



Rigsarkivet

Danmarks
hukommelse

DANMARK I EUROPAS FØRGÅRD



Til Arkivet

Sagen udbedes tilbage med Forakter til

Kære Skak-Nielsen,



Efter at have læst Dit fortrinlige brev om problemerne knyttet til en eventuelt dansk tilslutning til de Seks, finder jeg fremdeles, at Du er tilbøjelig til at overdrive kornprisproblemet.

For det første den formelle Rom-traktaten kan sådanne beslutninger om en fælles kornpris ikke ske uden medlemsstaternes fald gennem de første 8 - 10 år. Der er ingen i Rom-traktaten nedfældet forpligtelse til at sænke kornprisen i Danmark.

For det andet - og mere vigtigt - er det godt, hvordan man af Danmark skulle sænke kornprisen på 60 kr., uden at dette ville medføre en afgørelse af samhandelen med forædlingslande, at sælge korn til andre Seks-lande, og sættelsen af en fælles kornpris h



Paris, den

U.M.

1081
Kartotek



DANMARK I EUROPAS FORGÅRD

Et af de centrale spørgsmål for Danmark, da landet står i 'Europas Forgård' er, hvordan Danmark kan overleve som nation i et Europa, hvor store nationer arbejder sammen. En af problemstillingerne er, hvad Danmark skal leve af i fremtiden, hvis landet ikke kan sælge egenproducerede varer og købe de nødvendige råvarer. Det er et spørgsmål om, hvor Europa er på vej hen, og hvad Danmark vil i denne situation?

Dokumenterne i fokus i denne film er dels det mest formative og centrale dokument for de næste 30 års danske udenrigspolitik, nemlig professor og folkeretsekspert Max Sørensens notat om Grundloven og Romtraktaten, dels kontorchef, senere ambassadør og arkitekten bag Danmarks vej ind i EF, Jens Christensens notat i tilknytning hertil.

I denne kildesamling finder du kilderne:

Side 3: Notat af Max Sørensen om EØF og grundlovens paragraf 20, 27. maj 1957

Udenrigsministeriet, Gruppeordnede sager, pk. 17140

Side 12: Notits fra Jens Christensen til udenrigsministeriets ekspert i folkeret Max Sørensen, 4. maj 1957

Udenrigsministeriet, Gruppeordnede sager, pk. 17140



Rigsarkivet

Notat af Max Sørensen om EØF og grundlovens paragraf 20, 27. maj 1957

Udenrigsministeriet, Gruppeordnede sager, pk. 17140

Traktat om Det Europæiske
Økonomiske Fællesskab.For-
holdet til Grl.§ 2o.

1. De principielle synspunkter vedr. fortolkningen af
grundlovens § 2o.

Grundlovens § 2o foreskriver en særlig fremgangs-
måde for vedtagelsen af beslutninger, hvorved beføjelser,
der tilkommer rigets myndigheder, overdrages til interna-
tionale organer. Det kræves, at et lovforslag herom enten
vedtages af folketinget med fem sjettedeles flertal eller
vedtages med simpelt flertal og ikke forkastes ved en der-
efter iværksat folkeafstemning.

Ved afgørelsen af, om Danmarks tilslutning til en
traktat indebærer en sådan overdragelse af beføjelser, at
§ 2o finder anvendelse, må det undersøges, hvilke beføjel-
ser, der agtes tillagt de ved traktaten oprettede interna-
tionale organer. Det ledende synspunkt ved afgørelsen er,
om disse beføjelser indebærer, at de nævnte organers be-
regler
slutninger - være sig generelle/eller konkrete afgørelser -
skal gælde med bindende virkning umiddelbart som bestand-
del af dansk ret i forhold til danske borgere eller under-
ordnede danske myndigheder, således at lovgivningsmagten
og de øverste administrative myndigheder sættes ud af spil-
let, eller om de internationale organers beslutninger kun
skal have folkeretligt bindende virkning for Danmark, såle-
des at det tilkommer danske lovgivende eller administrative
myndigheder at udfærdige de forskrifter, som er nødvendige
for at pligter eller rettigheder kan skabes direkte for

borgerne.

I førstnævnte tilfælde, men ikke i sidstnævnte tilfælde, er der tale om en overdragelse af konstitutionelle beføjelser.

Det spiller ikke herved nogen principiel rolle, om de beføjelser, der overdrages, er mere eller mindre vidtrækkende, eller om de folkeretlige forpligtelser, der kan pålægges Danmark ved det internationale organs beslutning, er mere eller mindre byrdefulde. Selv en overdragelse af snævert afgrænsede beføjelser kræver iagttagelse af § 20, medens på den anden side muligheden for pålæggelse af vidtrækkende folkeretlige forpligtelser, ikke bringer § 20 til anvendelse. Så længe danske myndigheder har ansvaret for de folkeretlige forpligtelsers omformning til dansk ret, falder forholdet udenfor § 20's anvendelsesområde. Et andet spørgsmål, der ikke behandles i denne sammenhæng, er, om Folketingets godkendelse af traktatens afslutning er nødvendigt ifølge grundlovens § 19.

2. Den juridiske karakter af de afgørelser, der kan træffes af Det Økonomiske Fællesskabs organer.

Ser man herefter på traktaten af 25. marts 1957 om Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, fremgår det utvetydigt af dens bestemmelser, at de ved traktaten oprettede organer, specielt Rådet og Kommissionen, kan træffe beslutninger af begge de ovennævnte kategorier. Art. 189 bestemmer, at Rådets og Kommissionens afgørelser kan træffes i følgende former:

1) Forordning ("règlement"), der er fuldt ud bindende og finder umiddelbar anvendelse i alle medlemsstaterne.

2) Direktiv, der er bindende for medlemsstaterne for såvidt angår det tilsigtede resultat, men således at

de nationale myndigheder selv bestemmer den form og fremgangsmåde, der skal anvendes.

3) Beslutning ("decision"), der er fuldt ud bindende for alle, den er rettet til.

4) Henstilling ("recommendation") og udtalelse ("avis" der ikke er bindende.-

Med hensyn til sidstnævnte gruppe (henstillinger og udtalelser) foreligger intet problem i denne forbindelse. Beslutninger i den her omhandlede form er ikke bindende, hverken for nationale myndigheder eller private. Det drejer sig om beslutninger af samme retlige karakter som beslutninger af de fleste bestående internationale organer, f.eks. FN's organer, og der er intet, som på nogen måde kan betragtes som overdragelse af forfatningsretlige beføjelser til internationale myndigheder.

På den anden side er det utvivlsomt, at afgørelser hørende til den førstnævnte gruppe (forordninger) indebærer, at det internationale organ udøver beføjelser, som ellers ville tilkomme de nationale myndigheder. Disse forordninger er direkte bindende i medlemsstaterne som bestanddel af disses nationale ret uden at nogen medvirken eller godkendelse af de nationale myndigheder er nødvendig. Kun hvis der bliver tale om at håndhæve bestemmelserne med eksekutive tvangsmidler, er de nationale myndigheders medvirken nødvendig.

Afgørelser hørende til den tredje gruppe (beslutninger) vil efter omstændighederne kunne få umiddelbart bindende virkning for private eller for underordnede nationale myndigheder, for såvidt beslutningen efter sit eget indhold er rettet til dem og ikke til de overordnede nationale myndigheder. At der kan forekomme beslutninger rettet direkte

til private fremgår bl.a. af art.173,stk.2, hvorefter enhver fysisk eller juridisk person kan indbringe klager for domstolen over beslutninger, som er rettet til dem. Der kan derfor ikke være tvivl om, at Rådets og Kommissionens kompetence til at træffe beslutninger ("decisions") indebærer, at disse organer kan udøve beføjelser, der ellers tilkommer nationale myndigheder. Det særlige for denne gruppe af afgørelser er, at det internationale organ selv kan bestemme, hvem afgørelsen skal rettes til, og derfor selv kan bestemme, om det skal tiltage sig de nationale myndigheders beføjelser, eller om det skal begrænse sig til at pålægge de nationale myndigheder folkeretlige forpligtelser i traditionel forstand. Den blotte mulighed for, at de internationale myndigheder på denne måde efter omstændighederne kan udøve "supra-nationale" beføjelser, er imidlertid ensbetydende med, at de nationale myndigheder har givet deres beføjelser fra sig, for så vidt som det ikke længere afhænger af dem, hvem der skal udøve disse beføjelser.

Hvad endelig angår den anden gruppe af afgørelser (direktiver) er det utvivlsomt, at det her drejer sig om beføjelser af sædvanlig folkeretlig karakter. Det internationale organs beslutning binder kun staten som sådan og må gennemføres ved at de nationale myndigheder, være sig lovgivende eller administrative, retter de fornødne pålæg til borgerne eller underordnede administrative myndigheder.

3. Rådets og Kommissionens beføjelser i henhold til traktaten.

Det er karakteristisk for traktaten om Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, at den i vid udstrækning direkte fikserer medlemsstaternes forpligtelser, og iøvrigt i det

omfang, hvori fællesskabets myndigheder kan træffe beslutning vedrørende det økonomiske samkvem mellem landene, begrænser myndighedernes beføjelser. I de fleste tilfælde træffes afgørelserne således i form af direktiver eller henstillinger. Kun forholdsvis få, men til gengæld vigtige artikler indeholder forskrifter om, at Rådet kan udfærdige forskrifter eller træffe beslutninger, der er umiddelbart bindende i medlemsstaterne. En gennemgang af traktaten vil vise, at de vigtigste tilfælde af denne gruppe er følgende:

Ifølge art.43, stk.2 udfærdiger Rådet forordninger (eller direktiver) eller træffer afgørelse vedrørende handelen med landbrugsprodukter, efter at en nærmere bestemt fremgangsmåde er fulgt.

Ifølge art.49 udfærdiger Rådet (direktiver eller) forordninger om foranstaltninger til at sikre arbejdskraftens frie bevægelighed.

Ifølge art.79 kan Rådet udfærdige regler, der skal sikre ophævelsen af nationalitets-diskrimination på gods-transportens område. (Artiklens franske originaltekst bruger her ordet "règlementation", og ikke ordet "règlement", som efter art.189 er betegnelsen for de umiddelbart gældende forskrifter, men meningen er formentlig den samme).

Ifølge art.87 udfærdiger Rådet de forordninger (eller direktiver), som kræves til gennemførelsen af de i art.85 og 86 udtrykte principper for konkurrencefriheden.

Ifølge art.94 udfærdiger Rådet de forordninger, som kræves til gennemførelsen af art.92 og 93 om statsubventioner.

Der findes desuden visse artikler, hvoraf det ikke fremgår med fuldstændig sikkerhed, hvilken karakter, Rådets afgørelse skal have. Dette er f.eks. tilfældet med art.75.

2. afs. 4. del. 1. del.

hvorefter Rådet kan fastsætte fælles regler gældende for international transport, der udgår fra eller afsluttes i en medlemsstat eller passerer en eller flere medlemsstaters territorium. Meningen er formentlig her, at reglerne skal gælde umiddelbart.

Som eksempel på beslutninger ("décisions"), der er bindende for dem, de er rettet til, og derfor kan blive umiddelbart bindende i medlemslandene, såfremt de rettes til private eller til underordnede myndigheder, må nævnes art.28, hvorefter ændringer eller suspensioner af den fælles toldtarif besluttet af Rådet. Der synes efter traktaten ikke at være noget til hinder for, at sådanne ændringer eller suspensioner får umiddelbar virkning i medlemslandene, omend det også kan tænkes, at Rådets beslutninger rettes til regeringerne, der herefter udfærdiger de nødvendige nationale forskrifter.

Med hensyn til traktatens centrale forskrifter, reglerne om ophævelsen af told mellem medlemsstaterne og etablering af den fælles toldtarif i forhold til omverdenen, er der derimod ikke tillagt fællesskabets organer beføjelser til at træffe afgørelser, der er umiddelbart bindende i medlemsstaterne. De væsentligste forpligtelser følger umiddelbart af traktatens tekst, og iøvrigt kan kommissionen træffe supplerende afgørelser i form af direktiver eller henstillinger. I visse tilfælde benytter traktaten udtryk, der synes at indebære adgang til at træffe bindende beslutning (art.21, 2.stk.: "décide", art.22: "détermine"), men meningen er her formentlig, at beslutningerne kun skal være bindende for regeringerne, og ikke umiddelbart gældende i medlemsstaterne.

Det er karakteristisk for traktaten, at beføjelserne til at træffe umiddelbart gældende afgørelser som overvejende hovedregel kun er tillagt Rådet, der består af repræsentanter for medlemslandene, medens det egentlig "supra-nationale" organ, Kommissionen, hvis medlemmer er uafhængige af regeringerne, hovedsagelig kun kan vedtage direktiver eller henstillinger. I det omfang, hvori Rådets beslutninger kræver enstemmighed, kunne det hævdes, at der ikke foreligger nogen fuldstændig overdragelse af beføjelser, idet ingen beslutning kan træffes uden tilslutning af hver medlemsstats konstitutionelt ansvarlige repræsentant. Der er imidlertid ikke grund til at uddybe dette problem, da det følger af traktatens bestemmelser, at Rådets afgørelser i de fleste tilfælde skal kunne træffes med et vist kvalificeret flertal efter udløbet af visse overgangsperioder.

4. Konklusion. For besvarelsen af spørgsmålet om Danmarks tilslutning til Det Europæiske Økonomiske Fællesskab kræver iagttagelse af grundlovens § 20, er det alene afgørende at der overhovedet i traktaten findes bestemmelser, der indebærer en overdragelse af forfatningsretlige beføjelser til de internationale organer, uden at det spiller nogen rolle, at der findes en række andre bestemmelser, der tillægger de ved traktaten oprettede organer beføjelser af traditionel folkeretlig karakter. Da forskellige af traktatens bestemmelser, som ovenfor fremhævet, går ud på, at Rådets beslutninger skal være umiddelbart gyldige i medlemsstaterne, kan der derfor ikke være tvivl om, at Danmarks tiltrædelse af traktaten i den foreliggende skikkelse kun kan ske efter vedtagelsen af et lovforslag i overensstemmelse med § 20.

Traktatens art.237 bestemmer, at en udenforstående

stats optagelse gøres til genstand for en særlig aftale mellem den pågældende stat og de oprindelige medlemmer. Der kan herved fastsættes særlige vilkår for optagelsen og ændringer i traktaten. Såfremt der som led i en sådan aftale måtte blive truffet bestemmelse om, at organernes beføjelser i forhold til Danmark som ny medlemsstat skulle være anderledes end i forhold til de oprindelige medlemsstater, vil der foreligge en ny situation, som selvstændigt må vurderes i relation til grundlovens § 20. Da der ikke i det hidtil foreliggende materiale er faste holdpunkter for antagelser vedrørende en sådan aftales indhold, tjener det næppe noget formål at udtale sig om de forskellige tænkelige muligheder.

Den 27. maj 1957.

Max Sørensen



Rigsarkivet

**Notits fra Jens Christensen til
udenrigsministeriets ekspert i folkeret Max
Sørensen, 4. maj 1957**

Udenrigsministeriet, Gruppeordnede sager, pk. 17140

diverse bilag.

Ø.P.IV.C. j.nr. ~~73.B.66.c.~~

N O T I T S

til

udenrigsministeriets rådgiver i folkeret.

Den 25. marts d. å. undertegnede udenrigsministrene for Belgien, Frankrig, Italien, Luxembourg, Nederlandene og Den tyske Forbundsrepublik vedlagte traktat med tilhørende bilag og protokoller om oprettelse af et europæisk økonomisk fællesskab samt den ligeledes vedlagte konvention vedrørende visse fælles institutioner for de europæiske fællesskaber. Endelig oprettede Regeringskonferencen for Fællesmarkedet og Euratom samme dag vedlagte slutakt.

Som det vil fremgå af traktaten, sigter de seks lande på i løbet af en overgangsperiode, der vil kunne vare fra 12-15 år, at oprette en toldunion såvel som en økonomisk union. Det påtænkte samarbejde vil ikke blot indebære en nedbrydning af de eksisterende hindringer i form af told og kvantitative restriktioner for samhandelen mellem medlemslandene, men vil også angå valuta- og kapitalbestemmelser, arbejdsforhold, næringslovgivning, transportforhold, monopollovgivning m.v. med det formål gradvis at hidføre en integration af de seks landes næringsliv. Tilrettelæggelsen af og kontrollen med dette samarbejde vil blive forestået af en europæisk kommission, et ministerråd og en parlamentarisk forsamling. En domstol vil blive oprettet, bl.a. med henblik på afgørelse af stridsspørgsmål om traktatens fortolkning.

Den pågældende toldunion vil også omfatte landbrugsvarer-

ne, omend der for samhandelen med disse vil blive fastsat særlige regler, i henhold til hvilke landene bl.a. vil kunne begrænse importen ved fastsættelsen af minimalpriser.

Som bekendt finder der for tiden forhandlinger sted inden for OEEC om oprettelse af et frihandelsområde, der også omfatter de seks landes økonomiske fællesskab, og inden for hvilket told og kvantitative restriktioner afskaffes, medens hvert land bevarer adgangen til frit at fastsætte toldsatserne over for lande, der ikke er medlemmer af frihandelsområdet. Ved tilslutning til et sådant frihandelsområde opnår lande, der ikke er medlem af de seks landes toldunion, at de mod at afvikle hindringerne for importen fra de øvrige frihandelsområdelande - altså også de seks lande - sikrer, at der ikke diskrimineres mod deres eksport på markederne i disse lande. Forhandlingerne herom befinder sig endnu på et forberedende stade, og det er bl.a. endnu usikkert, om landbrugsvarerne trods britisk modstand vil kunne medtages i frihandelsområdet, og i så fald på hvilke vilkår.

Vil der ikke kunne opnås enighed om oprettelse af et frihandelsområde, eller får dette en sådan udformning, at Danmarks interesser på landbrugsområdet ikke tilgodeses på tilfredsstillende måde, vil den situation kunne opstå, at det for at sikre disse interesser bliver aktuelt at overveje betimeligheden af at tilstræbe en direkte aftale mellem Danmark og det europæiske økonomiske fællesskab, enten i form af en associering eller ved en egentlig tiltrædelse af den pågældende traktat i overensstemmelse med de i traktaten herfor foreskrevne regler.

Da den af de seks lande undertegnede traktat indeholder en række bestemmelser, hvorved landene tildeler de ved traktaten oprettede institutioner en række beføjelser, udbeder Ø.P.IV.C sig med henblik på at muliggøre en samlet bedømmelse af konsekven-

serne af det sidstnævnte alternativ en udtalelse fra udenrigsministeriets rådgiver i folkeret om, hvorvidt en tiltræden af traktaten må skønnes at være underkastet reglen i grundlovens § 20 om 5/6 majoritet.

./.

Man vedlægger en foreløbig oversættelse af traktaten med tilhørende bilag og konventioner. Den reviderede oversættelse vil foreligge om ca. 1 uge.

Ø.P.IV.C., den 4. maj 1957.

JENS CHRISTENSEN



Kildehæfte - Danmarks vej ind i Fællesmarkedet

Dette er en kildesamling bestående af kilder fra kildepakken: Danmarks vej ind i Fællesmarkedet, der findes på Rigsarkivets hjemmeside: rigsarkivet.dk/udforsk

Kilderne diskuteres i filmen: Danmark, Europa og den økonomiske modernisering af arkivar og seniorforsker ved Rigsarkivet, Steen Andersen og Thorsten Borring Olesen, Professor, lic.phil., Aarhus Universitet. Filmene findes på Rigsarkivets hjemmeside.

1. udgave © Rigsarkivet 2022

Tekst: Rigsarkivet

Billeder: Rigsarkivet

Layout: Rigsarkivet

Rigsarkivet forbeholder sig ret til ændringer og tager forbehold for fejl.

Kommentarer til kildehæftet om Danmarks vej ind i Fællesmarkedet, sendes til: kilderne@sa.dk.

Flere muligheder med temaet Danmarks vej ind i Fællesmarkedet

Hvis du vil arbejde mere med Danmarks vej ind i Fællesmarkedet, har Rigsarkivet lavet følgende tilbud:

- Kildepakke om Danmarks vej ind i Fællesmarkedet: Indeholder centrale kilder fra forskellige arkivskabere inkl. tidslinje og liste over de vigtigste personer nævnt i dokumenterne.
- Filmserien om historien om Danmarks vej ind i Europa på Rigsarkivets hjemmeside.
- Kildehæfter med de dokumenter, der drøftes i filmserien: Danmarks vej ind i Fællesmarkedet.