

Bet. o. f. t. beslutn. vedr. konventionen af 21. marts 1986

Til beslutningsforslag nr. B 48. Betænkning afgivet af Udenrigsudvalget den 15. marts 1994

Betænkning

over

Forslag til folketingsbeslutning om Danmarks ratifikation af konventionen af 21. marts 1986 om traktatretten mellem stater og internationale organisationer eller mellem internationale organisationer indbyrdes

Udvalget har behandlet beslutningsforslaget i nogle møder og har herunder stillet spørgsmål til udenrigsministeren, som denne har besvaret skriftligt. Spørgsmålene og ministerens besvarelse heraf er optrykt som bilag til betænkningen.

Et mindretal (Fremskridtspartiets medlem af udvalget) understreger, at Fremskridtspartiet har lagt stor vægt på udenrigsministerens svar på de stillede spørgsmål, der som nævnt er optrykt som bilag, og at Fremskridtspartiet på denne baggrund kan stemme for forslaget.

Herefter indstiller *udvalget* forslaget til *vedtagelse uændret*.

Lotte Henriksen (S) Helen Beim (S) Holger Graversen (S) Rosing (S) Erik B. Smith (S)

Pernille Forchhammer (S) Svend Aage Jensen (CD) Jørgen Estrup (RV) nfm.

Ole M. Nielsen (KRF) Agnete Laustsen (KF) Fischer (KF) Pia Christmas-Møller (KF)

Hanne Severinsen (V) Jørgen Winther (V) fmd. Bertel Haarder (V) Kirsten Madsen (FP)

Riishøj (SF)

Udvalgets spørgsmål til udenrigsministeren og dennes svar herpå

Spørgsmål 1:

Hvilke 19 internationale organisationer deltog i konferencen i Wien i 1986? (Jf. bemærkningerne side 52).

Svar:

I konferencen deltog følgende internationale organisationer:

Den Arabiske Liga,
Asian-African Legal Consultative Committee,
Europarådet,
Det Europæiske Økonomiske Fællesskab (EØF),
De Forenede Nationer (FN),
De Forenede Nationers Industriudviklingsorganisation (UNIDO),
De Forenede Nationers Organisation for Ernæring og Landbrug (FAO),
De Forenede Nationers Organisation for Uddannelse, Videnskab og Kultur (UNESCO),
Den Internationale Arbejdsorganisation (ILO),
Den Internationale Atomenergiorganisation (IAEA),
Den Internationale Bank for Genopbygning og Økonomisk Udvikling (Verdensbanken),
Den Internationale Fond for Landbrugsudvikling (IFAD),
Den Internationale Organisation for Civil Luftfart (ICAO),
Den Internationale Telekommunikations-Union (ITU),
Den Internationale Valutafond (IMF),
Den Mellemsstatslige Søfartsorganisation (IMO),
Organisationen af Amerikanske Stater (OAS),
Råd for Gensidig Økonomisk Bistand (CMEA) og
Verdenssundhedsorganisationen (WHO).

Spørgsmål 2:

Vil internationale organisationer kunne indgå traktater på Danmarks vegne?

Svar:

Spørgsmålet om en international organisations adgang til at træffe beslutninger – og herunder indgå traktater – bindende for dens medlemsstater er *alene* reguleret af den traktat eller aftale, der konstituerer organisationen. Internationale organisationer er skabt af staterne gennem indbyrdes aftaler om at give en bestemt organisation kompetence på et nærmere fastlagt område. Deres eksistens og handleevne er således reguleret og begrænset af denne kompetence, der er fastlagt i organisationernes egne regler.

Ved oprettelsen af en international organisation opstår der folkeretligt set et selvstændigt retssubjekt, dvs. en selvstændig enhed, der er i stand til at få rettigheder og påtage sig forpligtelser. Dette indebærer, at en international organisation i princippet selv har mulighed for at indgå traktater i det omfang, dette er foreneligt med de ved oprettelsen fastlagte regler. Det antages efter den almindelige folkeretlige sædvaner, at der eksisterer en sådan traktatkompetence, hvor denne kompetence er nødvendig til opfyldelse af en organisations formål og funktion.

Den for Folketinget forelagte konvention om traktatretten mellem stater og internationale organisationer eller mellem disse indbyrdes medfører ikke, at internationale organisationer tillægges nogen ny selvstændig kompetence til at indgå traktater på medlemsstaternes vegne. Konventionen fastlægger traktatindgåelse i retlig henseende, men den ændrer ikke den kompetence, de enkelte internationale organisationer allerede måtte have til at indgå traktater på medlemsstaternes, herunder Danmarks, vegne.

Konventionen skal ses som et led i de Forenede Nationers grundlæggende arbejde for folkerettens udvikling og kodifikation. Konventionen udbygger den allerede eksisterende Wienerkonvention om traktatretten fra 1969, der alene tager sigte på traktatforholdet mellem stater, og som Danmark med Folketingets tilslutning ratificerede den 1. juni 1976.

Spørgsmål 3:

Hvilken selvbestemmelse afgiver Danmark ved at tiltræde konventionen?

Svar:

Ingen.

Spørgsmål 4:

Ad artikel 9

Når en traktattekst er vedtaget med to tredjedele flertal, jf. art. 9, stk. 2, vil Danmark så være bundet af traktaten, når Danmark er medlem af en international organisation, som er medunderskriver af traktatteksten?

Svar:

Nej. Art. 9 vedrører alene vedtagelse af en traktatteksts indhold i forbindelse med forhandlinger herom. Når teksten er vedtaget, kan de stater (og organisationer), som ønsker det, undertegne traktaten og enten i forbindelse hermed eller ved en efterfølgende ratifikation eller godkendelse udtrykke deres samtykke til at være bundet af traktaten. En stat (eller organisation) kan, hvis traktaten åbner mulighed herfor, også blive bundet ved en senere tiltrædelse af traktaten.

Spørgsmål 5:

Af hvilke årsager har Frankrig og USA ikke ratificeret traktaten endnu?

Svar:

Frankrig:

Konventionen om traktatretten mellem stater og internationale organisationer eller mellem disse indbyrdes indeholder to artikler, art. 53 og 64, der er funderet på den antagelse – jus cogens-princippet – at der eksisterer en international retsorden med præceptive (ufravigelige) regler. Efter denne opfattelse kan bilaterale aftaler kendes ugyldige eller delvis miste deres

retskraft, såfremt de er i strid med denne naturlige internationale retsorden. Hermed skal forstås, at en bilateral aftale mellem f.eks. Frankrig og Danmark kan være i strid med de folkeretlige regler uden for selve traktaten, der kan karakteriseres som jus cogens. I den juridiske teori råder der generelt stor uenighed om, hvilke folkeretlige regler der kan karakteriseres som jus cogens.

Frankrig anerkender ikke jus cogens-princippet og undlader derfor konsekvent at ratificere traktater, hvori bestemmelser af ovennævnte art indgår. Som følge af dette ønsker Frankrig ikke at ratificere den her foreliggende konvention, ligesom man heller ikke har ratificeret Wienerkonventionen om traktatretten mellem stater fra 1969.

Der er fra dansk side ikke tilsvarende reservationer over for jus cogens-princippet.

USA:

USA har undertegnet konventionen om traktatretten mellem stater og internationale organisationer eller mellem disse indbyrdes, men har endnu ikke ratificeret. Det er af det amerikanske udenrigsministerium, State Department, oplyst, at den manglende ratifikation udelukkende er begrundet af interne politiske årsager og ikke, at der er forbehold over for konventionen. Tværtimod har den amerikanske administration brugt konventionens bestemmelser i forhold til de i Washington baserede internationale organisationer, og man har endvidere anbefalet andre internationale organisationer at tilslutte sig konventionen og anvende dens bestemmelser.

Konventionen er endnu ikke forelagt Senatet, idet Wienerkonventionen om traktatretten (mellem stater) fra 1969, der blev forelagt Senatet første gang i 1970, endnu ikke er færdigbehandlet. En række senatorer havde på det tidspunkt på baggrund af Vietnamkrigen forbehold over for en enkelt bestemmelse i konventionen, art. 46, der vedrører interne retsregler for kompetence til traktatindgåelse. Den videre ratifikationsproces blev herefter sat i stå på grund af uenighed mellem Senatet og administrationen. Wienerkonventionen om traktatretten fra 1969 blev på ny taget op i Senatet i 1986, men ratifikationsprocessen blev denne gang standset på baggrund af modstand fra senator Helms. Konventionen er for tiden ikke

formelt på Senatets dagsorden, ligesom der endnu ikke har været afholdt senatshøringer, og på grund af flere højere prioriterede traktatforelæggelser er det vanskeligt at vurdere, hvornår den igen tages op.

Den amerikanske administration tillægger en ratifikation af begge konventioner høj prioritet, men det vurderes, at det vil være mest hensigtsmæssigt at vente med at forelægge traktatretskonventionen fra 1986 for Senatet, indtil ratifikationsprocessen er gennemført for traktatretskonventionen fra 1969.

Spørgsmål 6:

Hvilke slags traktater kunne det tænkes at internationale organisationer vil indgå?

Svar:

Det afhænger helt af den enkelte internationale organisations formål, funktion og beføjelser. Spørgsmålet er konventionen uvedkommende, idet den alene fastlægger *de retlige forhold* omkring selve traktatindgåelsen m.v. Der henvises herudover til svaret på spm. 2.