldelsesmetoder.

Hovedreglen er, at de relevante bestemmelser i traktaten omarbejdes til svensk lovtekst efter sædvanlig lovgivningsteknik, hvadenten det drejer sig om udfærdigelse af en helt ny lov eller om ændring i en bestående lov. Denne metode anvendes frem for alt inden for straffeprocessens og privatrettens område. I reglen fremgår det ikke af lovteksten, at denne har en traktat som sit udgangspunkt.

Undertiden er traktaten blevet overført til lov i sin helhed eller i en ubetydelig forarbejdet form.

Endelig forekommer det, omend det er sjældent, at en lov henviser direkte til bestemmelserne i en traktat. Således bestemtes det i loven af 24. januar 1969 vedrørende den internationale konvention om fragtaftaler ved international godsbefordring ad landevej, at visse artikler i konventionen skulle gælde som svensk lov.

Det overvejende antal traktater gennemføres imidlertid ved, at kongen i statsrådet udfærdiger en *kundgørelse*. Denne kan udføres på forskellig måde. Man kan, ligesom det var tilfældet med lovene, udskille tre grupper.

Den ene gruppe udgøres af de tilfælde, hvor traktatens tekst omarbejdes til sædvanlig retforskriftstekst.

De to andre grupper er kendetegnede ved, at kongen i statsrådet tilkendegiver, enten at traktaten, eventuelt sammen med visse gennemførelsesforskrifter, skal efterleves, eller blot at en vis traktat er afsluttet. Traktaten optages da oftest som bilag i kundgørelsen i SFS.

Kan der konstateres normharmonisk, foretages ingen specielle lovgivningsforanstaltninger.

Som det fremgår af det forudgående, forekommer der i Sverige såvel omskrivning som inkorporering og konstatering af normharmonisk. Når det drejer sig om egentlige love, er omskrivningen den hyppigste metode, medens inkorporeringen som hovedregel anvendes, når opfyldelsen sker i kraft af en kundgørelse, d.v.s. i kraft af en administrativ akt.

### 5.2.3. Kundgørelse af traktater

Der findes ingen bestemmelse om, hvordan traktater skal kundgøres. I praksis forekommer følgende former for kundgørelse:

Alle traktater kundgøres i den publikation, som udenrigsministeriet har udgivet siden 1912, og som betegnes: Sveriges overenskomster med fremmede stater (SØ). Kundgørelsen sker, når traktaterne er blevet ratificeret eller på anden måde bindend for Sverige. Dette gælder, uanset hvilken form for opfyldelse af forpligtelserne, der er anvendt i forhold til traktaten. Kundgørelsen sker på de autentiske sprog, så længe disse er affattet i det latinske alfabet. Øvrige originalsprog (med undtagelse af russisk og islandsk) udelades. En svensk oversættelse medtages som bilag. Undtagelsesvis optages der i SØ blot en henvisning til, at traktat er indgået med angivelse af indgåelsesdag, titel og en kort sammenfatning af indholdet. Dette gælder hovedsagelig aftaler om visum- og pasfrihed, forlængelse for kortere tid af handelsaftaler samt post- og telekonventioner. Der findes ikke i SØ oplysninger om staters tiltræden eller ratifikation af traktaten, efter at denne er kundgjort i SØ.

Som det fremgår af redegørelsen for traktatopfyldelsen, sker det, specielt når opfyldelsen sker i form af en »kundgørelse«, at traktaten medtages i SFS som bilag. For så vidt angår bilaterale aftaler, der som oftest har svensk som autentisk sprog, optages begge tekster, og der henvises til, at traktaten har den ordlyd, som fremgår af bilaget. Ved multilaterale aftaler med autentisk svensk tekst (som oftest er dette alene tilfældet, for så vidt angår nordiske traktater) medtages blot den svenske tekst, og i kundgørelsen henvises der til, at aftalen har den ordlyd på svensk, som fremgår af bilaget. Når en multilateral traktat ikke har svensk autentisk tekst, medtages den som bilag på et eller to af originalsprogene med en svensk oversættelse. Henvisningen sker da til »overenskomstens ordlyd i ... og svensk oversættelse som den fremgår af bilaget« eller eventuelt blot til »aftalens ordlyd, som den fremgår af bilaget«.

En række statslige myndigheder udgiver specielle samlinger af retsforskrifter, i hvilke også internationale overenskomster kan medtages. Dette gælder f.eks. toldvæsenet, post- og telegrafvæsenet og de svenske jernbaner.

Udenrigsministeriet udgiver hvert andet år en kalender, hvori der bl.a. findes en fortegnelse over samtlige de overenskomster, som er



gældende for Sverige, og med en henvisning til det nr. af SØ, hvori de er optaget.

#### 5.2.4. *Oversættelse af traktater*

Der findes ingen forskrift om, at internationale overenskomster skal oversættes til svensk. I praksis er dette dog hidtil sket med ganske enkelte undtagelser.

Oversættelser af traktater, som skal forelægges rigsdagen, foretages i fagministerierne af de tjenestemænd, som har været med til at forhandle om overenskomstens indgåelse, og som forbereder forslaget til rigsdagsbeslutningen. Undertiden sendes traktaterne dog til vedkommende direktorater (f.eks. tolldirektoratet eller jernbanedirektoratet) til foreløbig oversættelse. Direktoraterne eller andre fagmyndigheder har også mulighed for at udtale sig om oversættelsen under remissbehandlingen. Undertiden udføres eller bearbejdes oversættelser af sekretæren i det udvalg, som forbereder lovgivningen.

For så vidt angår traktater, som ikke skal forelægges rigsdagen, har det kontor inden for udenrigsministeriet, som tager sig af traktatindgåelsen, også ansvaret for oversættelsen. På grund af personalemangel i udenrigsministeriet sender dette dog oftest traktaterne ud til faglige myndigheder med henblik på oversættelsen.

Visse meget teknisk prægede traktater inden for kommunikationsområdet oversættes for tiden ikke. I henhold til en beslutning, som for nylig er truffet, vil poststyrelsen ikke i fremtiden oversætte de postkonventioner, som indgås hvert 5. år. Blandt yderligere traktater, som ikke for tiden oversættes, kan nævnes aftaler om visumfrihed og bistandsaftaler med udviklingslande.

### 5.3. Holland

#### 5.3.1. *Indgåelse af traktater*

Kongen indgår og ratificerer traktater med fremmede stater og internationale organisationer.

Alle traktater skal ifølge artikel 60 i grundloven hurtigst muligt forelægges for parlamentet og kan ikke ratificeres eller træde i kraft, før parlamentet har godkendt dem. Der gøres dog visse undtagelser fra kravet om parlamentets godkendelse. Parlamentet kan således bemyndige kongen til at indgå traktater uden dets godkendelse, hvilket dog sjældent sker. Kongen har endvidere ret til på egen hånd

at indgå traktater, som udelukkende sigter på gennemførelse af allerede bestående og godkendte traktater, medmindre parlamentet udtrykkeligt måtte have forbeholdt sig godkendelsesret. Det er oplyst, at der foreligger visse vanskeligheder med hensyn til, hvad der skal forstås ved sådanne gennemførelsesoverenskomster. Kongen har endvidere ret til på egen hånd at indgå sådanne aftaler, som ikke gælder længere end et år, og som ikke medfører nævneværdige økonomiske forpligtelser - en bestemmelse som især anvendes, når det drejer sig om bilaterale handelsaftaler. Også i disse tilfælde, hvor en speciel godkendelse altså ikke kræves, skal traktaterne dog forelægges for parlamentet til dets orientering. I så fald kan parlamentet i stedet forlange dem forelagt til en egentlig godkendelse.

Før en traktat forelægges for parlamentet, skal den være sendt til høring hos et rådgivende organ, hvis opgave er at udtale sig over alle lovforslag.

Bestemmelserne om indgåelse af traktater skal ifølge en udtrykkelig bestemmelse i grundloven også anvendes ved opsigelse af traktater.

Den formelle procedure ved indgåelse af traktater varetages af udenrigsministeriets traktatkontor. De enkelte fagministerier har ansvaret for det saglige indhold.

Parlamentets godkendelse sker enten i en særskilt lov eller i form af en såkaldt stiltiende godkendelse. Godkendelsesloven indeholder normalt blot en artikel om, at overenskomsten godkendes, og en artikel som angiver dagen for overenskomstens ikrafttræden. Ønsker parlamentet at tage forbehold med hensyn til godkendelse af eventuelle senere gennemførelsesoverenskomster, skal dette optages i godkendelsesloven.

Den stiltiende godkendelse fungerer på den måde, at parlamentet antages at have godkendt en traktat, såfremt det ikke inden 30 dage efter, at det er blevet orienteret om traktaten, har krævet, at der skal udfærdiges en speciel lov. Hensigten med denne procedure er at lette og fremskynde behandlingen af traktater. De bemærkninger, som ledsager traktater, der oversendes til parlamentet med henblik på stiltiende godkendelse, er lige så udførlige som dem, der overgives med henblik på udfærdigelsen af en speciel godkendelseslov.

Begge former for godkendelse har samme gyldighed, men den stiltiende godkendelse anvendes hyppigst.

Efter en udtrykkelig grundlovsbestemmelse kan en international traktat, såfremt det internationale juridiske samarbejde nødvendiggør dette, indeholde afvigelser fra grundlovsbestemmelser. Der er herved bl.a. tænkt på, at internationale garantier for menneskerettigheder kunne foreskrive procedurer, der ikke er forudset i den hollandske forfatning. I sådanne tilfælde skal parlamentets samtykke gives i lov og med kvalificeret majoritet.

### 5.3.2. *Opfølgelse af traktater*

I henhold til artikel 65, stk. 1, og artikel 67, stk. 2, i grundloven får bestemmelser i en traktat eller i en beslutning truffet af et folkeretligt organ, som »efter deres indhold er bindende for enhver« (altså henvender sig direkte til enkeltpersoner) denne virkning, så snart de offentliggøres.

I tilfælde, hvor en bestemt traktat indeholder såvel bestemmelser, der binder enhver, som andre bestemmelser, og disse sidste strider mod den gældende lovgivning, forelægges traktaten i reglen ikke for parlamentet til godkendelse, før de nødvendige lovændringer er vedtaget eller i det mindste er forberedt. Konventionsbestemmelserne kan da indføres enten ord til andet i en national lov i den eventuelle autentiske hollandske tekst eller i oversættelse, eller opfølgelsen sker gennem udfærdigelse af en lov med sædvanlig lovtæst. Indførelse af hele teksten uændret anvendes frem for alt, når det drejer sig om traktater om ensartet lovgivning; de materielle bestemmelser i checkkonventionen af 1931 indføjedes f.eks. i hollandsk oversættelse i handelsloven.

Spørgsmålet om, hvilke bestemmelser, der »er bindende for enhver«, afgøres i sidste ende af domstolene. I tilfælde, hvor regeringen er tvivlende i denne henseende, vælger man normalt for en sikkerheds skyld at udfærdige speciel intern lovgivning.

Det oplyses, at de hollandske domstole i almindelighed er restriktive med hensyn til at anse konventionsbestemmelser som værende gældende for enhver. Som eksempler på bestemmelser, om hvilke man har antaget, at de har denne karakter, kan nævnes artikel 8-11 i den europæiske menneskerettighedskonvention og artikel 177 i traktaten om oprettelse af EEC (denne bestemmelse pålægger medlemslandenes domstole at forelægge præliminære spørgsmål om

fællesskabsreglernes fortolkning og gyldighed for fællesskabernes domstol).

Derimod har man anset en bestemmelse i søretskonventionen af 1957 om begrænsning af rederiansvaret for ikke at være bindende for enhver, men alene at rette sig til staten. Man har i denne forbindelse lagt vægt på en bestemmelse, der er optaget i en protokol til konventionen, hvorefter hver enkelt medlemsstat kan forbeholde sig retten til at indføre konventionen i sin lovgivning enten ved at ophøje den til lov eller ved at omforme den til national ret i overensstemmelse med landets konstitutionelle regler.

Det er foreskrevet i artikel 66 i grundloven, at nationale lovbestemmelser ikke må anvendes, hvis de er uforenelige med sådanne bestemmelser i traktater og beslutninger fra mellemfolkelige organisationer, som er bindende for enhver, uanset om traktatbestemmelserne er kommet til verden før eller efter den nationale lovbestemmelse. Bestemmelsen giver ganske vist traktatretten fortrin fremfor den nationale lov, men, som det er nævnt, gælder dette kun i de tilfælde, hvor bestemmelserne er bindende for enhver. Domstolene må da først afgøre, om en bestemmelse har denne karakter, og om den er korrekt offentliggjort, og først derefter prøve, om den nationale lovbestemmelse er i strid med eller i overensstemmelse med traktaten. Kan bestemmelsen ikke antages at være bindende for enhver, gælder den almindelige regel, at traktater går forud for tidligere, men må vige for senere lovbestemmelser.

Hvis domstolen er i tvivl med hensyn til fortolkningen af en traktat, kan den såvel i civile som i straffesager anmode regeringen om at fremskaffe yderligere oplysninger, f.eks. vedrørende konventionens forarbejder.

I 1966 er der fremsat forslag til ny grundlov. Forslaget er endnu ikke vedtaget. Bestemmelserne om traktater har gennemgået redaktionelle ændringer, men der foreslås ikke indholdsmæssige forandringer.

### 5.3.3. *Kundgørelse af traktater*

Grundloven forudsætter, at der skal udarbejdes en særlig lov om kundgørelse af traktater og beslutninger fra internationale organisationer.

I henhold til den gældende lov, som trådte i kraft den 1. juli 1969, skal sådanne bestem-

meiser så snart som muligt efter konventionens indgåelse kundgøres i »Tractatenblad«, som udgives af udenrigsministeriet. Kundgørelsen sker i princippet på de autentiske sprog, men hvis der er andre autentiske sprog end engelsk og fransk, indskrænker man sig oftest til disse to sprog. I almindelighed følger man en hollandsk oversættelse til originalteksten, men i tilfælde, hvor oversættelsen forudses at kunne tage lang tid, kundgør man først den originale tekst og senere i et andet nummer af Tractatenblad oversættelsen. Oplysninger om nye ratifikationer og tiltrædelser samles i et supplement, der udkommer månedsvis.

I et årligt udkommende register til Tractatenblad findes en systematisk fortegnelse over de numre, der er udkommet i årets løb, en kronologisk oversigt over traktaterne og et alfabetisk sagregister til disse.

Parlamentets godkendelse af traktater skal ydermere offentliggøres i den officielle lovsamling »Staatsblad«.

#### 5.3.4. Oversættelse af traktater

Man oprettede i 1962 et oversættelseskontor, som sorterer under udenrigsministeriet, men som arbejder for omkring 10 forskellige ministerier. Dets opgave er at foretage oversættelser til og fra engelsk, tysk, fransk og hollandsk.

Opriidelig ansatte man kun hollændere med sproguddannelse. For tiden har man med henblik på oversættelse til fremmede sprog kun sådanne personer, for hvem det fremmede sprog er modersmålet. For at blive ansat kræves praktisk taget i alle tilfælde en universitetsuddannelse i sprog. Ansøgere til stillinger i kontoret skal gennemgå prøver, for at man kan vurdere ikke blot den pågældendes sprogkundskaber, men også hans almene baggrund og kundskaber.

Hver enkelt oversættelse skal gennemgås af en anden oversætter. Oversætterne og de, der fører kontrol med oversættelsen, har et fælles ansvar for, at oversættelsen er korrekt. Oversættelsen sendes dernæst til den afdeling i vedkommende ministerium, som har eksperter på området, eller som har deltaget i forhandlingerne. Ønsker disse at gøre indvendinger, diskuteres indvendingerne med oversætterne. Når alle er nået til enighed om teksten, renskrives oversættelsen i sin endelige formulering og sendes til traktatkontoret med oplysning om, at den er godkendt af vedkommende ministerium.

## 5.4. Frankrig

### 5.4.1. Indgåelse af traktater

Den franske forfatning skelner mellem traktater (*traités*) og overenskomster (*accords*). Denne sondring er dog alene af formel natur. Traktater er sådanne aftaler, som kræver ratifikation – overenskomster alle andre aftaler.

Præsidenten forhandler om og indgår traktater. Hans forhandlingskompetence udøves dog i reglen af udenrigsministeren. Præsidenten skal holdes underrettet om alle forhandlinger, hvis mål er afsluttelse af overenskomster, som ikke kræver ratifikation. Disse godkendes af præsidenten eller regeringen.

Udenrigsministeriets traktatkontor har ansvaret for den formelle procedure ved indgåelse af traktater, medens fagministerierne har ansvaret for det saglige indhold.

Visse internationale traktater må ikke ratificeres eller godkendes, før parlamentet har givet samtykke hertil. Det gælder efter artikel 53 i forfatningen: »freds- og handelstraktater« samt traktater og overenskomster, som vedrører internationale organisationer, statens finanser, ændring af bestemmelser af lovgivningskarakter, personers status samt overdragelse, bytte og erhvervelse af territorier. For afgrænsningen af begrebet »lovgivningskarakter« har det betydning, at parlamentets lovgivningsmagt nu er begrænset til sådanne områder, som udtrykkelig er opregnet i forfatningen. Al anden kompetence til en normfastsættelse er af forordningskarakter og tilkommer regeringen. Forordninger har samme hierarkiske placering som love.

Parlamentets samtykke gives derved, at parlamentet i en lov bemyndiger præsidenten til at ratificere en traktat eller regeringen til at godkende en overenskomst, som ikke kræver ratifikation. Et forslag til en sådan lov skal fremsættes af regeringen og være bilagt konventionsteksten samt en motivering for, at samtykke søges.

Parlamentet skal gennemgå selve konventionsteksten, også selv om det ikke er muligt at gøre ændringer i denne.

De traktater og overenskomster, som ikke er nævnt i artikel 53, kommer ikke officielt til parlamentets kundskab.

Regeringen kan på egen hånd opsigte traktater, også i de tilfælde, hvor disse har været forelagt parlamentet til godkendelse.

Parlamentet kan ikke bemyndige regeringen til at indgå fremtidige aftaler. I det omfang,

f.eks. en konvention om social tryghed indeholder en klausul om, at yderligere konventioner om detailspørgsmål kan indgås på grundlag af gensidighed, anses sådanne senere aftaler ikke som internationale aftaler, men som interne administrative forskrifter, som regeringen kan udfærdige i kraft af sin forordningsmagt.

#### 5.4.2. *Opfyldelse af traktater*

I artikel 26 i den franske forfatning fra 1946 blev det fastslået, at diplomatiske traktater, som ratificeres og kundgøres i henhold til lov, har lovs kraft, selv om de strider mod franske love, uden at det hertil er nødvendigt at foretage andre lovgivningsforanstaltninger end dem, som kræves for traktatens ratificering. 1958-forfatningen har ikke ændret denne retstilstand, skønt den nu kun kommer indirekte til udtryk i artikel 55, i henhold til hvilken traktater og overenskomster, som i henhold til lov ratificeres eller godkendes og offentliggøres, i og med offentliggørelsen går forud for national lov. Alle internationale overenskomster, som Frankrig tiltræder, bliver altså automatisk fransk lov eller forordning, og alle tidligere bestemmelser, som strider mod dem, ændres eller ophæves, uden at særlig forskrift herom er nødvendig.

Den automatiske inkorporation er således ikke formelt begrænset til konventionsbestemmelser, som lader sig anvende direkte. I praksis kan overenskomster, som indeholder alment holdte bestemmelser, eller som overlader til medlemslandene at detailregulere visse forhold, ikke få virkning som intern fransk ret, før gældende lovgivning, som strider mod traktatbestemmelserne, er ændret. I sådanne tilfælde ratificeres overenskomsten ikke, førend dette er sket.

I henhold til artikel 55 i forfatningen har traktater, som ratificeres, i og med kundgørelsen forrang frem for national ret i tilfælde af konflikt, dog med den indskrænkning, at forrangen kun gælder under forudsætning af, at også med kontrahenten eller medkontrahenterne opfylder traktaten. Denne gensidigheds-klausul oplyses at savne praktisk betydning. I hvert fald synes spørgsmålet ikke hidtil at være dukket op.

Det franske forfatningsråd har en vis beføjelse til forudgående at udtale sig om, hvorvidt traktater strider mod forfatningen. Er dette ikke sket, før overenskomsten er ratificeret og

kundgjort, skal overenskomsten anvendes også i tilfælde, hvor den måtte stride mod forfatningen.

Det tilkommer i første række domstolene at påse, at traktaters forrang respekteres. I forhold til tidligere lovgivning gives traktater normalt forrang. Derimod oplyses det, at domstolene er mere utilbøjelige til at lade en senere tilkommende lov vige for en traktat. De forsøger i det mindste i første række at undgå dette ved at fortolke traktaten således, at der ikke kan siges at foreligge nogen konflikt med loven. Kan de ikke undgå at konstatere en konflikt, tager de ofte deres tilflugt til en i lang tid i Frankrig eksisterende praksis, hvorefter man anmoder regeringen om at fortolke overenskomsten. En sådan fortolkning kan de også begære i tilfælde, hvor teksten i traktaten er uklar eller vanskeligt forståelig.

I civile retssager kan domstolene alene forlange fortolkningsbistand, når der opstår spørgsmål, der vedrører international offentlig ret. Hvad der forstås herved er uklart, og afgøres fra tilfælde til tilfælde. For så vidt angår straffesager, har kassationsdomstolen nu indtaget det standpunkt, at tolkningsbidrag altid bør indhentes, når der kan opstå tvivl om indholdet i en traktat. Administrative domstole anmoder i reglen om fortolkningshjælp, så snart de finder, at der er tvivl om traktatindholdet. Domstolene er bundet af fortolkningen, som kun kan foretages af udenrigsministeren. Det oplyses, at regeringens tolkninger oftest falder ud til fordel for den nationale ret med den konsekvens, at princippet om traktatrettens forrang svækkes.

#### 5.4.3. *Kundgørelse af traktater*

Regler om kundgørelse af traktater og internationale organisationers beslutninger findes i en forordning fra 1953. I henhold til forordningen har alene udenrigsministeren ansvaret for, at kundgørelse sker. Kundgørelse sker i Journal Officiel de la Republique Francaise. Internationale organisationers beslutninger kan dog i stedet kundgøres i vedkommende organisations officielle tidsskrift, forudsat at Frankrig har tiltrådt, at en sådan offentliggørelse er tilstrækkelig til, at overenskomsten skal kunne påberåbes for fransk domstol.

Overenskomsterne kundgøres ikke, før de er trådt i kraft i forhold til Frankrig. Derimod offentliggøres parlamentets godkendelseslov, så snart den er vedtaget, og det tilkendes gives sam-

tidigt, at overenskomstens tekst offentliggøres senere. Adskillige traktater, som henvender sig til en begrænset kreds af personer, offentliggøres ikke.

Offentliggørelse sker kun på fransk, også i tilfælde hvor den franske tekst alene er en oversættelse. I praksis har de fleste traktater, Frankrig tiltræder, dog fransk autentisk tekst.

Alle traktater, som kundgøres i *Journal Officiel*, offentliggøres også i en særskilt traktatsamling, som udgives af udenrigsministeriets traktatkontor, og som udkommer med særtryk for hver traktat. Også denne serie indeholder kun franske tekster.

#### 5.4.4. Oversættelse af traktater

I udenrigsministeriet findes et oversættelseskontor, som har ansvaret for oversættelser fra tysk, engelsk, italiensk, spansk og russisk. Man overlader det dog til visse fagministerier at have ansvaret for deres oversættelser. Bl.a. har finansministeriet en egen oversættelsesenhed.

Udenrigsministeriets oversættelseskontor har 7 fast ansatte oversættere med hver sit hovedsprog og et tillægssprog. Et stort antal oversættelser udføres dog uden for udenrigsministeriet.

## 5.5. Forbundsrepublikken Tyskland

### 5.5.1. Indgåelse af traktater

Præsidenten indgår og ratificerer traktater. Traktater, som ikke kræver ratifikation, kan dog indgås uden hans medvirken, enten af regeringen eller af en fagminister. Udenrigsministeriet har ansvaret for den formelle procedure ved traktatindgåelse, også selv om ansvaret for det saglige indhold påhviler et fagministerium.

Traktater skal godkendes af parlamentet, såfremt de regulerer forbundsrepublikkens politiske forbindelser eller vedrører spørgsmål, som ville kræve lovgivning, såfremt traktaten ikke havde foreligget. Dette gælder også i reglen sådanne traktater, som allerede er opfyldt i intern ret. Traktater, som medfører udgifter, skal i princippet forelægges parlamentet, men det sker dog ikke altid i praksis i de tilfælde, hvor udgiften kan afholdes af en eksisterende konto.

I tilfælde, hvor parlamentet har udfærdiget en bemyndigelseslov til udstedelse af anordninger, og denne lov forudsætter traktatindgåelse inden for bemyndigelsesens område, skal traktaten

ikke forelægges parlamentet til særlig godkendelse.

Spørgsmålet om opsigelse af traktater forelægges ikke parlamentet.

Parlamentets godkendelse sker i en særskilt lov, en såkaldt tilslutningslov. Justitsministeriet har udfærdiget et direktiv om udformningen af en sådan lov og dens bemærkninger. Lovforslaget skal ledsages af et promemoria med en nærmere redegørelse for traktatens indhold. En tilslutningslov skal i reglen blot indeholde en paragraf om selv samtykket, en forskrift om lovens gyldighed for Vest-Berlin, tidspunktet for lovens ikrafttræden samt en oplysning om, at traktatens folkeretlige ikrafttræden skal kundgøres i lovsamlingen. Loven kan derudover indeholde en bemyndigelse for regeringen til at udfærdige de anordninger, som er nødvendige for traktatens gennemførelse. Overenskomsten optrykkes som bilag i samtlige autentiske tekster og i en tysk oversættelse.

### 5.5.2. Opfyldelse af traktater

I henhold til artikel 25 i grundloven udgør den folkeretlige sædvanen et del af tysk retsorden. Derimod kræves en eller anden form for statslig foranstaltning for, at indgåede traktater kan anvendes i forbundsrepublikken. Spørgsmålet om, hvorvidt tilslutningsloven ændrer traktaten til intern tysk ret (»transformationslæren«) eller blot er en forskrift om, at traktaten skal anvendes i intern tysk ret i sin folkeretlige skikkelse (»fuldbyrdelseslæren«), har været genstand for en livlig diskussion i tysk retsvidenskab og i retspraksis. Den almindelige opfattelse synes nu at være, at loven er en forskrift af den sidstnævnte art.

Ved gennemførelsen af traktater sonderer man mellem sådanne, som medfører direkte forpligtelser og rettigheder for enkelte individer og sådanne, som indeholder såkaldte normative statsforpligtelser, dvs. forpligtelser *staten* til at fratage bestemte foranstaltninger og endelig sådanne, som indeholder såkaldte almene statsforpligtelser.

Den førstnævnte gruppe traktater inkorporeres gennem tilslutningsloven i deres helhed i tysk ret og skal anvendes i deres folkeretlige udformning på de autentiske sprog. Loven træder i kraft dagen efter, at den har været offentliggjort i Lovtidende, men overenskomsten kan ikke bringes i anvendelse, før den er blevet folkeretlig bindende for forbundsrepublikken.

Hvilke bestemmelser, der er umiddelbart anvendelige, afgøres fra tilfælde til tilfælde, i sidste ende af domstolene. Afgørende synes at være, om bestemmelserne i henhold til indhold, formål og affattelse er således udformede, at de er egnede til at anvendes direkte over for enkeltpersoner.

Normative statsforpligtelser kræver normalt en gennemførelseslov. Gennemførelsesbestemmelser kan eventuelt indføres i tilslutningsloven, men i reglen sker det i en særskilt lov. En af grundene hertil er, at det oftest drejer sig om områder, som falder inden for de enkelte forbundslandes lovgivningskompetence. Når en traktat indeholder såvel umiddelbart anvendelige bestemmelser som normative statsforpligtelser, indføres de sidstnævnte i en gennemførelseslov, hvorefter loven og overenskomsten gælder sideløbende.

En overenskomst, som indeholder alment holdte forpligtelser for staten, kan undtagelsesvis føre til, at der foretages lovgivningsforanstaltninger. I disse tilfælde udfærdiges loven som hovedregel som en rent intern lov uden formel tilknytning til traktaten. En traktat af denne karakter kan også gennemføres på den måde, at regeringen instruerer forvaltningsmyndighederne om, at de skal handle på en bestemt måde i henhold til de folkeretlige forpligtelser.

Konstateres det, at intern ret i forvejen opfylder de folkeretlige krav, nøjes man blot med denne konstatering af harmoni mellem de to sæt normer.

Forbundsrepublikken opfylder således sine traktatforpligtelser såvel gennem inkorporering som gennem konstatering af normharmonie og omskrivning. I tilfælde, hvor omskrivning anvendes, gælder traktaten sideløbende som lov.

Fortolkning af folkeretlige regler sker i overensstemmelse med folkerettens fortolkningsprincipper. Domstolen skal altså i princippet anvende også den udenlandske tekst i en traktat, men det antages, at man af praktiske grunde i reglen tager sit udgangspunkt i den tyske oversættelse, hvis der ikke er nogen som påberåber sig manglende overensstemmelse mellem oversættelsen og originalteksten.

Traktater er helt ligestillede med normal national lovgivning. De ophæver uden videre ældre lovbestemmelser, som strider mod dem. Når domstolene skal fortolke en intern lov for at se, om den stemmer overens med gældende internationale forpligtelser, forsøger de, så vidt

det er muligt at fortolke den nye lov således, at den ikke står i strid med folkerettens krav. Viser det sig, at en sådan fortolkning er umulig, antages domstolene at være forpligtet til at anvende den senest udfærdigede lov.

### 5.5.3. Kundgørelse af traktater

Bestemmelser om kundgørelse af traktater findes i et arbejdsreglement, som gælder for samtlige fagministerier.

De traktater, som kræver parlamentets tilslutning, kundgøres i afdeling nr. 2 af den officielle tyske lovtidende. Desuden optages traktatteksten som bilag til tilslutningsloven, der kundgøres i afdeling 1 af lovtidende. Også andre traktater samt beslutninger fra internationale organisationer kundgøres i afdeling 2, såfremt de er af væsentlig betydning. Samme sted gives der oplysninger om tidspunktet for traktatens folkeretlige ikrafttrædelse, nye staters tiltrædelse til traktaten, samt dennes opsigelse eller gyldighedsophør af andre grunde. Traktater, som ikke falder ind under de foran nævnte grupper og beslutninger, offentliggøres i Bundesanzeiger (en publikation, hvor mindre væsentlige anordninger optages).

Traktaterne kundgøres i alle autentiske tekster og så i tilfælde, hvor sproget er helt fremmedartet, idet der samtidig optages en tysk oversættelse. Oversættelsen anses blot for at være et hjælpemiddel ved tolkningen af overenskomsten. Man diskuterer for tiden muligheden af at indskrænke offentliggørelsen til et eller to af de vigtigste autentiske sprog og nøjes med en henvisning til, hvor de andre tekster kan fås.

Forbundsjustitsministeriet har i årene 1968, 1969 og 1970 udgivet en systematisk fortegnelse over de traktater, som gælder for forbundsrepublikken. Fortegnelsen indeholder oplysning om ratifikationer og ikrafttræden samt de relevante henvisninger til Lovtidende 2.

### 5.5.4. Oversættelse af traktater

I det tyske udenrigsministerium findes et særskilt sprogbureau, som har ansvaret for oversættelser til og fra tysk. Hver oversættelse kontrolleres af en anden tolk, ofte en ældre tolk med flere års erfaringer.

De af kontoret oversatte og kontrollerede tekster skal anvendes i alle trykte versioner af traktaten. Før trykningen sendes oversættelsen

dog til de respektive fagministerier til kontrol. I tilfælde, hvor teksten berører de enkelte forbundslandes lovgivningskompetence, skal forbundsrådets udtalelse indhentes.

Har en traktat en særlig teknisk karakter, sker oversættelsen i vedkommende fagministerium med efterfølgende kontrol i sprogkontoret.

Alle traktater skal således passere sprogkontoret. For at sikre en ensartet terminologi har udenrigsministeriet efter samråd med indenrigs- og justitsministeriet i 1962 udgivet en sammenfatning på tysk, engelsk, fransk og spansk af ofte forekommende formuleringer i traktater. Der findes direktiver om, at disse standard-

formuleringer skal anvendes i størst mulig udstrækning.

For traktater, som omfatter samarbejde mellem de tyske, østrigske og schweiziske myndigheder, afholdes ofte **3-lande-konferencer** for at søge opnået enighed om en fælles tysk tekst.

Det anses ikke for at være tilstrækkeligt til opnåelse af en stilling som oversætter, at man blot har en filologisk uddannelse. Normalt foretrækker man en sådan uddannelse kombineret med en juridisk eller nationaløkonomisk eksamen. Men en universitetseksamen må normalt derudover suppleres gennem en praktisk uddannelse. Ansættelsen sker på prøve i 6 måneder.





## KAPITEL VI

# Sammenfatning af gennemgang af dansk og fremmed ret

### 6.1. Indgåelse af traktater

Kompetencen til traktatindgåelsen ligger i de lande, hvis procedure er undersøgt, i alle tilfælde hos statsoverhovedet, idet der dog i samtlige lande har udviklet sig en praksis, hvorefter andre organer, specielt udenrigsministeren, kan afslutte visse traktater på egen hånd. Kontrollen fra den folkevalgte forsamlings side er sikret på forskellig måde og i større eller mindre udstrækning, men systemerne afviger ikke væsentligt fra danske regler og dansk praksis. Det kan dog for så vidt angår de andre skandinaviske lande fremhæves, at parlamenterne i Sverige og Norge gennem de årlige oversigter over samtlige traktatindgåelser kan erhverve et bedre overblik herover, end tilfældet er for så vidt angår det danske folketing. Der er imidlertid ikke i denne forbindelse tale om en egentlig kontrol men kun om en efterfølgende orientering af parlamentet. Derimod er ordningen i Holland, hvor enhver traktat skal lægges frem i parlamentet, således at dette kan protestere mod traktatindgåelse uden en forudgående drøftelse i parlamentet, et eksempel på en egentlig forudgående kontrol med alle traktater, som ikke kendes herhjemme.

### 6.2. Opfyldelse af traktater

Opfyldelsesmetoderne i Sverige og Norge svarer i vid udstrækning til gældende praksis her i landet. Udgangspunkterne er de samme, nemlig at traktater ikke uden videre har retsvirkning i den nationale retssfære, med mindre opfyldelsen af traktaterne kan ske i kraft af bestående lovgivning, herunder i kraft af skønsmæssige beføjelser, der er tildelt administrationen. Både omskrivnings- og inkorporeringsmetoderne anvendes i alle 3 lande. Der har dog i Sverige vist sig en tendens til i noget højere grad end i Norge og Danmark at benytte sig af inkorporering af allerede indgåede traktater. Det kan bero på, at den svenske regering (Kon-

gelig Majestæt) har en mere omfattende kompetence til fastsættelse af generelle retsnormer, end tilfældet er i de to andre lande. Dette kan nemlig have bevirket, at man i Sverige har følt sig mindre motiveret til at foretage en omskrivning i en intern forskrift med henblik på en ellers nødvendig forelæggelse for parlamentet. Der findes i intet af de 3 skandinaviske lande generelle retsregler eller fast praksis for anvendelse af nogen bestemt opfyldelsesmetode.

Dette er derimod tilfældet både for såvel angår Holland, Frankrig og forbundsrepublikken Tyskland. I Holland og Frankrig indeholder grundloven bestemmelser om, at traktater under visse nærmere angivne betingelser umiddelbart har intern retsvirkning, når de er indgået i overensstemmelse med grundlovens regler. En lignende bestemmelse findes ikke i den tyske grundlov, men i dette land opnås det samme resultat i kraft af formuleringen af den lov, hvorved forbundsdagen giver sit samtykke til traktatindgåelsen. Det er for så vidt angår Holland og Frankrig betegnende, at traktater under visse betingelser kan få forrang fremfor lovgivningen, herunder lovgivning som måtte være yngre end traktaten. Det bør fremhæves, at man, såvidt det har været muligt at konstatere, i praksis har sikret sig, at parlamenterne har givet samtykke til traktatindgåelse i alle tilfælde, hvor ændringen i den interne retstilstand som følge af traktatens indgåelse berører et anliggende, der ellers skulle være reguleret af parlamentet.

Af speciel interesse er ordningen i forbundsrepublikken, idet den der anvendte fremgangsmåde lader sig overføre til dansk ret uden grundlovsændring. Det er ikke udvalget bekendt, at den gældende tyske ordning skulle have givet anledning til særlige vanskeligheder, specielt ikke for domstolene, som ofte vil være i den situation, at et bestemt retsområde er reguleret såvel i en lov som i en traktat.

Sammenfattende kan det konstateres, at man

i de tre kontinentale lande har accepteret en betydelig mere umiddelbar intern anvendelse af folkeretlige regler.

I ingen af landene er der såvidt vides overvejelser i retning af ændring af denne retstilstand.

### **6.3. Kundgørelse af traktater**

I lighed med Danmark har de øvrige skandinaviske lande særlige traktatsamlinger, hvori alle traktater i princippet skal optages. Undtagelser gøres ligeledes i lighed med retstilstanden her i landet, for så vidt angår visse f.eks. teknisk betonedede traktater, hvorom der blot i traktatpublikationen optages en notits. Det bør bemærkes, at i tilfælde, hvor en svensk traktatopfyldelse sker ved inkorporering, medtages traktatteksten i den almindelige lovtidende som et bilag til den traktatopfyldende lov eller kundgørelse. Dette er ligeledes fremgangsmåden i Tyskland, idet en lov, der giver tilslutning til en traktatindgåelse, optages i den almindelige tyske lovsamling med traktaten som bilag. Også i Frankrig optages traktater i den almindelige lovtidende. Derimod har man i Holland tilsyneladende valgt at have en helt speciel traktatsamling, selv om traktater dér kan have umiddelbar intern virkning, men der optages i den

almindelige lovtidende en notits om parlamentets samtykke til traktatindgåelsen.

### **6.4. Oversættelse af traktater**

Der findes i lighed med retstilstanden i Danmark hverken i Norge eller Sverige faste regler om traktatoversættelse eller nogen fast administrativ praksis. Et forsøg på en fastere organisering af oversættelserne er sket i Norge i forbindelse med oversættelse af EEC-forordninger. Der foreligger endnu ingen beslutning om at fortsætte dette oversættelseskontors virksomhed udover forhandlings- og evt. optagelsesperioden for så vidt angår tilslutningen til Fællesmarkedet. Kun i sjældne tilfælde undlader man oversættelse i Norge og Sverige, f.eks. sker det undertiden, når det drejer sig om teknisk betonedede konventioner, som henvender sig til offentlige myndigheder.

Især i Tyskland og Holland men også i Frankrig er traktatoversættelsen betydelig bedre organiseret, og der anvendes et relativt omfattende veluddannet personale hertil. Omkostningerne herved må antages at være betydelige, men naturligvis relativt mindre end de ville være i lande af Danmarks, Norges og Tildels Sveriges størrelse.

## KAPITEL VII

# Retspolitiske overvejelser. Udvalgets forslag

### 7.1. Indledning

Udvalgets undersøgelser og overvejelser har ikke ført til den antagelse, at nogen af de metoder, der for tiden anvendes i Danmark, frembyder principielt uheldige træk og af den grund må forkastes. Den uklarhed i praksis, der er nærmere omtalt i kapitel IV, skyldes mindre heldige formuleringer og ikke metoderne som sådan. Det er udvalgets opfattelse, at der er væsentlige fordele forbundet med muligheden for at kunne anvende forskellige opfyldelsesformer alt efter traktatens og den interne rets karakter. En rationel udnyttelse af de forhåndenværende metoder forudsætter imidlertid klarhed over disses karakteristika og kendskab til de kriterier, der bør være afgørende for valget mellem dem. Det er endvidere ønskeligt at finde frem til den lovteknisk bedste udformning af de forhåndenværende metoder.

Udvalget vil derfor i det følgende i afsnit 2 redegøre for de kriterier, der er relevante ved bedømmelsen af de forskellige metoders brugbarhed, og i afsnit 3 for fordele og ulemper ved de enkelte metoder i de tilfælde, hvor der måtte bestå valgmulighed mellem metoderne. I afsnit 5 opstilles endvidere en række skematiske eksempler på lovtekniske udformninger af opfyldelsesbestemmelser.

Udvalgets forslag med hensyn til traktaters oversættelse og kundgørelse knytter sig naturligt til forslagene om brug af de enkelte metoder og er også afgørende for den lovtekniske udformning af opfyldelsesbestemmelser. Udvalgets forslag i denne henseende er derfor placeret i afsnit 4.

### 7.2. Kriterier for valg mellem forskellige gennemførelsesmetoder

#### 7.2.1. De forskellige kriterier, der kan tænkes at komme i betragtning

I det følgende søges fremdraget de synspunkter, der bør være bestemmende eller vejledende

ved en bedømmelse af de forskellige gennemførelsesmetoders brugbarhed.

En sådan bedømmelse kan bedst foretages på grundlag af en beskrivelse af de forskellige typer af traktater, der kan forekomme, men det er klart, at ikke alle de kriterier, hvorefter en sådan typebeskrivelse og -inndeling kan foretages, vil være relevante. Eksempelvis vil det ikke i sig selv være noget relevant kriterium, om traktaten er bilateral eller multilateral, eller i sidstnævnte tilfælde, om den er afsluttet mellem en begrænset kreds af stater som de fem nordiske stater eller står åben for tiltrædelse af en større kreds. Det vil heller ikke være relevant, om den er afsluttet inden for rammerne af en international organisation eller ad traditionelle diplomatiske kanaler, eventuelt på en ad diplomatisk vej indkaldt konference, medmindre den internationale organisation stiller bestemte krav til gennemførelsen af dens egne traktater.

Det kunne kræve nærmere overvejelse, om karakteren af de retlige relationer, der søges reguleret ved traktaten, kan være et relevant kriterium, f.eks. om det drejer sig om typisk privatretlige eller offentligretlige, herunder strafferetlige, retsforhold, jfr. herom nærmere i afsnit 7.2.2. Det må i denne sammenhæng erindres, at spørgsmålet om valg mellem forskellige gennemførelsesmetoder overhovedet ikke melder sig med hensyn til visse typer af traktater, nemlig dem, som ikke kræver gennemførelsesskridt på det nationale plan, eller som kan gennemføres ved administrativ handling uden udfærdigelse af generelle retsforordninger.

Et andet kriterium, der kan tænkes at være relevant, er traktatbestemmelsernes sproglige udformning ved angivelse af »normadressaterne». Visse traktater er typisk formuleret således, at de kontraherende stater forpligter sig til at etablere en nærmere bestemt retstilstand, me-

dens andre traktaters formulering direkte præciserer den enkelte borgers ret eller pligt.

Endvidere kan det tænkes at være et relevant kriterium, om traktatbestemmelserne er udformet således, at de ikke blot præciserer den enkelte borgers retsstilling, men også er »selvtlstrækkelige«, dvs. at de kan anvendes uden mellemkommende national retsakt i form af supplerende generelle retsforskrifter eller konkret retsakt, eller om de netop til deres anvendelse i det enkelte tilfælde forudsætter en sådan mellemkommende national retsakt. Dette problem behandles nærmere i afsnit 7.2.3.

Fremdeles kan det være et relevant kriterium, om traktaten er udformet i en »juridisk stil«, der uden afgørende vanskelighed kan indpasses i det nationale retssystem, herunder navnlig om den benytter juridiske begreber, som er kendte eller let forståelige i det nationale juridiske milieu, hvor den skal virke.

Det er ikke alene traktatens karakter eller det emne, den regulerer, der kan være af relevans. Også udformningen af den gældende nationale ret kan være af betydning. Hvis retsområdet er reguleret ved et omfattende nationalt lovkompleks som f.eks. ægteskabslovgivningen, søloven eller færdselsloven, og traktatbestemmelsen griber ind i retsforhold, der kan blive af betydning for en større kreds af borgere eller i alt fald for alle dem, som loven i almindelighed henvender sig til, og ikke blot for en speciel kategori, der befinder sig i en særlig situation, kan det være hensigtsmæssigt at benytte omskrivningsmetoden, dvs. at indføje de af traktaten følgende nye regler som ændringer i eller tilføjelser til den bestående lovgivning. Dette kan være begrundet i et ønske om, at loven så vidt muligt skal være fuldstændig, således at alle gældende retsregler om det pågældende emne fremgår af dens tekst.

Hvis det forhold, traktaten tilsigter at regulere, kun vedrører en begrænset kreds af dem, loven gælder for, f.eks. fremmede statsborgere, eller personer bosat i udlandet, kan det være hensigtsmæssigt at bestemme i loven, at den enkeltes retsstilling fastsættes ved traktater, der er eller måtte blive afsluttet med fremmede stater.

I tilfælde, hvor traktaten kan opfyldes blot ved en ophævelse af en eksisterende lovbestemmelse, er det klart, at inkorporering oftest vil være uhensigtsmæssig.

Den foranstående opregning af kriterier kan ikke hævdes at være udtømmende. Andre kan

muligvis komme i betragtning også på grundlag af eventuelle nye erfaringer i fremtiden. En beskrivelse af traktattyper på grundlag af de nævnte kriterier vil dog utvivlsomt kunne give et fylldigt grundlag for rationelle overvejelser vedrørende de forskellige gennemførelsesmuligheder.

I den forudgående gennemgang af traktattyper er det forudsat, at samtlige traktatens bestemmelser (bortset fra bestemmelser om ratifikation, ikrafttrædelse, opsigelse o.l.) er af samme type. Denne forudsætning vil imidlertid langtfra altid være opfyldt. Meget ofte vil en og samme traktat indeholde bestemmelser af forskellig type. Det kan da være, at forskellige gennemførelsesmetoder vil være hensigtsmæssige for forskellige dele af traktaten, eller med andre ord, at en kombination af forskellige gennemførelsesmetoder kan vise sig hensigtsmæssig. Det kan dog også tænkes, at man i sådanne »blandede« tilfælde finder det hensigtsmæssigt at anvende en og samme gennemførelsesmetode for alle de forskellige traktatbestemmelser.

### *7.2.2. Specielt om det har nogen betydning, hvilket område, der berøres af traktaten*

Da gennemførelsesproblemer først og fremmest melder sig med hensyn til traktater, der går ud på at fremkalde virkninger i den nationale retsorden, kunne man, som indledningsvis nævnt, tænke sig, at det burde være af betydning for valg af gennemførelsesmetode, hvilket område af den nationale retsorden, der berøres af traktaten.

Det forekommer hyppigt, at traktater går ud på at tilvejebringe retsenhed på privatretlige områder. På person-, familie- og arverettens område er traktatregulering ganske vist forholdsvis sjælden, og i de tilfælde, der forekommer, vil det ofte dreje sig om specielle emner, der tangerer den offentlige ret og retsplejen, som f.eks. fastsættelse af underholdsbidrag og de retlige virkninger heraf i andre lande. Så meget des hyppigere er traktatregulering derimod på det formueretlige område, og en fortsat udvikling må imødeses. Regler om aftaler vedrørende befordring af gods og passagerer er for næsten alle de gængse transportmidlers vedkommende gjort til genstand for traktatregulering. Regler om køb og salg, om forsikringsforhold og ansvar uden for kontraktforhold er eller kan ventes at blive udformet ved traktat. Et klasisk emne for traktatregulering er reglerne

om vekslers og cheks. Også arbejdsretlige forhold er eller må påregnes at blive traktatreguleret. Om alle de nævnte privatretlige områder gælder det, at regler om lovkonflikter (international privatret) i vidt omfang er fastlagt ved traktat.

Også typisk offentligretlige forhold - i betydningen retsforhold mellem offentlige myndigheder og private - er traktatreguleret i vidt omfang. Det gælder regler om social forsorg og forsikring, om skattepligt i tilfælde, hvor dobbeltbeskatning ellers kunne forekomme, om toldbehandling af varer, om næringsret og erhvervsudøvelse, værnepligt, statsborgerret m.m. I denne sammenhæng bør også de ved traktat fastlagte regler om færdelsesforhold nævnes.

Endvidere er en række forhold af generel eller speciel karakter indenfor retsplejens områder reguleret ved traktat. Det gælder spørgsmål om fremmed judicielle afgørelses retskraft og fuldbyrdelse, om retshjælp, om strafprocessuelle skridt m.m.

Når man herefter skal tage stilling til, om en traktats emne er afgørende for, hvilken gennemførelsesmetode, der vil være bedst egnet, må svaret efter udvalgets opfattelse blive, at dette ikke er tilfældet. Der kan næppe påvises nogen principiel eller praktisk grund til at foretrække den ene eller den anden gennemførelsesmetode, blot fordi traktaten omhandler et emne inden for et bestemt retsområde.

Man kunne tænke sig at foretrække omskrivningsmetoden med hensyn til traktater på privatrettslige områder med den begrundelse, at der her foreligger indgreb i den enkelte borgers retsforhold. Denne begrundelse holder imidlertid ikke stik, da traktater på den offentlige rets områder i lige så høj grad kan gribe ind i individuelle retsforhold, således som det illustreres af traktaterne om undgåelse af dobbeltbeskatning.

Hvis traktatbestemmelsen går ud på, at et nærmere bestemt forhold skal forbydes, og overtrædelse belægges med straf, vil det dog normalt være nødvendigt ud fra almindelige strafferetlige grundsætninger at benytte omskrivningsmetoden, således at forbudsnorm og straffennorm kommer til at fremgå af samme lovbestemmelse.

På lignende måde kan det tænkes, at et forfatningsretligt forbud mod delegation af lovgivningskompetence på et bestemt område kan medføre indskrænkning af valgmulighederne. Således kan grundlovens regler om, at pålæg, ændring eller ophævelse af skatter kun kan ske

ved lov, eller om, at den dømmende magts udøvelse kun kan ordnes ved lov (jfr. § 43 og § 61) medføre, at en inkorporering af endnu ikke udformede traktatbestemmelser vedrørende sådanne forhold ikke kan ske.

Bortset fra tilfælde, hvor noget af de foran nævnte særlige forhold måtte gøre sig gældende, må konklusionen imidlertid blive, at en traktats emne, og specielt det område af den nationale retsorden, den vedrører, ikke er noget afgørende kriterium ved valg af gennemførelsesmetode.

### *7.2.3. Betingelse for at anvende inkorporeringsmetoden er, at traktatbestemmelsen er »selvtilstrækkelig«*

En betingelse for anvendelse af inkorporeringsmetoden frem for en omskrivning er, at vedkommende traktat eller traktatbestemmelse lader sig anvende umiddelbart, dvs. uden omskrivning. Denne egenskab betegnes ofte som »self-executing«. Begrebet self-executing anvendes imidlertid i den juridiske debat som dækkende flere forskellige egenskaber ved traktatbestemmelser, f.eks. at det har været parternes hensigt, at de *skal* anvendes umiddelbart internt, eller at de er så koncist affattede, at de *kan* anvendes uden videre internt. Undertiden menes med betegnelsen, at traktatbestemmelserne er tilstrækkeligt koncist affattede, og det nationale retssystem ikke generelt forhindrer umiddelbar anvendelse, eller at de er tilstrækkeligt koncist affattede, og den relevante del af intern ret ikke in concreto forhindrer umiddelbar anvendelse.

Endelig opfattes begrebet undertiden som dækkende det forhold, at det nationale retssystem i den forpligtede stat blot generelt bygger på »automatisk« transformation eller adoption.

På denne baggrund har udvalget ment at burde afstå fra brug af ordet »self-executing«, idet det vil kunne misforstås.

Man har i stedet valgt at opstille to forudsætninger, som normalt må være til stede, for at en traktat eller en del heraf kan anses som umiddelbart anvendelig og dermed egnet til inkorporering. Disse forudsætninger udgør væsentlige led i begrebet self-executing, og netop de led som er af betydning for valg af opfyldelsesmetode. Når begge forudsætninger er til stede, betegnes traktatbestemmelsen i det følgende som »selvtilstrækkelig«.

### 7.2.3.1. For det første

må traktaten være udformet således, at det ikke er de kontraherende stater, der fremtræder som dem, der forpligtes eller berettiges ved reglerne («normadressaterne») men at regler *direkte tager sigte eller efter deres formulering lader sig anvende på nationalretlige retssubjekter*, være sig privatretlige eller offentligretlige.

Forskellen illustreres ved nedennævnte eksempler, som er opstillet efter følgende kriterier:

Traktatbestemmelser af den type, der illustreres ved eksemplerne under a) lader sig ikke gennemføre ved en blot inkorporering i national ret. Gennemførelsen kræver udfærdigelse af særlige nationale retsregler, enten i lovs eller anordnings form til opfyldelse af den folkeretlige forpligtelse som følger af traktaten.

I de tilfælde, som illustreres ved eksemplerne under b), er der vel også tale om en folkeretlig forpligtelse i den forstand, at de kontraherende stater er indgået på at indrette deres nationale retstilstand i overensstemmelse med traktatens bestemmelser. Men denne ændring eller tilpasning af den nationale retstilstand kan meget vel ske ved, at traktatbestemmelsens ordlyd simpelthen gøres til bestanddel af det nationale retssystem. Traktatreglens udformning er således, at man deraf umiddelbart kan udlede rettigheder og pligter for parterne i et nationalt retsforhold, som omfattes af bestemmelsen. Dette gælder både privatretlige og offentligretlige retsforhold.

#### *Fra forsørgsområdet:*

Eks. 1

a) »For at sikre en effektiv udøvelse af retten til social tryghed forpligter de kontraherende parter sig til:

1. at tilvejebringe eller opretholde en social tryghedsordning;

4. at tage skridt til gennem egnede tosidede og flersidede overenskomster eller på anden måde og under iagttagelse af de i sådanne overenskomster fastsatte betingelser at sikre:

a) andre kontraherende parters statsborgeres ligestilling med deres egne statsborgere for så vidt angår ret til social tryghed, ...«

Art. 12 i Den europæiske socialpagt, 18. okt. 1961, bek. 74, 9.7.65, Lovt. C).

b) »Statsborgere fra et af de kontraherende lande er i et andet af landene på samme betingelser og efter samme regler som landets egne statsborgere berettiget til sådan invalidepension med tillægsydelse, som ikke beregnes på grundlag af erhvervsindtægt eller bidrag.

Såfremt pågældende har opholdt sig i sidstnævnte land uafbrudt i mindst tre år, umiddelbart før begæring om invalidepension fremsættes, eller såfremt pågældende har opholdt sig i sidstnævnte land uafbrudt i mindst et år umiddelbart før begæring om invalidepension fremsættes og under dette ophold i mindst et år har været fysisk og psykisk i stand til at udøve et normalt erhverv.«

(Art. 2, Nordisk overenskomst om ændring af nordisk konvention 1955 om social tryghed 2.12.1969, bek. 27, 23.4.1970, Lovt. C).

#### *Fra familieretsområdet:*

Eks. 2

a) »Stater, som deltager i denne konvention, skal gennemføre lovgivning, som fastsætter en mindstealder for indgåelse af ægteskab.« (Art. 2, konvention om samtykke til ægteskab m.m., 7.11.1962, bek. 50, 7.5.1965, Lovt. C).

b) »Intet ægteskab skal anses for lovligt indgået uden begge parters fulde og frivillige samtykke, meddelt af dem personligt efter behørig offentliggørelse og nærværelse af den myndighed, som er beføjet til at forrette vielsen, og af vidner som fastsat ved lov.«

(Art. 1, stk. 1, konvention om samtykke til ægteskab m.m., 7.11.1962, bek. 50, 7.5.1965, Lovt. C).

#### *Fra transportområdet:*

Eks. 3

a) »Hver af de kontraherende parter forpligter sig til, inden seks måneder fra datoen for denne konventions ikrafttræden i forhold til vedkommende part at sikre, at skadelidtes rettigheder ved skade forvoldt af motorkøretøjer på dens territorium beskyttes ved gennemførelse af en tvungen forsikringsordning, som er i overensstemmelse med de bestemmelser, der er optaget som bilag til denne konvention (bilag I).«

(Art. 1, europæisk konvention af 20. april 1959 om tvungen forsikring mod erstatningsansvar for motorkøretøjer 20.4.1959, bek. 114,29.12.1969).

- b) »1. Fragtføreren er ansvarlig for helt eller delvist tab af godset og for beskadigelse af dette, som indtræffer i tidsrummet fra godsets overtagelse indtil leveringen, og for forsinket aflevering (2.-5. Omstændigheder, der fritager føreren for dette ansvar).

(Art. 17, konvention om fragtaftaler ved international godstransport ad landeveje 19.5.1956, bek. 93, 21.9.1965, Lovt. C).

»Den jernbane, som har modtaget godset til befording med det tilhørende fragtbrev, er ansvarlig for befordingens udførelse på hele strækningen indtil udleveringen.«

»Jernbanen er ansvarlig for overskridelse af leveringsfristen og for skade, der opstår ved helt eller delvist tab af gods eller ved beskadigelse af dette i tidsrummet fra dets modtagelse til befording og indtil udleveringen.« (Art. 26, § 1, og art. 27, § 1. i konventionen om befording af gods på jernbaner, 25.2.1961, bek. 26, 10.3.1965, Lovt. C).

#### *Fra skatterettens område:*

Eks. 4

- a) »De kontraherende stater forpligter sig til at overlade til deres højeste finansmyndigheder at træffe rimelig afgørelse af ethvert andet spørgsmål vedrørende de skatter, aftalen angår, som, på grund af forskelligheder mellem de i de to stater gældende principper angående skattens aflæggelse eller i øvrigt, kan forekomme uden at være udtrykkeligt reguleret i denne overenskomst.«

(Art. 16 i overenskomst med Sverige om undgåelse af dobbeltbeskatning, 27.10.1953, bek. 10, 15.2.1954).

- b) »Skat af indkomst af fast ejendom, beliggende i en af de to stater, erlægges kun i denne stat.«

(Art. 4 i samme).

Sammenfattende kan det herefter fastslås — således som det fremgår af a-eksemplerne, at en traktatbestemmelses formulering af hvem der er dens normadressat kan være en sådan, at inkorporeringsmetoden er uanvendelig, og at omskrivningsmetoden nødvendigvis må benyttes.

#### *7.2.3.2. Den anden forudsætning,*

som må være opfyldt, for at traktatbestemmelsen umiddelbart lader sig inkorporere er, at den er *fuldstændig og udtømmende*. Det må med andre ord ikke være nødvendigt, at der til dens anvendelse skal udfærdiges supplerende nationale retsfor skrifter. Bestemmelsen må heller ikke muliggøre et valg mellem forskellige ordninger ved den interne gennemførelse. Valgmuligheden kan have den form, at en kontraherende stat bemyndiges til at gøre afvigelse fra traktatens hovedregel. En anden variant er, at traktaten bemyndiger en kontraherende stat, eller nærmere bestemte nationale myndigheder, til at udfærdige regler om et givet anliggende. Disse forhold illustreres ved følgende eksempler:

Eks. 5

»Enhver, der krænkes i de ved denne konvention anerkendte rettigheder og friheder, skal have adgang til effektiv oprejsning for en national myndighed, uanset om krænkelsen er begået af personer, der handler på embeds vegne.«

(Art. 13, Europæisk Menneskerettighedskonvention, 4.11.1950, bek. 20, 11.6.1953, Lovt. C).

Eks. 6

»Enhver kontraherende stat er enig i, at en udenlandsk kvinde, der er gift med en af dens statsborgere, efter ansøgning skal kunne erhverve ægtemandens statsborgerret på særlige lempelige betingelser; meddelelse af sådan statsborgerret kan dog underkastes sådanne begrænsninger, som måtte være nødvendige af hensyn til den nationale sikkerhed eller af almene hensyn.«

(Art. 3, stk. 1, konvention 20.2.1957, om gifte kvinders statsborgerret, bek. 49, 7.5.1965, Lovt. C).

Eks. 7

»De kontraherende stater skal i henseende til adgangen til lønnet beskæftigelse tage under velvillig overvejelse at ligestille alle flygtninge med deres egne statsborgere, især hvor der er tale om flygtninge, der har fået adgang til deres område i henhold til planer om tilvejebringelse af arbejdskraft eller i forbindelse med invandringsplaner.«

(Art. 17, stk. 3, i konvention om flygtninges retsstilling, 28.7.1951, bek. 55, 24.1.1954, Lovt. C).

Eks. 8

»Ved evakuering af personer fra et territorium for at hindre, at sådanne personer udsættes for livsfare, kan en kontraherende regering tillade befording af et større antal personer i sine skibe end det ellers i henhold til nærværende konvention tilladelige antal.«

(Art. V (a) i konvention om sikkerhed for menneskeliv på søen, 17.6.1960, bek. 70, 29.7.1965).

I en bestemmelse af den type, der illustreres ved eks. 5, er det ikke angivet, hvilken myndighed der skal være kompetent, eller hvilken procedure der skal følges, og der må derfor udfærdiges nærmere regler herom, hvis de ikke allerede eksisterer. I eksemplerne 6-7 vil det ligeledes være klart, at nationale gennemførelsesforskrifter vil være nødvendige. Det vil derfor ikke være tilstrækkeligt blot at inkorporere traktatbestemmelsens tekst i den nationale lovgivning.

Eksempel 8 er af den særlige karakter, at traktatbestemmelsen er en fravigelse af traktatens hovedregler under særlige omstændigheder. Om dette skal ske ved, at der udfærdiges nationale undtagelsesregler eller blot ved en administrativ dispensation i det enkelte tilfælde, lader traktatbestemmelsen stå åben. Givet er det imidlertid efter danske offentligretlige principper, at traktatbestemmelsen alene ikke kan give fornøden hjemmel hverken til at udfærdige undtagelsesregler eller til at dispensere i enkelttilfælde. At en fravigelse fra traktaten er folkeretligt legitimeret, er ikke ensbetydende med, at dispositionen er lovlig efter national ret. Problemet har været drøftet i tilslutning til den internationale telekommunikations-konventions regler om, at indgreb i telefon- og telegrafhemmeligheden skal være tilladt, når statens sikkerhedshensyn kræver det. Disse regler kan ikke efter danske offentligretlige principper træde i stedet for den nødvendige lovhjemmel til sådanne indgreb. Det følger heraf, at inkorporationsmetoden ikke er tilstrækkelig i tilfælde af denne type.

### **7.3. Fordele og ulemper ved hver enkelt metode**

Det fremgår af foranstående, at visse typer af traktatbestemmelser udelukker anvendelse af inkorporeringsmetoden. Det kan på den anden

side ikke siges, at andre typer udelukker omskrivningsmetoden. Når brug af inkorporeringsmetoden ikke er udelukket, må valget mellem de to metoder derfor bero på overvejelse af, hvad der er hensigtsmæssigt.

Det synes ikke muligt med almen gyldighed at fastslå, hvornår den ene metode bør foretrækkes frem for den anden, når valgfrihed består, d.v.s. når inkorporering ikke er udelukket, og traktaten ikke selv stiller krav til opfyldelsesmetode. Ud fra hensynet til den fuldstændige opfyldelse af de folkeretlige krav synes inkorporeringen at have et fortrin jfr. i det følgende. Men dette hensyn kan vige for modstående ønsker, f.eks. om at sikre klarhed i retsreglers affattelse.

Udvalget må derfor indskrænke sig til at søge at give en sammenfatning af fordele og ulemper ved henholdsvis inkorporeringen og omskrivningen. Kendskab hertil vil være af betydning såvel ved principielle overvejelser om traktatopfyldelse, f.eks. inden for et bestemt retsområde, som ved beslutninger med henblik på traktatopfyldelse i enkelttilfælde.

#### *7.3.1. Omskrivning*

Omskrivningsmetodens væsentligste fordele er - foruden det traditionelle i dens anvendelse - at den tillader bevarelsen af en lovgivnings systematik, som borgere og retsanvendende myndigheder er vant til. Herved muliggøres også systematiske forbedringer i forhold til traktatens opbygning. Hvad der klart er irrelevant for interne myndigheder eller for danske myndigheder, skønt muligvis relevant for en anden medkontraherende stats myndigheder, kan udelades. Konventionsbestemmelser, som måtte tillade fravigelse i opfyldelsen, kan fraviges i og med udfærdigelsen af omskrivningsloven. Forudsætter traktaten valgfrihed mellem flere forskellige materielle reguleringer eller forudsætter den udfærdigelse af nærmere gennemførelsesforanstaltninger, som ikke er præciseret i traktaten, kan dette naturligt ske sammen med omskrivningen. Endelig bør det nævnes, at metoden tillader fortolkning af uklarheder i traktaten i den retning, som staten skønner er mest hensigtsmæssig, ligesom omskrivninger muliggør præciseringer i tilfælde, hvor dette simpelt hen er nødvendigt for retsanvendelsen.

Den væsentligste ulempe ved omskrivningen er formentlig, at i jo højere grad man fjerner sig fra det folkeretlige grundlag, f.eks. ved om-



systematiseringer, præciserende fortolkninger og udeladelser af formodet irrelevant stof, jo større er risikoen for mangelfuld opfyldelse. Af andre ulemper må først nævnes, at det betydelige arbejde, der kan være forbundet med omskrivningen, kan medføre forsinkelse i opfyldelsen. Normalt tiltræder man imidlertid ikke en traktat, før omskrivningen er sket, og dette vil da kunne medføre, at tiltrædelsen må ske senere, end det ellers havde været muligt og ønskeligt. Omskrivningen vil ofte, men ikke nødvendigvis, skjule retsforlovens traktatopfyldende funktion med den deraf følgende risiko for, at de retsanvendende myndigheder ikke lader hensynet til traktatopfyldelsen influere på fortolkningen.

### 7.3.2. Inkorporering

Metodens væsentligste fordel er, at den er den enkleste og bl.a. derved den sikreste med henblik på opnåelse af en fuldstændig traktatopfyldelse. Metodens anvendelse vil bevirke, at centraladministrationens og lovgivningsmagtens arbejde med gennemførelse af opfyldelsesnormer formindskes væsentligt, og at tidligere ratifikation og opfyldelse derved muliggøres.

Ulempene ved inkorporeringen er bl.a., at fordelene ved omskrivningen ikke opnås. Herudover vil det udfra et lovteknisk synspunkt kunne anføres, at muligheden for, at et emne reguleres to gange, er tilstede, idet det formentlig ofte vil vise sig, at intern ret i forvejen i forhold til visse af konventionens bestemmelser har det krævede indhold. Med udgangspunkt i gældende kundgørelsespraksis kan det yderligere anføres som en ulempe, at retsreglerne vil skulle søges i en anden publikation end den, der er sædvanlig for retsforlovene, og at kundgørelse ofte sker efter ikrafttrædelsen. Men disse ulemper, som selvsagt lader sig afhjælpe, er ikke nødvendige følger af inkorporeringen.

### 7.3.3. Konklusion

Det fremgår af de foranstående betragtninger, at udvalget ikke generelt kan anbefale nogen enkelt af de to opfyldelsesmetoder frem for den anden. I de tilfælde, hvor inkorporeringsmetoden ikke er udelukket på grund af traktatens formulering, bør valget træffes i det enkelte tilfælde under hensyn til de særligt foreliggende omstændigheder. De foranstående bemærkninger kan være vejledende ved denne vurdering af det enkelte tilfælde. Det følger af udvalgets

redegørelse for fordele og ulemper ved de forskellige metoder, at inkorporeringsmetoden muligvis vil kunne anvendes med fordel i noget større omfang end hidtil, og fortilfælde for omskrivningsmetodens anvendelse bør derfor ikke uden videre anses for retningsgivende.

## 7.4. Kundgørelse og oversættelse af traktater

### 7.4.1. Kundgørelse

Der er ovenfor i kapitel IV redegjort for praksis her i landet med hensyn til traktaters kundgørelse. Udvalget har overvejet, hvorvidt denne praksis er hensigtsmæssig. Man har taget i betragtning, at begrundelsen for de særskilte kundgørelser af traktater i Lovtidende C oprindeligt var besparelse- og rationaliseringshensyn (ønsket om at undgå en alt for omfattende Lovtidende) samt hensynet til, at der fortsat skulle udgives en samling af Danmarks traktater, uden at det skulle være nødvendigt at trykke denne specielt. Så vidt det er udvalget bekendt, har man ikke i forbindelse med oprettelsen af Lovtidende C i 1936 overvejet, om retssikkerhedshensyn måtte tale herimod, bl.a. fordi man formentlig har forudsat, at traktatkundgørelse ikke kunne have virkning for kundgørelse af en almindelig intern forskrift.

Udvalgets overvejelser har dels vedrørt spørgsmålet om tilvejebringelsen af forbedringer på det gældende grundlag, det vil sige under fortsat udgivelse af såvel Lovtidende A som C. Dels har man drøftet, om der kunne være anledning til at ophæve adskillelsen mellem traktater på den ene side og nationale retsforlovene på den anden.

Udvalget har lagt til grund, at man næppe kan opretholde antagelsen om, at der består en nærmest fuldstændig adskillelse mellem traktater og intern ret. Selve påtageisen af en folkeretlig traktatforpligtelse kan, som de seneste undersøgelser synes at vise, medføre interne retsvirkninger (se Ole Espersen, § 28). Der kan være tale om forpligtelser til at anlægge en særlig fortolkning af intern ret, eller til at lade udøvelsen af et frit skøn afhænge af den traktatmæssige forpligtelse. Ofte indgår regeringen traktater uden at ændre intern ret, idet den gældende retstilstand tillader opfyldelsen af traktaten. Men det er da netop hyppigt en forudsætning herfor, at interne regler fortolkes eller anvendes skønmæssigt på en bestemt måde efter traktatens indgæelse.

Det er endvidere klart, at i det tilfælde, hvor den udøvende magt i lovgivningen har fået tilføjet beføjelse til at indgå traktater, og hvor sådanne beføjelser må antages at indebære hjemmel for en umiddelbar opfyldelse af de indgåede traktater, vil traktatindgåelsen få denne umiddelbart opfyldende virkning. Den vil herved ændre den interne retstilstand.

Undertiden fastsætter en intern retsforordning udtrykkeligt, at den kun gælder i det omfang, det ikke er i strid med indgåede folkeretlige forpligtelser, eller det fastsættes i den interne forordning, at såfremt der indgås traktater på et bestemt område, skal indholdet af disse være gældende dansk ret. Det kan således forekomme, at en traktatbestemmelse er afgørende for borgernes strafferetlige ansvar, jfr. herved den ovenfor s. 26 citerede dom.

På denne baggrund er det udvalgets opfattelse, at det under alle omstændigheder må tilstræbes, at kundgørelse af traktater, selv om denne fortsat sker i Lovtidende C, må foretages mere regelmæssigt og hurtigere, end det for tiden er tilfældet og således, at kundgørelsen så vidt muligt sker senest i tilslutning til den folkeretlige ikrafttræden.

Den helt ideelle orden, hvorefter kundgørelse *altid* skal ske *inden* ikrafttrædelsen, vil det være vanskeligt, til dels umuligt at gennemføre. Talrige aftaler f.eks. bistandsaftaler, statslåneaftaler, handelsaftaler, luftfartsaftaler, indeholder traditionelt en klausul om, at de træder i kraft ved undertegnelsen. En regel om, at kundgørelse skal ske inden ikrafttrædelsen, vil forudsætte en ændring af praksis, som berører ikke blot Danmark men også de andre lande. Man kan næppe finde forståelse hos medkontrahtenten, for at ikrafttrædelsen må udsættes en eller flere måneder af hensyn til kravet om kundgørelse før ikrafttrædelsen, specielt i de tilfælde, hvor der er tale om aftaler, der ikke berører privates interesser, og det er jo stadig de fleste. Vanskeligheder vil også opstå om end ikke helt i samme omfang - med hensyn til aftaler, der skal ratificeres, og som træder i kraft ved udvekslingen eller deponeringen af ratifikationsinstrumenterne. I disse tilfælde må det tages i betragtning, at det helt nøjagtige ikrafttrædelsestidspunkt ikke kan vides på forhånd i de tilfælde, hvor udvekslingen eller deponeringen sker i udlandet.

Udvalget er bekendt med, at der kan være betydelige praktiske vanskeligheder forbundet med hurtigt traktatkundgørelse. Disse skyldes

dels oversættelsesproblemerne, dels trykkesproblemer, især i tilfælde hvor flere fremmedsprogede tekster skal medtages. I det omfang disse vanskeligheder ikke fuldtud kan overvindes, henstiller udvalget, at der i forbindelse med traktatindgåelse tages fornødent hensyn til, at kundgørelse så vidt muligt skal være sket før traktatens ikrafttræden. Det vil betyde, at i en del tilfælde, hvor traktatikrafttrædelsen sker en vis tid efter ratifikationen, må denne tilrettelægges således, at man er sikker på, at kundgørelse forinden kan være sket. Især i bilaterale aftaler kan den folkeretlige ikrafttræden oftest aftales frit, og der må ved fastlæggelse af tidspunktet tages fornødent hensyn til kundgørelsen.

En efterlevelse af de foran foreslåede retningslinier vil selvsagt ikke eliminere de forsinkelser med hensyn til kundgørelse af traktater, som skyldes trykkesproblemer. Det er udvalgets opfattelse, at der bør forhandles med trykkeriet med henblik på at nå frem til en orden, som så vidt muligt sikrer mod unødige forsinkelser i forbindelse med trykningen af bekendtgørelser til Lovtidende C (måske gennem tilvejebringelse af øget kapacitet i trykkeriet.) I det omfang en sådan orden ikke kan tilvejebringes, må man fortsat affinde sig med, at forsinkelser med hensyn til kundgørelse kan indtræde, også i tilfælde hvor de ikke kan begrundes i særlige traktattekniske forhold.

Det er endvidere udvalgets opfattelse, at der bør forhandles med Lovtidendes redaktion om en hyppigere og mere regelmæssig udgivelse af Lovtidende C, således at bekendtgørelser om Danmarks overenskomster med fremmede lande fremover vil komme til offentlighedens kendskab, så snart som muligt efter bekendtgørelsernes udfærdigelse.

Efter udvalgets opfattelse er disse ændringer i gældende praksis et minimumskrav. Men man har overvejet om mere grundlæggende ændringer bør komme på tale. Det afgørende for om en regel optages enten i Lovtidende afdeling A eller C er for tiden alene, om det drejer sig om en traktat eller en anden forordning. Dette er imidlertid et rent formelt kriterium, som ikke afspejler, at traktater kan have umiddelbare interne retsvirkninger i lighed med nationale forordninger, jfr. ovenfor. Er dette tilfældet, kan det for de nationale myndigheder og befolkningen i og for sig være ligegyldigt, om normen har fundet udtryk i en traktat eller i en traditionel retsforordning. Der vil derfor med føje kunne ar-

gumenteres for, at der ud fra hensynet til en effektiv kundgørelse af gældende ret for borgerne intet er som taler for denne adskillelse. Adskillelsen kunne med en vis ret hævdes at svare til, at man i en afdeling af Lovtidende optog love og i en anden optog bekendtgørelser udfærdiget af administrationen. Det må på den anden side erkendes, at langt fra alle traktater har umiddelbar intern retsvirkning. Det gælder f.eks. ikke traktater om samarbejde med udviklingslande, traktater om samarbejde mellem de enkelte landes myndigheder, og traktater om deltageles i samarbejde i internationale organisationer af traditionel karakter.

I visse tilfælde er der ingen vanskeligheder forbundet med at udskille traktater, som ikke har intern virkning. I andre tilfælde vil denne udvej kunne være vanskelig, vel især i tilfælde, hvor virkningen på intern ret ikke beror på en opfyldelsesbestemmelse i en lov, men på den ovenfor gengivne opfattelse, hvorefter traktatforpligtelser kan indskrænke tolkningsmuligheder eller anvendelse af administrationens frie skøn. Foreligger en sådan tvivlsom situation, vil skønnet over rette kundgørelsessted kunne være vanskeligt, og det vil i alt fald ikke kunne udøves rutinemæssigt. Der vil kunne ske fejlskøn, således at internt relevante traktatbestemmelser ikke kundgøres sammen med de interne forskrifter. Dette ændrer imidlertid intet ved det forhold, at principielle betragtninger af retssikkerhedsmæssig karakter kan tale for, at retsfortskrifter af intern relevans for landet som helhed kundgøres samme sted.

Ulemperne herved er for det første, at der ikke vil foreligge en samlet traktatsamling, således som det nu er tilfældet. Endvidere vil det medføre, at Lovtidende A får et betydeligt større omfang. Dette gælder ikke mindst, når det tages i betragtning, at der også må ske kundgørelse af andre landes tiltrædelser og ratifikationer af multilaterale traktater, der tidligere er bekendtgjort. Det må endvidere betragtes som en ulempe, at der vil kunne opstå usikkerhed med hensyn til, hvor en traktat skal kundgøres, en usikkerhed der kan medføre en arbejdsforøgelse.

Specielt i anledning af den sidst fremdragne ulempe har udvalget overvejet en mellemløsning. Man kunne tænke sig, at man i Lovtidende A alene medtog de traktater, om hvilke det med sikkerhed kunne siges, at de har intern virkning, fordi de er inkorporeret i henhold til en udtrykkelig bestemmelse i lovgivningen. In-

korporeringen kan være sket enten på forhånd eller i kraft af en speciel lov. Der vil sjældent i disse tilfælde kunne opstå vanskeligheder med hensyn til afgørelsen af kundgørelsesstedet, idet det vil fremgå af akterne vedrørende traktatafslutningen, hvor i lovgivningen opfyldelses-hjemmel findes. Fordelen ved denne mellemløsning synes dog relativt ringe. Dels opnår man fortsat ikke, at der foreligger en udtømmende traktatsamling, dels er der ikke taget fuldstændigt hensyn til de ovenfor fremførte retssikkerhedsbetragtninger.

For i nogen grad at imødekomme ønsket om at lette mulighederne for, at brugerne af Lovtidende A kan holde sig orienteret om gældende traktatmæssige bestemmelser, kunne man tænke sig, at der i Lovtidende A optages en kort notits om indholdet af hvert nyt udkommende nr. af Lovtidende C. En sådan notits kunne enten begrænses til at angive de pågældende bekendtgørelses titel eller kunne derudover medtage visse yderligere oplysninger, f.eks. om ikrafttræden, deltagende stater og eventuelt en kort angivelse af, hvilke emner traktaten vedrører.

En mulighed, som udvalget også har inddraget i sine overvejelser, har været den at opretholde den nuværende deling mellem Lovtidende A og C, men dele denne sidstnævnte i to afdelinger. I første afdeling kunne man optage de traktater, der går ud på at fremkalde retsvirkninger i den interne danske retsorden, eller som i øvrigt må antages at have interesse for en bredere kreds. I anden afdeling kunne man optage sådanne traktater, som ikke på denne måde berører den interne retsorden eller bredere kredsens interesser her i landet, som f.eks. traktater om udviklingsbistand.

Et forbillede for en sådan deling kunne man finde i den bestående deling mellem Lovtidendes afdeling A og B, idet denne sidstnævnte indeholder bevillingslove og love om indfødsrets meddelelse, som jo netop er to kategorier af love, der ikke indeholder almindelige retsregler af betydning for borgerne. En deling af Lovtidende C efter et lignende kriterium ville gøre det muligt for dem, der alene har interesse i at kende de af Danmark afsluttede traktater for så vidt de kan have betydning for den interne retstilstand, at abonnere på eller på anden måde følge med i den første afdeling, uden at skulle bebyrdes med den del af traktatstoffet, der ville blive udskilt til anden afdeling.

Når udvalget ikke er blevet stående ved denne mulighed, skyldes det vanskelighederne ved

at finde et udskillelseskriterium af en tilsvarende klarhed som det, der er afgørende for indholdet af Lovtidende B. Ethvert kriterium, der ikke vil kunne anvendes med næsten automatisk konsekvens af personale uden specielle juridiske forudsætninger, vil kræve en kvalificeret arbejdsindsats og vil selv da ikke kunne skabe fuldstændig sikkerhed for, at en traktat kundgøres der, hvor man venter at finde den. Ordningen vil med andre ord indebære en ulempe af samme art som den, der ovenfor er omtalt i forbindelse med en deling af traktatbekendtgørelserne mellem Lovtidende A og C.

Efter at have overvejet disse forskellige muligheder og hensyn er udvalget kommet til følgende konklusion:

- 1) En fuldstændig sammenlægning af Lovtidendes afdelinger A og C kan ikke tilrådes.
- 2) En ordning, hvorefter visse kategorier af traktater kundgøres i afdeling A og de øvrige i afdeling C som hidtil, kan vel indebære visse fordele, som imidlertid næppe er tilstrækkelige til at opveje de ulemper, der vil være forbundet dermed.
- 3) Det tilsvarende gælder en deling af Lovtidende C i to afdelinger.
- 4) Der er herefter ikke tilstrækkelig grund til at ændre den bestående ordning, hvorefter alle bekendtgørelser vedrørende Danmarks traktatforhold optages i Lovtidende C.
- 5) For at afbøde de ulemper, der knytter sig til den bestående ordning, og som kan ventes at ville blive større i det omfang, hvori man i fremtiden vil benytte inkorporeringsmetoden ved gennemførelse af traktater, lægger udvalget vægt på, at der træffes effektive foranstaltninger af den ovennævnte art til at traktaters kundgørelse i Lovtidende C sker rettidigt.
- 6) Udvalget anbefaler, at der i Lovtidende A løbende optages korte meddelelser om indholdet af Lovtidende C.

#### *7.4.2. Oversættelse*

For så vidt angår oversættelse af traktater er udvalget nået til følgende konklusion:

Den nuværende ordning, hvorefter oversættelse af traktattekster foretages af de akademisk uddannede sagbehandlere dels i udenrigsministeriet dels i fagministerierne, er næppe udtryk for en helt rationel arbejdstilrettelæggelse. På

den ene side beslaglægger oversættelsesarbejdet i mange tilfælde de akademiske sagbehandlers arbejdskraft i for stort omfang, på den anden side går arbejdet med oversættelse af traktatteksterne ofte langsomt fra hånden, dels fordi det hyppigt må vige for mere presserende arbejdsopgaver, dels fordi de pågældende sagbehandlere i reglen ikke er i besiddelse af en speciel uddannelse, som gør dem særligt egnede til at udføre oversættelsesarbejde.

Det er derfor udvalgets opfattelse, at det ville være mere hensigtsmæssigt, om alt arbejde med oversættelse til dansk af fremmedsprogede traktattekster for fremtiden centraliseredes i udenrigsministeriet, således at dette arbejde som alt-overvejende hovedregel varetoges af en særlig oversætterstab. En sådan stab kunne naturligt knyttes til retsafdelingens 1. kontor, hvorunder traktatretlige spørgsmål i almindelighed henhører, på lignende måde som den i 1965 oprettede Traktatcentral, som i øjeblikket for udenrigsministeriets vedkommende varetager det praktiske arbejde i forbindelse med udfærdigelse af bekendtgørelser i Lovtidende C, bortset fra oversættelsesarbejdet.

En sådan ordning, som praktiseres i flere lande, og som nu også er foreslået indført i Sverige, må - især på længere sigt - antages at ville frembyde en række fordele. Såvel fagministerierne som udenrigsministeriets enkelte kontorer ville herved blive aflastet for oversættelsesarbejdet. Dette måtte desuden påregnes at kunne gå hurtigere fra hånden og blive af en mere ensartet kvalitet end tilfældet er i øjeblikket, idet oversætterstaben med tiden måtte forventes at ville oparbejde en betydelig ekspertise. Derved ville de hidtil hyppigt forekommende forsinkelser af udfærdigelsen af traktatbekendtgørelserne antagelig i betydeligt omfang kunne undgås eller i hvert fald begrænses væsentligt. Ordningen kunne dog kun betragtes som en praktisk hjælpeforanstaltning, og oversættelserne måtte fortsat kontrolleres og endeligt godkendes af de respektive kontorer i udenrigsministeriet eller for så vidt angår traktattekster af speciel faglig karakter af vedkommende fagministerier.

En reform som den nævnte vil imidlertid forudsætte en vis personaleudvidelse i udenrigsministeriet. Dettets nuværende faste stab af translatører i hovedsprogene har deres arbejdstid fuldt ud beslaglagt af oversættelsesarbejde fra dansk til hovedsprogene, idet oversættelse fra disse sprog til dansk på alle områder for-

udsættes foretaget af de enkelte kontorer dog således, at translatørerne yder bistand til løsning af konkrete tvivlsspørgsmål.

Arbejdet med at oversætte fremmedsprogede traktattekster til dansk forudsætter grundige kundskaber først og fremmest i det eller de sprog, fra hvilke der skal oversættes. En vigtig forudsætning må det endvidere være, at den, der skal beskæftige sig med dette oversættelsesarbejde, er i stand til at udtrykke sig præcist og utvetydigt på dansk såvel i almindelighed som inden for de særlige områder, som traktatteksterne vedrører. Den ideelle translatøversætter måtte derfor helst være i besiddelse såvel af en sproglig som en speciel faglig (evt. juridisk) uddannelse. Da det næppe vil være praktisk muligt at finde frem til oversættere, som opfylder så strenge krav, og da det endvidere er rimeligt at antage, at manglen på speciel faglig (juridisk) uddannelse med tiden i betydeligt omfang vil kunne opvejes af indvundne erfaringer, bør man antagelig i stedet sigte på at besætte stillinger som translatøversættere med personer, der er i besiddelse af en solid sproglig uddannelse på et eller flere af hovedsprogene, d.v.s. translatøruddannelse eller universitetsuddannelse.

Det er vanskeligt med sikkerhed at skønne over, hvilket antal oversættere der vil være nødvendigt for at dække det nuværende oversættelsesbehov. I Sverige forudsætter man, at det foreløbig vil være tilstrækkeligt med 2 oversættere. Også for Danmarks vedkommende forekommer dette antal at måtte være passende i hvert fald i en forsøgsperiode.

Udenrigsministeriets nuværende stab af translatører er kontraktansat og aflønnes som specialmedarbejdere efter samme lønskala som handelsattachéer. Denne lønskala omfatter 13 løntrin. Pr. 1.4. 1972 udgjorde bruttolønnen på 1. løntrin 42.900 kr. årligt + et særligt tillæg på 8.900 kr. årligt, som ydes efter 2 års ansættelse d.v.s. i alt 51.800 kr. årligt. På 13. løntrin udgjorde lønnen pr. 1.4. 1972 78.100 kr. årligt + et særligt tillæg på 11.100 kr. årligt, d.v.s. i alt 89.200 kr. årligt. Såfremt stillingerne som translatøversættere besættes med personer med translatøruddannelse, vil det være naturligt, at disse får samme lønvilkår, som udenrigsministeriets øvrige translatører. Besættes stillingerne med personer med anden uddannelse, må aflønningen formentlig ske i overensstemmelse med statens overenskomster med vedkommende faglige organisationer.

Såfremt det af bevillingsmæssige grunde ikke for tiden vil være muligt at foretage den personaleudvidelse i udenrigsministeriet, som oprettelsen af den af udvalget foreslåede oversættelsessektion kræver, må det anses for mest hensigtsmæssigt indtil videre at opretholde den hidtidige praksis. Det vil sige, at oversættelse af traktattekster, som udelukkende eller hovedsagelig henhører under udenrigsministeriets sagsområde, oversættes i dette ministerium, at traktattekster af speciel faglig karakter fortsat oversættes af fagministerierne, og at det i andre tilfælde beror på nærmere aftale, om oversættelse foretages af udenrigsministeriet eller vedkommende fagministerium. Udenrigsministeriet vil dog i alle tilfælde, hvor oversættelser foretages af fagministerierne, som hidtil yde bistand med oversættelsen af bestemmelser af almindelig traktatretlig karakter, f.eks. indlednings- og slutningsbestemmelser, bestemmelser om tiltrædelse, ikrafttrædelse, opsigelse, territorialanvendelse o. lign.

Hvis resultatet bliver, at den hidtidige oversættelsesordning må opretholdes indtil videre, ville det muligvis være hensigtsmæssigt som konsekvens af udvalgets drøftelser at udsende en cirkulærskrivelse til fagministerierne, i hvilken der med henvisning til ønsket om i videst muligt omfang at undgå forsinkelser med udfærdigelsen af bekendtgørelser i Lovtidende C og til hidtidig praksis angående udarbejdelse af oversættelser, anmodes om velvillig bistand til hurtigt oversættelse gennem passende planlægning af oversættelsesarbejdet m.v.

## 7.5. Skematisk udformede opfyldelsesbestemmelser

I det følgende gengives illustrationer af, hvordan inkorporeringsmetoden kan tænkes anvendt under forskellige forudsætninger, som nærmere beskrives i forbindelse med hvert enkelt eksempel. Der gives endvidere eksempler på bemyndigelser i love til omskrivning.

### 7.5.1. Inkorporering af bestemt traktat

*Almindelige forudsætninger:* Traktaten må foreligge færdigudarbejdet, f.eks. vedtaget af en international organisation eller undertegnet af Danmark. Den må være »selvtilstrækkelig«, jfr. ovenfor s. 45-48, herunder ikke indeholde krav om at staterne giver regler om straf for overtrædelse. (Er det sidste tilfældet, må straffen i alt fald fastsættes selvstændigt). I det

omfang den ikke er selvtilstrækkelig, må der, hvis inkorporeringsmetoden dog anvendes, ske en delvis omskrivning, jfr. model 4.

Det er en forudsætning, at der ikke foreligger behov for, at vedkommende stat forbeholder sig at fortolke eventuelle uklarheder i traktaten.

#### 1. model

*Forudsætninger:* Traktaten skal enten gælde universelt dvs. uden hensyn til, hvilke andre staters interesser der berøres, og dette fremgår af traktaten. (Eksempel: Den europæiske menneskerettighedskonvention og konventionen om internationale løvsørekøb). Eller den skal kun gælde over for andre kontraherende stater, hvilket tydeligt fremgår af dens formulering. Ingen (større) sandsynlighed for ophør eller for behov for indskrænkende anvendelse på grund af andre staters misligholdelse:

»§ 00. Bestemmelserne i traktaten (eventuelt i art. 00, stk. 00 i ...) af ... (dato for traktatens vedtagelse) om ... (emne), jfr. bekendtgørelse nr. 00 af 00 i Lovtidende C, gælder her i landet efter traktatens ikrafttræden.

*Stk. 2.* Tidspunktet for traktatens ikrafttræden bekendtgøres af ... ministeren.«

Kendes ikrafttrædelsestidspunktet, ændres stk. 1 således:

»... her i landet. Traktaten træder i kraft den ...«

og stk. 2 udgår.

#### 2. model.

*Forudsætninger:* Som for 1. model, 2. alternativ men skønt traktaten ikke kræver universel gyldighed, besluttet det at tildele den sådan gyldighed her i landet. (Eksempel: Loven om diplomatiske forbindelser). Det er skønnet hensigtsmæssigt at medtage traktaten som et bilag til loven:

»§ 00. Bestemmelserne i traktaten af ... om .... jfr. bilaget til loven, tillægges almindelig gyldighed her i landet ... osv. (som 1. model).«

#### 3. model

*Forudsætninger:* Det skønnes ikke hensigtsmæssigt at tildele traktaten som helhed eller en opregnet række artikler gyldighed i intern ret. Der kan foretages en funktionel inkorporering. (Eksempel: Loven om diplomatiske forbindelser):

»§ 00. For statsborgere fra lande, der har tiltrådt traktaten af ... osv., gælder de i traktaten fastsatte bestemmelser.«

eller

»§ 00. Personer og virksomheder, der er omfattet af traktaten af ... osv., har de rettigheder, der følger af traktaten.«

*Stk. 2.* (Evt. ikrafttrædelsesregel, jfr. 1. model)

#### 4. model

*Forudsætninger:* Det skønnes hensigtsmæssigt, at administrationen tildeles kompetence til at foretage en del af opfyldelsen i form af omskrivning, f.eks. fordi visse artikler ikke er selvtilstrækkelige eller til at udfærdige en udførelsesanordning:

»§ 00. (Som ovenstående modeller).

*Stk. 2.* ... ministeren fastsætter regler med henblik på opfyldelsen af traktatens art. 00. (Kræver artiklen visse handlinger belagt med straf, kan der fortsættes: »For overtrædelse af sådanne regler kan der fastsættes straf af (sanktion)«).

Eller (udførelsesanordning).

*Stk. 2.* ... ministeren kan om fornødent fastsætte nærmere regler med henblik på opfyldelsen.

*Stk.3.* (Evt. ikrafttrædelsesregel).«

#### 7.5.2. Inkorporering med henblik på opfyldelse af fremtidige traktater

##### 5. model

*Forudsætninger:* Det skønnes hensigtsmæssigt ud fra sammenhængen at lade opfyldelsen manifestere sig som en undtagelse fra den i øvrigt etablerede ordning.

»§ 00. § 00 fraviges i det omfang, traktatlige forpligtelser gør det nødvendigt.«

##### 6. model

*Forudsætninger:* Som for 5. model, men da kun en enkelt regel skal fraviges, kan denne opstilles som hovedregel, hvorefter der fortsættes:

»medmindre andet følger af traktatlige forpligtelser.«

##### 7. model

*Forudsætninger:* Det skønnes hensigtsmæssigt at lade traktaten fremtræde som en mere selvstændig norm og ikke blot som en korrek-

tion i forhold til en i øvrigt etableret retstilstand (Eksempel: statsbaneloven).

»§ 00. Bestemmelser i traktater om ... finder anvendelse her i landet.«

eller hvis derogation må antages at blive nødvendig, som ovenfor med tilføjelse, (som dog ikke kan anses for retligt nødvendigt):

»uanset om det vil medføre fravigelser fra denne lov« (eller: »fra lovgivningen i øvrigt«).

### 7.5.3. Bemyndigelse til omskrivning i anordning

#### 8. model

*Forudsætninger:* Det skønnes nødvendigt eller hensigtsmæssigt, at opfyldelsesreglerne formuleres i en kongelig eller ministeriel anordning, når traktaten til sin tid kendes, f.eks. fordi det forudses, at traktaten ikke vil være selvtilstrækkelig, eller det af andre grunde vil være vanskeligt at anvende den umiddelbart. Kræver den straffastsættelse, vil anordningsudfærdigelse i praksis være nødvendig.

Skulle det vise sig, at traktaten mod forvent-

ning egner sig til inkorporering, er der naturligvis intet til hinder for, at anordningen udformes med henblik herpå, jfr. modellerne 1 og

»§ 00. ... ministeren kan fastsætte regler med henblik på opfyldelse af traktater om ... (Evt.) *stk. 2.* For overtrædelse af regler, som udfærdiges i medfør af *stk. 1*, kan der i det omfang, opfyldelsen af traktater gør det nødvendigt, fastsættes straf af ... (sanktion).«

#### 9. model

*Forudsætninger:* Som for model 8, men det vil i visse tilfælde af sproglige, systematiske eller andre grunde kunne være fordelagtigt at markere, at traktatindgåelsen og opfyldelsen ikke er umiddelbart forbundet med hinanden. Dette kan gøres ved i loven at indføje et udtrykkeligt samtykke til traktatindgåelsen:

»§ 00. Regeringen kan indgå traktater om ...

*Stk. 2.* ... ministeren fastsætter regler med henblik på opfyldelsen af sådanne traktater, som er indgået i henhold til *stk. 1*.«

