

Udskriftsdato: onsdag den 17. juni 2026

VEJ nr 9313 af 19/06/2009 (Historisk)

VEJLEDNING VEDRØRENDE TRAKTATINDGÅELSE

Ministerium: Udenrigsministeriet

Journalnummer: Udenrigsministeriet, j. nr. 99.M.18.b.2.

Senere ændringer til forskriften

VEJ nr 9686 af 01/09/2014

VEJLEDNING VEDRØRENDE TRAKTATINDGÅELSE

Udenrigsministeriet 2009

FORORD TIL VEJLEDNING VEDRØRENDE TRAKTATINDGÅELSE

Denne vejledning er en ajourført forkortet udgave af Udenrigsministeriets traktatvejledning fra 1972, som senest blev revideret i 1984. Ligesom sin forgænger er den udarbejdet med henblik på at tilvejebringe ensartethed i Danmarks praksis ved indgåelse af traktater med fremmede lande.

Vejledningen gennemgår de forskellige faser i traktatindgåelsen, der tillige er belyst ved eksempler i bilagsdelen. Den tilstræber at besvare de spørgsmål af formel og juridisk karakter, som i almindelighed kan opstå i forbindelse med afslutning af traktater.

Tvivelsspørgsmål vedrørende traktatindgåelse, som ikke måtte være dækket af vejledningen, vil som hidtil kunne forelægges for Udenrigsministeriets Folkeretskontor.

Særlig med hensyn til den praktiske fremgangsmåde henvises til Udenrigsministeriets instruktion: Ekspedition af traktater, der udsendes samtidig med denne vejledning.

Vær venligst opmærksom på at de i vejledningen nævnte bilag skal downloades separat fra bilagsfortegnelsen på hjemmesiden. Klik her for at linke til bilagsfortegnelsen.

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. Almindelige bemærkninger

- Det folkeretlige grundlag
- Begrebsafgrænsning
- Traktatkompetence
- Diplomatiske overenskomster og forvaltningsoverenskomster

2. Traktaters udformning

- Ingen formkrav
- Betegnelser
- Traditionel overenskomstform
- Notevekslinger
- Sprog
- Alternering
- Originaleksemplarer, indbinding og forsegling

3. Traktaters tilblivelse

- I. Forhandlinger
 - Bilaterale forhandlinger
 - Multilaterale forhandlinger
 - Parafering eller bekræftelse i form af slutakt
- II. Undertegnelse

- Retsvirkning af undertegnelse
- Tidspunkt for undertegnelse
- Fuldmagt til undertegnelse
- Kongelig eller ministeriel fuldmagt
- Telegrafisk fuldmagt
- Situationen ved regeringsskifte, udskrivning af valg mv.

III. Ratifikation

- Almindelige bemærkninger
- Fremgangsmåden ved ratifikation
- Udveksling og deponering af ratifikationsinstrumenter

IV. Folketingets medvirken ved afslutning af traktater

- Grundlovens § 19. Almindelige bemærkninger
- Tidspunktet for Folketingets samtykke
- Formen for Folketingets samtykke
- Fremgangsmåden ved indhentelse af Folketingets samtykke
- Grundlovens § 20

V. Godkendelse

VI. Tiltrædelse

VII. Foreløbig anvendelse

VIII. Det Udenrigspolitiske Nævns funktion

IX. Orientering af Folketingets fagudvalg

4. Forbehold og indsigelser mod forbehold

- Definition
- Bilaterale traktater
- Multilaterale traktater
- Traktater mellem et begrænset antal lande
- Traktater som stifter en international organisation
- Andre multilaterale traktater
- Retsvirkning af forbehold
- Tidspunktet og formen for forbehold
- Dansk praksis
- Tidspunktet og formen for indsigelser
- Retsvirkning af indsigelser
- Tilbagetrækning af forbehold og indsigelser
- Fortolkende erklæringer (i modsætning til forbehold)

5. Forholdet til Færøerne og Grønland

I. Den folkeretlige problemstilling

- Hvornår er en traktat gyldig for Færøerne henholdsvis Grønland
- Den praktiske fremgangsmåde
- Bilaterale aftaler
- Multilaterale aftaler

- II. Den forfatningsretlige problemstilling
 - Rigsmyndighedernes indgåelse af traktater af betydning for Færøerne eller Grønland
 - De gældende danske regler
 - Særlig om aftaler berørt af fuldmagtsloven

III. Forbehold, ændring og opsigelse

6. Forholdet til EU

- Særlige EU-aspekter, hvor Danmark forhandler og indgår traktater
- Fællesskabets eksterne kompetence
- Generelt
- Blandede aftaler
- EU's eksterne kompetence
- Færøerne og Grønland
- Offentliggørelse

7. Offentliggørelse af traktater

- I. Bekendtgørelse i Lovtidende
 - Udenrigsministeriets traktatsamling og Lovtidende C
 - Formålet med bekendtgørelsen
 - Hvem foretager bekendtgørelsen?
 - Udenrigsministeriets traktatsektion
 - Retningslinier for udfærdigelse af bekendtgørelser
 - Rettidig bekendtgørelse
 - Oversættelse af traktattekster
- II. Kundgørelse på Færøerne og i Grønland
- III. Meddelelse til pressen og Udenrigsministeriets hjemmeside

8. Ændring af traktater

9. Opsigelse af traktater

10. Registrering af traktater i FN's sekretariat

11. Depositærer

1. ALMINDELIGE BEMÆRKNINGER

Det folkeretlige grundlag

De folkeretlige regler om traktaters indgåelse, anvendelse, fortolkning og ophør er kodificeret i konventionen om traktatretten («Law of Treaties»), som den 23. maj 1969 vedtoges på en konference i Wien. Denne konventions danske, engelske og franske tekst er gengivet som bilag 9. Konventionen er ratificeret af mere end halvdelen af FN's medlemsstater, herunder Danmark.

Begrebsafgrænsning

I traktatretskonventionen benyttes udtrykket ”traktat” som betegnelse for enhver mellemfolkelig overenskomst indgået i skriftlig form mellem stater og undergivet folkerettens regler, uanset om den består af et enkelt instrument eller to eller flere sammenhørende instrumenter, og uden hensyn til dens specielle betegnelse (konvention, protokol osv., se i øvrigt kapitel 2, Betegnelser).

I denne vejledning benyttes ordet traktat i samme betydning. Uanset at udtrykket således ikke umiddelbart omfatter overenskomster, som indgås med internationale organisationer, vil vejledningen dog også kunne anvendes med hensyn til sådanne overenskomster, medmindre andet fremgår af sammenhængen. En FN-konvention om traktater indgået mellem stater og internationale organisationer eller mellem disse indbyrdes vedtoges den 21. marts 1986, men er endnu ikke trådt i kraft.

Traktatkompetence

Det afhænger af de enkelte staters forfatning, hvem der er kompetent til at indgå traktater på statens vegne. I Danmark er kompetencen til at indgå og opsigte traktater ved grundlovens § 19 henlagt til kongen (»kongen« anvendes her i overensstemmelse med grundlovens terminologi konsekvent om statsoverhovedet), i visse tilfælde under forudsætning af Folketingets tilslutning. Kongen udøver sin kompetence under en ministers, sædvanligvis udenrigsministerens, ansvar og med hans kontrasignatur. Traktatkompetencen udøves dog ikke i alle tilfælde ved kongelig resolution. Det er almindeligt anerkendt i praksis, at mindre vigtige dispositioner kan træffes uden kongelig resolution alene på grundlag af den almindelige kompetence, der er forbundet med stillingen som udenrigsminister, f.eks. spørgsmål om samarbejde med udviklingslandene.

Diplomatiske overenskomster og forvaltningsoverenskomster

Flertallet af Danmarks traktater indgås i overensstemmelse med det foran anførte under udenrigstjenestens medvirken på udenrigsministerens eller på særlige ministres ansvar. Sådanne traktater betegnes som diplomatiske overenskomster (i modsætning til forvaltningsoverenskomster). I de senere år forekommer det imidlertid stedse hyppigere, at internationale aftaler af udpræget teknisk karakter indgås direkte mellem vedkommende ressortministre eller ressortmyndigheder i de forskellige lande uden udenrigstjenestens medvirken. Sådanne aftaler betegnes som forvaltningsoverenskomster (i modsætning til de diplomatiske overenskomster). Fremstillingen vil for så vidt angår de afsnit, der ikke specielt vedrører Udenrigsministeriets medvirken ved indgåelse af traktater, i et vist omfang kunne tjene som vejledning også for så vidt angår forvaltningsoverenskomster. Foranlediget af det voksende antal forvaltningsoverenskomster har statsministeren i en cirkulæreskrivelse af 20. januar 1977 anmodet ressortministerier, der overvejer at påbegynde forhandlinger med et andet land, om at underrette Udenrigsministeriet derom, før forhandlinger påbegyndes, med henblik på at give Udenrigsministeriet mulighed for at fremsætte sit syn herpå ud fra udenrigs- og markedspolitiske hensyn. Det anføres endvidere, at Udenrigsministeriet, hvis forhandlinger derefter optages, må have adgang til at fremkomme med bemærkninger til et dansk aftaleudkast eller til en dansk reaktion på et modtaget udkast, forinden modparten gøres bekendt med udkastet eller reaktionen.

I mangel af udtrykkelig hjemmel i lov, traktat eller i en fast praksis kan det undertiden være vanskeligt at drage grænsen mellem området for diplomatiske overenskomster og forvaltningsoverenskomster. I tvivlstilfælde må formodningen være for, at overenskomster med fremmede lande afsluttes på udenrigsministerens ansvar under udenrigstjenestens medvirken.

2. TRAKTATERS UDFORMNING

Ingen formkrav

Traktatindgåelse er ikke bundet til nogen bestemt form, og manglende efterlevelse af de nedenfor nævnte retningslinjer vil derfor ikke være af betydning for en traktats gyldighed.

Princippet om traktaters bindende kraft gælder i lige grad for alle gyldigt indgåede mellemfolkelige aftaler uden hensyn til deres form og betegnelse. Også en mundtligt indgået aftale er bindende, men af bevismæssige grunde kan det selvsagt være hensigtsmæssigt at sikre sig et skriftligt grundlag.

Det er stadig det mest almindelige, at en mellemfolkelig aftale - hvad enten der er tale om en aftale mellem to lande (bilateral) eller mellem flere lande (multilateral) - indgås i traditionel overenskomstform, dvs. i form af ét instrument bestående af en overskrift, en indledning (præambel), en række artikler af materielt indhold samt diverse afsluttende bestemmelser, og underskrives af repræsentanter for de deltagende lande, se nedenfor.

Det stadig voksende samkvem mellem landene har imidlertid bevirket, at et stigende antal bilaterale overenskomster af mere teknisk præget karakter indgås i mere simplificerede former, især som notevekslinger.

Betegnelser

Der benyttes mange forskellige betegnelser for mellemfolkelige overenskomster. Betegnelser som "pagt", "akt", "traktat" og »konvention« reserveres traditionelt for overenskomster af mere højtidelig og fundamental karakter. Betegnelsen "konvention" benyttes desuden hyppigt om multilaterale overenskomster, som tager sigte på kodifikation af gældende folkeretlige regler eller udformning af nye generelle regler. Udtryk som »overenskomst« og »aftale« er de hyppigst anvendte og kan anvendes om mellemfolkelige overenskomster af enhver art. Almindeligt forekommende betegnelser er endvidere »protokol«, »arrangement« o.l., der ofte benyttes om tiltag eller ændringer til tidligere overenskomster. Betegnelsen »noteveksling« indikerer som allerede nævnt, at en overenskomst består af to eller flere noter, der udveksles mellem parterne.

Uden for det egentlige traktatbegreb falder arrangementer af overvejende politisk indhold uden egentlige retlige forpligtelser, normalt betegnet "Memorandum of Understanding" (MoU, aftalememorandum). Imidlertid er indholdet og ikke betegnelsen afgørende for, hvorvidt et MoU kan få retlig bindende karakter som en traktat. Der bør derfor udvises særlig omhu ved udformningen af et MoU. Karakteristisk for et MoU er en konsekvent afvigende terminologi f.eks. "participants" i stedet for "parties"; "will" i stedet for "shall" etc., som understreger dets retligt uforpligtende karakter.

Traditionel overenskomstform

En traktat, som indgås i traditionel overenskomstform, består som nævnt sædvanligvis af en overskrift, en indledning, en række artikler af materielt indhold samt diverse afsluttende bestemmelser. Den kan indgås enten i statsoverhovedernes navn, hvilket dog kun sjældent forekommer, i staternes navn eller - mest almindeligt - i de enkelte regerings navn.

Overskriften indeholder normalt en kort angivelse af traktatens genstand og for så vidt angår bilaterale traktater og traktater mellem et mere begrænset antal lande tillige navnene på deltagerne eller en fællesbetegnelse for disse.

Indledningen (præamblen) skal ligeledes angive, hvem der er deltagere i traktaten. Desuden skal den beskrive emnet for, eventuelt formålet med traktaten, oftest mere udførligt end i overskriften. Ved dens udformning må det erindres, at den kan påberåbes ved fortolkningen af traktatens indhold (traktatretskonventionen art. 31, stk. 2).

Traktatens materielle indhold opdeles på den mest hensigtsmæssige måde i artikler, som nummeres. Specielt i traktater af juridisk og teknisk karakter anbefales det at definere vigtigere udtryk og begreber i en af de indledende artikler.

I traktater, hvis anvendelse og fortolkning kan tænkes at give anledning til tvister mellem parterne, bør det overvejes at medtage bestemmelser om sådanne tvisters bilæggelse ved f.eks. mægling, voldgift eller domstolsbehandling.

I en række afsluttende artikler bør en traktat indeholde bestemmelser om eventuel ratifikation og/eller tiltrædelse, ikrafttrædelse og varighed, samt efter omstændighederne om territorial anvendelse, ændring og opsigelse. Desuden vil det i multilaterale traktater normalt være hensigtsmæssigt at medtage en bestemmelse, der regulerer spørgsmålet om eventuel adgang til at tage forbehold.

Hvis en traktat indgås uden tidsbegrænsning, kan det være af særlig betydning at påse, at den forsynes med tilfredsstillende opsigelsesbestemmelser. I mangel af sådanne vil en traktat af ubegrænset varighed under normale omstændigheder ikke kunne bringes til ophør, medmindre parterne er enige herom, se kapitel 9

Som afslutning skal en traktat forsynes med sædvanlig slutformular, angivelse af tid og sted for undertegnelsen samt angivelse af antallet af originaleksemplarer og det eller de sprog, på hvilke disse er udfærdiget.

Der henvises til de i bilag 1 indeholdte traktatmønstre på dansk og engelsk.

Notevekslinger

En noteveksling kan bestå enten af personlige noter udvekslet mellem udenrigsministeren i det ene deltagerland og chefen for det andet deltagerlands diplomatiske repræsentation på stedet eller af verbalnoter udvekslet mellem udenrigsministeriet i det ene deltagerland og det andet deltagerlands diplomatiske repræsentation på stedet. Det overvejende antal notevekslinger finder sted i form af personlige noter, idet verbalnoteformen alene benyttes i sager af mere underordnet betydning og i øvrigt oftere anvendes til udveksling af oplysninger end til indgåelse af aftaler.

Den sædvanlige fremgangsmåde er, at den note, der udgør første led i notevekslingen, formulerer selve aftalen og afsluttes med forslag om, at denne note og modpartens svar skal udgøre en aftale mellem de to regeringer, medens den note, der udgør andet led, gengiver den første notes tekst og bekræfter, at de to noter tilsammen skal udgøre en aftale mellem de to landes regeringer, se bilag 2.

Sprog

I overensstemmelse med princippet om staternes ligeberettigelse affattes bilaterale traktater mellem Danmark og andre lande som hovedregel med originaltekst både på dansk (jf. tillige kapitel 5) og på det andet lands sprog, således at begge tekster har samme gyldighed. I tilfælde, hvor det andet lands sprog er særlig fremmedartet, er det dog almindeligt, at traktatteksten tillige eller udelukkende affattes på et af hovedsprogene. Desuden forekommer det, at traktater mellem Danmark og et land, hvis sprog er

engelsk eller fransk, affattes alene på det pågældende sprog. Hvor der er tale om traktater af større generel betydning, bør hovedreglen om affattelse på begge landes sprog dog iagttages i videst muligt omfang.

Multilaterale traktater affattes som regel på et eller flere af hovedsprogene, alt efter deltagerkredsens sammensætning og omfang. Er deltagerkredsen begrænset til få lande, kan det tænkes, at traktaten udfærdiges med originaltekster på samtlige deltagerlandes sprog. Traktater mellem de nordiske lande udfærdiges således næsten uden undtagelse på samtlige sprog.

For så vidt angår notevekslinger mellem Danmark og andre lande, hvis sprog er et af hovedsprogene, udfærdiges de enkelte noter sædvanligvis på dette sprog fra begge sider. Hvis modpartens sprog er mere fremmedartet, vil det bero på praksis eller særlig aftale i det enkelte tilfælde, om et af hovedsprogene benyttes, eller om hver af parterne udfærdiger deres noter på deres eget sprog. I forholdet mellem de nordiske lande benytter hvert af landene deres eget sprog ved notevekslinger.

Alternering

I bilaterale traktater anvendes der alternering med hensyn til placeringen af deltagerlandenes navne. Alterneringen gennemføres således:

I det eller de for Danmark bestemte originaleksemplarer anføres Danmark - såvel i den danske som i den udenlandske tekst - først i overskriften og i præambelen, medens det andet deltagerlands navn anføres først i det eller de for dette land bestemte originalekseksemplarer. Alterneringen gennemføres normalt også i bestemmelsen om de anvendte sprog.

I det eller de for Danmark bestemte originaleksemplarer placeres den danske underskrift først, dvs. til venstre eller øverst, medens modpartens underskrift anføres til højre eller nederst. I det eller de for det andet deltagerland bestemte originaleksemplarer anføres modpartens underskrift til venstre eller øverst; den danske til højre eller nederst.

Om alternering skal gennemføres med hensyn til en traktats materielle indhold, må afgøres efter skøn eller eventuelt ved aftale mellem parterne under hensyn til traktatens vigtighed.

I multilaterale traktater, herunder traktater mellem de nordiske lande, benyttes der ikke alternering. Deltagerlandenes navne anføres her i alfabetisk rækkefølge. Hvis et nordisk landsstyreområde i henhold til landsstyreordningen medunderskriver en nordisk aftale, nævnes landsstyreområdets navn umiddelbart efter navnet på det land, området er en del af.

I notevekslinger gennemføres alternering ved, at hvert land nævner sig selv først i sine egne noter.

Originaleksemplarer, indbinding og forsegling

Bilaterale traktater på kun ét sprog udfærdiges normalt med to originaleksemplarer, således at hvert deltagerland modtager et eksemplar.

Bilaterale traktater på to sprog udfærdiges normalt med to originaleksemplarer på hvert sprog, således at hvert deltagerland modtager et originaleksemplar af teksten på hvert af de benyttede sprog.

Det er sædvanligvis praksis, at originaleksemplarerne udfærdiges af udenrigsministeriet i det land, hvor undertegnelsen finder sted. Det forekommer dog ofte, at det andet deltagerland selv drager omsorg for udfærdigelsen af originaleksemplarer på sit eget sprog, især hvis dette er særlig fremmed for modparten.

Den mest almindelige fremgangsmåde ved Danmarks indgåelse af en bilateral aftale med f.eks. Amerikas Forenede Stater vil være, at der på dansk traktatpapir udfærdiges en dansk og en engelsk tekst med Danmark nævnt først og på amerikansk traktatpapir ligeledes en dansk og en engelsk tekst, men med Amerikas Forenede Stater nævnt først. Hver part beholder efter undertegnelsen de på partens eget traktatpapir udfærdigede eksemplarer. Det bør dog understreges, at praksis vedrørende traktatpapir, alternering og andre formalia som tidligere nævnt er uden betydning for vedkommende traktats gyldighed, hvorfor man fra dansk side vil kunne indtage en fleksibel holdning i disse spørgsmål.

Forud for undertegnelsen indbindes de originale traktattekster normalt i udenrigsministeriet i det land, hvor undertegnelsen finder sted. Når undertegnelse finder sted i København, finder indbindingen sted ved, at traktatteksterne, som indlægges i særlige hvide kartonomslag, gennemtrækkes med begge landes, eller i hvert fald dansk, bånd. Modparten forventes selv at medbringe bånd til dette formål. Ved undertegnelsen fæstnes båndene normalt med parternes segl under underskrifterne. Ved undertegnelse i Udenrigsministeriet benyttes fra dansk side i almindelighed Udenrigsministeriets segl. Ved undertegnelse i udlandet benytter den danske underskriver enten Udenrigsministeriets eller vedkommende danske repræsentations segl. Det er undertiden forekommet, at parterne er enedes om at undlade forsegling.

Multilaterale traktater udfærdiges normalt kun med ét originaleksemplar indeholdende traktatteksten på hvert af de benyttede sprog.

Ved indbindingen benyttes normalt kun depositarlandets bånd, og forsegling sker ofte kun med depositarlandets segl.

Efter undertegnelsen opbevares originaleksemplaret af depositaren, som tilstiller de øvrige deltagerlande bekræftede eksemplarer. I Danmark foretages en sådan bekræftelse af Udenrigsministeriets arkivchef efter anmodning.

Traktater mellem de nordiske lande udfærdiges normalt ligeledes kun i ét originaleksemplar indeholdende traktatteksten på samtlige sprog. Til originaleksemplaret føjes et særligt underskriftsblad, som indeholder ordene "Fors regering (på vedkommende lands sprog) samt underskrifter. Udenrigsministeriet vil kunne vejlede mht. retningslinjer for nordiske traktater.

Originaltekster og bekræftede eksemplarer af Danmarks traktater med fremmede lande skal overgives til opbevaring i Udenrigsministeriets Dokumentationskontor.

3. TRAKTATERS TILBLIVELSE

I. Forhandlinger

Bilaterale forhandlinger

Indgåelsen af en traktat vil i reglen blive forberedt ved forhandlinger mellem parterne.

Det er almindelig praksis, at bilaterale forhandlinger finder sted uden udveksling af forhandlingsfuldmagter. Forud for forhandlingernes optagelse underretter parterne hinanden om forhandlingsdelegationernes sammensætning. En sådan underretning vil sædvanligvis være tilstrækkelig dokumentation for deltagernes bemyndigelse til at føre forhandlinger.

Der er ikke krav om parafering af traktatudkastet, men forhandlingerne vil ofte blive afsluttet hermed, således at selve undertegnelsen udsættes til et senere tidspunkt.

Ved parafering (»initialling«) forstås en bekræftelse af, at den foreliggende tekst svarer til den tekst, som parterne er blevet enige om. Paraferinger er således ikke udtryk for samtykke til at være bundet af de vedtagne bestemmelser. Den sker ved, at formændene for forhandlingsdelegationerne forsyner hver side af traktatudkastet med deres initialer. Et paraferet eksemplar af traktatudkastet overgives til hver delegation.

Parafering anses normalt at kunne ske uden udveksling af fuldmagter som et sædvanligt led i forhandlingernes gennemførelse og som dækket af forhandlingsdelegationernes almindelige bemyndigelse til at føre forhandlingerne.

Multilaterale forhandlinger

Til deltagelse i multilaterale forhandlinger vil fuldmagt eller akkrediteringsskrivelse kun være nødvendig, såfremt krav herom fremsættes af det land, som indbyder til forhandlingerne, eller fremgår af forretningsordenen for den internationale organisation, under hvis auspicer forhandlingerne (konferencen) afholdes. I sådanne tilfælde vil det ofte være praktisk, at skrivelsen indeholder fuldmagt både til at forhandle og til at undertegne de aktstykker, som måtte blive resultatet af forhandlingerne, se bilag 3. Om fremgangsmåden ved udfærdigelse af en sådan fuldmagt henvises i øvrigt til afsnittet Fuldmagt til undertegnelse.

Parafering eller bekræftelse i form af slutakt

I andre tilfælde må en formløs underretning om forhandlingsdelegationernes sammensætning over for indbyderlandet eller vedkommende internationale organs sekretariat anses at udgøre tilstrækkelig bemyndigelse for delegationen til at deltage i forhandlingerne.

Også multilaterale forhandlinger vil oftest blive afsluttet med en bekræftelse af den vedtagne traktattekst. For så vidt angår multilaterale forhandlinger mellem ganske få lande vil bekræftelsen normalt ske ved en parafering af traktatudkastet på samme måde som foran beskrevet med hensyn til bilaterale traktater. Er der tale om forhandlinger mellem et større antal lande eller under en international organisations auspicer, sker bekræftelsen normalt ved, at traktatteksten inkorporeres i en slutakt (Final Act, Acte Final), som undertegnes af delegationsformændene.

En slutakt indeholder normalt en summarisk redegørelse for forhandlingernes eller konferencens forløb med angivelse af tid og sted for afholdelsen, en fortegnelse over deltagerne og en gengivelse af de aktstykker, som udgør resultatet af forhandlingerne eller konferencen.

Underskriften på en slutakt er lige så lidt som parafering af et traktatudkast udtryk for samtykke til at være bundet af den pågældende traktat. I tilfælde, hvor fuldmagt kræves til deltagelse i multilaterale forhandlinger, anses den tillige at omfatte underskrivelse af slutakten respektive sædvanlig parafering af traktatudkastet. Har fuldmagt ikke været påkrævet til deltagelse i forhandlingerne, anses undertegnelse af slutakt eller parafering ligeledes at kunne ske uden fuldmagt. En forhandlingsfuldmagt er gengivet i bilag 4.

II. Undertegnelse

Retsvirkning af undertegnelse

Nogle traktater, især bilaterale, indeholder en udtrykkelig bestemmelse om, at de bliver bindende for parterne ved undertegnelse alene, eventuelt således, at ikrafttrædelsen sker med virkning fra et senere tidspunkt. Andre indeholder bestemmelser om, at de skal ratificeres eller godkendes. I de sidstnævnte

tilfælde er den forudgående undertegnelse ikke i sig selv folkeretligt forpligtende. Atter andre traktater er således udformet, at det står deltagerne frit for at tage forbehold om ratifikation i forbindelse med undertegnelsen.

Der er delte meninger om, hvad der kræves for, at en stat kan anses som folkeretligt forpligtet af en traktat, hvis det ikke klart fremgår af traktatteksten, om ratifikation er nødvendig, eller om samtykke til påtagelse af den folkeretlige forpligtelse skal anses for givet umiddelbart ved undertegnelsen. Nogle lande er af den opfattelse, at ratifikation i sådanne tilfælde er påkrævet til den folkeretlige forpligtelses opståen. Andre mener, at denne forpligtelse i tvivlstilfælde opstår alene i kraft af undertegnelsen. Spørgsmålet er ikke løst ved traktatretskonventionen. Det traditionelle danske standpunkt er, at undertegnelsen er bindende, hvis et forbehold om ratifikation ikke fremgår af traktatteksten eller knyttes til underskriften. Det bør derfor påses, at en traktattekst indeholder et klart forbehold om ratifikation, godkendelse eller accept i det enkelte tilfælde i henhold til traktatens ikrafttrædelsesbestemmelse, hvis forpligtelsen ikke ønskes påtaget straks ved undertegnelsen.

Det følger af traktatretskonventionens art. 18, at stater, som med forbehold af ratifikation har undertegnet en traktat, eller som har ratificeret en endnu ikke ikrafttrådt traktat, har pligt til at afholde sig fra handlinger, der ville berøve traktaten dens formål og hensigt.

Tidspunkt for undertegnelse

Det forekommer, at såvel bilaterale som multilaterale traktater undertegnes som afslutning på forhandlingerne om traktatens indhold.

For så vidt angår bilaterale traktater og traktater indgået mellem ganske få stater vil fremgangsmåden dog ofte være, at forhandlingerne afsluttes med traktatudkastets parafering, jf. afsnittet Parafering eller bekræftelse i form af slutakt, medens undertegnelse af traktaten udsættes til et senere tidspunkt, som fastsættes ved aftale mellem parterne.

Med hensyn til traktater mellem et større antal stater og traktater, der vedtages under en international organisations auspicer, benyttes ofte den fremgangsmåde, at den vedtagne traktat åbnes for undertegnelse ved forhandlingernes afslutning, men med mulighed også for senere undertegnelse, eventuelt inden for et nærmere fastsat tidsrum.

Fuldmagt til undertegnelse

Som hovedregel er det nødvendigt, at den person, der skal undertegne en traktat, er udstyret med behørig fuldmagt, jf. Traktatretskonventionens art. 7.

Undtagelse fra denne hovedregel gælder dels for så vidt angår visse typer af traktater, dels for visse persongrupper.

Ifølge traktatretskonventionens art. 7, stk. 1 (b), er fuldmagt ikke nødvendig, hvis det fremgår af de pågældende staters praksis eller af andre omstændigheder, at det er deres hensigt at give afkald på fuldmagter. I praksis foretages således notevekslinger som altovervejende hovedregel uden udveksling af fuldmagter. Det er endvidere sædvanligt, at midlertidige, kortvarige overenskomster indgås uden fuldmagt. I øvrigt må det afgøres ud fra et skøn i det enkelte tilfælde, om det er forsvarligt at give afkald på fuldmagt, hvis spørgsmål herom rejses fra modpartens side. Det er almindelig dansk praksis at imødekomme krav om fuldmagt i alle tilfælde, hvor modparten ønsker det, og i det hele taget at udfærdige fuldmagt i alle tilfælde, hvor det ikke på forhånd er åbenbart, at fuldmagt ikke er påkrævet.

Ifølge traktatretskonventionens art. 7, stk. 2 (a), er fuldmagt ikke nødvendig, når statsoverhoveder, statsministre eller udenrigsministre undertegner en traktat. I dansk praksis er det antaget, at undertegningsfuldmagt heller ikke er nødvendig for andre ministre, som måtte varetage specielle dele af det udenrigsministerielle forretningsområde, jf. kapitel 1, Traktatkompetence. Også disse ministre anses for legitimeret til at undertegne traktater inden for deres respektive sagsområder alene i kraft af deres stillingsfuldmagt.

Såfremt en traktat, der har karakter af en diplomatisk overenskomst, jf. kapitel 1, Traktatkompetence, skal underskrives af en anden minister end de nævnte, gælder de almindelige regler om nødvendigheden af fuldmagt.

Kongelig eller ministeriel fuldmagt

Fuldmagt til undertegnelse af en traktat udfærdiges enten af kongen eller af udenrigsministeren.

Det er vanskeligt at opstille helt faste skillelinjer mellem de tilfælde, hvor kongelig fuldmagt bør benyttes, og de tilfælde, hvor udenrigsministeriel fuldmagt er tilstrækkelig.

I retlig henseende har det imidlertid ingen betydning, om den ene eller den anden form for fuldmagt benyttes.

Sammenfattende kan det siges, at nyere praksis desuden markant er gået i retning af at indskrænke benyttelsen af kgl. fuldmagter til fordel for den enklere fremgangsmåde, som benyttelsen af ministerielle fuldmagter indebærer.

Traktater, der undtagelsesvis indgås i statsoverhovedets navn, bør dog altid underskrives i henhold til kongelig fuldmagt, uanset hvem der skal underskrive.

Telegrafisk fuldmagt

Fuldmagt til at undertegne en under en international organisations auspicer vedtaget traktat udstedes i overensstemmelse med de bestemmelser, der måtte findes herom i organisationens eller den for den pågældende konference vedtagne forretningsorden. Disse vil i almindelighed gå ud på, at fuldmagt kan udstedes enten af statsoverhovedet, statsministeren eller udenrigsministeren. Eksempel på en ministeriel fuldmagt er gengivet i bilag 5.

Såvel en kongelig som en ministeriel fuldmagt vil, hvor omstændighederne gør det påkrævet, kunne meddeles den bemyndigede via telekommunikation (telex, fax, e-post). Det er med henblik på denne eventualitet, at traktatretskonventionen i art. 7 benytter ordet »dokument« og ikke ordet »instrument«. En sådan fuldmagt betragtes som foreløbig i den forstand, at sædvanlig kongelig eller ministeriel fuldmagt fremsendes så snart den foreligger.

Situationen ved regeringsskifte, udskrivning af valg mv.

En fuldmagt udstedt af udenrigsministeren kan ikke benyttes, hvis en ny regering i mellemtiden er tiltrådt. En kongelig fuldmagt, som er kontrasigneret før et regeringsskifte, kan dog benyttes, såfremt den nye minister har tiltrådt dette.

Hvis regeringen har fået et mistillidsvotum eller har begæret sin afsked, kan ministrene kun foretage sig, hvad der er nødvendigt til embedsforretningernes uforstyrrede førelse, jf. grundlovens § 15, stk. 2. Dette princip vil medføre, at den fungerende udenrigsminister normalt ikke bør udstede fuldmagter eller lade al-

lerede udstedte fuldmagter benytte, medmindre det drejer sig om undertegnelse af traktater af overvejende teknisk karakter eller om traktater, der har bred politisk opbakning.

Efter udskrivning af valg til Folketinget - uden samtidig indgivelse af afskedsbegæring - er regeringen ikke omfattet af den nævnte begrænsning i embedsførelsen; men også i denne situation er det dog sædvanligt at vise tilbageholdenhed med hensyn til påtagelse af internationale forpligtelser.

Spørgsmål om Danmarks undertegnelse af en traktat - med eller uden ratifikationsforbehold - vil eventuelt skulle drøftes i ministermøde. Opmærksomheden henledes på, at sager, som ønskes behandlet på ministermøde, skal anmeldes for Statsministeriet så tidligt som muligt og senest fredag før ordinært ministermøde om tirsdagen.

Der kan endvidere i visse tilfælde blive tale om orientering af Det Udenrigspolitiske Nævn, se afsnit VIII nedenfor.

Om de tilfælde, hvor undertegnelse eller ratifikation af en traktat kræver samtykke fra Folketinget, henvises til afsnittet Folketingets medvirken ved afslutning af traktater.

III. Ratifikation

Almindelige bemærkninger

Mange traktater, såvel bilaterale som multilaterale, indeholder bestemmelser om, at de først bliver bindende, når de efter at være undertegnet tillige er blevet ratificeret, dvs. bekræftet af de kompetente statsorganer, i Danmark kongen, eventuelt efter indhentelse af samtykke fra Folketinget. I sådanne tilfælde bliver en stat først folkeretligt forpligtet i henhold til en traktats bestemmelser, når ratifikation har fundet sted, jf. afsnittet Udveksling og deponering af ratifikationsinstrumenter.

Ratifikation forudsætter således, at den pågældende traktat er undertegnet af vedkommende stat, men selve undertegnelsen af traktaten er altså i disse tilfælde uden folkeretligt bindende virkning, jf. dog traktatrets konventionens art. 18 og afsnittet Retsvirkning af en undertegnelse. Den skaber en vis forventning om senere ratifikation, men pålægger ikke den undertegnende stat nogen pligt til at ratificere.

Begrundelsen for at opdele den proces, hvorved staterne bliver folkeretligt forpligtet i henhold til en traktat i to faser: undertegnelse og ratifikation, er ønsket om at give staterne tid til dels at vurdere omfanget og konsekvenserne af de forpligtelser, de er i færd med at påtage sig, dels at træffe de nødvendige foranstaltninger til traktatens gennemførelse i national ret. Der er dog principielt ikke noget til hinder for, at ratifikation finder sted umiddelbart efter undertegnelsen, hvis praktiske grunde taler derfor.

Under forhandlinger om en traktat, der for Danmarks vedkommende kan afsluttes bindende uden ratifikation, bør det af praktiske grunde principielt tilstræbes, at traktatteksten udformes således, at traktaten bliver bindende ved undertegnelsen.

Såfremt den anden part imidlertid lægger vægt på formel ratifikation, bør denne fremgangsmåde fastsættes for begge parter.

Hvis den anden part for sit vedkommende ønsker at forbeholde sig en særlig godkendelse fra sin regering, men ikke formel ratifikation, vil denne fremgangsmåde derimod kunne fastsættes alene for denne parts vedkommende.

Dette kan udtrykkes i en artikel af følgende ordlyd: »Denne overenskomst skal godkendes af den regering og træder i kraft for begge parter vedkommende så snart den regering ad diplomatisk vej har givet den danske regering meddelelse om sådan godkendelse.« »The present Agreement shall be approved by the Government and shall enter into force for both Parties as soon as the Government has notified the Danish Government through diplomatic channels of such approval.»

Såfremt en traktat indeholder en bestemmelse om, at den skal ratificeres, er det ikke nødvendigt at tage forbehold om ratifikation i forbindelse med selve undertegnelsen. Men det bør som tidligere nævnt fremgå af fuldmagten, at undertegnelsen sker med forbehold af ratifikation, accept, godkendelse m.v. i henhold til traktatens ikrafttrædelsesbestemmelser.

I andre tilfælde må der i givet fald tages udtrykkeligt forbehold om ratifikation, accept eller godkendelse m.v. i forbindelse med undertegnelsen, f.eks. ved tilføjelse af ordene: »Under forbehold af ratifikation, accept eller godkendelse«; (»Sauf ratification, acceptation ou approbation«; »Subject to ratification, acceptance or approval«).

Det bør under alle omstændigheder påses, at en traktattekst indeholder et klart forbehold om ratifikation, accept, godkendelse m.v., hvis forpligtelsen ikke ønskes påtaget straks ved undertegnelsen.

Fremgangsmåden ved ratifikation

Ifølge dansk praksis foretages ratifikation af traktater altid af kongen, eventuelt efter forud indhentet samtykke fra Folketinget, se afsnittet Fremgangsmåde ved indhentelse af Folketingets samtykke.

Fremgangsmåden er den samme ved godkendelse, accept m.v. bortset fra, at der ikke udfærdiges kongelig forestilling og ratifikationsinstrument.

Den formelle fremgangsmåde er følgende:

Der udfærdiges en kongelig forestilling fra udenrigsministeren med kopi til kabinetssekretæren. Forestillingen skal indeholde en ganske kort redegørelse for sagens forhistorie, traktatens indhold, ressortministeriernes stilling samt indstilling om, at kongen ratificerer traktaten, idet det i sagens anledning udfærdigede ratifikationsinstrument vedlægges, se bilag 7. Såfremt der skal tages forbehold eller afgives erklæringer i forbindelse med ratifikationen, skal dette anføres i forestillingen.

Ratifikationsinstrumentet udfærdiges (af Udenrigsministeriet) på dansk til brug over for de nordiske lande og i alle andre tilfælde på fransk. Det skrives med store bogstaver på særlige dobbeltark med rigsvåben og kongens fulde navn og titel. Teksten affattes som vist i bilag 7. Eventuelle territoriale forbehold for Færøerne og Grønland, som skal tages, anføres i ratifikationsinstrumentets tekst. Andre forbehold og særlige erklæringer, som skal afgives i forbindelse med ratifikationen, skal derimod ikke anføres i ratifikationsinstrumentet. I ratifikationsinstrumentet indlægges et eksemplar af traktatens tekst på det eller de originale sprog. Teksten kan enten være trykt eller skrevet på maskine. I tilfælde, hvor der foreligger en særlig bekræftet tekst, hvilket ofte er tilfældet med multilaterale traktater, bør denne benyttes.

Udveksling og deponering af ratifikationsinstrumenter

Ratifikationen finder for så vidt angår bilaterale overenskomster sted ved, at de to deltagende stater udveksler deres ratifikationsinstrumenter.

Udvekslingen sker på det sted, som er aftalt i traktaten, sædvanligvis i den stat, hvor undertegnelsen ikke fandt sted. Den foretages normalt mellem udenrigsministeren i den stat, hvor udvekslingen finder sted på den ene side, og chefen for det andet lands diplomatiske repræsentation på stedet på den anden side.

Med hensyn til multilaterale overenskomster finder ratifikationen sted ved, at deltagerlandene deponerer deres ratifikationsinstrumenter i depositarstatens udenrigsministerium, eller hvis det drejer sig om en traktat indgået under en international organisations auspicer, i vedkommende organisations sekretariat.

Der kræves ikke fuldmagt til at foretage deponering eller udveksling af ratifikationsinstrumenter.

I tilfælde af regeringsskifte gælder samme principper som anført for kongelig fuldmagters vedkommende, jf. afsnittet Situationen ved regeringsskifte, udskrivning af valg mv. Opmærksomheden henledes dog på muligheden af telebekræftelse af det foreliggende ratifikationsinstrument.

IV. Folketingets medvirken ved afslutning af traktater

Grundlovens § 19. Almindelige bemærkninger

Ifølge grundlovens § 19 er Folketingets samtykke nødvendigt til:

- 1) Indgåelse af traktater såvel som til andre handlinger, der indebærer en forøgelse eller indskrænkning af rigets område.
- 2) Indgåelse af traktatmæssige forpligtelser, til hvis opfyldelse Folketingets medvirken er nødvendig.
- 3) Indgåelse af traktatmæssige forpligtelser, som i øvrigt er af større betydning.

Om nødvendigheden af Folketingets samtykke til opsigelse af traktater henvises til kapitel 9.

Ad 1) Folketingets samtykke er nødvendigt til indgåelse af traktater, som indebærer en udvidelse eller indskrænkning af en hvilken som helst del af Danmarks Riges territorium. Det er endvidere nødvendigt ikke blot til traktater, som indebærer udvidelse, eller indskrænkning af territoriet i almindelighed, men også til sådanne traktater, som alene medfører en udvidelse eller indskrænkning af dansk højhedsret i en bestemt relation.

Ad 2) Folketingets samtykke er nødvendigt til indgåelse af traktater, til hvis interne gennemførelse der kræves lovgivningsforanstaltninger, eventuelt finansiel bevilling. Hvis en traktat alene tager sigte på rent folkeretlige forhold, der ikke griber ind i den nationale retsorden, f.eks. fastlæggelse af regler om bilæggelse af konflikter mellem stater, er Folketingets samtykke ikke nødvendigt af den her omhandlede grund, jf. i øvrigt det ad 3) anførte.

Det samme gælder, hvis den nationale retstilstand allerede er i overensstemmelse med traktatens krav. Den omstændighed, at der i sådanne tilfælde eventuelt kan blive tale om at begrænse lovgivningsmagtens fremtidige dispositionsfrihed, idet lovændringer afskæres, så længe traktaten gælder, medfører ikke i sig selv, at Folketingets samtykke er nødvendigt.

Folketingets samtykke er heller ikke påkrævet, hvis de nødvendige ændringer i den bestående retstilstand kan gennemføres administrativt, eller hvis der allerede i gældende lov er hjemmel for regeringen til at indgå traktater om det pågældende emne.

Når situationen derimod er den, at det ved en traktats udarbejdelse eller undertegnelse med ratifikationsforbehold står klart, at en lovændring er nødvendig til dens gennemførelse, følger det af grundlovens

§ 19, at Folketingets samtykke er nødvendigt til dens indgåelse. Det er dog ikke normalt, at regeringen først søger Folketingets samtykke til indgåelse af traktater (eller undertegnelse) for derefter at foreslå lovændringen. Undertiden fremsættes de to forslag samtidig, men ofte fremsættes der kun forslag til lovændringen. Det anføres da i bemærkningerne og ved forelæggelsen, at lovforslaget er foranlediget af traktaten og ønskes gennemført for at muliggøre dens indgåelse, og traktatens tekst gengives eventuelt som bilag til forslaget. Når lovforslaget derpå er vedtaget og stadfæstet, kræves der ikke længere Folketingets medvirken til traktatens opfyldelse, og indgåelse kan da ske uden Folketingets (udtrykkelige) samtykke. Man kan dog også opfatte forholdet således, at Folketinget stiltiende har meddelt sit samtykke ved at vedtage lovforslaget, og at forslag til lovændring og til samtykke i henhold til grundlovens § 19 er kombineret i en og samme akt. Om behovet for Folketingets samtykke til opsigelse af sådanne traktater henvises til kapitel 9.

I praksis er det nu normalt altid således, at nødvendige lovændringer gennemføres, inden traktaten indgås. Det påhviler de respektive ressortministerier, i givet fald Udenrigsministeriet som ressortministerium f.eks. med hensyn til udviklingsbistand, at drage omsorg for gennemførelse af de nødvendige lovændringer. I de fleste tilfælde sker denne omformning af de traktatmæssige forpligtelser til dansk ret derved, at de pågældende traktatbestemmelser omskrives til danske lovbestemmelser enten i form af ændringer til en allerede gældende lov eller i form af en ny lov. Det kan dog også forekomme, at en lov eller en anordning i medfør af en gældende hjemmel gør en traktats bestemmelser eller en del deraf umiddelbart anvendelige som dansk ret, jf. lov nr. 252 af 18. juni 1968 om diplomatiske forbindelser, ved hvilken en del af de i Wienerkonventionen om diplomatiske forbindelser af 18. april 1961 indeholdte bestemmelser sættes i kraft her i landet som lov.

Der forekommer som nævnt kun få tilfælde af den situation, som grundlovens § 19 umiddelbart tager sigte på, nemlig at det første led er traktatens folkeretligt bindende indgåelse med Folketingets samtykke, og at lovhjemmel til dens gennemførelse derefter søges tilvejebragt som et særskilt andet led.

Derimod er det en i praksis jævnligt forekommende situation, at Folketingets medvirken til en traktats opfyldelse må forudses at blive nødvendig i den form, at der i fremtiden må bevilges penge til et i traktaten bestemt formål. I nutidens internationale samarbejde påtager staterne sig hyppigt løbende finansielle forpligtelser i forbindelse med en given samarbejdsopgave enten i form af medlemsbidrag til en international organisation eller på anden måde. Den danske stats bidrag må bevilges på hvert års finanslov, og hertil er Folketingets medvirken til stadighed nødvendig. Samtykke til traktatens indgåelse er derfor nødvendigt efter § 19. Det samme gælder, hvis der er tale om en engangsudgift, der ikke allerede er bevilget. I sidstnævnte tilfælde er det dog tilstrækkeligt, at Folketingets finansudvalg tiltræder, at udgiften afholdes på forventet tillægsbevilling. Nogen senere medvirken fra Folketingets side til forpligtelsens opfyldelse er da ikke nødvendig, og samtykke til traktatens indgåelse er heller ikke nødvendigt. Principielt kan finansudvalgets samtykke ikke række ud over det pågældende finansår. Der er dog en vis praksis for at nøjes med finansudvalgets godkendelse, selv for så vidt angår længerevarende forpligtelser, hvis det drejer sig om mindre beløb, og denne praksis har støtte i en udtalelse i Forfatningskommissionens betænkning af 1953.

Hvis forholdet er det, at der på finansloven, eventuelt i henhold til særlig lov er bevilget et årligt rådighedsbeløb til nærmere bestemte internationale opgaver, kan regeringen forpligte sig over for fremmede stater inden for dette beløbs rammer uden at skulle have Folketingets medvirken til forpligtelsens opfyldelse.

Ad 3) Spørgsmålet om, hvorvidt en traktatmæssig forpligtelse er af ”større betydning” i grundlovens § 19’s forstand, må afgøres ud fra en konkret vurdering under hensyn til såvel forpligtelsens art som den inden- og udenrigspolitiske situation.

Tidspunktet for indhentelse af Folketingets samtykke

I forbindelse med internationale forhandlinger, som kan føre til multilaterale aftaler, hvor Folketingets samtykke skal indhentes, før de kan indgås, bør det Udenrigspolitiske Nævn eller Folketingets fagudvalg inddrages så tidligt, som det giver mening.

Når Folketingets samtykke til indgåelsen af en traktat er påkrævet i henhold til foranstående, vil den normale fremgangsmåde være at indhente samtykket efter traktatens undertegnelse, dvs. som et samtykke til Danmarks ratifikation. Drejer det sig om et tilfælde af tiltrædelse af en foreliggende traktat, må samtykket tage sigte på tiltrædelsen af den pågældende traktat. Hvis en traktat er således udformet, at den ikke skal ratificeres, men bliver folkeretligt bindende for Danmark allerede ved undertegnelsen, vil Folketingets samtykke selvsagt i givet fald være at indhente til undertegnelsen. Det kan også tænkes, at det med hensyn til en traktat af ganske særlig vigtighed kan være ønskeligt at indhente samtykke fra Folketinget forud for dens undertegnelse, selv om traktaten senere skal ratificeres. Samtykket må da udformes med henblik herpå; men i øvrigt er fremgangsmåden den samme som ved samtykke til ratifikation.

Formen for Folketingets samtykke

Meddelelsen af Folketingets samtykke til indgåelse af en traktat er ikke bundet til nogen bestemt form. Det kan meddeles i en hvilken som helst af de former, hvorunder Folketinget kan træffe beslutning, f.eks. ved vedtagelse af et lovforslag eller en folketingsbeslutning. Som nævnt i afsnittet Grundlovens § 19. Almindelige bemærkninger, kan samtykket også meddeles stiltiende ved vedtagelse af en lovændring.

Den hyppigst anvendte form er en simpel folketingsbeslutning. Forslag hertil fremsættes efter traktatens beskaffenhed af:

- udenrigsministeren;
- særlige ministre, der varetager specielle dele af det udenrigspolitiske forretningsområde;
- andre ministre inden for deres respektive forretningsområder.

Fremgangsmåden ved indhentelse af Folketingets samtykke

I det omfang indhentelse af Folketingets samtykke følger af grundlovens § 19, og der ikke er tale om et særskilt forslag til folketingsbeslutning om ratifikation, men om et stiltiende samtykke i forbindelse med gennemførelsen af den nødvendige lovgivning, bør det udtrykkeligt fremgå af bemærkningerne til lovforslaget, at der samtidig er tale om indhentelse af et ratifikationssamtykke. Det bør endvidere oplyses, om regeringen planlægger at tage eventuelle forbehold til traktaten og i givet fald at acceptere eller ikke acceptere eventuelle klageprocedurer eller andre internationale mekanismer, der måtte være hjemlet til statens overholdelse af traktaten. Endelig bør det af bemærkningerne fremgå, hvorledes den danske retstilstand i øvrigt lever op til traktatens krav.

I tilfælde, hvor Folketingets samtykke til indgåelse af en traktat i henhold til grundlovens § 19 indhentes ved et særskilt forslag til folketingsbeslutning om indgåelse, bør det af bemærkningerne til beslutningsforslaget fremgå, hvorledes den danske retstilstand lever op til traktatens krav, herunder hvorledes og efter hvilken tidsplan traktaten vil blive gennemført. Det bør også her oplyses, om regeringen planlægger

at tage eventuelle forbehold til traktaten og i givet fald at acceptere eller ikke acceptere eventuelle klageprocedurer eller andre internationale mekanismer, der måtte være hjemlet til sikring af statens overholdelse af traktaten.

Grundlovens § 20

En særlig gruppe traktater omhandles i grundlovens § 20, som vedrører overladelse ved lov i nærmere bestemt omfang af beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder, til mellemfolkelige myndigheder, der er oprettet ved gensidig overenskomst med andre stater til fremme af mellemfolkelig retsorden og samarbejde. Det samtykke fra Folketinget, som kræves efter § 19 til indgåelse af en traktat af den i § 20 nævnte karakter, vil kunne ligge forudsætningsvis i vedtagelsen af en lov i medfør af § 20, men kan dog - som i lov af 11. oktober 1972 om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber - også være udtrykkeligt nævnt i lovteksten.

V. Godkendelse

Indgåelse af en traktat ved godkendelse (”acceptance«, »approval«) i modsætning til ratifikation er en praksis, som navnlig har udviklet sig i tiden efter den anden verdenskrig for at simplificere traktatindgåelse for de stater, hvis forfatninger kræver en særlig fremgangsmåde fulgt ved ratifikation.

I folkeretlig henseende er de to fremgangsmåder af samme virkning og gyldighed.

For Danmarks vedkommende har sondringen ikke haft større praktisk betydning.

I de for så vidt angår multilaterale traktater hyppigt forekommende tilfælde, hvor der ifølge traktatteksten gives de deltagende lande frihed til at vælge mellem ratifikation på den ene side og en eller flere mere simplificerede tiltrædelsesformer på den anden side, har man hidtil fra dansk side fortrinsvis benyttet ratifikationsformen. Det bør imidlertid i det enkelte tilfælde overvejes, hvorvidt ratifikationsformen reelt er påkrævet.

Ratifikation af aftaler mellem de nordiske lande kan i de fleste tilfælde erstattes af godkendelse. Parterne underretter i så fald ved en verbalnote depositaren om, at aftalen er blevet godkendt (meddelelse om godkendelse).

I sager af mindre væsentlig betydning, hvor ministerresolution måtte anses for tilstrækkelig til påtagelse af den traktatretlige forpligtelse, forekommer det tilsvarende, at man fra dansk side benytter den enklere godkendelsesform bestående af et af udenrigsministeren undertegnet godkendelsesinstrument. Det drejer sig oftest om tilfælde, hvor der er tale om mindre væsentlige ændringer af tidligere indgæede traktater.

Opmærksomheden henledes på, at begrebet ratifikation som nævnt i kapitel 1 traditionelt er forbeholdt de tilfælde, hvor kongelig resolution udvirkes. Det bør altså ikke benyttes i tilfælde, hvor statsoverhovedets medvirken til indgåelsen af en traktat ikke anses for påkrævet.

For så vidt angår bilaterale traktater forekommer det som allerede nævnt i tilfælde, hvor ratifikation ikke anses for påkrævet fra nogen af siderne, at en af parterne eller begge dog ønsker at forbeholde sig en særlig godkendelse fra sin regering. Dette kan udtrykkes i traktatteksten som følger: »Denne overenskomst skal godkendes af den regering og træder i kraft for begge parter vedkommende, så snart den regering ad diplomatisk vej har givet den danske regering meddelelse om en sådan godkendelse.« »The Present Agreement shall be approved by the Government and shall enter into force for both parties, as soon as the Government has notified the Danish Government through

diplomatic channels of such approval. «, »Le présent Accord sera approuvé par le Gouvernement Et entrera en vigueur dès que ledit Gouvernement par la voie diplomatique aura notifié le Gouvernement danois de son approbation.»

I disse tilfælde er der selvsagt ikke behov for at udfærdige et særligt godkendelsesinstrument.

VI. Tiltrædelse

Udtrykket tiltrædelse (»accession«, »adherence«, »adhesion«) i modsætning til ratifikation benyttes i praksis om det forhold, at en stat afgiver erklæring om at ville være bundet af en traktat, som tidligere er indgået mellem to eller flere andre stater, være sig inden for eller uden for rammen af en international organisation. Traktater indgået inden for rammerne af en international organisation vil efter nyere praksis ofte stå åben i en vis periode for undertegnelse efterfulgt af ratifikation, godkendelse eller accept og for tiltrædelse efter undertegningsfristens udløb. Det forekommer imidlertid også, f.eks. inden for Den Internationale Arbejdsorganisation (ILO), at traktattekster vedtages af organisationens generalforsamling og derefter åbnes for ratifikation (eller tiltrædelse), således at vedtagelsen altså træder i stedet for undertegnelse.

Sondringen mellem ratifikation og tiltrædelse er således knyttet til sondringen mellem de oprindelig undertegnende stater og de stater, som senere beslutter sig for at blive deltagere i den pågældende traktat, idet ratifikation normalt forudsætter en forudgående undertegnelse, medens tiltrædelse forudsætter, at undertegnelse ikke har fundet sted på et tidligere tidspunkt.

I folkeretlig henseende er ratifikation og tiltrædelse af samme virkning og gyldighed.

I dansk praksis er fremgangsmåden ved tiltrædelse den samme som ved ratifikation, alene med den forskel, at det i sagens anledning udfærdigede instrument betegnes som tiltrædelsesinstrument, og at formuleringen af dette efter sagens natur i et vist omfang afviger fra formuleringen af et ratifikationsinstrument.

VII. Foreløbig anvendelse

Foreløbig anvendelse af traktater »Provisional application» er beskrevet i traktatkonventionens artikel 25. Da konventionen blev til, benyttedes muligheden kun sparsomt. I forbindelse med navnlig multilaterale traktater, der kræver et betydeligt antal ratifikationer for at træde i kraft, kan denne alternative løsning i afventen af selve ikrafttrædelsen bringe traktatens bestemmelser til at virke mellem parterne. Begrebet »anvendelse» præciserer, at traktaten ikke er trådt i kraft, men at dens bestemmelser foreløbig anvendes, enten ud fra traktatens egen ordlyd eller ved en aftale mellem parterne. I det første tilfælde følger forpligtelsen direkte af statens deltagelse i vedtagelsen af traktaten. Dette gælder dog ikke, såfremt traktatens foreløbige anvendelse er betinget af en tilkendegivelse herom fra den pågældende stat, eller der foreligger en mulighed for at fravælge foreløbig anvendelse, eller af at staten har undertegnet traktaten. I det andet tilfælde, hvor traktaten ikke indeholder nogen bestemmelse om foreløbig anvendelse, kan staten påtage sig forpligtelsen f. eks. ved at tilslutte sig en resolution herom. Foreløbig anvendelse ophører enten ved en i traktaten fastsat tidsbegrænsning eller ved at en deltagerstat meddeler, at den ikke agter at blive (endelig) deltager i traktaten.

I praksis benyttes muligheden for foreløbig anvendelse dog stadig ikke særlig hyppigt. Da også foreløbig anvendelse pålægger staten folkeretlige forpligtelser, vil en intern procedure, herunder parlamentarisk godkendelse ofte være nødvendig i samme omfang som ved ratifikation, hvilket udelukker en enklere og hurtigere proces. Danmarks tilslutning vil også her i givet fald være betinget af Folketingets medvirken

efter grundlovens § 19, stk. 1. Ofte benyttes i klausuler om foreløbig anvendelse en begrænsning, hvorved deltagerne ikke forpligtes ud over de rammer, deres interne ret sætter, f. eks. ”in accordance with their legal systems and to the extent practicable”. Dette medfører selvsagt en uens anvendelse af traktaten og kan blive meningsløst, hvor der f.eks. pålægges finansielle bidrag.

En særlig form for foreløbig anvendelse er en aftale mellem to eller flere stater om indbyrdes at ville anvende (dele af) en endnu ikke ikrafttrådt multilateral traktat, der ikke i sig selv indeholder nogen klausul om foreløbig anvendelse. En sådan aftale udgør imidlertid en selvstændig traktat mellem de pågældende stater, og rækkevidden af deres forpligtelser (og dermed evt. forfatningsretlige konsekvenser) må vurderes efter dens indhold.

VIII. Det Udenrigspolitiske Nævns funktion

Ifølge grundlovens § 19, stk. 3, skal regeringen rådføre sig med Det Udenrigspolitiske Nævn forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde. Ifølge lov nr. 54 af 5. marts 1954 om Det Udenrigspolitiske Nævn er det endvidere Nævnets opgave med regeringen at drøfte sager af betydning for landets udenrigspolitik og at modtage oplysninger fra regeringen om udenrigspolitiske forhold. Det følger heraf, at der også i forbindelse med traktatindgåelse efter omstændighederne kan være pligt for regeringen til at underrette og rådføre sig med Nævnet. Dette kan i sager af større betydning være påkrævet forud for optagelse af forhandling, på forhandlingernes forskellige stadier samt forud for eventuel undertegnelse og ratifikation af den færdigforhandlede traktattekst. Det er Udenrigsministeriets praksis at rådføre sig med Det Udenrigspolitiske Nævn forud for både vedtagelse på en international konference og senere undertegnelse (med ratifikationsforbehold) af en traktat, der skønnes at indeholde forpligtelser af større betydning.

Det Udenrigspolitiske Nævns funktion er alene af rådgivende karakter. Forelæggelse af en sag for Nævnet kan således ikke overflødig gøre indhentelse af samtykke fra Folketinget i tilfælde, hvor dette efter det under afsnittet Grundlovens § 19. Almindelige bemærkninger, anførte er påkrævet.

IX. Orientering af Folketingets fagudvalg

Forud for vedtagelse og undertegnelse af traktater (forvaltningsoverenskomster), som skønnes at indeholde forpligtelser af større fagpolitisk betydning, bør fagministerierne give en orientering til vedkommende fagudvalg under Folketinget.

I forbindelse med internationale forhandlinger, som kan føre til multilaterale aftaler, hvor Folketingets samtykke skal indhentes, før de kan indgås, bør det Udenrigspolitiske Nævn eller Folketingets fagudvalg inddrages så tidligt, som det giver mening.

Det brede informationsbehov kan dækkes ved, at vedkommende minister med det enkelte fagudvalg en gang om året aftaler at sætte en generel orientering om det internationale arbejde og kommende aftaler på udvalgets dagsorden eller ved, at den pågældende minister giver udvalget en skriftlig orientering.

Derudover bør det enkelte fagudvalg, hvis det skønnes, at udvalget bør orienteres om verserende forhandlinger om en multilateral aftale, inddrages på et så tidligt stadium, at de synspunkter, som måtte blive fremført, kan overvejes inden førelsen af de internationale forhandlinger. Således bør en første orientering overvejes allerede på tidspunktet for indkaldelsen af den første diplomatkonference eller ved de første forhandlinger om det substantielle indhold af de påtænkte aftaler.

Orienteringen af fagudvalgene bør efter de enkelte ministeriers vurdering ske under hensyntagen til de forskelligheder, som kendetegner de enkelte, såvel som den praksis, der har udviklet sig generelt med hensyn til orientering af berørte udvalg om fagpolitiske spørgsmål.

Det bemærkes, at retningslinjerne ikke tager sigte på multilaterale aftaler, som er omfattet af EU-proceduren.

4. FORBEHOLD OG INDSIGELSER MOD FORBEHOLD

Definition

Et forbehold defineres i traktatretskonventionens art. 2, stk. 1 (d), som en ensidig erklæring, uanset formulering og betegnelse, fremsat af en stat i forbindelse med undertegnelse, ratifikation, accept, godkendelse eller tiltrædelse af en traktat i den hensigt at udelukke eller ændre retsvirkningerne af visse af traktatens bestemmelser i relation til den pågældende stat.

Bilaterale traktater

Principielt kan spørgsmålet om retten til at tage forbehold og retsvirkningerne heraf opstå med hensyn til såvel bilaterale som multilaterale traktater. Efter sagens natur vil der imidlertid kun i undtagelsestilfælde blive tale om at tage forbehold over for en bilateral traktat, idet de pågældende problemer oftest mere praktisk vil kunne løses under forhandlingerne om en sådan traktats indhold.

Et forbehold, som tages i forbindelse med tiltrædelsen af en bilateral traktat, bevirker, at tiltrædelsen kun får retsvirkning, såfremt den anden part udtrykkeligt eller stiltiende godkender forbeholdet.

Multilaterale traktater

Ifølge traktatretskonventionens art. 19 kan en stat ved sin undertegnelse eller ratifikation m.v. af en multilateral traktat fremsætte et forbehold, medmindre enten a) traktaten forbyder det pågældende forbehold, eller b) traktaten foreskriver, at kun nærmere bestemte forbehold, der ikke omfatter det pågældende forbehold, kan tages, eller c) forbeholdet er uforeneligt med traktatens hensigt og formål.

Traktater mellem et begrænset antal lande

Kravet om udtrykkelig eller stiltiende godkendelse af et forbehold fra samtlige øvrige traktatdeltagere er dog opretholdt ved traktatretskonventionens art. 20, stk. 2, for så vidt angår traktater, som er indgået mellem et begrænset antal stater, hvis det fremgår af traktatens hensigt og formål, at anvendelse af traktaten i dens helhed er en væsentlig betingelse for hver enkelt deltagers samtykke til at være bundet af traktaten. Det må påregnes, at denne bestemmelse i praksis vil blive fortolket således, at samtlige traktatdeltageres godkendelse i alle tilfælde vil være en betingelse for, at en tiltrædelse med forbehold til en traktat mellem et begrænset antal deltagere kan få retsvirkning.

Traktater som stifter en international organisation

Når der er tale om en traktat, som er et stiftelsesdokument for en international organisation, kræver et forbehold ifølge traktatretskonventionens art. 20, stk. 3, godkendelse fra organisationens kompetente organ, medmindre traktaten selv bestemmer andet.

Andre multilaterale traktater

Med hensyn til andre multilaterale traktater får en tiltrædelse med forbehold retsvirkning som sådan, så snart blot én af de øvrige traktatdeltagere (i praksis ofte stiltiende, jf. traktatretskonventionens art. 20, stk. 5) har godkendt forbeholdet (se art. 20, stk. 4 (c)), dog kun i forhold til denne stat. Som det fremgår af art. 20, stk. 4 (b), jf. nedenfor, forhindrer en eventuel indsigelse imidlertid som hovedregel ikke i sig selv, at traktaten i øvrigt træder i kraft mellem vedkommende parter.

Retsvirkning af forbehold

I forholdet mellem den stat, der tager forbehold, og en stat, der godkender forbeholdet udtrykkeligt eller stiltiende, er retsvirkningen af forbeholdet den, at de af traktatens bestemmelser, som forbeholdet vedrører, ændres i overensstemmelse med dets indhold, se traktatretskonventionens art. 21, medmindre forbeholdet ipso facto er ugyldigt, jf. nedenfor.

Tidspunktet og formen for forbehold

Forbehold kan som allerede nævnt tages i forbindelse med undertegnelsen, ratifikationen, godkendelsen eller tiltrædelsen af en traktat, men antages ikke med retsvirkning at kunne tages på et senere tidspunkt.

Ifølge traktatretskonventionens art. 23 skal forbehold fremsættes i skriftlig form.

Såfremt der tages forbehold i forbindelse med undertegnelsen af en traktat, må forbeholdet enten påføres i forbindelse med undertegnelsen af traktatens originaltekst eller eventuelt optages i en særlig undertegningsprotokol. Det vil ikke være tilstrækkeligt, at forbeholdets indhold fremgår af undertegningsfuldmagten.

Såfremt der tages forbehold ved undertegnelsen af en traktat, som senere skal ratificeres, skal forbeholdet for at få retsvirkning gentages i forbindelse med ratifikationen. I modsat fald vil det blive betragtet som bortfaldet.

Dansk praksis

Ifølge dansk praksis tages forbehold først i forbindelse med ratifikationen, godkendelsen eller accepten. Territoriale forbehold vedrørende Færøerne og Grønland anføres altid i selve teksten til det ratifikationsinstrument, der skal deponeres, se kapitel 3, Fremgangsmåde ved ratifikation og bilag 7. Andre forbehold anføres i en separat ledsagende erklæring.

Tidspunktet og formen for indsigelser

Indsigelser mod forbehold fremsættes sædvanligvis over for depositaren og skal ligeledes være i skriftlig form.

Det følger af traktatretskonventionens art. 20, stk. 5, om stiltiende godkendelse af forbehold, at indsigelse mod et forbehold skal fremsættes senest 12 måneder efter, at den stat, der vil gøre indsigelse, er blevet gjort bekendt med forbeholdet, eller efter, at denne stat selv har givet sit samtykke til at være bundet af traktaten, alt efter hvilket tidspunkt der er det seneste.

Retsvirkning af indsigelser

I forholdet mellem den stat, der tager forbehold, og en stat, som gør indsigelse mod forbeholdet, er retsvirkningen i henhold til traktatretskonventionens art. 21, stk. 3, den, at de traktatbestemmelser, som forbeholdet vedrører, ikke finder anvendelse i forholdet mellem de to stater. En indsigelse bevirker derimod ikke i sig selv, at traktatens øvrige bestemmelser heller ikke træder i kraft mellem de to stater. For at opnå denne virkning må den stat, der gør indsigelse, udtrykkeligt erklære, at den ikke ønsker, at traktaten skal træde i kraft mellem sig og den forbeholdstagende stat, jf. art. 20, stk. 4 (b). Indsigelse kan rejses mod ethvert forbehold, som ikke er udtrykkeligt eller forudsætningsvis tilladt i traktaten.

Som udgangspunkt er der således ingen forskel i retsvirkningerne mellem at rejse indsigelse mod et forbehold eller at undlade at reagere. En indsigelse har således mere politisk end juridisk karakter og vil kunne virke som en pression, der måske dels kan bevæge den stat, der har taget forbehold, til senere at trække forbeholdet tilbage, dels kan bidrage til at få andre stater til at afstå fra at tage lignende forbehold.

Et særligt tilfælde udgøres af indsigelser mod forbehold til menneskerettighedskonventioner, hvor forbeholdet klart er i strid med konventionens hensigt og formål. Danmark, de øvrige nordiske lande og en række andre europæiske lande følger en entydig og konsekvent praksis, hvorefter der gøres indsigelser mod sådanne forbehold, der strider mod konventionens hensigt og formål. I sådanne tilfælde er forbeholdet i sig selv ugyldigt og uden retsvirkning, jf. traktatretskonventionens art. 19 (c), hvorfor det antages, at den reserverende stats tiltrædelse til konventionen står i sin helhed, mens forbeholdet bortfalder, hvilket har som følge, at konventionen i sin helhed finder anvendelse mellem Danmark og den reserverende stat. Et mere teoretisk spørgsmål er, hvorvidt den reserverende stats samtykke til at være bundet af konventionen således kan adskilles fra forbeholdet. Hertil er blot at sige, at forbehold, der åbenlyst er i strid med konventionens hensigt og formål, som nævnt er uden retsvirkning, og den reserverende stat må have været bevidst herom ved afgivelsen af sit samtykke til at være bundet.

Det kan gøres gældende, at en indsigelse mod denne type forbehold strengt taget er unødvendig, eftersom forbeholdet i sig selv er ugyldigt. Fra dansk side vælges imidlertid alligevel at gøre indsigelse primært for at bringe offentlig opmærksomhed om den danske retsopfattelse.

I EU og Europarådet er der praksis for konsultationer mellem medlemsstaterne om betimeligheden af at gøre indsigelse over for tredjestaters forbehold.

Tilbagetrækning af forbehold og indsigelser

Såvel forbehold som indsigelser mod forbehold kan til enhver tid trækkes tilbage. Også tilbagetrækningen skal ske i skriftlig form.

Udtrykkelig godkendelse af forbehold er ikke hidtil forekommet i Udenrigsministeriets praksis.

Det vil fremgå af det foran anførte, specielt om stiltiende godkendelse af forbehold, at andre landes forbehold til traktater, som Danmark enten allerede har indgået eller agter at indgå, bør gøres til genstand for nøje undersøgelse med henblik på at fastslå, om indsigelse bør gøres fra dansk side, og om indsigelsen i givet fald bør ledsages af en erklæring om, at Danmark ikke ønsker, at traktaten skal træde i kraft i forhold til vedkommende land.

Fortolkende erklæringer (i modsætning til forbehold)

Det følger af definitionen af et forbehold i traktatretskonventionens art. 2 (d), at en erklæring, som afgives i forbindelse med tiltrædelsen af en traktat, og som alene har til hensigt at fastlægge en bestemt fortolkning af en eller flere af traktatens bestemmelser, uden at udelukke eller ændre disses retsvirkning, ikke kan betragtes som et forbehold med de deraf følgende retsvirkninger. Det kan dog i de konkrete tilfælde undertiden være vanskeligt med sikkerhed at fastslå, om en tilkendegivelse fra en traktatdeltagers side skal henføres til kategorien: forbehold, eller til kategorien: fortolkende erklæringer.

5. FORHOLDET TIL FÆRØERNE OG GRØNLAND

I. Den folkeretlige problemstilling

Efter folkerettens almindelige grundsætninger, jf. traktatretskonventionens art. 29, er en traktat bindende for hver enkelt deltagerstat med hensyn til hele dennes territorium, medmindre andet fremgår af traktaten eller er fastslået på anden måde. Dette princip gælder uanset den forfatningsretlige særstilling, som visse dele af en stats territorium måtte indtage; men undtagelse fra princippet kan som nævnt gælde, når der i traktaten er hjemmel til en begrænset territorial anvendelse. En sådan undtagelse kan komme til udtryk på forskellig vis. Dels kan det af teksten fremgå udtrykkeligt, at traktaten kun gælder for nærmere angivne geografiske områder, dels kan traktatens materielle indhold være et sådant, at den faktisk ikke kan finde anvendelse på visse dele af territoriet, idet den vedrører genstande eller forhold, der ikke forekommer disse steder.

Hvornår er en traktat gyldig for Færøerne henholdsvis Grønland?

Som udgangspunkt må det antages, at hvor intet andet fremgår, vil alle dele af det danske rige være omfattet af traktaten. Spørgsmålet om høring af hjemmestyremyndighederne behandles nedenfor under II.

Med hensyn til visse traktater opstår problemet om deres anvendelse i de forskellige dele af riget dog ikke. Det drejer sig om sådanne traktater, som ikke kræver danske gennemførelsesforanstaltninger med territorial tilknytning, f.eks. traktater om fremgangsmåden ved fredelig bilæggelse af internationale konflikter (voldgift, forligsbehandling osv.) eller traktater om udviklingsbistand til fremmede lande, idet der her kun kræves fornøden finansiel bevilling samt visse administrative foranstaltninger af centrale regeringsorganer.

Når særlige gennemførelsesforanstaltninger med territorial tilknytning kræves, opstår der et særligt problem om forholdet til de enkelte rigsdele. Løsningen af dette problem kan bero på de nærmere omstændigheder, først og fremmest traktatens eget indhold. Forskellige grupper af tilfælde kan her udskilles:

1) Om en række traktater gælder, at det af deres ordlyd udtrykkeligt fremgår, at de finder anvendelse på Færøerne og/eller Grønland, således at tvivl om det territoriale anvendelsesområde ikke opstår. Andre traktater beskriver deres anvendelsesområde på en sådan - mindre direkte - måde, at der heller ikke her kan være tvivl om, at de for Danmarks vedkommende omfatter Færøerne og Grønland. Dette gælder f.eks. i tilfælde, hvor en traktat angives at finde anvendelse på "Kongeriget Danmark", "alle danske statsborgere«, »de kontraherende parters territorier", "skibe indregistreret i de kontraherende lande« o.l. I EU-sammenhæng er der eksempelvis en fast bestemmelse i de såkaldte associeringsaftaler. Af denne bestemmelse fremgår det, at aftalen kun gælder for de områder, hvor EF-traktaten finder anvendelse, dvs. at Færøerne og Grønland ikke omfattes af aftalen som følge af, at Færøerne og Grønland ikke er medlemmer af EU. En række nordiske traktater er udformet således, at der efter indgåelsen udtrykkeligt

er hjemlet en adgang for Færøerne og Grønland (samt Ålandsøerne) til at tilslutte sig traktaten, jf. nedenfor om den praktiske fremgangsmåde.

2) Omvendt er nogle traktater efter deres materielle indhold begrænset til at angå andre dele af riget end Færøerne og Grønland. Eksempler herpå er traktater indeholdende grænseovergangsbestemmelser, regler for sejlads eller fiskeri i bestemte farvande m.v. Andre traktater indeholder i deres tekst en bestemmelse om, at de ikke finder anvendelse på Færøerne og/eller Grønland. Dette gælder f.eks. de fleste overenskomster til undgåelse af dobbeltbeskatning. Endvidere kan visse traktater efter deres emne være Færøerne og/eller Grønland uvedkommende, f.eks. traktater vedrørende jernbanebefordring.

Inden for disse områder kan tvivlsspørgsmål om traktaternes territoriale udstrækning selvsagt ikke opstå. Skal traktaten gælde for Færøerne eller Grønland, forelægges den for de respektive hjemmestyremyndigheder, jf. nedenfor under II.

3) For flertallet af traktaters vedkommende giver teksten imidlertid ingen faste holdepunkter for umiddelbart at fastslå traktaternes territoriale anvendelsesområde. I overensstemmelse med det princip, der som ovenfor nævnt nu må anses som almindeligt gældende folkeret, har det traditionelt været den danske regerings standpunkt, at sådanne traktater gælder for alle dele af riget, medmindre det modsatte fremgår af deres indhold, jf. traktatretskonventionens art. 29. I det omfang man ønsker, at traktaten, evt. indtil videre, ikke skal gælde for Færøerne, henholdsvis Grønland, bliver der ved ratifikationen afgivet erklæring herom, jf. nedenfor om den praktiske fremgangsmåde.

Den praktiske fremgangsmåde

Omhandler en traktat et emne, der ikke giver anledning til gennemførelsesforanstaltninger med territorial tilknytning, og den ikke af andre grunde har særlig interesse for Færøerne og Grønland, er der som tidligere nævnt intet problem.

Forhandlinger og indgåelse vil da kunne ske uden hensyntagen til disse dele af riget. Det samme gælder, hvis traktaten alene har territorial tilknytning til Danmark.

Vedrører traktaten et emne, der er af særlig betydning for en af de pågældende rigsdele eller dem begge, må den danske ressortmyndighed kontakte den (de) pågældende landsstyre(r) med henblik på inddragelse, og sagens behandling bør gennem alle stadier ske i tæt kontakt mellem de pågældende ressortmyndigheder og vedkommende landsstyre, jf. tillige om fuldmagtslovgivningen, og om Rigsmyndighedernes indgåelse af traktater af betydning for Færøerne eller Grønland under afsnit II.

I forhold til traktater, der berører Færøerne og Grønland må der sondres mellem på den ene side bilaterale traktater og traktater mellem mindre grupper af stater, f.eks. de nordiske lande eller Europarådets medlemslande, og på den anden side de multilaterale traktater, der afsluttes under FN eller andre verdensomspændende internationale organisationer.

1) Med hensyn til bilaterale traktater og traktater mellem et begrænset antal lande bør man allerede under forhandlingerne om traktatteksten forud for undertegnelsen søge forholdet til Færøerne og Grønland klarlagt. Vedrører traktaten et emne, der i og for sig er fælles for alle dele af riget, men hvis interne regulering beror på lovgivning, som ikke er fælles, herunder specielt emner, der er særanliggende/hjemmestyreanliggende, må der fra de kompetente myndigheder indhentes udtalelse om, hvorvidt det er ønskeligt, at traktaten kommer til at gælde for Færøerne og Grønland. Er svaret bekræftende, vil traktattekstens udformning kunne ske, uden at særbestemmelser om de enkelte rigsdele optages. Hvis svaret derimod er negativt, eller hvis det ikke fremkommer rettidigt, vil det under forhandlingerne om

traktatteksten være nødvendigt at få den eller de andre parter til at acceptere, at traktaten ikke skal gælde for Færøerne og/eller Grønland eller først skal gælde for disse dele af riget, når særlig erklæring herom afgives af den danske regering.

Af praktiske grunde bør problemet i formel henseende helst søges løst på en sådan måde, at en senere udvidelse af traktaten til også at gælde for Færøerne og/eller Grønland i givet fald kan ske ved ensidig akt fra dansk side, altså således at en formel ændring af traktaten ikke er nødvendig.

Traktater mellem de nordiske lande indeholder efter nyere praksis hyppigt en særlig bestemmelse, hvorefter Færøerne og Grønland (samt Ålandsøerne) ikke umiddelbart er omfattet af traktaten, men har mulighed for at tilslutte sig denne. Udenrigsministeriet notificerer i givet fald de øvrige traktatparter om tilslutningen til traktaten.

2) Med hensyn til multilaterale traktater er forholdet vanskeligere. Et forbehold ved indgåelsen af den folkeretlige forpligtelse, dvs. normalt ratifikationen, om at den pågældende traktat ikke skal gælde for Færøerne og/eller Grønland, kan ikke uden videre antages at løse problemet i alle tilfælde. Bl.a. må den mulighed forudses, at et forbehold kan mødes med indsigelser fra andre landes side, eventuelt med den virkning, at den pågældende traktat ikke træder i kraft i forholdet mellem Danmark og de stater, der gør indsigelse, jf. traktatrets konventionens art. 20 og 21 og kapitel 4, Retsvirkning af indsigelser. I visse tilfælde kan det endvidere fremgå af en traktattekst, at forbehold ikke kan tages eller kun kan tages med hensyn til nærmere angivne bestemmelser i traktaten.

Udenrigsministeriet, henholdsvis vedkommende ressortministerium, bør derfor som almindelig regel inden ratifikationen eller - såfremt ratifikation ikke kræves til den folkeretlige forpligtelses indtræden - inden undertegnelsen sikre sig, at traktaten – under hensyn til dens indhold - kan gennemføres på Færøerne og i Grønland. Lader dette sig ikke gøre på grund af den bestående retstilstand, eller fordi vedkommende hjemmestyre ikke ønsker at gennemføre de nødvendige foranstaltninger inden for sit kompetenceområde, og er det ikke muligt eller politisk ønskeligt, at der tages forbehold eller afgives erklæring om den pågældende traktats ikke-anvendelse på Færøerne og Grønland, burde ratifikationen ud fra en folkeretlig vurdering i princippet stilles i bero. I praksis er der dog ofte i forbindelse med ratifikation afgivet erklæring om (foreløbig) ikke-anvendelse, uden at dette i noget tilfælde har mødt indsigelse fra andre traktatparter.

3) Et særligt problem udgøres af EU-aftaler med tredjelande.

Bilaterale aftaler

”Rene” EU-aftaler med tredjelande (hvor medlemsstaterne ikke er selvstændige parter) omfatter som udgangspunkt ikke Færøerne og Grønland. Når Fællesskabet indgår aftaler på områder, der er underlagt dets kompetence, forpligtes kun Fællesskabet. Følgelig er Færøerne og Grønland ikke omfattet heraf. Når Unionen indgår aftaler, binder en sådan aftale EU-medlemsstaterne (og Unionens institutioner). Eftersom Færøerne og Grønland ikke er medlemmer af EU, er de ikke omfattet af de aftaler, som Unionen uden medlemsstaternes selvstændige deltagelse indgår med tredjelande.

”Blandede aftaler” med tredjelande er kendetegnet ved at være indgået mellem Fællesskabet og de enkelte medlemsstater på den ene side og et givent tredjeland på den anden side. Danmark er således part i aftalen, og det er derfor relevant at afklare, om aftalen indeholder elementer, der for Danmarks vedkommende tillige omfatter Færøerne og/eller Grønland.

Der kan være taget stilling til det territoriale omfang af aftalen på europæisk side ved en territorialbestemmelse. Det er således gennemgående, at associeringsaftaler indeholder en standardbestemmelse vedrørende aftalernes territoriale afgrænsning: ”This agreement shall apply, on the one hand, to the territories in which the Treaty establishing the European Community is applied and under the conditions laid down in that Treaty, and, on the other hand, to the territory of [the Republic of...]” Heraf følger direkte, at aftalen kun er gældende i den geografiske del af kongeriget, der er omfattet af EF-traktaten, dvs. Danmark og ikke Færøerne og Grønland.

Det bør for god ordens skyld undersøges, om territorialbestemmelsen er medtaget i en blandet aftale med tredjelande. I modsat fald bør der tages forbehold for Færøerne og Grønland i forbindelse med Danmarks ratifikation/godkendelse af aftalen.

Multilaterale aftaler

I forbindelse med multilaterale aftaler, som både EU og medlemslandene har indgået, er det et rent folkeretligt spørgsmål, hvorvidt Danmarks indgåelse er begrænset eller omfatter hele riget. I selve aftalen vil der sjældent (hvis overhovedet) være taget stilling til den konkrete afgrænsning af det territoriale anvendelsesområde. Der vil følgelig skulle tages stilling fra sag til sag med hensyn til territorialerklæring i forbindelse med indgåelsen.

II. Den forfatningsretlige problemstilling

Grundloven gælder, jf. § 1, for alle dele af Danmarks rige. Dette er imidlertid ikke ensbetydende med retsenhed. En væsentlig del af såvel ældre som nyere lovregler er særegne for de enkelte dele af riget. Det forekommer jævnligt, at en lov udtrykkeligt bestemmer, at den ikke gælder for Færøerne og Grønland eller den ene af disse rigsdele. Omvendt er der talrige eksempler på lovgivning, som udtrykkeligt kun omfatter Færøerne eller Grønland. I sådanne tilfælde vil der normalt være væsentlige forskelle mellem retstilstanden i de forskellige dele af riget. På langt de fleste områder er forskellene efter indførelse af hjemmestyrer på Færøerne i 1948 (lov nr.137 af 23. marts 1948) og i 1979 i Grønland (lov nr. 577 af 29. november 1978) ikke blot et spørgsmål om, at selve retstilstanden er forskellig i rigsdelen, men også at beføjelsen til at vedtage lovgivning og udøve administration på en lang række sagsområder er overtaget af hjemmestyremyndighederne på Færøerne og i Grønland. Dette indebærer nødvendigheden af koordination og samarbejde mellem rigsmyndigheder og hjemmestyremyndigheder. For Færøernes vedkommende er der ved lov nr. 578 af 24. juni 2005 om de færøske myndigheders overtagelse af sager og sagsområder (”overtagelsesloven”) sket en udvidelse af de færøske myndigheders muligheder for at overtage sagsområder (særanliggender).

Disse forskelle imellem retstilstanden i de enkelte dele af riget og opdelingen af den lovgivende og forvaltningsmæssige kompetence mellem rigsdelen får betydning for traktatafslutningen. Ganske vist gælder det både for Færøernes og Grønlands vedkommende, at kompetencen til at afslutte traktater altid er et rigsansliggende. Men den vidtgående færøske og grønlandske beføjelse til at vedtage egen lovgivning og forvalte i henhold hertil har ført til (1) at der ved lov er gennemført to identiske, såkaldte fuldmagtsordninger, (omtales nærmere nedenfor under 2)) der giver de to landsstyrelser adgang til at handle på Kongerigets vegne i forhold til traktater, som alene angår sagsområder under det pågældende hjemmestyre, og (2) at rigsmyndighederne, når der forhandles og indgås internationale aftaler af betydning for Færøerne eller Grønland, skal inddrage de(t) pågældende landsstyre(r).

Rigsmyndighedernes indgåelse af traktater af betydning for Færøerne eller Grønland

1) De gældende danske regler

Af den færøske hjemmestyreløvs § 7, stk. 2, fremgår, at en traktat, til hvis afslutning Folketingets samtykke kræves, skal forelægges det færøske hjemmestyre til udtalelse, inden forslag fremsættes i Folketinget, for så vidt traktaten ”berører særlige færøske interesser”. Tilsvarende hedder det i den grønlandske hjemmestyreløvs § 13, at traktater, der kræver Folketingets samtykke, og som ”særligt berører grønlandske interesser, skal forelægges hjemmestyret til udtalelse, inden de indgås”. Rækkevidden af disse bestemmelser er imidlertid ikke klar. Udtrykkene ”berører særlige færøske interesser” og ”særligt berører grønlandske interesser” er ikke ensbetydende med særanliggende/hjemmestyreanliggende i hjemmestyrelovenes forstand. Det kan f.eks. tænkes, at en traktat vedrører det sociale område, der i lige høj grad berører alle rigsdeles interesser – og således ikke i sig selv ”særligt” berører grønlandske/færøske interesser - uanset at socialområdet er et særanliggende/hjemmestyreanliggende. Efter bestemmelsernes ordlyd synes endvidere traktater, der ikke kræver Folketingets samtykke, f.eks. fordi de ikke nødvendiggør ny rigslovgivning, ikke at skulle forelægges hjemmestyrene, selv om lagtings-, henholdsvis landstingslovgivning måtte være nødvendig. Uanset hjemmestyrelovenes ordlyd vil det dog i sådanne tilfælde være rettest at forelægge traktaten for hjemmestyret (gennem Rigsombudsmanden), inden den ratificeres, medmindre der er mulighed for at begrænse ratifikationen til ikke at omfatte Færøerne og Grønland.

Efter praksis og statsministeriets vejledninger sker der dog en videregående inddragelse af de to hjemmestyre i internationale traktatforhandlinger. Inddragelsen angår alt efter sagens art alle de tre stadier i en forhandlingsproces: forberedelsen af rigets forhandlingsposition, deltagelse i rigets forhandlingsdelegation og stillingtagen til om indgåelse skal ske med virkning for Færøerne og Grønland. Nærværende vejledning fokuserer på det sidste af disse trin. For de to forudgående trin henvises til Statsministeriets vejledning nr. 143 af 3. juli 2001 om behandling af sager vedrørende Grønland og om retningslinier for ministeriers og styrelseres forhold til Grønland, hvis regler også følges for så vidt angår Færøerne.

Før selve traktatindgåelsen bør ressortmyndigheden i hvert enkelt tilfælde være opmærksom på spørgsmålet om den pågældende traktats gyldighed for Færøerne og Grønland.

2) Særlig om aftaler berørt af fuldmagtslovgivningen

En særlig stilling indtager folkeretlige aftaler, som fuldt ud angår overtagne sagsområder. Ifølge lov nr. 579 om Færøernes landsstyes indgåelse af folkeretlige aftaler henholdsvis lov nr. 577 om Grønlands landsstyes indgåelse af folkeretlige aftaler, begge af 24. juni 2005, kan de respektive landsstyre med fremmede stater og mellemfolkelige organisationer forhandle og indgå (samt opsigte) folkeretlige aftaler, herunder forvaltningsaftaler, som fuldt ud angår overtagne sagsområder. Dette gælder dog ikke aftaler, som vedrører både Færøerne og Grønland, men de to landsstyre kan efter fælles beslutning handle i forening i overensstemmelse med lovens bestemmelser. Endvidere er visse aftaler, navnlig af forsvars- og sikkerhedspolitisk karakter, undtaget. Ligeledes indebærer loven ikke en begrænsning af de danske myndigheders forfatningsmæssige ansvar og beføjelser i traktatretlig henseende. Der er altså ikke tale om en egentlig overladelse af beføjelser til at handle i mellemfolkelige anliggender. Regeringen vil derfor fortsat have udenrigspolitisk kompetence også i de anliggender, der omfattes af en bemyndigelse til det færøske hhv. grønlandske landsstyre. De færøske hhv. grønlandske myndigheder kan alene handle på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender, hvor det respektive landsstyre har fået overført den lovgivende og administrative kompetence og kun med territorial gyldighed for Færøerne hhv. Grønland.

Samarbejdet mellem den danske regering og de respektive landsstyrelser foregår herefter inden for nærmere rammer (se cirkulære nr. 125 og 126 af 26. september 2005) i medfør af de respektive love, hvis indhold i substansen i øvrigt er identisk. I henhold til den enslydende bestemmelse i begge loves § 2, stk. 2, 2. pkt. kan det fastlægges, hvilke betegnelser der kan anvendes på aftaler, som skal fremtræde som indgået på regerings- eller forvaltningsniveau, og hvor betegnelsen "Kongeriget Danmark for så vidt angår Færøerne hhv. Grønland/The Kingdom of Denmark in respect of the Faroes hhv. Greenland" derfor ikke kan anvendes.

Under henvisning hertil er fastlagt, at aftaler:

- som efter deres form ikke fremtræder som aftaler mellem stater, men mellem regeringer (regeringsaftaler), betegnes som aftaler indgået af: "Færøernes landsstyre/Government of the Faroes" hhv. "Grønlands landsstyre/Government of Greenland". I en præambuler bestemmelse angives følgende: "Henset til, at Færøernes (hhv. Grønlands) landsstyre i medfør af lov om Færøernes (hhv. Grønlands) landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler indgår nærværende aftale på Kongeriget Danmarks vegne/Considering that the Government of the Faroes (hhv. Greenland) concludes this agreement on behalf of the Kingdom of Denmark pursuant to Act on the Conclusion of Agreements under International Law by the Government of the Faroes (hhv. Greenland)".
- som er af teknisk karakter, og som indgås mellem forvaltningsmyndigheder (forvaltningsaftaler) betegnes som aftaler indgået af: "Landsstyremedlem for xxxx/Minister for xxxx of the Government of the Faroes (hhv. Greenland)". I en præambuler bestemmelse angives følgende: "Henset til, at Færøernes (hhv. Grønlands) landsstyre i medfør af lov om Færøernes (hhv. Grønlands) landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler indgår nærværende aftale på Kongeriget Danmarks vegne/Considering that the Government of the Faroes (hhv. Greenland) concludes this agreement on behalf of the Kingdom of Denmark pursuant to Act on the Conclusion of Agreements under International Law by the Government of the Faroes (hhv. Greenland)".

Kontaktpunkter for den løbende underretning i henhold til fuldmagtslovene er for Færøernes vedkommende Landsstyreområdet for udenrigsanliggender, for Grønlands vedkommende Udenrigsdirektoratet, og i Udenrigsministeriet Kontoret for Norden, Færøerne og Grønland.

Forud for forhandlingsforløbet af de enkelte aftaler fremsendes oplysninger om, hvilket land eller hvilken international organisation der påtænkes indledt forhandlinger med, om hvilket emne og på hvilket niveau forhandlingerne skal foregå, samt om der evt. ønskes bistand fra Udenrigstjenesten i denne forbindelse. Kontoret for Norden, Færøerne og Grønland rådfører sig tidligst muligt i forløbet med Juridisk Tjeneste, Traktatsektionen.

Af hensyn til det bedst mulige samarbejde mellem de respektive landsstyremyndigheder og Udenrigsministeriet bør eventuelle tvivlsspørgsmål om lovens anvendelse i forbindelse med påtænkte forhandlinger forelægges Udenrigsministeriet tidligst muligt.

Når en aftale i henhold til loven er færdigforhandlet, men inden den indgås, sender Udenrigsafdelingen hhv. Udenrigsdirektoratet aftaleudkastet og de yderligere informationer, som måtte være påkrævet, pr. e-post til Kontoret for Norden, Færøerne og Grønland med kopi til Udenrigsministeriets rådgiver vedrørende Færøerne hhv. Grønland. Når underretning på denne måde er givet, kan den pågældende aftale indgås, med mindre Udenrigsministeriet har meddelt andet inden to uger fra modtagelsen af underretningen.

Udenrigsministeriets rådgiver vedr. Færøerne hhv. Grønland kan deltage som observatør i forhandlinger i medfør af de respektive loves § 2. For at muliggøre denne deltagelse, bør rådgiveren modtage underretning om påtænkte forhandlinger tidligst muligt.

III. Forbehold, ændring og opsigelse

I det omfang, en traktat er gældende for Færøerne, henholdsvis Grønland, vil disse rigsdele selvsagt også, hvor intet andet fremgår, være omfattet af forbehold og erklæringer til traktaten. Ændringer i eller opsigelse af traktaten vil efter samme principper som ved indgåelse af traktaten kræve det respektive hjemmestyres medvirken.

I tilfælde, hvor en ældre traktat ophæves i forbindelse med indgåelse af en ny traktat, vil det i forbindelse med ratifikationen af den nye traktat undertiden være nødvendigt at tage et (midlertidigt) territorielt forbehold for Færøerne og/eller Grønland. Såfremt man for at undgå et juridisk tomrum indtil videre ønsker at opretholde gyldigheden af den ældre traktat for Færøerne/Grønlands vedkommende, bør dette notificeres depositaren i forbindelse med Danmarks ratifikation af den nye traktat.

6. FORHOLDET TIL EU

Særlige EU-aspekter, hvor Danmark forhandler og indgår traktater

Nedenfor følger en kort gennemgang af visse fællesskabs-/EU-retlige spørgsmål, som kan have indflydelse på Danmarks forhandling, indgåelse og opfyldelse af traktater. Afsnittet tilsigter ikke at udgøre en vejledning i behandlingen af spørgsmål i forbindelse med Fællesskabets/EU's traktatindgåelse.

EF-traktaten og EU-traktaten anvender i sine relevante hjemmels- og procedurebestemmelser terminologien »aftale« snarere end »traktat«, idet der dog ikke heri ligger nogen substansforskel. Denne terminologi genfindes i de fleste mellemfolkelige overenskomster mellem Fællesskabet/EU og tredjelande og/eller internationale organisationer, hvorfor »aftale« og ikke »traktat« konsekvent anvendes i dette kapitel.

Overvejes det at lade Danmark indgå en international aftale med et (eller flere) lande eller en international organisation, bør det som led i overvejelserne vurderes, hvorvidt Danmarks medlemskab af EU begrænser mulighederne for, at Danmark kan forhandle og indgå den påtænkte aftale. EF-traktaten sætter nemlig visse grænser for Danmarks muligheder for at indgå internationale aftaler.

Kompetencefordelingen mellem Fællesskabet/EU og medlemslandene i spørgsmålet om forhandling og indgåelse af internationale aftaler er ikke statisk, men fastlægges løbende gennem en dynamisk retsskabende proces i Fællesskabet.

Nedenfor følger en kort gennemgang af de overordnede principper for denne kompetencefordeling.

Fællesskabets eksterne kompetence

Generelt

Det følger af EF-Domstolens praksis, at der er en meget stor grad af parallelitet mellem Fællesskabets *interne kompetence* (muligheden for retlig regulering inden for Fællesskabet) og Fællesskabets *eksterne kompetence* (kompetencen til at indgå internationale aftaler med tredjelande og internationale organisationer).

På visse sagsområder har Fællesskabet enekompetence, således at kun Fællesskabet kan forhandle og indgå internationale aftaler. På andre sagsområder har både Fællesskabet og medlemslandene kompetence til at indgå internationale aftaler.

Det antages, at enekompetence - udover den klassiske handelspolitik og bevaring af havets biologiske ressourcer - kun foreligger, hvis en påtænkt international aftale vil kunne påvirke interne fællesskabsregler. Det vil normalt være tilfældet, hvis medlemslandenes aftaleindgåelse potentielt strider imod eller vanskeliggør en videreudvikling af de fælles regler på det pågældende politikområde.

Den vurdering, som skal foretages i forbindelse med overvejelse om, hvorvidt Danmark kan forhandle og indgå en konkret påtænkt international aftale, kan sammenfattes således:

- 1) Omhandler den påtænkte internationale aftale et område, hvor Fællesskabet har ekstern kompetence?
- 2) Er der i givet fald tale om enekompetence? Er det tilfældet i forhold til alle eller nogle af områderne for den påtænkte internationale aftale, vil Danmark være udelukket fra at forhandle og forpligte sig i en international aftale i forhold til disse områder.
- 3) Er der ikke enekompetence, skal det sikres, at den påtænkte internationale aftale ikke kolliderer med fællesskabsrettens senere udvikling, herunder især vedtagelse af retsregler, som skal finde anvendelse internt i Fællesskabet/EU.

Blandede aftaler

En lang række internationale aftaler forhandles og indgås med tredjelande og internationale organisationer af Fællesskabet og medlemslandene i fællesskab. Dette skyldes, at mange aftaler omfatter emner, der både henhører til Fællesskabets og til medlemslandenes kompetence. Sådanne aftaler benævnes blandede aftaler. Eksempler på blandede aftaler er bl.a. stabiliserings- og associeringsaftaler, som er indgået med landene på det vestlige Balkan.

I det omfang der er tale om en blandet aftale, vil aftalen for så vidt angår de bestemmelser, der henhører under Fællesskabets eksterne kompetence, skulle opfyldes af Fællesskabet efter den fremgangsmåde, der er fastlagt i EF-traktatens art. 300.

De bestemmelser i en blandet aftale, der henhører under medlemslandenes kompetence, skal, set i relation til den danske godkendelsesprocedure, følge den almindelige fremgangsmåde for indgåelse og opfyldelse af traktater, således som den er beskrevet i denne vejledning.

Det vil ofte være vanskeligt ved blandede aftaler at foretage en klar opdeling af de områder i aftalen, der nødvendiggør medlemslandenes deltagelse i aftalen, og de områder som henhører under Fællesskabets kompetence. For at begrænse de retlige og praktiske problemer, der er forbundet med den manglende kompetenceafgrænsning ved blandede aftaler, træffer Rådet undertiden beslutning om, at Fællesskabet og medlemslandene samtidig foretager undertegnelse og ratifikation af aftalen.

Danmarks forbehold på området for retlige og i andre anliggender bevirker, at Fællesskabets eksterne kompetence i forhold til Danmark (og UK/Irland) ikke omfatter emner, der er dækket af forbeholdet. Ved forhandling af en blandet aftale, der bl.a. omfatter forbeholdsbelagte emner, bevirker forbeholdet således, at de forbeholdsbelagte aftalebestemmelser for Danmarks (UK's/Irlands) vedkommende anses for at falde under de dele af aftalen, der gælder mellem det givne tredjeland og Danmark, og som skal gennemføres ved nationale foranstaltninger, mens bestemmelserne for de øvrige EU-landes vedkommende anses for omfattet af Fællesskabets kompetence.

EU's eksterne kompetence

Indenfor søjle 2 kan EU i medfør af EU-traktatens art. 24 indgå aftaler med tredjelande og internationale organisationer, når dette er nødvendigt til gennemførelsen af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (den såkaldte FUSP). Aftaler, der indgås efter art. 24 kan også omfatte spørgsmål, der henhører under søjle 3. EU's kompetence anses ikke for at kunne være en enekompetence, og vil derfor principielt ikke udelukke en tilsvarende dansk traktatkompetence.

Færøerne og Grønland

Færøerne og Grønland er ikke omfattet af traktater, som Fællesskabet/EU indgår med tredjelande og internationale organisationer. Hvor der er tale om blandede aftaler, vil Danmarks deltagelse i aftalen gælde for Færøerne og Grønland efter de almindelige regler herom, jf. kapitel 5.

Offentliggørelse

Om offentliggørelse i Lovtidende C af traktater, som tillige er offentliggjort i EU-Tidende, henvises til kapitel 7, Retningslinjer for udfærdigelse af bekendtgørelser.

7. OFFENTLIGGØRELSE AF TRAKTATER

I. Bekendtgørelse i Lovtidende

Udenrigsministeriets traktatsamling og Lovtidende C

Danmarks traktater med fremmede lande er ved Udenrigsministeriets foranstaltning 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 er der for hvert år offentliggjort et bind i en serie med samme titel. Fra og med 1936 er disse bind identiske med afdeling C af Lovtidende. Før den tid blev traktater offentliggjort i Lovtidendes afdeling A, der tillige indeholdt love, anordninger m.v., hvilket medførte dobbelt offentliggørelse dels i Lovtidende, dels i Udenrigsministeriets traktatsamling, benævnt Danmarks Traktater. Af rationaliserings- og besparelsesgrunde indførtes fra og med 1936 den reform, at traktaterne udskiltes i den særlige afdeling C i Lovtidende, som samtidig kom til at udgøre fortsættelsen af Danmarks Traktater. Fra 2008 udkommer Lovtidende C alene elektronisk.

Alle ikrafttrådte traktater mellem Danmark og fremmede lande skal bekendtgøres i Lovtidende C.

Formålet med bekendtgørelsen

Bekendtgørelsen tjener forskellige principielle formål: dels officielt at kundgøre de folkeretlige traktatregler, som kan tænkes at få betydning for privates retsstilling og at tjene som administrativ forskrift, dels at sikre offentlighed om Danmarks folkeretlige forpligtelser i det hele taget, dels endelig at gøre historisk kildemateriale alment tilgængeligt. Hertil kommer det rent praktiske forhold, at Danmark i medfør af art. 102 i FN's pagt er forpligtet til at lade sine traktater med fremmede lande registrere i FN, og at bekendtgørelsen i Lovtidende er et anvendeligt grundlag for teksternes registrering.

Opsigelse af traktater samt disses eventuelle ophør skal ligeledes bekendtgøres i Lovtidende C.

Hvem foretager bekendtgørelsen?

Bekendtgørelsen i Lovtidende C sker, medmindre andet er aftalt, i alle tilfælde ved Udenrigsministeriets foranstaltning.

Udenrigsministeriets traktatsektion

Udenrigsministeriets traktatsektion varetager efter anmodning fra vedkommende ressortkontor i Udenrigsministeriet eller de øvrige ministerier bekendtgørelse i Lovtidende C af de af Danmark indgåede og ikrafttrådte traktater i overensstemmelse med Ekspedition af traktater, der er udgivet sammen med denne Traktatvejledning.

Retningslinjer for udfærdigelse af bekendtgørelser

Traktatens ordlyd gengives normalt in extenso. Såfremt den blot går ud på forlængelse af gyldigheden af en tidligere bekendtgjort traktat, kan bekendtgørelsens tekst dog begrænses til et referat af traktatens indhold med henvisning til den tidligere bekendtgørelses nummer og dato.

Såfremt teksten er meget omfattende, og/eller traktaten ikke kan påregnes at få betydning for private borgeres retsstilling, kan bekendtgørelsen ligeledes begrænses til et referat af indholdet. Hvor det i specielle tilfælde skønnes påkrævet, kan det samtidig angives, hvor man kan få nærmere oplysninger om traktatens indhold.

Har traktatens tekst allerede været optrykt i Lovtidende A på originalsprog og dansk, kan bekendtgørelsen i Lovtidende C begrænses til en kort tekst med de supplerende oplysninger i forbindelse med Danmarks ratifikation, accept, godkendelse m.v. samt en henvisning til nummer og dato for offentliggørelsen af traktaten i Lovtidende A.

Såfremt EF også er part i den pågældende traktat, vil traktatens ordlyd være offentliggjort i "Den Europæiske Unions Tidende" (EUT), tidligere "De Europæiske Fællesskabers Tidende" (EFT). I visse tilfælde offentliggøres endvidere aftaler mellem medlemsstaterne i EUT. I disse tilfælde kan bekendtgørelsen i Lovtidende C begrænses til et kortfattet referat af indholdet og en henvisning til det sted i EUT, hvor teksten kan findes. Skønnes det af særlige grunde nødvendigt at gengive traktatens ordlyd, må det påses, at den danske oversættelse er identisk med den i EUT offentliggjorte.

Hvis der i forbindelse med indgåelsen af en traktat finder en supplerende brevveksling sted mellem de kontraherende parter om spørgsmål af speciel art, kan gengivelse af denne brevvekslings fulde ordlyd undlades. Såfremt brevvekslingen ikke er af fortrolig karakter, bør dens indhold dog refereres.

Tilsvarende fremgangsmåde følges med hensyn til bilag - navnlig af teknisk indhold - til andre traktater.

Rettidig bekendtgørelse

Rettidig bekendtgørelse i Lovtidende C, dvs. bekendtgørelse samtidig med en traktats ikrafttræden for Danmark, er af ganske særlig vigtighed for så vidt angår traktater, som er af et sådant indhold, at de har betydning for privates retsstilling. Men rettidig bekendtgørelse bør selvsagt tilstræbes i alle tilfælde.

Med henblik på at undgå, at der sker unødigt forsinkelse af Udenrigsministeriets bekendtgørelser om indgåede traktater, er det derfor vigtigt, at følgende retningslinjer iagttages i videst muligt omfang af ressortkontorerne/ministerierne i samarbejde med Traktatsektionen:

Bekendtgørelse om Danmarks ratifikation, tiltrædelse eller opsigelse af en mellemfolkelig traktat skal forberedes i så god tid, at den kan forelægges til underskrift i umiddelbar tilslutning til, at ratifikationen, tiltrædelsen eller opsigelsen finder sted. I de tilfælde, hvor en dansk originaltekst ikke foreligger, eller der ikke er udarbejdet en oversættelse til brug ved traktatens eventuelle forelæggelse for Folketinget, bør arbejdet med en oversættelse derfor iværksættes på et så tidligt tidspunkt, at udfærdigelsen af bekendtgørelsen ikke forsinkes i afventen af oversættelsens udarbejdelse.

Samme fremgangsmåde bør principielt iagttages i tilfælde, hvor en traktat undertegnes på Danmarks vegne uden ratifikationsforbehold eller indgås ved en noteveksling. I sådanne tilfælde kan det dog forekomme, at den tekst der skal bekendtgøres, først endeligt udformes umiddelbart før undertegnelsen, henholdsvis notevekslingen, således at en vis forsinkelse af bekendtgørelsen er uundgåelig. Denne forsinkelse skal da søges begrænset til det mindst mulige.

På den anden side bør en endnu ikke ikrafttrådt multilateral traktat dog ikke foranlediges bekendtgjort, blot fordi man forventer dens snarlige ikrafttræden. Når forventningerne så skuffes, fordi traktaten alligevel ikke træder i kraft på det forudsete tidspunkt, påføres der staten unødvendige udgifter.

Selv om Danmark har underskrevet og/eller ratificeret eller på anden måde tilsluttet sig en multilateral traktat, træder denne ofte først i kraft adskillige år senere. Ligeledes træder visse bilaterale traktater først i kraft efter en senere stedfindende noteveksling. I sådanne tilfælde skal traktaten ikke bekendtgøres, før den vitterligt er trådt i kraft, eller det med sikkerhed vides, at den vil træde i kraft på en angiven fremtidig dato.

Oversættelse af traktattekster

Det påhviler ressortkontoret/ministeriet at drage omsorg for oversættelse af traktattekster.

For at sikre en ensartet sprogbrug kontrolleres oversættelserne af Traktatsektionen, som i øvrigt i almindelighed på baggrund af indvundne erfaringer er indstillet på at bistå med løsningen af tvivlsspørgsmål i forbindelse med oversættelsesarbejdet. I en række tilfælde, ikke mindst ved længere traktattekster, anbefales det, for ikke at belaste Traktatsektionen med omfattende revision af oversættelser, at ressortkontoret/-ministeriet anvender professionel assistance til oversættelsen.

Den i bilag 9 indeholdte oversættelse til dansk af traktatretskonventionen af 23. maj 1969 vil sammenholdt med konventionens engelske og franske tekst i vidt omfang kunne tjene som hjælpemiddel ved udarbejdelsen af oversættelse til dansk af de generelle dele af en traktattekst.

Det bør i øvrigt påses, at enhver oversættelse nøje følger opstillingen i den fremmedsprogede originaltekst, således at der overalt benyttes de samme ind- eller udtrykninger, understregninger o.lign., som forekommer i originalteksten.

II. Kundgørelse på Færøerne og i Grønland

Lovtidendeloven gælder ikke for Færøerne. Traktater, som efter deres indhold også skal gælde for Færøerne, kundgøres derfor i den til optagelse af offentlige bekendtgørelser på Færøerne autoriserede tidende »Kunngerabladið«, som supplement til kundgørelsen i Lovtidende C.

Med henblik herpå sendes Udenrigsministeriets bekendtgørelser af sådanne traktater til Rigsombudsmanden på Færøerne med anmodning om kundgørelse. Fremsendelsen foretages af Traktatsektionen, evt. efter anmodning fra vedkommende kontor.

Lovtidendeloven gælder for Grønland. Kundgørelse af traktater i Lovtidende C er således også den formelle kundgørelse af traktater i relation til Grønland.

III. Meddelelse til pressen og på Udenrigsministeriets hjemmeside

For så vidt angår traktater af mere almindelig interesse bør der efter omstændighederne udsendes meddelelse til pressen om undertegnelse og/eller ratifikation. Meddelelsen udfærdiges og udsendes/ offentliggøres på Udenrigsministeriets hjemmeside efter de herom gældende retningslinjer.

8. ÆNDRING AF TRAKTATER

En traktat kan ændres ved aftale mellem parterne. De foran beskrevne regler om indgåelse af traktater finder tilsvarende anvendelse på aftaler om ændring af traktater.

Det forekommer imidlertid ofte, at en ændring til en traktat er af mindre væsentlig betydning end traktaten selv, eller af overvejende teknisk betonet karakter. I sådanne tilfælde kan det være rimeligt, at ændringen gennemføres på en mindre højtidelig måde end den, der anvendtes ved indgåelsen af selve traktaten.

Det forekommer således ikke sjældent, at en ændring til en bilateral traktat, som er af mindre betydning, finder sted i form af en noteveksling, uanset om traktaten selv er indgået i sædvanlig overenskomstform.

Det kan endvidere efter omstændighederne være tilstrækkeligt, at undertegnelse af en aftale om en ændring af en traktat sker i henhold til ministeriel fuldmagt, selv om undertegnelsen af selve traktaten fandt sted i henhold til kongelig fuldmagt.

En ændring af en traktat vil desuden efter omstændighederne kunne ske uden ratifikation, selv om hovedtraktaten i sin tid er blevet ratificeret. Undladelse af ratifikation forudsætter selvsagt, at selve ændringsaftalens tekst ikke stiller krav om ratifikation. En traktat, der er afsluttet med Folketingets samtykke, vil endvidere kunne ændres, uden at Folketingets samtykke indhentes til ændringsaftalen, hvis denne er af et sådant indhold, at forelæggelse Folketinget ikke er påkrævet i medfør af grundlovens § 19.

I tilfælde, hvor teksten til en aftale om ændring af en traktat tillader valg mellem flere mere og mindre højtidelige tiltrædelsesformer, f.eks. mellem ratifikation eller godkendelse, vil den mindre højtidelige form eventuelt kunne benyttes fra dansk side, selv om hovedtraktaten i sin tid er blevet tiltrådt af Danmark i en mere højtidelig form.

Selv om udgangspunktet - i overensstemmelse med traktatretskonventionens art. 39-40 - er, at kun stater, der selv går ind for en ændring af en bestående traktat, bliver bundet af ændringen, er det dog især i traktater om oprettelse af internationale organisationer til tider bestemt, at ændringer får gyldighed for alle kontraherende parter, når et vist flertal blandt dem har tiltrådt ændringerne.

Rettelser af fejl i en traktattekst kan ske på en hvilken som helst måde, som parterne enes om, f.eks. ved rettelse i originaleksemplarerne forsynet med underskrivernes initialer eller ved en særlig noteveksling, jf. traktatretskonventionens art. 79.

9. OPSIGELSE AF TRAKTATER

I forbindelse med indgåelsen af enhver traktat er det vigtigt nøje at overveje behovet for en opsigelsesklausul.

En traktat, som ikke indeholder bestemmelser om opsigelse, kan under normale omstændigheder ikke bringes til ophør ensidigt, men alene ved parternes indbyrdes aftale, medmindre det - undtagelsesvis - kan fastslås, at det var parternes hensigt at tillade opsigelse, eller en ret til opsigelse følger af selve traktatens natur. I så fald skal opsigelse ske med mindst 12 måneders varsel, jf. traktatretskonventionens art. 56.

Ifølge grundlovens § 19 er Folketingets samtykke nødvendigt til Danmarks opsigelse af traktater, som er indgået med Folketingets samtykke. Bestemmelserne omfatter alle tilfælde af opsigelser af traktater, til hvis indgåelse Folketinget udtrykkeligt har givet sit samtykke. Den omfatter således også tilfælde hvor grunden til forelæggelse for Folketinget alene har været, at en bevilling var nødvendig til traktatens opfyldelse. Derimod kan det tænkes at Folketingets samtykke har været indhentet til Danmarks deltagelse i en traktat i en nærmere bestemt periode. I så fald vil traktaten normalt kunne opsiges ved periodens udløb, uden at Folketingets samtykke behøver at indhentes.

De formelle regler om indhentelse af samtykke til indgåelse af en traktat finder med de af sagens natur følgende modifikationer tilsvarende anvendelse, når Folketingets samtykke skal indhentes til opsigelse af en traktat, se kapitel 3, Grundlovens § 19. Almindelige bemærkninger. Når Folketinget har meddelt sit samtykke, udfærdiges en kongelig forestilling fra udenrigsministeren med indstilling om bemyndigelse til at træffe de nærmere foranstaltninger til traktatens opsigelse. Den kongelige resolution herom meddeles, uden at sagen forhandles i statsrådet, medmindre der skønnes at være tale om en sag af ganske særlig vigtighed.

For så vidt angår traktater, der er indgået af Danmark uden Folketingets samtykke eller undertegnet med bindende virkning i henhold til kongelig fuldmagt, kan opsigelse ligeledes kun ske i henhold til kongelig resolution, som også i disse tilfælde som altovervejende hovedregel meddeles uden statsrådsbehandling.

Med hensyn til traktater, som er afsluttet på Danmarks vegne, uden at kongelig resolution har været indhentet, vil kongelig resolution normalt heller ikke være påkrævet til opsigelse. Denne vil kunne iværksættes alene på grundlag af udenrigsministerens resolution.

Selve opsigelsen finder for så vidt angår bilaterale traktater i almindelighed sted ved en note til det andet lands udenrigsminister fra chefen for vedkommende danske repræsentation, se bilag 8. For så vidt angår multilaterale traktater vil opsigelse i mangel af anden aftale være at stille til udenrigsministeren i den stat eller generalsekretæren i den internationale organisation, som er depositar for traktaten.

Det er ikke praksis her i landet at udfærdige eller kræve fuldmagt for vedkommende repræsentationschef i forbindelse med opsigelse af en traktat.

I traktatretskonventionens art. 67, stk. 2, er det imidlertid fastslået, at fuldmagt kan kræves i forbindelse med opsigelse af en traktat, medmindre selve opsigelsesinstrumentet hidrører fra statsoverhovedet, statsministeren eller udenrigsministeren.

Kun under ganske særlige omstændigheder kan der blive tale om at bringe en traktat til ophør på anden måde end ved opsigelse eller ved fælles aftale, f.eks. som følge af ugyldighed, misligholdelse, umulighed eller fundamentalt ændrede forhold, se traktatretskonventionens kapitel V. En nærmere omtale af disse forhold falder uden for rammerne af nærværende fremstilling.

Selv om deltagerantallet i en multilateral traktat, f.eks. som følge af opsigelser, formindskes til under det for traktatens ikrafttræden nødvendige antal, ophører traktaten ikke, medmindre dette måtte fremgå af traktaten selv, jf. traktatretskonventionens art. 55.

Som nævnt i kapitel 7 skal der foretages bekendtgørelse i Lovtidende C om Danmarks opsigelse af en traktat.

10. REGISTRERING AF TRAKTATER I FN'S SEKRETARIAT

Ifølge FN-pagtens art. 102. stk. 1, jf. traktatretskonventionens art. 80, skal traktater registreres i FN's sekretariat, når de er trådt i kraft.

Manglende registrering bevirker, at en traktatdeltager ikke kan påberåbe sig traktaten over for noget FN-organ, herunder Den Internationale Domstol, jf. FN-pagtens art. 102, stk. 2.

Registrering bør ske så hurtigt som muligt. Retsvirkningen af registreringen er dog ikke afhængig af, at denne finder sted inden for en nærmere fastsat frist. Selv om registrering finder sted længe efter, at en traktat er trådt i kraft, vil den have fuld retsvirkning.

Bilaterale traktater registreres ved parternes egen foranstaltning. Såfremt det om en bilateral traktat vides, at den anden part allerede har anmeldt eller har til hensigt at anmelde traktaten til registrering, kan anmeldelse fra dansk side undlades, idet det er tilstrækkeligt, at en af parterne lader traktaten registrere. Såfremt traktaten er indgået i Danmark, vil traktaten som udgangspunkt blive registreret fra dansk side.

Multilaterale traktater registreres af depositaren, jf. traktatretskonventionens art. 77 (g). Det er almindelig praksis, at depositaren også drager omsorg for registrering af ratifikationer, tiltrædelser mv., som finder sted, efter at traktaten er trådt i kraft.

Ifølge dansk praksis registreres normalt samtlige traktater, herunder ændrings- og tillægsaftaler, i hvilke Danmark er deltager, uanset deres form, bortset fra midlertidige aftaler af kort varighed.

Også opsigelse af traktater skal registreres. Såfremt en multilateral traktat opsiges af Danmark, bør det undersøges, om registrering af opsigelsen foretages af depositarstaten. Erfaringen har vist, at dette ikke altid er tilfældet. Registrering må i så fald iværksættes fra dansk side.

Med hensyn til fortrolige traktater må det afgøres ved aftale med den anden part, om registrering skal foretages eller undlades.

Om registrering af traktater afsluttet under internationale organisationers auspicer eller med sådanne organisationer gælder samme regler som for traktater afsluttet med stater. For så vidt angår traktater afsluttet under eller med FN eller FN's særorganisationer foretages registreringen ex officio af disse organisationer. I andre tilfælde beror spørgsmålet om registreringspligtens opfyldelse på den enkelte traktats bestemmelser eller anden særlig aftale.

Traktatsektionen forestår registreringen af Danmarks traktater med fremmede lande i overensstemmelse med de af FN's sekretariat givne direktiver.

De i FN's sekretariat registrerede traktater offentliggøres i United Nations Treaty Collection, som findes på FN's hjemmeside.

II. DEPOSITARER

Multilaterale traktater indeholder sædvanligvis en bestemmelse om, at en af de deltagende stater skal være depositar for traktaten. For så vidt angår multilaterale traktater, indgået under en international

organisations auspicer, vil den pågældende organisation eller dens leder i almindelighed blive udpeget til depositar.

Danmark er depositar for en række traktater, af hvilke de fleste er indgået mellem de nordiske lande. Ansvarer er i Danmark henlagt til Udenrigsministeriet.

Ifølge traktatretskonventionens art. 77 skal en depositar hovedsagelig udføre følgende funktioner:

- 1) Opbevaring af traktatens originaltekst og eventuelle fuldmagter.
- 2) Udfærdigelse af bekræftede kopier af originalteksten og fremsendelse af disse til deltagerne i traktaten såvel som til de stater, der er berettigede til at blive deltagere. I Udenrigsministeriet foretages bekræftelser af kopier af originaltekster af arkivchefen.
- 3) Modtagelse af undertegnelser, instrumenter, notifikationer og meddelelser i relation til traktaten.
- 4) Undersøgelse af, om disse undertegnelser, instrumenter mv. er udført i behørig form.
- 5) Underretning af deltagerne i traktaten og de stater, der er berettigede til at blive deltagere, om handlinger, notifikationer m.v. i relation til traktaten og om tidspunktet for traktatens ikrafttræden, hvis dette er afhængigt af et bestemt antal ratifikationer eller tiltrædelser.
- 6) Registrering af traktaten i FN's sekretariat. Det er almindelig praksis, at depositaren også drager omsorg for registrering i FN's sekretariat af ratifikationer, tiltrædelser mv., som finder sted, efter at traktaten er trådt i kraft. Også registrering af opsigelser bør ske ved depositarens foranstaltning, se kapitel 10.

Andre pligter for depositaren kan følge af traktatens tekst eller anden særlig aftale mellem parterne.

Der henvises i øvrigt til de i traktatretskonventionens art. 76-78 indeholdte bestemmelser.

Udenrigsministeriet, den 19. juni 2009