



ADVOKATFIRMA  
CHRISTIAN HARLANG

CHRISTIAN HARLANG  
ADVOKAT (H)

NIELS ANKER RASMUSSEN  
ADVOKAT (H)

KIRSTEN MAXEN  
ADVOKAT (L)

## RESPONSUM

### DE FORFATNINGSRETTLIGE ASPEKTER VED

### DANMARKS TILTRÆDELSE AF

### DEN ØKONOMISKE OG MONETÆRE UNION

Folketinget har den 6. september 2000 vedtaget lovforslag nr. L 288 om Danmarks deltagelse i den fælles valuta<sup>1</sup>. Ved den forestående folkeafstemning den 28. september 2000 om Danmarks tiltrædelse af Den Økonomiske og Monetære Union (ØMUen) skal det afgøres, om kronen skal afskaffes som det lovlige indløsnings- og betalingsmiddel, idet denne erstattes af EUROen. Tiltrædes ØMU'en sker der overgivelse af retten til at udstede mønter og sedler til Den Europæiske Centralbank, og for så vidt angår udstedelse af mønter ligeledes til andre stater. En tiltrædelse vil indebære, at Danmark mister sin ret til at føre egen penge- og valutakurspolitik. Finanspolitikken underkastes visse snævre begrænsninger.

Forslaget til lov om Danmarks deltagelse i den fælles valuta blev fremsat af udenrigsministeren den 2. maj 2000<sup>2</sup> og blev 1. behandlet den 17. maj. Den 24. august gennemførtes 2. behandlingen, hvorefter 3. behandling og den endelige vedtagelse fandt sted i Folketinget den 6. september 2000. Sagens betydning og den mellemliggende sommerperiode taget i betragtning kan det konstateres, at lovforslaget har fået en usædvanlig hurtig behandling i Folketinget. Mere bemærkelsesværdigt er det, at Statsministeren også helt har afslået af lade de forfatningsmæssige spørgsmål underkaste en uvildig juridisk undersøgelse<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, side 8, at der overlades suveræniteten, hvorefter der ifølge regeringen skal afholdes folkeafstemning i medfør af grundlovens § 20, jf. bemærkningerne side 7.

<sup>2</sup> Lovforslag nr. L 288.

<sup>3</sup> Forslag om at lade en uvildig ekspertgruppe undersøge konsekvenserne af en tiltrædelse af ØMU's 3. fase, herunder de forfatningsmæssige konsekvenser, er blevet fremsat i Folketinget flere gange, men er hver gang blevet afvist af regeringen og flertallet i Folketinget. Se som eksempel beslutningsforslag B112 1998/99, B2 1999/00, samt spørgsmål S1993 af 11. april 2000.



Denne redegørelse behandler en række af de forfatningsretlige problemstillinger, som en eventuel tiltrædelse af Den Økonomiske og Monetære Union vil indebære, herunder om en tiltrædelse vil forudsætte en overholdelse af bestemmelserne i grundlovens § 88 om grundlovsændringer.

Redegørelsen tager udgangspunkt i selve omfanget af og arten af suverænitetssafgivelsen, herunder om der vil blive overladt beføjelser i grundlovens § 20s forstand, og hvorvidt en fuld dansk tiltrædelse af ØMUens 3. fase, som forudsat af folketingsflertallet ved vedtagelsen den 6. september 2000, kan ske ved anvendelse af § 20 proceduren, eller om en grundlovsændring i medfør af grundlovens § 88 skal anvendes.

I denne sammenhæng vil spørgsmålet om, hvorvidt suverænitetsoverladelser kan tilbagekaldes ligeledes blive inddraget, herunder hvorvidt der i Grundloven kan indfortolkes en forudsætning om, at afgivelse af beføjelser til mellemfolkelige myndigheder ikke må være uigenkaldelig, og om, at genkaldelighedsprincip ligger til grund for grænserne for suverænitetsoverladelserne. Særligt er det relevant at belyse, hvorvidt regeringen kan forpligte Danmark i henhold til EF og EU traktaternes bestemmelser<sup>4</sup> om, at traktaterne er indgået på "ubegrænset tid" og hvorvidt dette medfører uigenkaldelighed. Spørgsmålet vil navnlig blive behandlet i sammenhæng med de såkaldte kvantitative og kvalitative grænser for anvendelsen af grundlovens § 20 og kravet om såkaldt strukturel kongruens.

Endvidere vil den centrale bestemmelse i grundlovens § 26 om kongens ret til at slå mønt blive gennemgået, herunder hvorvidt tiltrædelsen til Den Økonomiske og Monetære Union vil være i overensstemmelse med denne bestemmelse.

Redegørelsen er inddelt i følgende hovedafsnit:

- |      |                                                                                                                         |       |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| I.   | OMFANGET AF SUVERÆNITETSAFGIVELSE I HENHOLD TIL GRUNDLOVENS § 20                                                        | s. 3  |
| II.  | SPØRGSMÅLET OM NØDVENDIGHEDEN AF EN GRUNDLOVSÆNDRING I MEDFØR AF GRUNDLOVENS § 88                                       | s. 12 |
| III. | GRUNDLOVENS § 26 OG HVORVIDT EN TILTRÆDELSE TIL DEN ØKONOMISKE OG MONETÆRE UNION VIL VÆRE I STRID MED DENNE BESTEMMELSE | s. 17 |
| IV.  | KONKLUSIONER                                                                                                            | s. 24 |

---

<sup>4</sup> Der refereres til Rom-traktaten af 25. marts 1957, som oprettede Det Europæiske Fællesskab. Den Europæiske Union blev oprettet ved Maastricht-traktaten af 7. februar 1992. Begge traktater er senest ændret ved Amsterdam-traktaten af 2. oktober 1997.



## I. OMFANGET AF SUVERÆNITETSAFGIVELSE I HENHOLD TIL GRUNDLOVENS § 20

Det vil i det følgende blive behandlet, i hvilket omfang der i givet fald bliver overladt beføjelser i grundlovens § 20's forstand. En helt central formulering i § 20 er ordene om, at nationale beføjelser i medfør af grundloven alene kan overdrages til mellemfolkelige myndigheder *"i nærmere bestemt omfang"*.

Hvad der forståelsesmæssigt ligger i denne formulering, kan anskues ud fra kvalitative og kvantitative betragtninger, hvorved forstås henholdsvis grænserne for mængden af overdragelser og kravene til den emnemæssige afgrænsning af disse.

Endvidere belyses, hvorvidt bestemmelsen kræver strukturel kongruens, hvorved menes, at suverænitæt ikke kan overdrages til organer, der ikke opfylder fundamentale demokratiske minimumskrav.

Dertil kommer problemstillingen, om den fortsatte såkaldte mellemfolkelig enhed (Den Europæiske Union) med Danmarks tiltrædelse af Den Økonomiske og Monetære Union, set med den danske grundlovs øjne, går over til at blive tiltrædelse af en ny statsdannelse, og hvorvidt en sådan succesivt opbygget ny enhed fortsat kan overlades suverænitæt efter § 20-metoden. Disse problemstillinger vil samlet blive nærmere drøftet i det følgende.

Særligt de principielle udtalelser om grundlovens § 20, som fremgår af Højesterets dom af 6. april 1998 i den såkaldte Maastricht-sag vil blive anvendt i det følgende til at belyse § 20 problematikken.

### I.i Generelt om § 20.

Ordlyden af grundlovens § 20 er:

*"Stk. 1. 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 vedtagelsen af almindelige lovforslag nødvendige flertal, og opretholder regeringen forslaget, forelægges det folketingsvælgerne til godkendelse eller forkastelse efter de for folkeafstemninger i § 42 fastsatte regler."*



Af forarbejderne til grundlovsændringen i 1953<sup>5</sup> fremgår, at denne grundlovsbestemmelse bygger på det daværende verdensbillede, hvor det fortsat helt indiskutabelt var staterne, som er grundenhederne. I henhold til forarbejderne havde grundlovens § 20 således et begrænset sigte, hvorefter beføjelser skulle overlades med henblik på som led i internationalt samarbejde at udjævne forskellen mellem stater, rettere end for at erstatte staterne med en ny grundenheder. Grundlovens udgangspunkt var således, at grundlovsbestemte beføjelser ikke kunne overlades uden grundlovsændring. § 20 blev i 1953 indsat som en ny bestemmelse, der skulle kunne tillade alene undtagelse herfra under krav om bestemthed (§ 20, stk. 1) og kvalificerede alternative beslutningsprocesser (§ 20, stk. 2).

Traktatbestemmelserne og den øvrige retsudvikling indenfor EF og senere EU har imidlertid bevæget sig med hastige skridt betydeligt længere end disse forudsætninger for § 20.

Bestemmelsen må dog fortsat betragtes som en undtagelsesbestemmelse som alene tillader midlertidige såkaldte "minigrundlovsændringer" samt udfra den forudsætning, at grundlovens bestemt-hedskrav skal håndhæves strengere des mere omfattende politikområder, der er genstand for suve-rænitetssafgivelse.

#### a) Kvalitative og kvantitative grænser – før Højesterets dom af 6. april 1998

Overladelse af beføjelser i medfør af § 20 skal ske "*i nærmere bestemt omfang*". Dette udelukker ifølge både professor Max Sørensen<sup>6</sup> og professor Henrik Zahle<sup>7</sup>, at internationale organisationer overlades beføjelser til selv at bestemme omfanget af deres beføjelser. I kommentarerne til Danmarks Riges Grundlov er kernen i dette begreb blevet beskrevet som, "*at hver enkelt overladelse af beføjelser skal være afgrænset ved hjælp af et sprogligt beskrivende udtryk af en vis præcisionsgrad. Den sproglige præcision skal være så stor, at det skal kunne forstås, hvilke beføjelser som overlades...*"<sup>8</sup>.

Denne retsopfattelse har Højesteret ligeledes lagt til grund i sin dom af 6. april 1998.

Kravet i § 20 – "*i nærmere bestemt omfang*" kan tages som et udtryk for legalitetsprincippet, hvorved menes, at suverænitetssafgivelse i medfør af denne bestemmelse både skal definere de emneområder, der overgives, samt de kompetencer, der kan praktiseres. Heri ligger således både en kvantitativ og en kvalitativ afgrænsning.

<sup>5</sup> Jf. blandt andet Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen" 1848-1849 (uddrag) og Betænkning nr. 66/1953 afgivet af Forfatningskommissionen af 1946 (uddrag).

<sup>6</sup> 1973, side 313ff.

<sup>7</sup> 1998, bd. 2, side 323.

<sup>8</sup> Jf. Danmarks Riges Grundlov med kommentarer, side 118.



Under henvisninger til en række statsretseksperter<sup>9</sup> fremgår det således af kommentarerne til Danmarks Riges Grundlov, side 118: *"Grl. § 20 afgiver nok hjemmel til emnemæssigt omfattende overladelser af beføjelser, men summen af de overladte beføjelser må ikke omfatte for eksempel "al lovgivende magt", "al dømmende magt" eller "al udøvende magt."*

Professor Hjalte Rasmussen har om samme spørgsmål henvist til en formulering fra den tyske forbundsforfatningsdomstol, som har påpeget, at det skulle være et mindstekrav, at folket *"endnu kunne siges at styre sine egne anliggender i en demokratisk og retsstatslig forankret beslutningsproces"*<sup>10</sup>.

Ole Spiermann har formuleret sig herom således: *"Grænsen kunne rettere trækkes dér, hvor umiddelbare spørgsmål ville melde sig i den danske folkesjæl om, hvorvidt den danske stats stilling ikke ved en tiltrædelse af traktaten ville ændres og nationen blive noget andet end det gode, gamle rige."*<sup>11</sup>

Der kan ikke direkte udledes en selvstændig og isoleret set kvantitativ grænse af grundlovens § 20, dog ligger det klart, at der ikke kan ske en overførsel af al kompetence, jf. ovenfor. Hjalte Rasmussen har endvidere argumenteret mod en formodning om, at § 20 kan benyttes til vidtgående overladelse af beføjelser og skriver blandt andet: *"Har nogen nogensinde for alvor forestillet sig, at en del eller hele varesortimentet i grundlovens § 3 skulle blive solgt ud? Frivilligt? Troede medlemmerne af f.eks. Forfatningskommissionen fra 1953 på, at alle beføjelser blev overført til EU. Hvor efter den sidste lovgiver, dommer eller embedsmand slukkede lyset? Næppe"*<sup>12</sup>

En beskrivelse af de kvalitative grænser kan blandt andet findes hos Max Sørensen:

*"Positivt må det kræves, at beføjelserne præciseres både i henseende til deres karakter – normfastsættelse, administration, afgørelser af tvister o.s.v. – og i henseende til deres emne. Den tilsvarende bestemmelse i den norske Grundlovs § 93 benytter ordene "på et sagligt begrænset område", og den danske bestemmelse må forstås på samme måde. Det må altså kræves, at de beslutninger, der kan træffes af det internationale organ, er afgrænset under hensyn til deres saglige indhold eller saglige genstand"*<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> Jf. Max Sørensen 1973, side 313, Poul Andersen 1954, side 496, Alf Ross 1980, bd. 1, side 411 og Henrik Zahle 1996, bd. 2, side 324.

<sup>10</sup> "Folkestyre, Grundlov og Højesteret" 1996, side 99.

<sup>11</sup> Juristen 1997, side 214.

<sup>12</sup> Folkestyre, Grundlov og Højesteret 1996, side 97.

<sup>13</sup> Statsforfatningsret 1973, side 313.



En form for emnemæssig afgrænsning af de overladte kompetencer må således kunne antages at eksistere.

På trods af, at egentlige kvantitative og kvalitative grænser ikke kan læses ud af ordlyden af § 20, skal der således i hvert enkelt tilfælde af suverænitetsafgivelse ske en nøje vurdering af omfanget af overladelser, i hvor stort et omfang, der allerede er overladt kompetencer på det pågældende område m.v. og i det hele taget den samlede sum af suverænitetsafgivelse.

b) Højesterets dom af 6. april 1998

Om anvendelsesområdet for Grundlovens § 20 har Højesteret formuleret sig således:

*"§ 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, administrativt eller dømmende myndighed med direkte virkning her i landet (...).*

*Anvendelse af den kvalificerede procedure efter grundlovens § 20 er nødvendig i det omfang, det overlades til en international organisation at udøve lovgivende, administrativt 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".*<sup>14</sup>

Indledningsvist antog Højesteret imidlertid, at der er *"vide rammer for adgangen til suverænitetsafgivelse"*. Der er således heller ikke tvivl om, at grundlovens § 20 i praksis har hjemmel til emnemæssigt omfattende overladelse af beføjelser.

Dog anførte Højesteret senere i dommen:

*"Efter grundlovens § 20 kan overladelse af beføjelser kun ske til "mellemfolkelige myndigheder" oprettet ved "gensidig overenskomst" med "andre stater" til fremme af "mellemfolkelige retsordener og samarbejde". Det må anses for forudsat i grundloven, at der ikke kan ske overladelse af beføjelser i et sådan 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 ved tiltrædelsesloven ikke er afgivet suverænitet til Fællesskabet i et sådan omfang, at det er i strid med den anførte forudsætning i grundloven."*<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Ugeskrift for Retsvæsen 1998, side 869ff.

<sup>15</sup> Jf. Ugeskrift for Retsvæsen 1998, side 871.



Højesteret beskriver ikke i dommen konkret, hvornår de kvantitative grænser er nået men anfører, at der ved fastlæggelsen af de kvantitative grænser var tale om *"i helt overvejende grad...overvejelser af politisk karakter"*.

Det er meget væsentligt at bemærke sig, at Højesteret ikke hermed har godkendt, at også andre retlige begrænsning i anvendelsen af § 20 skulle bero på overvejende politiske overvejelser. Dette ville være en fejllæsning af dommen. Andre begrænsninger i anvendelse af § 20 er fortsat underkastet overvejende retlige normer. Grundloven er netop befolkningens juridiske binding af de periodevalgte politikere, der er forpligtet under forfatningen.

I det følgende skal knyttes nogle enkelte bemærkninger til Højesterets angivelse af, at *"der ikke kan ske overladelse af beføjelser i sådan omfang, at Danmark ikke længere kan anses for en selvstændig stat"*. Højesteret har således konstateret, at der er en øvre kvantitativ og kvalitativ grænse for, i hvilket omfang prerogativer (forstået som særlige rettigheder som er tillagt statsoverhovedet, for eksempel retten til at slå mønt) og andre beføjelser kan overlades til en international organisation.

Såfremt der foretages en kvantitativ prøvelse af overladelse af suverænitet, er det nødvendigt at se på den samlede mængde af beføjelser, som er overladt. Desuden må der af hensyn til arten af beføjelserne – da disse kan variere betydeligt – indgå også kvalitative betragtninger i denne vurdering.

I denne samlede vurdering kan der dog ikke bortses fra, at Den Økonomiske og Monetære Union er afgørende forskellig fra mange andre dele af traktaterne bag Den Europæiske Union. De monetære forhold ændres således, at der ikke længere bliver tale om harmonisering af medlemsstaternes politik og deres respektive valuta. I stedet bliver disse i et og alt erstattet af EU-enhedsvalutaen.

Ydermere er opgivelsen af statens egen valuta, overgivelse af beføjelserne til at bestemme den monetære politik, herunder udstedelse af penge, kvalitativt af afgørende højere betydning end fælles told eller landsbrugsordninger m.v. Med indførelsen af fælles valuta vil den grundlovssikrede kongelige særrettighed i form af retten til at slå mønt - og herunder blandt andet møntregalets symbolværdi - gå tabt.

Som det fremgår af det ovenstående, har Højesteret ikke angivet nogen klar grænse for anvendelsen af grundlovens § 20 med hensyn til mængden af overgivne beføjelser. Afskaffelsen af kronen i forbindelse med suverænitetsafgivelse til Den Økonomiske og Monetære Union er indholdsmæssigt så vidtgående, at vi her står overfor suverænitetsafgivelse af et sådan omfang, at Højesteret muligvis vil konkludere, at dette ikke kan ske inden for grænsen af grundlovens § 20.

Imidlertid er det langt overvejende usandsynligt, at spørgsmålet alene vil blive afgjort ud fra denne betragtning, idet navnlig den manglende demokratiske karakter af de organer, hvortil beføjelserne



overlades og udviklingen af EU til en reel ny statsdannelse (d.v.s. ikke -mellempfolkelig"); formentlig vil indgå i en samlet grundlovsmæssig vurdering, jf. bemærkningerne nedenfor. Det vil i forbindelse hermed tillige blive behandlet, at navnlig den uigenkaldelige karakter af den meget vidtgående suverænitetssafgivelse må antages at blive et overordentligt tungt lod i vægtskålen.

### c) Strukturel kongruens.

I forfatningsretten bruges benævnelse "strukturel kongruens" (eller overensstemmelse) som et udtryk for, at suverænitet ikke kan overdrages til organer, der ikke opfylder fundamentale demokratiske minimumskrav. Således er de supranationale organer, som der afgives beføjelser til, forpligtede til at udøve de overdragne kompetencer i overensstemmelse med de demokratiske principper, herunder minoritetsbeskyttelse og demokratisk kontrol.

Det er omdiskuteret, hvorvidt der i grundlovens § 20 kan indfortolkes et krav om strukturel kongruens. Max Sørensen har herom konkluderet, *"at der ikke i § 20 kan indfortolkes noget klart og sikkert krav om strukturel kongruens, men at overdragelse af beføjelser efter denne paragraf dog ikke bør kunne benyttes til at etablere en ny kompetenceordning, som på fundamentale punkter afviger fra de krav, som Grundloven stiller i henseende til retssikkerhed og demokratisk legitimation."*<sup>16</sup>

Ved overladelse af kompetencer til EU institutionerne i forbindelse med en dansk tilslutning til Den Økonomiske og Monetære Union skal der således fortsat kunne forefindes et vist omfang af strukturel kongruens. Det vil ifølge min opfattelse således være for vidtgående i forhold til § 20, såfremt beføjelser, der er tillagt et nationalt folkevalgt organ, overlades til en supranational myndighed, hvis demokratiske grundlag ikke er sikret i nogenlunde samme grad og under samme forudsætninger som det nationale organ. Den samfundsmæssige nærmest afgørende betydning af ØMU-beføjelserne spiller uden tvivl også en tungtvejende rolle for vurderingen. Jo mere væsentligt for samfundslivets vedkommende kompetencen er, desto større krav til den strukturelle kongruens.

Som særligt relevant skal det nævnes, at der med en dansk tiltrædelse af Den Økonomiske og Monetære Union vil ske overladelse af beføjelser til Den Europæiske Centralbank. Centralbanken er et organ uafhængigt af medlemsstaternes regeringer, og således vil der ikke overfor Centralbanken kunne udøves den parlamentariske kontrol, som Folketinget teoretisk har mulighed for i forhold til danske ministres fremfærd i Rådet.

Dette stemmer efter min opfattelse ikke overens med grundlovens ovennævnte krav om en demokratisk styreform, endda på et artsmæssigt centralt samfundsområde, jf. ovenfor.

---

<sup>16</sup> Statsforfatningsret, 1973, side 312. Jf. ligeledes Zahle, bd. 2, 1998, side 324f.



#### d) En ”mellemfolkelig” myndighed eller en ny statsdannelse?

Som nævnt indledningsvist, indebærer problemstillingen om grænserne for § 20 ligeledes et spørgsmål om, hvorvidt medlemsstaterne i kraft af overladelse af kompetencer i videre omfang nærmer sig dannelsen af en helt ny stat og således bevæger sig væk fra § 20's krav om en ”mellemfolkelig” myndighed.

Hertil bemærkes, at der efter den danske tilslutning pr. 1. januar 1973 er sket en gradvis, men betydelig udvidelse af Fællesskabernes kompetence. Denne udvikling indebærer såvel en udvidelse i bredden i form af en udvidelse af det saglige område, indenfor hvilket der udstedes retsakter, som en udvidelse i dybden i form af retsordenens karakter af et sammenhængende forfatningsretligt system. Udviklingen viser sig desuden dels i de af EF-domstolen afsagte domme<sup>17</sup> og dels indirekte i behandlingen af forslag til vedtagelse af retsakter.

Fællesskabsretten kan således konstateres at have udviklet sig til et forfatningsretligt retssystem, der instituerer de retsprincipper, der gælder for den, og foretager legalitetskontrol baseret på disse principper. Som et led heri kontrollerer Fællesskaberne gennem EF-domstolen sin egen kompetence, og – uafhængigt af medlemsstaterne og uden for disses kontrol – tildeler sig selv de kompetencer, det forfatningsretlige retssystem forudsætter som nødvendige<sup>18</sup>.

Et entydigt svar på, hvorvidt denne udvikling har ført til en ny statsdannelse kan næppe gives på nuværende tidspunkt. Dog bør det holdes for øje, at der ved fastlæggelsen af grænserne for dansk suverænitetsafgivelse må henses til forskellen mellem, om en international organisation er til for at harmonisere ordninger i forskellige stater og derved nedbryde grænser på visse områder, eller om en international organisation overtager staternes opgaver, og gør ordningerne til sine.

En nærmere behandling heraf vil nødvendiggøre en inddragelse af de relevante traktatbestemmelser, hvorved overgives suverænitet, hvilket danner genstand for nedenstående afsnit.

#### I.ii Nogle relevante traktatbestemmelser i forhold til grundlovens § 20.

Det fremgår af præamblen til EU-traktaten, at Den Økonomiske og Monetære Union betragtes som en ny grundenhed. I præamblen refereres til (min oversættelse):

---

<sup>17</sup> Jf. blandt andet sag 26/62 Van Gend en Loos, domssaml. 1963, side 1 og sag 294/83 Les Verts mod Parlamentet, domssaml. 1986, side 1357.

<sup>18</sup> Jf. blandt andet sag 14/68 Walt Vilhelm, domssaml. 1969, side 1, præmis 6 og 9, Forenede sager 286/82 og 26/83 Luisi & Carbone, domssaml. 1984, side 377, sag 186/87 Cowan, domssaml. 1989, side 195, præmis 15 og 17, sag 11/70 Internationale Handelsgesellschaft, domssaml. 1970, side 235 m.fl.



*"det forsæt at opnå en styrkelse af og konvergens mellem deres økonomier og at indføre en økonomisk og monetær union, som i overensstemmelse med denne traktat omfatter en fælles og stabil valuta".*

Den Økonomiske og Monetære Union handler således ikke kun om at skabe "konvergens mellem deres økonomier", sigter heller ikke alene på "mellemfolkeligt retsorden og samarbejde", men på en "fælles og stabil valuta", hvor målet er at fortrænge medlemsstaternes monetære systemer for at give magt til et nyt europæisk system.

Som anført under afsnit I.i, må der ved fastlæggelsen af grænserne for suverænitetsafgivelse, jf. grundlovens § 20 og præmisserne i Højesterets dom af den 6. april 1998, henses til forskellen mellem, om en international organisation er til for at harmonisere ordninger i forskellige stater og derved nedbryde grænser, eller om en international organisation overtager staternes opgaver og gør ordningerne til sine. I forbindelse med Danmarks eventuelle tiltrædelse til Den Økonomiske og Monetære Union kan det netop påpeges, at der er en afgørende forskel mellem på den ene side at koordinere staters respektive valuta i en såkaldt "valutakurv" og på den anden side at erstatte valutaerne med en fælles valuta.

Artikel 110 i EF-traktaten (tidligere artikel 108 A), indebærer, at Den Europæiske Centralbank kan udstede forordninger og beslutninger, der skaber direkte rettigheder og pligter for borgerne og virksomhederne. I medfør af artikel 111 i EF-Traktaten (tidligere artikel 109) giver denne Rådet adgang til at indgå aftaler om monetære spørgsmål eller spørgsmål vedrørende valutakursordninger med tredjelande eller internationale organisationer. Aftalerne i medfør af artikel 111 har bindende virkning for blandt andet medlemsstaterne. Det kan umiddelbart konstateres, at beføjelser i henhold til begge artikler er videre end de overladelser af kompetencer, som Danmark allerede har tilsluttet sig, hvorfor det utvivlsomt må kræve en anvendelse af § 20 proceduren, såfremt Danmark tilslutter sig disse bestemmelser<sup>19</sup>.

Da de to ovennævnte bestemmelser ikke giver anledning til yderligere diskussion under hensyn til nærværende responsums emne, vil der i følgende afsnit blive koncentreret om traktatens bestemmelse om udstedelse af pengesedler.

Det skal i dette behandles, hvorvidt EF-traktatens bestemmelser om udstedelse af pengesedler indebærer en overladelse af beføjelser efter grundlovens § 20.

---

<sup>19</sup> Jf. ligeledes Justitsministeriets "Notat om tiltrædelse af ØMUens 3. fase (fælles valuta) af 3. maj 2000.



Da udstedelsen af mønter særligt relaterer sig til grundlovens § 26, vil mønter, herunder traktatens bestemmelser om mønter, blive behandlet særskilt under afsnit III. I samme afsnit vil problemstillingen om § 26, herunder hvorvidt pengesedler kan henføres under § 26 ligeledes blive gennemgået.

Det fremgår af artikel 106, stk. 1, i EF-traktaten (tidl. artikel 105 a, stk. 1):

*"ECB har eneret til at bemyndige udstedelse af pengesedler i Fællesskabet. ECB og de nationale centralbanker kan udstede pengesedler. De pengesedler, der udstedes af ECB og de nationale centralbanker, er de eneste, der har status som lovlige betalingsmidler i Fællesskabet."*

Bestemmelsen handler efter sin ordlyd om to beføjelser, dels beføjelsen til at bemyndige udstedelse af pengesedlerne dels beføjelsen til at udstede pengesedlerne, som skal anerkendes i alle medlemsstater som lovlige betalingsmidler.

Justitsministeriet konkluderede i sit "Notat om visse statsretlige spørgsmål ved Danmarks tiltrædelse af traktaten om Den Europæiske Union" fra 1992:

*"Traktatens bestemmelser om eneret til at autorisere udstedelsen af pengesedler og retten til at bestemme seddelmængden og udformning af sedlerne, herunder fastlæggelsen af pålydende værdi, pålægger som nævnt efter traktatens ordlyd og udformningen af reglerne for etableringen af den monetære union efter Justitsministeriets opfattelse alene forpligtelser af folkeretlig karakter, som Danmark derfor kan påtage sig uden at anvende den procedure, der er indeholdt i grundlovens § 20."*

For så vidt angik ministeriets gennemgang af de øvrige traktatbestemmelser i relation til ØMUens 3. fase, blev det imidlertid konstateret, at Danmarks fulde tiltrædelse ville nødvendiggøre en anvendelse af § 20.

Idet blandt andet bemyndigelsen til pengeudstedelse i kraft af artikel 106 bliver overladt til Den Europæiske Centralbanks beslutninger, som vil få direkte virkninger her i landet, vil der være tale om beføjelser overgivet til en mellemfolkelig myndighed, eller såfremt grænserne for, hvad en mellemfolkelig myndighed kan indeholde, antages at være overskredet – beføjelser overgivet til en ny statsdannelse. Jeg er af den opfattelse, at i første tilfælde – overgivelse af beføjelser til en mellemfolkelig myndighed – skal proceduren i § 20 finde anvendelse, hvorfor jeg så langt er enig i Justitsministeriets samlede konklusion.

I andet tilfælde – overgivelse af beføjelser til en ny statsdannelse – vil § 20 proceduren ikke være anvendelig, hvorimod en grundlovsændring bliver relevant og nødvendig. Sidstnævnte vil blive



nærmere belyst under afsnit II. Jeg kan således ikke tilslutte mig den af Justitsministeriets anførte argumentation i hverken notatet fra 1992 eller 2000, for så vidt angår grænserne for § 20.

## II. SPØRGSMÅLET OM NØDVENDIGHEDEN AF EN GRUNDLOVSÆNDRING I MEDFØR AF GRUNDLOVENS § 88

Alternativet til at anvende grundlovens § 20 ved en eventuel dansk tiltrædelse af Den Økonomiske og Monetære Union er proceduren for grundlovsændring i § 88. Brug af denne procedure er mere kompliceret og kan måske give anledning til en række politiske overvejelser. Uanset sandsynlig politisk modvilje mod at anvende grundlovens § 88 vil denne procedure forfatningsretligt være eneste mulighed, såfremt en dansk tiltrædelse af Den Økonomiske og Monetære Union ligger uden for rammerne af grundlovens § 20.

Argumenterne til støtte for denne grundlæggende opfattelse knytter sig på den ene side til en analyse af grundlovens indhold og forudsætninger, og på den anden side til en analyse af Traktatteksterenes retlige realiteter.

Lægges de hidtidige retsopfattelser til grund, er det mest nærliggende at antage, at tiltrædelse ikke kan gennemføres efter § 20-metoden.

Navnlig spørgsmålet om hvorvidt overdragelser af beføjelser i henhold til § 20 kan tilbagekaldes er centralt under denne problemstilling. Ifølge den statsforfatningsretlige litteratur er det en forudsætning, at en overdragelse af beføjelser altid kan tilbagekaldes<sup>20</sup>. Ligeledes ligger det til grund for Højesterets dom af 6. april 1998, at danske domstole er bemyndigede til at prøve, hvorvidt en EF-retsakt overskrider grænserne for den pågældende suverænitetsafgivelse. Ud fra Højesterets argumentation er det min opfattelse, at Højesteret ligeledes ser det som en forudsætning, at suverænitetsafgivelser kan tilbagekaldes eller i hvert fald, at den danske stat ikke er indviklet i en ny statsdannelse, der indebærer, at det ikke længere er den danske Højesteret, der har det sidste ord.

Det skal i det følgende blandt andet undersøges, hvorvidt denne mulighed reelt eksisterer i forhold til en dansk tiltrædelse af den Økonomiske og Monetære Union.

Grundlovens § 88 lyder således:

---

<sup>20</sup> Jf. blandt andet Max Sørensen, Statsforfatningsret 1973, side 316f., Max Sørensen i Juristen 1971 side 434ff. og Henrik Zahle, bd. 2, s. 161.



*"Vedtager folketinget et forslag til en ny grundlovsbestemmelse, og regeringen vil fremme sagen, udskrives nyvalg til folketinget. Vedtages forslaget i uændret skikkelse af det efter valget følgende folketing, bliver det inden et halvt år efter den endelige vedtagelse at forelægge folketingsvælgerne til godkendelse eller forkastelse ved direkte afstemning. De nærmere regler for denne afstemning fastsættes ved lov. Har et flertal af de i afstemningen deltagende og mindst 40 pct. af samtlige stemmeberettigede afgivet deres stemme for folketingets beslutning, og stadfæstes denne af kongen, er den grundlov".*

Ifølge Justitsministeriets notat af 3. maj 2000 er der "ikke grundlag for at antage, at Danmarks tiltrædelse af ØMUens 3. fase med den fælles valuta skulle indebære overladelse af beføjelser i et sådan omfang, at det strider mod grundlovens forudsætning om Danmark som en selvstændig stat." Ministeriet støtter blandt andet denne konklusion på, at "der i forhold til bestemthedskravet i § 20 ikke [er] grundlag for at anlægge en anden vurdering af de omhandlede ØMU-bestemmelser, 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."

Ministeriet tager imidlertid ikke stilling til spørgsmålet om, hvorvidt overladelsen af beføjelser er midlertidig eller uigenkaldelig, hvilket nødvendigvis må indgå som et centralt aspekt i denne diskussion. Nødvendigheden af en grundlovsændring er således klar med udgangspunkt i denne problemstilling og mindre klar f.s.v.a. spørgsmålet om overladelser af beføjelser i "nærmere bestemt omfang".

Spørgsmålet om, hvorvidt tiltrædelsen til Den Økonomiske og Monetære Union indebærer grundlovsændring i medfør af § 88, må således navnlig afhænge af, hvorvidt overladelsen af beføjelsen er midlertidig, dvs. om den til enhver tid kan tilbagekaldes på grundlag af et simpelt flertal i folketinget<sup>21</sup>.

Kan beføjelsen således tilbagekaldes, vil en suverænitetsafgivelse efter grundlovens § 20 følgelig klart være mindre betænkeligt og dermed muligvis forenelig med bestemmelsen, jf. dog mine bemærkninger ovenfor under punkt I. Anskues overladelsen derimod som endelig og derved uigenkaldelig, således at Danmark ikke kan træde ud af samarbejdet og derved ikke på ny kan generhverve den afgivne suverænitet i samme omfang som tidligere, vil der være tale om en for Danmark bindende beslutning af et sådant indhold, at anvendelse af grundlovens § 88 nødvendiggøres blandt andet i kraft af et reelt og endeligt ophør af kongens ret til at "slå mønt" i medfør af grundlovens § 26 (jf. afsnit III nedenfor).

---

<sup>21</sup> Jf. 'Betænkning afgivet af forfatningskommissionen af 1946 vedr. grundlovens § 20.



Spørgsmålet om overladelens uigenkaldelige eller midlertidige karakter kan som udgangspunkt belyses og besvares efter dansk statsret, Folkeretten og EU-retten.

Efter dansk statsret var der næppe tidligere tvivl om, at en afgørelse om at tilbagekalde den overladte kompetence gyldigt ville kunne træffes<sup>22</sup>. I lyset af omfanget af suverænitetsafgivelser i medfør af en dansk tiltrædelse af Den Økonomiske og Monetære Union og Justitsminister Frank Jensens seneste udtalelser til Europaudvalget om spørgsmålet om udtrædelse<sup>23</sup> må der imidlertid rejses mere end alvorligt tvivl om, hvorvidt man kan nøjes med at lægge dansk statsret til grund for en beslutning om at tilbagetrække et medlemskab af Møntunionens 3. fase.

Efter Folkeretten er det muligt at opsige et medlemskab i en international organisation uden udmeldelsesregler, hvis der foreligger bristede forudsætninger, væsentlige forandringer i vilkårene m.v. Sådanne vil imidlertid næppe kunne påvises, blot fordi situationen bliver den, at det er et nyt flertal i Folketinget, der i den givne situation ønsker udmeldelse. Da traktaten imidlertid gælder på ubestemt tid, jf. Traktaten Om den Europæiske Union artikel 51 og EF-traktaten artikel 312, skal der sættes meget store spørgsmålstegn ved anvendeligheden af fortrydelsesretten under folkeretten<sup>24</sup>. Hertil kommer, at EF-domstolen selv har karakteriseret fællesskabsretten som "*et nyt folkeretligt system*"<sup>25</sup> og som en "*særlig retsorden*" og "*autonom retskilde*"<sup>26</sup>, hvilket understreger, at anvendelsen af almindelige folkeretlige principper på EU-retten ikke kan ske i samme omfang som ved klassiske folkeretlige tvister. Folkerettens opsigelsesregler kan således ikke som udgangspunkt forventes at blive respekteret af EF-domstolen i Luxembourg.

Efter EU-retten er det kun muligt at træde ud af Møntunionens 3. fase eller forlade EU, såfremt beslutningen tages ved en enstemmig beslutning på en regeringskonference, og beslutningen ratificeres i samtlige medlemslande og til sidst underskrives af samtlige statsoverhoveder, jf. Traktaten Om den Europæiske Union artikel 48. Denne mulighed for udtrædelse er sammen med den rent statsretlige udtrædelsesprocedure blevet beskrevet i Udenrigsministeriets notat om "*Mulighed for udtræden af EUROen*" af 8. marts 2000. Udenrigsministeriet angiver begge muligheder som anvendelige for en udtrædelse, dog understreges det indledningsvist, at rent politiske vurderinger formentlig vil spille en meget væsentlig rolle i spørgsmålet om udtrædelse.

---

<sup>22</sup> Jf. note 19.

<sup>23</sup> Europaudvalget den 8. august 2000, gengivet i blandt andet Information, Berlingske Tidende og Jyllands-Posten af 9. august 2000.

<sup>24</sup> Dette synspunkt er blandt andet fremsat af professor i stats- og forvaltningsret, dr. jur. Jens Peter Christensen fra Århus Universitet i Berlingske Tidende af 9. august 2000.

<sup>25</sup> Jf. sag 26/62, Van Gend en Loos, domssaml. 1963, side 379 samt Kommissionens udtalelse af 19. januar 1972 om blandt andet Danmarks ansøgning om medlemskab.

<sup>26</sup> Jf. sag 6/64, Costa Enel, domssaml. 1964, side 535ff.



Statsminister Poul Nyrup Rasmussen udtalte til TV 2-Nyhederne den 15. maj 2000, at: *"Grundloven og folkeretten sikrer Danmark vores ret til at trække os ud, hvis vi beslutter os til det. Noget andet er så, at det er ligesom at indgå et ægteskab. Der står jo ikke på forhånd, hvornår man skal skilles, hvis man skal. Det er derfor heller ikke noget, vi anbefaler. Men der skal ikke være skygge af tvivl om, at vi har retten til det, og det kan ingen tage fra os."* (understreget her)

Indholdet af udtalelsen er senere blevet ændret med Justitsminister Frank Jensens forklaring den 8. august 2000 i Europa-udvalget, hvor han påpegede, at Danmark ikke kan træde ud af samarbejdet om EUROen uden de øvrige landes accept, samt at hvis et af de øvrige lande modsætter sig udmeldelsen, skal spørgsmålet i sidste instans afgøres ved EF-domstolen.

En del af forklaringen på regeringens modstridende udtalelser om udtrædelsesspørgsmålet kan skyldes, at der fortsat er en generel uklarhed omkring, hvorvidt problemstillingen skal afklares i medfør af statsretten, folkeretten eller EU-retten.

I overensstemmelse med Justitsministerens seneste udtalelser (jf. ovenfor) kan det fastslås, at en beslutning om at tilbagekalde en overladt kompetence ikke længere kan tages af danske vælgere, såfremt kompetencen overlades uden, at der samtidig er sikkerhed for, at de øvrige EU-lande EU-retligt forpligter sig til at acceptere en ensidig erklæring om en eventuel hel eller delvis udtræden fra Danmark.

Højesteret fandt i dommen af 6. april 1998, *"at det følger af bestemthedskravet i grundlovens § 20, stk. 1, sammenholdt med danske domstoles adgang til at prøve loves grundlovsmæssighed, at domstolene ikke kan fratages adgangen til at prøve spørgsmål om, hvorvidt en EF-retsakt overskrider grænserne for den ved tiltrædelsesloven foretagne suverænitetsafgivelse. Danske domstole må derfor anse en EF-retsakt for uanvendelig i Danmark, hvis der skulle opstå den ekstraordinære situation, at det med den fornødne sikkerhed kan fastslås, at en EF-retsakt, der er opretholdt af EF-domstolen, bygger på en anvendelse af Traktaten, der ligger uden for suverænitetsafgivelsen ifølge tiltrædelsesloven. Tilsvarende gælder med hensyn til fællesskabsretlige regler og retsprincipper, som beror på EF-domstolens praksis."*

Med Højesterets udtalelse er det således fastslået, at den endelige domstolskompetence efter denne rets opfattelse fortsat ligger (eller i hvert fald d. 6.4.98 lå) hos de nationale domstole, hvilket imidlertid synes uforeneligt med Justitsministerens udtalelse. Det er i øvrigt også i strid med de forpligtelser som den danske stat har påtaget sig overfor EF/EU, herunder den såkaldte "loyalitetsforpligtelse", der gælder alle nationale statsorganer, også domstolene, jf. EF-traktatens artikel 10 (tidligere artikel 5)<sup>27</sup>. Højesteret har således principielt – teoretisk i sin dom bortfortolket princippet om

---

<sup>27</sup> Artikel 10 forpligter samtlige medlemsstatsers offentlige organer til lydighed over for EUs institutioner.



EF/EU- rettens forrang, der på tidspunktet for dommens afsigelse var anset for et grundlæggende retsprincip baseret på mangeårig praksis fra EF-domstolen og retslitteraturen på området.

Det juridiske sammenstød blev således løst – temmeligt nemt – ved at bortfortolke en forpligtelse, selvom den længe havde været betragtet som utvivlsom. Man kan endda gå så vidt som til at fastslå, at Højesteret anviste den løsning på sammenstødet, at Danmark i givet fald kunne bryde det retsgrundlag, som man selv i en årrække havde anset sig for omfattet af og som stedse gør sig gældende også ved nye, yderligere suverænitetsovergivelser.

Imidlertid er der med ikrafttrædelsen af Amsterdamtraktaten, der blev vedtaget under folkeafstemning den 28. maj 1998 og som trådte i kraft den 1. maj 1999, gjort tekstmæssigt anerkendelse af forrangsreglen i kraft af protokol nr. 30 om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Det fremgår af dennes stk. 2: *"Ved anvendelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet skal traktatens generelle bestemmelser og mål overholdes, herunder navnlig kravet om at opretholde gældende fællesskabsret fuldt ud og bevare ligevægten mellem institutionerne; de principper for forholdet mellem national lovgivning og fællesskabslovgivning, som Domstolen har udviklet berøres ikke, og der skal tages hensyn til artikel 6 stk. 4, i traktaten om Den Europæiske Union, hvori det hedder, at "Unionen tilvejebringer de nødvendige midler for at nå sine mål og gennemføre sin politik."* (understreget her)

Det bemærkes, at der i tidligere udkast til protokollen<sup>28</sup> henvistes direkte til "fællesskabsrettens forrang". Som det ses er denne formulering ikke længere med i bestemmelsen, men princippet om forrang kan dog fortsat tydeligt læses ud af teksten, der blandt andet henviser til, at de af Domstolen fastslåede principper vedrørende nationalret og fællesskabsret ikke berøres<sup>29</sup>.

Derfor er rækkevidden af Højesterets dom på dette punkt allerede overhalet af traktatudviklingen. I forhold til det nugældende traktatgrundlag (Amsterdamtraktaten) og senere traktater, der bygger videre herpå, vil Højesterets præmisser således kun fortsat have gyldighed, dersom det forudsættes, at Højesteret under en fremtidig sag vil gå så vidt som til at løse sammenstødsproblemstillingen ved direkte at anvise traktatbrud som metode, altså:

Suverænitetsafgivelsen, der som tilbehør har, at den danske Højesteret er underordnet domstolene i Luxembourg, er ikke grundlovsstridig, idet traktaten kan brydes.

<sup>28</sup> Jf. blandt andet udkast af 30. maj 1997.

<sup>29</sup> Forrangsprincippet blev fastslået af EF Domstolen i 1964 med sag 6/64, Costa Enel, domssaml. 1964, side 585 og er senere blevet gentaget utallige gange i domstolens faste praksis. Før Amsterdamtraktaten var princippet imidlertid ikke direkte stadfæstet i det traktatretlige grundlag eller tillægsprotokollerne.



I så fald baseres godkendelsen af § 20-metoden som grundlovmæssigheden på at den danske stat foretager retsbrud. Dette vil sige, at suverænitetsafgivelsen ikke lægges til grund efter sit eget bindende normative indhold, men derimod ud fra en betragtning om retsbrud overfor samme som løsningen.

Det må betragtes som overvejende usandsynligt, at Højesteret vil indlade sig på denne løsningsmodel, som så og sige strider mod alle såvel danske som internationale retskulturelle værdier.

Formentligt er det netop også synspunkter af nogenlunde tilsvarende art, som mine sidstnævnte, der kan være baggrunden for, at Justitsministeren for nylig frimodigt har udtalt sig som det fremgår ovenfor.

Således kan det konstateres, at der i Justitsministerens udtalelse reelt ligger en erkendelse af, at den overstatslige karakter af EF/EU-projekter, efter at Højesteret har afsagt sin dom i 1998, har manifesteret sig tydeligere, og at Luxembourg-domstolen således nu har det sidste ord.

Derfor er diskrepansen mellem Højesterets betragtninger (og Statsministerens, der formentligt ureflekteret alene baserer sig på Højesterets nu traktatmæssigt passerende standpunkt) på den ene side og Justitsministerens (man må formode nu af ministeriets juridiske eksperter ajourførte) standpunkt næppe tilfældigt.

Det er et eksempel på, at betydningsfulde skift i opfattelsen tilsyneladende i en periode kan gå offentligt upåagtet for sig. Den danske stats repræsentant erkender, at rigets øverste domstol er underordnet domstolen for den europæiske statsdannelse, der er under stadig udbygning.

Det kan på denne baggrund konkluderes, at hverken statsforfatningsretten eller den klassiske folkeret reelt kan danne grundlag for en tilbagekaldelse af overladte beføjelse til EU i forbindelse med en Dansk tiltræden af den Økonomiske og Monetære Union. Med EF- Domstolens karakteristik af sig selv som et særegent retssystem og både EF- og EU-traktaternes henvisning til at gælde på ubestemt tid, er det juridiske grundlag for at kunne tilbagekalde suverænitetsafgivelser i realiteten herefter ikke-eksisterende.

Jeg er derfor af den opfattelse, at der af Statsministeren burde være tilvejebragt en EU-retlig traktatmæssigt bindende garanti for, at Danmark kan udtræde af Møntunionens 3. fase efter en selvstændig beslutning herom i Danmark. Alternativt må spørgsmålet forelægges til afgørelse for befolkningen i overensstemmelse med reglerne om grundlovsændring, jf. grundlovens § 88.

### III. GRUNDLOVENS § 26 OG HVORVIDT EN TILTRÆDELSE TIL DEN ØKONOMISKE OG MONETÆRE UNION VIL VÆRE I STRID MED DENNE BESTEMMELSE



Det skal i det følgende undersøges, om en tiltrædelse af Den Økonomiske og Monetære Union vil stride mod den materielle grundlovsbestemmelse i § 26 om Kongens ret til at slå mønt.

Grundlovens § 26:

***"Kongen har ret til at lade slå mønt i henhold til loven."***

### III.i Baggrunden for § 26.

Som det fremgår af bestemmelsen, er der tale om et kongeligt prerogativ, altså en statsretlig forrettighed. Ifølge møntloven<sup>30</sup> har Industriministeren (nu Erhvervsministeren) beføjelse til efter forhandling med Danmarks Nationalbank at lade præge og udstede mønter, herunder mønter til særlige lejligheder.

Umiddelbart går teksten i grundlovens § 26 tilbage til grundloven af 1849<sup>31</sup>. Bestemmelsen var oprindeligt ikke del af forslaget til grundloven, men blev under forhandlingerne foreslået af grundlovsudvalget med følgende begrundelse:

*"Det hele Myntningsrets Udøvelse er saa vigtig, at man har henseet det hensigtsmæssigt, at Grundloven udtalte, at det var Regjeringen, der lod Mynten slaae i Henhold til de Bestemmelser om Myntfod, Myntpræget o. s. v., som Loven indeholdt."*<sup>32</sup>

Bestemmelsens formål var at kodificere den bestående ordning, hvorefter "møntregalet" tilkom kongen. Pengesedler – som i datidens tale blev benævnt "pengerepræsentativer" – var i forlængelse af statsbankerotten i 1813 blevet et eneanliggende for den i princippet uafhængige nationalbank oprettet i 1818<sup>33</sup>.

I forbindelse med etableringen af Rigsbanken, jf. § 1 i Fundation af 5. januar 1813 for Rigsbanken, havde kongen fraskrevet sig retten til at udstede pengesedler i Danmark. Dette blev senere fulgt op ved § 42, jf. § 58 i nationalbankoctroien, hvor kongen igen fraskrev sig denne ret for 90 år. Da grundlovens bestemmelse i § 26 om kongens ret til at slå mønt blev indført i 1849, var det således

<sup>30</sup> Lov nr. 817 af den 21. december 1988.

<sup>31</sup> I 1849 havde § 33 følgende ordlyd: *"Kongen har Ret til at lade slaae Mynt i henhold til Loven."* Ved grundlovsændringen i 1915/1920 blev bestemmelsen som § 28 gentaget identisk bortset fra en erstatning af ordet "Mynt" med "Mønt". Med den seneste grundlovsændring i 1953 fik bestemmelsen sin nugældende ordlyd i § 26.

<sup>32</sup> Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen (1948-49), sp. 1492 og 1786.

<sup>33</sup> Jf. Johan Schlegel, Danmarks og Hertugdømmernes statsret, 1. del (1827), side 368 – 371 og 377 ff.



på baggrund af nationalbankoktroien antaget, at kongen ikke umiddelbart havde retten til at udstede pengesedler<sup>34</sup>.

Efter vedtagelsen af grundlovens § 26 i 1849 fortsatte Nationalbanken dermed med at udstede pengesedler, og staten afstod herfra.

Af forarbejderne til lov nr. 157 af 12. juli 1907 om Forlængelse af Nationalbankens Octroi fremgår desuden, at lovgivningsmagten antages at have beføjelsen til at bestemme og regulere udstedelsen af pengesedler<sup>35</sup>.

Retten til at udstede pengesedler i Danmark blev således oprindeligt henlagt til lovgivningsmagten i Danmark. Hjemlen for lovgivningsmagten formodes at findes i grundlovens § 3, første punktum, da hverken nationalbankloven eller den tidligere nationalbankoktroi anfører den forfatningsretlige hjemmel<sup>36</sup>.

Da grundlovens § 26 dermed oprindeligt alene var en kodifikation af tingenes tilstand, blev det efterfølgende antaget i teorien, at § 26 alene omfattede mønter og ikke pengesedler<sup>37</sup>. Til støtte for disse antagelser har både Holck (1869) og Matzen (1909) henvist til kongens afkald ved den såkaldte nationalbankoktroi for 90 år på udøvelsen af retten til at udstede pengesedler til Nationalbanken. Berlin har som et yderligere argument for, at grundlovens § 26 ikke omfatter pengesedler, anført, at pengesedler *"...ikke er Mønter, men kun Løfter om Indløsning paa Anfordring i Mønt..."*<sup>38</sup>

### III.ii § 26 fra 1953 og i lyset af § 20.

Grundlovens § 26 er ikke blevet selvstændigt fortolket af nyere forfatningsretlige fremstillinger<sup>39</sup>. Imidlertid har bestemmelsen flere gange været på tale i forbindelse med analyser af grundlovens § 20. Professor Max Sørensen har således skrevet, at

*"[n]år denne bestemmelse [grundlovens § 20] taler om beføjelser, der tilkommer myndigheder efter grundloven, sigtes der ikke blot til de i grundloven specielt definerede kompetencer, som f.eks. Kon-*

<sup>34</sup> Jf. kandidatstipendiat, LL.M. Jens Hartvig Danielsen i Juristen, nr. 1 fra 1998 "Mønter og pengesedler i forfatningsretlig belysning", side 10ff.

<sup>35</sup> Ibid. for en nærmere gennemgang af forarbejderne.

<sup>36</sup> Jf. blandt andet Berlin, 2, 1939, side 260, hvor anføres at *"[d]esuagtet maa det naturligvis i og for sig ligesaavel tilkomme Staten at udstede Pengesedler eller at give Seddelbanken Koncessioner derpaa...men i Danmark har Staten faktisk indtil videre helt givet Afkald paa enhver myndighed med Hensyn til Udstedelsen af Seddelpenge"*.

<sup>37</sup> Jf. Holck 1869, side 273 Matzen 3, 1909, side 159 og Berlin 2, 1939, side 262.

<sup>38</sup> Berlin, 2, 1939, s. 260.

<sup>39</sup> Jf. dog kandidatstipendiat, LL.M. Jens Hartvig Danielsen i Juristen 1998, side 1ff "Mønter og pengesedler i forfatningsretlig belysning".



*gens ret til at lade slå mønt i henhold til loven, jf. grundlovens § 26, men også til de brede kategorier, hvori grundlovens § 3 rubricerer de forfatningsretlige kompetencer.”<sup>40</sup>*

Professor Henrik Zahle har ligeledes skrevet: *”også administrative beføjelser kan overlades til supranational myndighed. I denne henseende kan der være tale om specificerede beføjelser, f.eks. beføjelsen efter grl § 26 til at slå mønt,”<sup>41</sup>*

Der kan fra § 26 afledes et materielt princip om, at mønter i Danmark skal have den danske regents præg og mærke. Princippet gælder dog kun i det omfang, at beføjelsen til at slå mønt tilkommer den danske regent og ikke er overladt til andre.

I Justitsministeriets ”Notat om tiltrædelse af ØMUens 3. fase med fælles valuta” fra 3. maj 2000 konkluderes det, at der ikke ved dansk tilslutning til Den Økonomiske og Monetære Union sker overladelse af prerogativet i § 26. Til støtte herfor anføres, at § 26 *”efter bestemmelsens tilblivelseshistorie kun kan antages at omfatte mønter og ikke sedler”*. Endvidere påpeges det i samme notat, *”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.”*

For så vidt angår § 26, kan det konstateres, at bestemmelsen – også i årtier forud for 1953 – har ført en upågtet tilværelse.

Dette er sket jævnsides med, at Guldindløsningen, som nedenfor beskrevet, er bortfaldet, og at ”møntens” reelle dominerende betydning helt er trængt tilbage af sedlerne.

Da § 26 i 1953-grundloven blev vedtaget, var det væsentligste betalingsmiddel, som i den oprindelige grundlov var betegnet som mønt, nu blevet sedler.

Ved grundlovsfortolkning er det almindeligt at antage, at de ældre grundlovsbestemmelser har svagere gennemslagskraft, med mindre der til sådanne bestemmelser knytter sig en retsanvendelse og/eller retsopfattelse, der klart vedligeholder den ældre opfattelse som den rigtige. At den af befolkningen i 1953 vedtagne grundlovs § 26 ikke omhandler sedler, således som Justitsministeriet principalt lægger til grund, er næppe holdbart.

I vurderingen af overladelse af beføjelser fra § 26 bør også inddrages bestemmelsen i artikel 106, stk. 2 (tidl. artikel 105 a, stk. 2). I lyset af indholdet af denne bestemmelse er den min vurdering, at

<sup>40</sup> Sørensen (1973), side 310.

<sup>41</sup> Zahle, bd. 2 1998, side 322.



den ovenfor citerede antagelse i Justitsministeriets notat af 3. maj 2000 er anfægtelig ud fra følgende argumenter:

Af Artikel 106, stk. 2, fremgår:

*"Medlemsstaterne kan udstede mønter med forbehold af ECB's godkendelse af omfanget heraf. Rådet, der træffer afgørelse efter fremgangsmåden i artikel 252 og efter høring af ECB, kan vedtage foranstaltninger med henblik på at harmonisere den pålydende værdi og de tekniske specifikationer for alle mønter, som er bestemt til at sættes i omløb, i den udstrækning det er nødvendigt af hensyn til mønternes smidige omløb i Fællesskabet."*

Ved en dansk tiltrædelse til Den Økonomiske og Monetære Union vil beføjelsen til at slå mønt i et vist omfang blive overladt til en mellemfolkelig myndighed i medfør af grundlovens § 20. Dette fremgår direkte af Artikel 106, stk. 2, i EF-traktaten. Hvorvidt overladelser af denne kompetence alene sker til en såkaldt *mellemfolkelig myndighed* er imidlertid tvivlsomt. Andre medlemsstater bliver bemyndiget til at udstede mønter med eget nationalt præg på den ene side af mønten, og som følge af, at disse vil fungere som lovlige betalingsmidler i alle medlemsstater, står det klart, at suverænitetsafgivelsen ikke udelukkende sker til en mellemfolkelig myndighed, men ligeledes til andre suveræne stater. Dette sker i kraft af, at andre medlemsstaters banker vil blive tillagt kompetence til at udstede mønter, som herefter vil komme i cirkulation i Danmark som gyldige betalingsmidler. Noget sådant vil Danmark ikke kunne modsætte sig.

Da overladelser af beføjelser til andre medlemsstater allerede efter ordlyden ligger uden for rækkevidden af grundlovens § 20, vil en dansk tiltrædelse af Den Økonomiske og Monetære Union således principielt være i strid med grundlovens § 20, herunder forudsætningen om, at beføjelser i Danmark tilkommer danske myndigheder.

Bliver dette en realitet, vil Danmark alene kunne tiltræde Den Økonomiske og Monetære Union ved anvendelse af proceduren om grundlovsændring i § 88. Årsagen hertil er, at § 20 giver mulighed for overladelser af beføjelser, som tilkommer rigets myndigheder, til mellemfolkelige myndigheder, men ikke til andre stater eller deres myndigheder.

### III.iii. Mulige modargumenter.

#### a) Kompetencen til at slå mønt

Nogle modargumenter kan dog opstilles i denne sammenhæng. For det første vil det stadig efter en tiltrædelse være den danske regent, som den eneste, som på dansk territorium slår og udsteder mønter. Denne beføjelse er således ikke overladt.



En dansk tiltrædelse af Den Økonomiske og Monetære Union vil dog ligeledes betyde, at en del mønter vil komme i omløb på dansk territorium, som ikke lever op til det materielle princip udledt af møntregalet, nemlig at mønter skal bære den danske regents præg og mærke. Danske mønter vil komme i omløb i andre medlemsstater, hvilket bevirker, at beføjelserne overlades til medlemsstaternes indbyrdes og ikke fra medlemsstaterne til en fælles mellemfolkelig myndighed.

Konsekvensen heraf vil blive, at den danske regent ikke længere er den eneste, der slår mønt med virkning for dansk territorium. Der sker herved overladelse af beføjelse til at slå mønt. Jeg mener således ikke, at det første anførte modargument er tilstrækkeligt til at acceptere, at en overladelse af prerogativet i § 26 er forenelig med suverænitetsafgivelsen.

b) Beføjelser i form af faktisk forvaltningsmyndighed?

Et andet modargument kunne gå ud på, at de opgaver, som medlemsstater overlader til andre medlemsstater, for så vidt angår udstedelse af mønter, blot har karakter af faktisk forvaltningsvirksomheder, og derfor ikke kan betegnes som "beføjelser" i relation til grundlovens § 20.

Den Europæiske Centralbank regulerer udstedelsen af pengesedler, men - for så vidt angår kompetencen til udstedelse af mønter - er denne delt mellem Den Europæiske Centralbank og Det Europæiske Fællesskab. Endvidere er medlemsstaternes beføjelser større i relation til mønter i forhold til deres beføjelser i relation til pengesedler, idet medlemsstaterne hver især har ret til at præge mønternes ene side, hvorimod pengesedlerne har et identisk præg gældende for alle medlemsstaterne.

Af Rådets forordning (EF) nr. 975/98 af den 3. maj 1998 om pålydende værdier og tekniske specifikationer for EURO-mønter, som er bestemt til at sættes i omløb, fremgår:

*"at give mønterne en henholdsvis europæisk og en national side er en egnet måde at udtrykke tanken om Den Økonomiske og Monetære Union mellem medlemsstaterne og kan i væsentlig grad øge borgernes accept af mønterne."*

Medlemsstaterne har således beføjelsen til at bestemme i hvert fald over en del af mønternes præg, hvorfor det må konkluderes, at medlemsstaternes beføjelser ikke er begrænset ved fysisk forvaltningsvirksomhed, om end denne virksomhed kan begrænses til en mere visuel forvaltningsvirksomhed end meget andet.

Efter en dansk tiltrædelse til Den Økonomiske og Monetære Union vil der komme mønter i cirkulation i Danmark, som vil have en europæisk side og en national side egenhændigt bestemt af de enkelte medlemsstater. Andre medlemsstater får således delvist overladt beføjelsen til at bestemme



præget på mønter i omløb i Danmark, hvorfor ovenfor opstillede andet modargument ikke er holdbart.

c) Historisk argument

For det tredje kan et historisk modargument opstilles. Dette argument vedrører ikke EF-traktatens fortolkning, men derimod den danske grundlovsfortolkning. Den skandinaviske Møntunion trådte i kraft den 1. januar 1877 og ophørte i realiteten ved 1. verdenskrigs udbrud i 1914<sup>42</sup>, hvor Danmark, Norge og Sverige suspenderede indløseligheden med guld<sup>43</sup>. I kraft af Møntunionen forpligtede Danmark sig til at anerkende svenske og norske mønter.

I bogen "Valutaunionen" redigeret af Sven Skovmand anføres i forbindelse med en gennemgang af de forskellige tidligere møntunioner, at på trods af at man ikke kan drage den slutning, at erfaringer fra det 19. århundrede vil gentage sig i det 20. eller 21. århundrede, er det stadig langt de fleste økonomers vurdering, at hvis valutaunioner skal holde på langt sigt, er det afgørende, at de forankres i en politisk union<sup>44</sup>.

Det fremgår ikke, at der i forbindelse med rigsdagens behandling af konventionen og møntloven har været drøftelser om, hvorvidt en tiltrædelse var i strid med grundlovens § 26 eller blot i strid med en almindelig forudsætning i grundloven om, at beføjelser i Danmark tilkommer danske myndigheder.

Møntunionen blev indgået på et tidspunkt, hvor grundlovens § 20 i sin nuværende affatning ikke eksisterede. Reguleringen af Danmarks aftaleforhold til andre stater og internationale organisationer var indtil 1953, hvor § 20 blev indføjet, alene at finde i grundlovens § 19<sup>45</sup>. Problemstillingen om

---

<sup>42</sup> I 1920'erne og i begyndelsen af 1930'erne blev det forsøgt at reetablere Den Skandinaviske Møntunion, men da både Danmark og Norge igen gik fra guld i september 1931 forsvandt grundlaget for en mulig genoplivning.

<sup>43</sup> Eksempler på andre møntunioner er, Den Tyske Møntunion med Wiener-møntkonventionen fra 1857, Den Italienske Møntunion fra 1862 og Den Latinske Møntunion fra 1865.

<sup>44</sup> Jf. Sven Skovmand m.fl., Valutaunionen, 1992, s. 10ff.

<sup>45</sup> § 19 har følgende ordlyd: *Stk 1. Kongen handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender. Uden folketingets samtykke kan han dog ikke foretage nogen handling, der forøger eller indskrænker rigets område, eller indgå nogen forpligtelse, til hvis opfyldelse folketingets medvirken er nødvendig, eller som i øvrigt er af større betydning. Ej heller kan kongen uden folketingets samtykke opsigte nogen mellemfolkelig overenskomst, som er indgået med folketingets samtykke.*

*Stk 2. Bortset fra forsvar mod væbnet angreb på riget eller danske styrker kan kongen ikke uden folketingets samtykke anvende militære magtmidler mod nogen fremmed stat. Foranstaltninger, som kongen måtte træffe i medfør af denne bestemmelse, skal straks forelægges folketinget. Er folketinget ikke samlet, skal det uopholdeligt sammenkaldes til møde.*

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



overladelse af beføjelser til mellemfolkelige myndigheder og andre stater blev rejst i forbindelse med forhandlingerne i Forfatningskommissionen af 1946, hvor man ville benytte den igangværende grundlovsrevision til at indføre en grundlovshjemmel for landets deltagelse i mere intensive, internationale samarbejder<sup>46</sup>.

Herefter opstod der hurtigt den opfattelse, at der ikke kunne overlades beføjelser til fremmede stater eller mellemfolkelig myndigheder uden brugen af den almindelige procedure for grundlovsændring. Dette absolutte forbud blev imidlertid svækket ved indførelse af grundlovens § 20, for så vidt angår mellemfolkelige myndigheder.

Grundlovens § 20 vedrører som tidligere nævnt dog ikke fremmede stater. Siden midten af det 20. århundrede har det således som noget ganske utvivlsomt været antaget, at en overladelse af beføjelser til fremmede stater kræver grundlovsændring. Dette må i særdeleshed gøre sig gældende ved overladelse af udtrykkelig hjemlet beføjelser samt retten til at slå mønt efter grundlovens § 26.

#### IV. KONKLUSIONER

1.

En tiltrædelse af den Økonomiske og Monetære Union vil indebære, at der til Den Europæiske Centralbank overlades kompetence til udstedelse af pengesedler og mønter. Beføjelserne til udstedelse af mønter overlades imidlertid også til andre stater.

2.

Overladelse af grundlovsmæssige beføjelser til internationale organisationer kræver grundlovsændring, jf. grundlovens § 88 med mindre overladelsen blandt andet sker i nærmere bestemt omfang, jf. vedtagelsesproceduren efter grundlovens § 20, der stiller krav om kvalitativ bestemtthed og indebærer, at der grænser for den samlede mængde beføjelser, der overlades. Højesteret har i sin dom af 6. april 1988 bekræftet eksistensen af disse grænser og forudsat, at der ikke derigennem kan ske opløsning af Danmark som selvstændig stat.

Under hensyn til den vidtgående betydning af en stats adgang til at føre sin egen penge- og valutakurspolitik og under hensyn til den samlede mængde øvrige beføjelser, der allerede er overladt i medfør af tidligere traktater og retsdannelsen ved EF-domstolen i Luxembourg, er det nærliggende at antage, at Højesteret vil fastslå, at grænsen er nået. Højesterets vurdering må dog forudsætte at blive foretaget i sammenhæng med de øvrige momenter, jf. nedenfor punkt 3-6.

---

<sup>46</sup> Jf. Danmarks Riges Grundlov med Kommentarer, side 108ff.



3.

Overladelse af beføjelser til Unionen sker til en europæisk statsdannelse, der selv betegner sig som en autonom retskilde. Betegnelsen "mellemfolkelig myndighed" angår internationale samarbejdsorganisationer, jf. forarbejderne til grundlovens § 20 og Højesterets dom af 6. april 1998. § 20 kan således ikke anvendes til at tømme den danske grundlov for beføjelser og derigennem overføre disse til en ny stat. Evnen til at føre selvstændig penge- og valutakurspolitik er et grundlæggende kendetegn for en stat. Derfor er det mest nærliggende, at antage, at grundlovens § 20 ikke længere er anvendelig til denne yderligere suverænitésafgivelse, og at Højesteret derfor vil nå frem til, at reglerne om grundlovsændring efter § 88 skal iagttages.

4.

Justitsministeriet har både i sit notat af 3. marts 1992 og 3. maj 2000 dels nedtonet og dels forbigået en række af de væsentligste former for overladelse af beføjelser, som en dansk tiltrædelse af Den Økonomiske og Monetære Union ville indebære, herunder særligt den samlede monetære politik, udstedelsen af penge-sedler og visse beføjelser i relation til udstedelsen af mønter. I ministeriets notat af 3. maj 2000 blev det konkluderet, at § 20 proceduren må tages i brug ved en dansk tiltrædelse af ØMUens 3. fase. Denne konklusion byggede imidlertid ikke på, at udstedelsen af mønter ville være i strid med grundlovens § 26. Konklusionen var heller ikke, at der ville blive overladt beføjelser af så generel og omfattende karakter, at § 20 bliver uanvendelig.

5.

Folketingsflertallets vedtagelse af at anvende § 20-metoden finder sted uden, at Regeringen og Folketinget har sørget for en egentligt uafhængigt forfatningsretlig analyse af suverænitetsoverladelserne.

6.

Når andre stater i medfør af traktatens artikel 106, stk. 2, tillægges ret til at udstede mønter, som vil kunne fungere som lovlige betalingsmidler i Danmark, overgives der ikke suverænitet til "mellemfolkelige myndigheder", men netop til andre som udgangspunkt suveræne stater, som hverken handler under dansk eller mellemfolkelig kontrol. Sådan suverænitésafgivelse falder utvivlsomt udenfor grundlovens § 20. Den særlige kongelige eneret til at slå mønt, jf. grundlovens § 26 kan hverken helt eller delvist overlades til andre stater uden grundlovsændring.

7.

Dersom spørgsmålet om anvendelsen af grundlovens § 20 forelægges for Højesteret, må det formodes, at retten udover de ovennævnte hindringer for anvendelsen af § 20 tillige i sin samlede vurdering må tillægge det central betydning, at der reelt set ikke, som forudsat i § 20, er tale om "overladelse", men derimod uigenkaldelig afgivelse af suverænitet, der ikke kan trækkes tilbage, med mindre dette tillades af – ikke den danske Højesteret – men EF-domstolen i Luxembourg. Efter Justits-

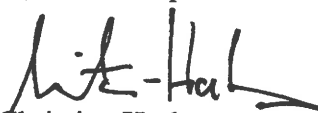


ministerens bekræftelse overfor Folketingsudvalget i august 2000 af, at der ikke tilkommer den danske stat nogen egentlig "fortrydelsesret" med baggrund i den efter Højesterets dom af 6. april 1998 ikrafttrådte Amsterdamtraktat, må det nu lægges til grund, at den danske stat har erkendt, at Luxembourg-domstolen er den overstatslige domstol. På dette centrale felt har den EU-retlige udvikling således overhalet den fundamentale præmis i Højesterets dom af 6. april 1998, der antog, at forrangsprincippet fortsat ikke var gældende for den danske statsret.

8.

Sammenfattende kan det således konstateres, at en tiltrædelse af den Økonomiske og Monetære Union ikke som forudsat af Folketingsflertallet den 6. september 2000 kan gennemføres efter § 20, men forudsætter en grundlovsændring, jf. § 88, og at dette, i henhold til det foreliggende retsgrundlag, må forventes at blive udfaldet, dersom sagen efterprøves af Højesteret.

København, den 18. september 2000



Christian Harlang