



Justitsministeriet

Dato: 25. april 2000
Kontor: Lovafdelingen
Sagsnr.: 2000-760-0075
Dok.: JSS20012

NOTAT

om

visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med en dansk tiltrædelse af
Den Økonomiske og Monetære Unions 3. fase med den fælles valuta.

1. Indledning.

Som opfølgning på undertegnelsen af Traktaten om Den Europæiske Union (Maastricht-Traktaten) udarbejdede Justitsministeriet et notat af 3. marts 1992 om visse statsretlige spørgsmål ved Danmarks tiltrædelse af Traktaten om Den Europæiske Union (1992-notatet).

I notatet konkluderes det bl.a., at fuld dansk tiltrædelse af ØMUens 3. fase med den fælles valuta nødvendiggør en anvendelse af grundlovens § 20.

Det konkluderes endvidere, at anvendelse af proceduren i § 20 er tilstrækkelig som grundlag for dansk tilslutning. Det betyder, at tiltrædelse kan ske uden en ændring af grundloven.

Formålet med dette notat er at vurdere disse konklusioner i lyset af de retskilder, der er kommet til efter udarbejdelsen af 1992-notatet, herunder navnlig de principielle udtalelser om grundlovens § 20, som er anført i Højesterets dom af 6. april 1998 i den såkaldte Maastricht-sag (UfR 1998, side 800). Det bemærkes i den forbindelse, at Højesterets dom ikke angår de af EF-Traktatens bestemmelser om ØMUens 3. fase, som Danmark i dag står uden for.

Bestemmelsen i grundlovens § 20 omtales under pkt. 2. Under pkt. 3 redegøres for de vigtigste bestemmelser i EF-Traktaten vedrørende ØMUens 3. fase. Justitsministeriets overvejelser fremgår af pkt. 4 og 5. Notatet sammenfattes under pkt. 6.

2. Grundlovens § 20.

2.1. Almindeligt.

Grundlovens almindelige bestemmelse om indgåelse af traktater m.v. findes i § 19, stk. 1. Efter bestemmelsen handler kongen (regeringen) på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender.

Visse traktater kan kun indgås med Folketingets samtykke. Det gælder f.eks. traktater, til hvis opfyldelse Folketingets medvirken er nødvendig, eller hvorved regeringen i øvrigt pådrager Danmark forpligtelser af større betydning. Folketingets samtykke kan meddeles ved lov eller folketingsbeslutning. I begge tilfælde kræves alene simpelt flertal i Folketinget.

Grundloven indeholder i § 20 en særlig bestemmelse om Danmarks tilslutning til såkaldt supranationale organisationer. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

"§ 20. Beføjelser, som efter denne grundlov tilkommer rigets myndigheder, kan ved lov i nærmere bestemt omfang overlades til mellemfolkelige myndigheder, der er oprettet ved gensidig overenskomst med andre stater til fremme af mellemfolkelig retsorden og samarbejde.

Stk. 2. Til vedtagelse af lovforslag herom kræves et flertal på fem sjettedele af Folketingets medlemmer. Opnås et sådant flertal ikke, men dog det til vedtagelse af almindelige lovforslag nødvendige flertal, og opretholder regeringen forslaget, forelægges det folketingsvælgerne til godkendelse eller forkastelse efter de for folkeafstemninger i § 42 fastsatte regler."

Betydningen af, at en traktat er omfattet af bestemmelsen, er, at Danmarks tilslutning kun kan ske under iagttagelse af den særlige procedure i stk. 2, dvs. med 5/6 flertal i Folketinget eller efter afholdelse af folkeafstemning.

2.2. Afgrænsningen "nedad" til grundlovens § 19 og "opad" til grundlovens § 88.

Grundlovens § 20 må afgrænses "nedad", dvs. over for almindelige mellemfolkelige traktater, som kan tiltrædes alene efter grundlovens § 19. Bestemmelsen må også afgrænses "opad", dvs. over for traktater, som kun kan tiltrædes efter en grundlovsændring, jf. grundlovens § 88.

Om afgrænsningen "nedad" anførte Højesteret i Maastricht-sagen, at anvendelse af grundlovens § 20 (og ikke blot § 19) er "nødvendig i det omfang, det overlades til en international organisation at udøve lovgivende, administrativ eller dømmende myndighed med direkte virkning her i landet eller at udøve andre beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder, herunder beføjelse til at indgå traktater med andre stater."

Om afgrænsningen "opad" indledte Højesteret med at anføre, at det ikke i medfør af § 20 kan overlades til en international organisation at udstede retsakter eller træffe afgørelser, som strider mod bestemmelser i grundloven, herunder dennes frihedsrettigheder. Højesteret begrundede dette med, at rigets myndigheder ikke selv har en sådan beføjelse.

Efter § 20 kan beføjelser kun overlades i "nærmere bestemt omfang". Højesteret udtalte herom bl.a. følgende i dommen:

"§ 20 blev indsat i grundloven i 1953 med det formål at gøre det muligt for Danmark - uden ændring af grundloven efter § 88 - at deltage i internationalt samarbejde, som indebærer, at det overlades til en mellemfolkelig organisation at udøve lovgivende, udøvende eller dømmende myndighed med direkte virkning her i landet. Da det ikke med sikkerhed kunne forudsiges, hvilke former det mellemfolkelige samarbejde ville antage i fremtiden, blev der ikke foretaget nogen snævrere afgrænsning af, hvilke beføjelser bestemmelsen omfatter. Det var således tilsigtet at give vide rammer for adgangen til suverænitetsafgivelse. Det blev imidlertid fastslået i bestemmel-

stemmelsen, at suverænitetsafgivelse kun kan ske i "nærmere bestemt omfang". Der blev endvidere lagt vægt på, at de skærpede krav til vedtagelse af lovforslag efter bestemmelsen frembyder en vidtgående garanti.

.....

Udtrykket "nærmere bestemt omfang" må forstås således, at der skal foretages en positiv afgrænsning af de overladte beføjelser dels med hensyn til sagsområder, dels med hensyn til beføjelsernes karakter. Afgrænsningen skal gøre det muligt at vurdere suverænitetsafgivelsens omfang. Sagsområderne kan beskrives i rummelige kategorier, og det kan ikke kræves, at omfanget af suverænitetsafgivelsen er angivet så præcist, at der ikke kan blive tale om skøn eller fortolkningstvív. De overladte beføjelser kan angives ved henvisning til en traktat.

Bestemthedskravet i § 20, stk. 1, udelukker, at det overlades til den internationale organisation selv at bestemme omfanget af sine beføjelser.

Udtrykket "nærmere bestemt omfang" kan ikke forstås således, at beføjelser, der tilkommer rigets myndigheder, kun kan overlades til en international organisation i begrænset - dvs. mindre - omfang

.....

Tiltrædelsesloven overlader beføjelser til EF i det omfang, det er fastsat i EF-traktaten. Tiltrædelseslovens forenelighed med grundlovens § 20 forudsætter derfor, at Traktaten opfylder kravet om, at beføjelser kun er overladt "i nærmere bestemt omfang".

EF-traktaten bygger på et princip om tildelte kompetencer, jf. Traktatens art. 3b, stk. 1, og art. 4, stk. 1. Fællesskabets institutioner kan kun handle inden for de rammer for Fællesskabets virke, som fremgår af Traktatens bestemmelser, og inden for disse rammer kan institutionerne kun udøve de beføjelser, som er tildelt dem ved eller i medfør af Traktaten.

Princippet om tildelte kompetencer indebærer således en begrænsning i institutionernes beføjelser, som svarer til bestemthedskravet i grundlovens § 20. Højesteret finder, at de specifikke hjemmelsbestemmelser i EF-traktaten opfylder dette krav."

Højesteret udtalte sig endvidere bl.a. om den begrænsning i anvendelsesområdet for § 20, der ligger i, at Danmark fortsat skal bestå som en selvstændig stat, og om spørgsmålet om grundlovens forudsætning om en demokratisk styreform. Højesteret anførte herom følgende:

"Det må anses for forudsat i grundloven, at der ikke kan ske overladelse af beføjelser i et sådant omfang, at Danmark ikke længere kan anses for en selvstændig stat. Fastlæggelsen af grænserne herfor må i helt overvejende grad bero på overvejelser af politisk karakter. Højesteret finder det utvivlsomt, at der med tiltrædelsesloven ikke er afgivet suverænitet til Fællesskabet i et sådant omfang, at det er i strid med den anførte forudsætning i grundloven.

.....

Med hensyn til spørgsmålet, om suverænitetsafgivelsen i henhold til tiltrædelsesloven har en sådan karakter, at den strider mod grundlovens forudsætning om en demokratisk styreform, bemærkes, at enhver overladelse af dele af Folketingets lovgivningskompetence til en international

organisation vil indebære et vist indgreb i den danske demokratiske styreform. Dette er taget i betragtning ved udformningen af de strenge krav til vedtagelsen efter § 20, stk. 2. For så vidt angår EF-traktaten er lovgivningskompetence i første række overført til Rådet, i hvilket den danske regering - under ansvar over for Folketinget - kan gøre sin indflydelse gældende. Det må anses for overladt til Folketinget at tage stilling til, om regeringens deltagelse i EF-samarbejdet bør være betinget af yderligere demokratisk kontrol. Højesteret finder heller ikke i denne henseende noget grundlag for at anse tiltrædelsesloven for grundlovsstridig."

2.3. Særligt om kravene til en § 20-lovs beskrivelse af, hvilke beføjelser der overlades.

Et særligt spørgsmål er, hvilke krav grundloven stiller til en § 20-lovs beskrivelse af, på hvilke områder der overlades beføjelser.

Om dette spørgsmål er det lagt til grund i lovgivningspraksis - og antaget i den forfatningsretlige litteratur - at loven ikke i detaljer behøver at beskrive, på hvilke punkter der vil ske overladelse af beføjelser. Der henvises nærmere til Henrik Zahle, EU og Den Danske Grundlov (1998), side 74 f., og Jens Hartig Danielsen, Suverænitetsafgivelse (1999), side 91 f.

Det anførte hænger sammen med, at proceduren efter grundlovens § 20, stk. 2, i almindelighed vil blive anvendt i forhold til den pågældende traktat som helhed. Det forhold, at det - f.eks. på grund af den fortolkningstvivl, der kan være knyttet til en traktats bestemmelser - efterfølgende måtte vise sig, at også andre bestemmelser end oprindeligt antaget indebærer overladelse af beføjelser, er således uden betydning for, om den korrekte fremgangsmåde efter grundloven er fulgt.

Der henvises i den forbindelse til pkt. 4 i Justitsministeriets redegørelse af 6. oktober 1997 om visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af Amsterdam-Traktaten.

3. Den Økonomiske og Monetære Unions 3. fase med den fælles valuta.

3.1. Generelt.

3. fase af ØMUen med den fælles valuta indebærer fastlåsning af omvekslingsforholdet mellem de deltagende valutaer, indførelse af fælles valuta, som erstatter de nationale valutaer, samt en fælles pengepolitik, der varetages af Det Europæiske System af Centralbanker, og en fælles valutapolitik, der er Rådets ansvarsområde. Hertil kommer en styrkelse af samordningen af den økonomiske politik, herunder en pligt til at undgå uforholdsmæssigt store budgetunderskud, dvs. for store offentlige budgetunderskud og for stor offentlig bruttogæld i forhold til bruttonationalproduktet.

Danmark har med Edinburgh-afgørelsen fra 1992 meddelt de andre EU-lande, at Danmark ikke deltager i ØMUens 3. fase med den fælles valuta. Danmark har hermed i henhold til protokol nr. 12 om visse bestemmelser vedrørende Danmark (den danske ØMU-protokol) fået en ØMU-undtagelse. Virkningen af denne undtagelse er, at alle artikler og bestemmelser i Unionstraktaten og Statutten for Det Europæiske System af Centralbanken (ESCB-statutten), hvori der henvises til en dispensation, vil gælde for Danmark. Danmark deltager derfor ikke i ord-

ningen med den fælles valuta og vil ikke være bundet af de regler vedrørende økonomisk politik, som kun gælder for medlemsstater, der deltager i 3. fase af ØMUen med den fælles valuta. Danmark vil bevare sine beføjelser med hensyn til pengepolitik i henhold til danske love og forskrifter, herunder Danmarks Nationalbanks beføjelser i pengepolitiske anliggender.

Danmark deltager i de øvrige dele af ØMUen, herunder i samarbejdet om den økonomiske politik.

I det følgende redegøres for de bestemmelser i Traktaten, som har særlig betydning for forholdet til grundloven.

3.2. De centrale traktatbestemmelser.

Af særlig betydning for spørgsmålet om forholdet mellem ØMUens 3. fase med den fælles valuta og grundloven er følgende bestemmelser:

- 1) Artikel 106 (tidligere artikel 105 A). Efter denne bestemmelses stk. 1 har Den Europæiske Centralbank eneret til at bemyndige udstedelse af pengesedler i Fællesskabet. Disse pengesedler – der kan udstedes både af centralbanken og af de nationale centralbanker – er de eneste, der har status som lovlige betalingsmidler i Fællesskabet. Efter bestemmelsens stk. 2 kan medlemsstaterne udstede mønter med forbehold af centralbankens godkendelse af omfanget heraf. I modsætning til, hvad der gælder for sedlerne, får Centralbanken således ikke selv adgang til at udstede mønter. Bestemmelsen giver herudover Rådet adgang til at vedtage foranstaltninger med henblik på at harmonisere den pålydende værdi og de tekniske specifikationer for mønterne.
- 2) Artikel 110 (tidligere artikel 108 A). Bestemmelsen giver – sammenholdt med ESCB-statutten – Den Europæiske Centralbank adgang til at udstede forordninger til opfyldelse af nærmere angivne formål. Centralbanken kan desuden vedtage forskellige beslutninger, herunder kræve, at kreditinstitutter, der er etableret i medlemsstaterne, holder mindstereserver på konti i banken. Centralbanken kan i den forbindelse – inden for rammer fastsat af Rådet – pålægge foretagender bøder eller tvangsbøder i tilfælde af manglende opfyldelse af forpligtelser i henhold til de forordninger og beslutninger, som centralbanken udsteder.
- 3) Artikel 111 (tidligere artikel 109). Bestemmelsen giver Rådet adgang til at indgå aftaler om monetære spørgsmål eller spørgsmål vedrørende valutakursordninger med tredjelande eller internationale organisationer. Aftalerne er bindende for Rådet, Den Europæiske Centralbank og medlemsstaterne.

4. Kræver dansk tilslutning til den fælles valuta anvendelse af grundlovens § 20?

4.1. Som anført ovenfor under pkt. 3.2 følger det af EF-Traktatens artikel 110 – sammenholdt med ESCB-statutten – at Den Europæiske Centralbank kan udstede forordninger og beslutninger, der skaber umiddelbare rettigheder og pligter for borgere og virksomheder. Disse kompetencer går videre, end hvad der følger af de dele af traktaten, som Danmark allerede har

tilsluttet sig. Efter Justitsministeriets opfattelse indebærer artikel 110 derfor overladelse af lovgivende og udøvende magt, jf. grundlovens § 3.

Som ligeledes anført giver EF-Traktatens artikel 111 Rådet adgang til – med bindende virkning for bl.a. medlemsstaterne – at indgå aftaler om monetære spørgsmål eller spørgsmål vedrørende valutakursordninger med tredjelande eller internationale organisationer. Det må anses for tvivlsomt, om EF kan udøve de omhandlede beføjelser efter traktatbestemmelser, som Danmark allerede har tilsluttet sig. Justitsministeriet finder derfor, at traktatens artikel 111 indebærer overladelse af regeringens beføjelse til at handle på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender, jf. grundlovens § 19.

Det anførte svarer til, hvad der er anført i 1992-notatet, jf. notatets pkt. 2.3.6.4.3 og 2.3.6.4.4.

4.2. Et særligt spørgsmål – der har givet anledning til en vis debat – er, om bestemmelsen i artikel 106, stk. 1, 2. pkt., hvorefter Den Europæiske Centralbank kan udstede pengesedler, indebærer overladelse af kongens (regeringens) prerogativ efter grundlovens § 26 til at lade slå mønt i henhold til loven.

Dette er efter Justitsministeriets opfattelse ikke tilfældet. Det skyldes, at grundlovens § 26 – som også anført under pkt. 2.3.6.4.2 i 1992-notatet – efter bestemmelsens tilblivelseshistorie kun kan antages at omfatte mønter og ikke sedler.

Denne retsopfattelse har i øvrigt klar og entydig støtte i den forfatningsretlige litteratur. Der henvises til C.G. Holck, Den Danske Statsforfatningsret (1869), side 273, Goos og Hansen, Den Danske Statsret (1890), side 265, H. Matzen, Den Danske Statsforfatningsret (3. del, 4. udg., 1909), side 159, Knud Berlin, Den Danske Statsforfatningsret (2. del, 2. gennemsete udg., 1939), side 262, og – senest – Jens Hartig Danielsen, Mønter og Pengesedler i Forfatningsretlig Belysning, Juristen 1998, side 1 ff. (særligt side 9), og Suverænitetsafgivelse (1999), side 281. Knud Berlin anfører f.eks., a.st., følgende:

”Det er indres endelig herved, at den Kongen i Grundlovens § [26] tillagte Ret til at lade slaa Mønt ikke omfatter nogen Ret til at udstede Pengerepræsentativer (Pengesedler)”.

Der har undertiden i den offentlige debat været sat spørgsmålstegn ved den nævnte forståelse af § 26, jf. bl.a. Jens Peter Bonde og Ole Krarup, Grundloven og EU (1997), side 94 f. På den baggrund kan der være anledning til at fremhæve, at selv om det – hvad der efter Justitsministeriets opfattelse ikke er belæg for – antoges, at § 26 omfattede sedler, ville bestemmelsen i artikel 106, stk. 1, 2. pkt., kunne tiltrædes efter grundlovens § 20 og altså under alle omstændigheder ikke kræve grundlovsændring efter grundlovens § 88.

Dette skyldes, at indholdet af § 20 netop er at åbne mulighed for den kompetenceændring, der ligger i, at beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder – herunder regeringens prerogativer – uden en grundlovsændring kan overlades til mellemfolkelige myndigheder. Det bemærkes i den forbindelse, at prerogativet i grundlovens § 26 udtrykkeligt er nævnt i den forfatningsretlige litteratur som eksempel på en beføjelse, der kan overlades efter § 20. Der

henvises herved til Max Sørensen, Statsforfatningsret (2. udg. ved Peter Germer, 1973), side 310, og Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret 2 (2. udg., 1997), side 322.

Noget andet – der ikke har betydning i den foreliggende sammenhæng – er, at det ikke kan overlades til en mellemfolkelig myndighed at udøve beføjelser, som danske myndigheder ikke selv kan udøve, fordi det ville stride mod grundloven. Max Sørensen udtrykker det (a.st., side 311) således, at det er ”grundlovens kompetenceordning der ændres gennem § 20, hvorimod de grundlovsfæstede materielle betingelser for, eller begrænsninger i, kompetencernes udøvelse ikke kan fraviges.” Om forholdet til grundlovens § 88 henvises i øvrigt til pkt. 5 nedenfor.

4.3. Det bemærkes endelig, at spørgsmålet om anvendelse af grundlovens § 20 i den forfatningsretlige litteratur siden 1992 er drøftet også i forhold til andre led i artikel 106. Det drejer sig om bestemmelsens stk. 1, 1. pkt., om Den Europæiske Centralbanks eneret til at bemyndige udstedelse af pengesedler, stk. 1, 3. pkt., om pengesedlers status som lovlige betalingsmidler og stk. 2, 2. pkt., om Rådets adgang til at vedtage foranstaltninger med henblik på at harmonisere den pålydende værdi og de tekniske specifikationer for mønterne. Der henvises til Jens Hartig Danielsen, Suverænitetsafgivelse (1999), side 287 ff.

Disse spørgsmål har ikke selvstændig betydning for valget af den procedure, der skal følges ved en dansk tiltrædelse af ØMUens 3. fase med den fælles valuta. Det følger således af det, der er anført ovenfor under pkt. 4.1, at proceduren efter § 20 under alle omstændigheder skal anvendes på grund af bestemmelserne i artikel 110 og 111. Denne procedure vil blive anvendt i forhold til ØMUens 3. fase som helhed, og den korrekte fremgangsmåde efter grundloven vil derfor i alle tilfælde blive fulgt, jf. herved pkt. 2.3 ovenfor og pkt. 5.2 nedenfor.

4.4. Som det fremgår, er det fortsat Justitsministeriets opfattelse, at en dansk tiltrædelse af ØMUens 3. fase med den fælles valuta forudsætter anvendelse af grundlovens § 20.

5. Kræver dansk tilslutning til den fælles valuta grundlovsændring?

5.1. Det følger af det, der er anført ovenfor under pkt. 4, at en dansk tiltrædelse af ØMUens 3. fase med den fælles valuta vil indebære overladelse af beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder.

Spørgsmålet er herefter, om anvendelse af proceduren i grundlovens § 20 er tilstrækkelig, eller om en dansk tiltrædelse forudsætter en grundlovsændring, jf. grundlovens § 88.

5.2. Efter grundlovens § 20 kan beføjelser kun overlades i ”nærmere bestemt omfang”. Indholdet af dette udtryk er belyst i Højesterets dom i Maastricht-sagen, jf. ovenfor pkt. 2.2.

Som her omtalt anførte Højesteret bl.a., at udtrykket må forstås således, at der skal foretages en ”positiv afgrænsning af de overladte beføjelser dels med hensyn til sagsområder, dels med hensyn til beføjelsernes karakter.” Højesteret udtalte endvidere, at afgrænsningen ”skal gøre det muligt at vurdere suverænitetsafgivelsens omfang”, men at sagsområderne ”kan beskrives i rummelige kategorier”, og at det ikke kan ”kræves, at omfanget af suverænitetsafgivelsen er

angivet så præcist, at der ikke kan blive tale om skøn eller fortolkningstvivel." De overladte beføjelser kan efter dommen angives ved henvisning til en traktat.

Højesteret fandt, at de specifikke hjemmelsbestemmelser i EF-Traktaten, som forelå til pådømmelse, opfyldte bestemthedskravet.

Efter Justitsministeriets opfattelse er der i forhold til bestemthedskravet i § 20 ikke grundlag for at anlægge en anden vurdering af de omhandlede ØMU-bestemmelser i EF-Traktaten end af de traktatbestemmelser, som Højesteret tog stilling til. Fælles for de relevante bestemmelser er nemlig, at de udtrykker en positiv og tilstrækkelig præcis afgrænsning af de overladte beføjelser, både med hensyn til sagsområder og med hensyn til de overladte beføjelsers karakter. Det gælder også for så vidt angår artikel 106 i det omfang, denne bestemmelse – som det har været drøftet i den forfatningsretlige litteratur, jf. pkt. 4.3 – måtte antages at indebære overladelse af beføjelser.

5.3. Som anført i Højesterets dom må det anses for forudsat i grundloven, at der ikke kan ske overladelse af beføjelser "i et sådant omfang, at Danmark ikke længere kan anses for en selvstændig stat." Højesteret udtalte i dommen, at fastlæggelsen af grænserne herfor i "helt overvejende grad [må] bero på overvejelser af politisk karakter." Højesteret fandt det "utvivlsomt, at der med tiltrædelsesloven ikke er afgivet suverænitet til Fællesskabet i et sådant omfang, at det er i strid med den anførte forudsætning i grundloven".

På den anførte baggrund er der efter Justitsministeriets opfattelse ikke grundlag for at antage, at Danmarks tiltrædelse af ØMUens 3. fase med den fælles valuta skulle indebære overladelse af beføjelser i et sådant omfang, at det strider mod grundlovens forudsætning om Danmark som en selvstændig stat.

5.4. I Maastricht-sagen udtalte Højesteret endvidere, at der heller ikke i relation til spørgsmålet om grundlovens forudsætning om en demokratisk styreform var "noget grundlag for at anse tiltrædelsesloven for grundlovsstridig". Højesteret anførte i den forbindelse, at "enhver overladelse af dele af Folketingets lovgivningskompetence til en international organisation vil indebære et vist indgreb i den danske demokratiske styreform", og at dette er taget i betragtning ved udformningen af de strenge krav til vedtagelsen efter § 20, stk. 2. For så vidt angår EF-Traktaten bemærkede Højesteret, at lovgivningskompetence "i første række [er] overført til Rådet, i hvilket den danske regering - under ansvar over for Folketinget - kan gøre sin indflydelse gældende", og at det "må anses for overladt til Folketinget at tage stilling til, om regeringens deltagelse i EF-samarbejdet bør være betinget af yderligere demokratisk kontrol."

Den overladelse af beføjelser, der vil følge af en dansk tiltrædelse af ØMUens 3. fase med den fælles valuta, vil i et vist omfang ske til Den Europæiske Centralbank. Centralbanken er uafhængig af medlemsstaternes regeringer og dermed uden for den parlamentariske kontrol, som Folketinget kan udøve i forhold til danske ministres optræden i Rådet.

Efter Justitsministeriets opfattelse indebærer dette forhold ikke, at der opstår modstrid med de synspunkter, der er anført i Højesterets dom om en grundlovsmæssig forudsætning om en demokratisk styreform.

Justitsministeriet har herved navnlig lagt vægt på, at EUs samlede lovgivningskompetence også efter en dansk tiltrædelse af ØMUens 3. fase med den fælles valuta i første række vil ligge hos Rådet.

Det er endvidere bl.a. tillagt betydning, at der allerede efter den gældende tiltrædelseslov – som Højesteret har anset for grundlovsmæssig – er overdraget en række beføjelser til Europa-Kommissionen, der ligesom Den Europæiske Centralbank er uafhængig af de nationale regeringer og af de parlamentariske kontrolinstanser i medlemslandene.

Hertil kommer, at direktøren for Nationalbanken vil være medlem af Den Europæiske Centralbanks styrelsesråd, hvor de fælles pengepolitiske beslutninger – f.eks. om renteændringer – træffes. Nationalbanken får dermed del i ansvaret for – og indflydelse på – den fælles pengepolitik.

6. Konklusion.

Sammenfattende er det fortsat Justitsministeriets opfattelse, at en dansk tiltrædelse af ØMUens 3. fase med den fælles valuta nødvendiggør anvendelse af den særlige procedure i grundlovens § 20.

Det er endvidere fortsat Justitsministeriets opfattelse, at anvendelse af grundlovens § 20 er tilstrækkelig, og at en dansk tiltrædelse således ikke forudsætter ændring af grundloven.