



JUSTITISMINISTERIET

Lovafdelingen

Dato: 22. februar 2012  
Kontor: Statsretskontoret  
Sagsbeh: Maj-Britt Skjoldan  
Sagsnr.: 2011-750-0018  
Dok.: 343657

## **Notat om visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af traktaten om stabilitet, samordning og styring i Den Økonomiske og Monetære Union (den såkaldte finanspagt)**

### **1. Indledning**

I forbindelse med Det Europæiske Råds møde i Bruxelles den 30. januar 2012 blev der mellem 25 stater (de nuværende medlemmer af EU, bortset fra Det Forenede Kongerige (Storbritannien) og Den Tjekkiske Republik), opnået enighed om et udkast til en traktat om stabilitet, samordning og styring i Den Økonomiske og Monetære Union.

Den nye traktat – som betegnes finanspagten – forventes undertegnet i forbindelse med Det Europæiske Råds møde i Bruxelles den 1. og 2. marts 2012.

Justitsministeriet har i samarbejde med Statsministeriet, Udenrigsministeriet og Økonomi- og Indenrigsministeriet overvejet nogle forfatningsretlige spørgsmål, som Danmarks ratifikation af finanspagten kan give anledning til.

Formålet med disse overvejelser har navnlig været at afklare, hvorvidt finanspagten indebærer overladelse af beføjelser som omtalt i grundlovens § 20, således at den særlige procedure i § 20, stk. 2, skal følges. Endvidere har formålet været at afklare, om Danmarks tilslutning til finanspagten rejser andre spørgsmål i forhold til grundloven.

Resultatet af overvejelserne fremlægges i dette notat.

Slotsholmsgade 10  
1216 København K.

Telefon 7226 8400  
Telefax 3393 3510

[www.justitsministeriet.dk](http://www.justitsministeriet.dk)  
[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

Pkt. 2 indeholder en kort redegørelse for grundlovens §§ 19, 20 og 88. Pkt. 3 indeholder en kort beskrivelse af Den Økonomiske og Monetære Union, mens pkt. 4 indeholder en generel beskrivelse af finanspagten. Justitsministeriets overvejelser om forholdet mellem finanspagten og grundloven fremgår af pkt. 5. Notatet sammenfattes under pkt. 6.

## **2. Grundlovens §§ 19, 20 og 88**

### **2.1. Indledning**

I det følgende redegøres kortfattet for bestemmelserne i grundlovens §§ 19, 20 og 88.

For en mere indgående beskrivelse af bestemmelserne kan der bl.a. henvises til Justitsministeriets redegørelse af 4. december 2007 for visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af Lissabon-traktaten (2007-redegørelsen).

Fra den forfatningsretlige litteratur henvises navnlig til Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret (1954), side 478 ff., Ole Espersen, Indgåelse og Opfyldelse af Traktater (1970), Max Sørensen, Statsforfatningsret (2. udg. ved Peter Germer, 1973), side 271 ff. og 307 ff., Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret (3. udg. ved Ole Espersen, 1980), side 377 ff., Peter Germer, Statsforfatningsret (4. udg., 2007), side 229 ff., Henrik Zahle, Dansk Forfatningsret 2 (3. udg., 2007), side 255 ff., Jens Hartig Danielsen, Suverænitetsafgivelse (1999), Ole Spiermann i Politik og Jura – Festskrift til Ole Espersen (1. udg., 2004), side 269 ff., og Hjalte Rasmussen i Danmarks Riges Grundlov med kommentarer (2. udg., 2006), side 197 ff.

### **2.2. Grundlovens § 19**

Grundlovens almindelige bestemmelse om indgåelse af traktater findes i § 19. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

"§ 19. 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. Ejheller kan kongen uden folketingets samtykke opsige 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."

I kraft af denne bestemmelse har regeringens kompetence i mellemfolkelige anliggender umiddelbar grundlovshjemmel. Kompetencen er et såkaldt prærogativ for regeringen.

Regeringens adgang til på egen hånd at indgå folkeretlige forpligtelser er dog undergivet begrænsninger. Efter § 19, stk. 1, 2. pkt., kræves Folketingets samtykke således for, at regeringen kan indgå forpligtelser, til hvis opfyldelse Folketingets medvirken er nødvendig, eller som i øvrigt er af større betydning. Samtykke kan gives ved lov eller ved folketingsbeslutning, jf. Alf Ross, a.st., side 396. Der kræves alene simpelt flertal i Folketinget.

## **2.3. Grundlovens § 20**

### **2.3.1. Baggrunden for grundlovens § 20**

Grundloven indeholder i § 20 en særlig bestemmelse om Danmarks tilslutning til såkaldte overstatslige (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."

Bestemmelsen i § 20 blev indført ved grundlovsændringen i 1953. Baggrunden var et ønske om at gøre det lettere for Danmark at tilslutte sig vis-

se internationale organisationer. I Forfatningskommissionens Betænkning (1953), side 31, anføres således bl.a. følgende:

"Der har i de senere år været en udvikling i retning af større mellemfolkeligt samarbejde også på områder, hvor internationale organisationer tillægges beføjelser, der hidtil har været betragtet som en del af den enkelte stats suverænitet. I en række nyere udenlandske forfatninger er der gennem særlige bestemmelser givet mulighed for tiltrædelse af sådanne organisationer, uden at vedkommende stats forfatning behøver at ændres. Den interparlamentariske Union har på et møde i sommeren 1952 henstillet, at bestemmelse herom indføres ved ændring af medlemslandenes forfatninger (jfr. bilag 7).

Inden for De forenede Nationers rammer er der stillet forslag om oprettelse af myndigheder, der skulle tillægges beføjelser, som ellers henhører under den nationale suverænitet; dette gælder eksempelvis forslaget til international kontrol med atomenergi. For Europas vedkommende kan nævnes oprettelsen af den overstatslige myndighed for kul og stål (den såkaldte Schumanplan). Inden for det nordiske samarbejde kan det ikke på forhånd udelukkes, at der kan opstå behov for en myndighed af lignende karakter.

Sådanne overenskomster vil Danmark efter den gældende grundlov ikke kunne tiltræde. Det ville være ønskeligt, om også Danmark i sin grundlov åbnede adgang for en sådan afgivelse af suverænitet til mellemfolkelige organisationer, som virker til fremme af mellemfolkelig retsorden og samarbejde."

Baggrunden for bestemmelsen er endvidere beskrevet i Max Sørensen's reponsum af 18. maj 1952 til Forfatningskommissionen, optrykt i betænkningen, side 113 ff.

### **2.3.2. Afgrænsning i forhold til grundlovens § 19**

Grundlovens § 20 må afgrænses "nedad", det vil sige over for almindelige mellemfolkelige aftaler mv., der kan tiltrædes alene efter grundlovens § 19.

Danmark er tilknyttet en række internationale organisationer, som har kompetence til at træffe generelle eller konkrete beslutninger, der er rettet til medlemsstaterne. Som eksempler kan nævnes FN og Europarådet (herunder Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol).

Det karakteristiske ved de beslutninger, der kan træffes i disse organisationer, er, at de kun tilsigter at gælde for staterne som folkeretlige forpligtelser. De tilsigter ikke at gælde umiddelbart i den enkelte stats interne rets-

orden. Hvis en sådan beslutning går ud på at regulere de enkelte individers adfærd, må den derfor gøres til en del af national ret, f.eks. ved inkorporering.

Sådanne traditionelle mellemfolkelige organisationer kan Danmark tilslutte sig alene i medfør af grundlovens § 19. Det gælder, selv om organisationen f.eks. uden alle medlemsstaters tilslutning (og dermed eventuelt uden eller imod Danmarks stemme) kan træffe beslutninger, der er bindende for alle medlemsstater. Også her kan der siges at være tale om suverænitetssindskrænkning, jf. bl.a. Claus Gulmann m.fl., Folkeret (1989), side 39 ff. Men suverænitetssindskrænkninger af denne karakter falder uden for grundlovens § 20 og er derfor alene underlagt proceduren i § 19, jf. Alf Ross, a.st., side 409.

Anderledes forholder det sig med mellemfolkelige myndigheder, som tillægges kompetence til at udfærdige retsakter, der skal gælde umiddelbart i de deltagende stater med virkning for f.eks. private personer og virksomheder. Sådanne ordninger kan Danmark kun tilslutte sig ved anvendelse af proceduren i grundlovens § 20. Det skyldes, at kompetencen til at fastsætte regler mv., der direkte regulerer borgernes adfærd, overlades til den mellemfolkelige myndighed. Der henvises bl.a. til Max Sørensen, a.st., side 308 f., Alf Ross, a.st., side 408, og Henrik Zahle, a.st., side 255.

I Højesterets dom af 6. april 1998 i den såkaldte Maastricht-sag (Ugeskrift for Retsvæsen 1998, side 800 H) anføres i overensstemmelse hermed følgende om, hvornår bestemmelsen i grundlovens § 20 skal anvendes:

"Anvendelse af den kvalificerede procedure efter grundlovens § 20 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."

Det afgørende for, om dansk tilslutning til en traktat forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20, er derfor i første række, om den indebærer overladelse af beføjelser til en mellemfolkelig myndighed til at udøve lovgivende, administrativ eller dømmende myndighed med direkte virkning her i landet.

At der er adgang til at udøve myndighed med direkte virkning vil sige, at den mellemfolkelige myndigheds retsakter *efter deres karakter* kan virke umiddelbart i medlemsstaterne. Hvis en international organisations retsakter derimod virker umiddelbart i medlemsstaterne som følge af regler i national (dansk) ret (og ikke som en

følge af selve karakteren af den mellemfolkelige myndigheds retsakter), er der ikke tale om direkte virkning i forfatningsretlig forstand, jf. herved Henrik Zahle, a.st., side 258.

Også overladelse af beføjelser, der ved grundloven er henlagt til regeringen som prærogativer, f.eks. kompetencen efter § 19 til at handle på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender, forudsætter – som anført i den nævnte højesteretsdom – anvendelse af § 20.

Særligt for så vidt angår nogle af EU-rettens virkemidler og deres forhold til grundlovens § 20 kan det nævnes, at hvis en traktat giver EU hjemmel til på nye områder at anvende retsakter som f.eks. forordninger, afgørelser og direktiver, vil dansk tilslutning til traktaten forudsætte anvendelse af proceduren i grundlovens § 20, i det omfang retsakterne har eller kan have direkte virkning i forhold til borgere mv. i medlemsstaterne, således at der er tale om overladelse af beføjelser efter grundloven.

Det bemærkes i den forbindelse, at der ikke nødvendigvis er tale om overladelse af beføjelser omfattet af grundlovens § 20, selv om en traktatbestemmelse giver mulighed for at gennemføre retsakter (som f.eks. forordninger og direktiver), der efter deres generelle karakter vil kunne indeholde bestemmelser, der virker umiddelbart. Afgørende er, om den konkrete traktatbestemmelse må fortolkes således, at der er hjemmel til i sådanne retsakter at gennemføre bestemmelser med direkte virkning i forhold til borgere mv. i medlemsstaterne. Der kan herved henvises til 2007-redegørelsen pkt. 3.2 (side 32 f) og Justitsministeriets redegørelse af 22. november 2004 for visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af traktat om en forfatning for Europa (2004-redegørelsen) pkt. 3.2 (side 27 ff.).

Det er i almindelighed ikke relevant for spørgsmålet om anvendelse af proceduren i grundlovens § 20, om den mellemfolkelige myndigheds kompetence til at udøve beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder, er en enekompetence, eller om medlemsstaterne helt eller delvist bevarer deres kompetence, jf. bl.a. Henrik Zahle, *Juristen* 1992, *Suverænitetsoverladelse: Tidspunktet for overladelsen*, side 243 ff.

Det antages heller ikke at være afgørende for, om § 20 skal anvendes, om der i forbindelse med overladelse af bl.a. lovgivningsbeføjelser kræves enstemmighed eller alene flertal (simpelt eller kvalificeret) i den mellemfolkelige myndighed. Der kan herved bl.a. henvises til Henrik Zahle, a.st., side 259 f.

Grundlovens § 20 har i forhold til EF/EU været anvendt i forbindelse med Danmarks tilslutning til EF i 1972, Danmarks tilslutning til Maastricht-

traktaten og Edinburgh-afgørelsen i 1993 samt Danmarks tilslutning til Amsterdam-traktaten i 1998.

## **2.4. Grundlovens § 88 og afgrænsningen i forhold til denne bestemmelse**

Grundlovens § 88 indeholder følgende bestemmelse:

"§ 88. 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. "

Den anførte procedure for ændring af grundloven vil bl.a. skulle følges, hvis der skal indsættes en ny bestemmelse i grundloven, f.eks. fordi lovgivningsmagten måtte ønske at give en bestemmelse – der kunne gives som en almindelig lov – grundlovs kraft, således at den herefter kun kan ændres eller fraviges gennem grundlovsproceduren.

For så vidt angår spørgsmålet om afgrænsningen af grundlovens § 20 ”opad”, det vil sige over for traktater mv., som Danmark ikke kan tilslutte sig efter § 20, men kun efter en grundlovsændring, jf. grundlovens § 88, kan bl.a. henvises til Justitsministeriets redegørelse af 4. december 2007 for visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af Lissabon-Traktaten.

## **3. Den Økonomiske og Monetære Union**

### **3.1. Generelt om ØMU'en og Stabilitets- og Vækstpagten**

Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) har i afsnit VIII (artikel 119-144) regler om den økonomiske og monetære politik. Afsnittet med tilhørende protokoller udstikker de retlige og politiske rammer for Den Økonomiske og Monetære Union (ØMU'en).

Kapitel 1 (artikel 120-126) i TEUF afsnit VIII indeholder regler om den økonomiske politik, mens kapitel 2 (artikel 127-133) indeholder regler om den monetære politik. Kapitel 3 (artikel 134-135) indeholder bestemmelser

vedrørende institutionerne, mens kapitel 4 (artikel 136-138) indeholder specifikke bestemmelser for de medlemsstater, der har euroen som valuta. Endelig indeholder kapitel 5 (artikel 139-144) bestemmelser om overgang til euroen.

Som centrale bestemmelser for den økonomiske politik i ØMU'en kan peges på TEUF artikel 121 om samordning af medlemsstaternes økonomiske politikker og TEUF artikel 126 om overvågning og sanktioner vedrørende uforholdsmæssigt store offentlige underskud.

I 1997 blev de daværende traktatbestemmelser, som svarede til de nuværende bestemmelser i TEUF artikel 121 og artikel 126, præciseret og udbygget med en rådsresolution og to forordninger. Rådsresolutionen og forordningerne blev benævnt "Stabilitets- og Vækstpagten".

Stabilitets- og Vækstpagten har henholdsvis en *præventiv del* og en *korri-gerende del*:

Den *præventive* del udgøres af TEUF artikel 121 og Rådets forordning nr. 1466/97 af 7. juli 1997, som ændret ved Rådets forordning nr. 1055/2005 og Rådets forordning nr. 1175/2011, om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker. Forordningerne er udstedt med hjemmel i TEUF artikel 121, stk. 6, og de bestemmelser, som svarede hertil, i den daværende EF-traktat.

Forenklet sagt giver TEUF artikel 121 EU mulighed for at fastsætte overordnede retningslinjer for medlemsstaternes økonomiske politikker, jf. stk. 2, at overvåge medlemslandenes økonomiske politikker (såkaldt multilateral overvågning), jf. stk. 3, og at udstede advarsler til en medlemsstat, hvis det vurderes, at medlemsstatens økonomiske politik ikke er i overensstemmelse med de overordnede retningslinjer, jf. stk. 4.

Til brug for den såkaldte multilaterale overvågning af medlemsstaternes økonomiske udvikling indleverer euro-landene stabilitetsprogrammer. Lande, der ikke har euroen som valuta, indleverer konvergensprogrammer. Den nævnte forordning nr. 1466/97 med senere ændringer fastsætter regler for indhold, forelæggelse, undersøgelse og overvågning af stabilitets- og konvergensprogrammerne.



Endvidere er der udarbejdet en såkaldt adfærdskodeks for udformningen af de stabilitets- og konvergensprogrammer, der er indeholdt i forordning nr. 1466/97.

Den *korrigerende* del udgøres af TEUF artikel 126 og Rådets forordning nr. 1467/97 af 7. juli 1997, som ændret ved forordning nr. 1056/2005 og forordning nr. 1177/2011, om fremskyndelse og afklaring af gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud. Forordningerne er udstedt med hjemmel i TEUF artikel 126, stk. 14, og de bestemmelser, som svarede hertil, i den daværende EF-traktat.

TEUF artikel 126, stk. 1, fastsætter, at medlemsstaterne skal undgå uforholdsmæssigt store offentlige underskud. Endvidere fastsætter artikel 126, at EU-Kommissionen overvåger udviklingen i medlemsstaternes budgetsituation og i deres offentlige gæld med henblik på at identificere alvorlige fejl, jf. stk. 2. Herudover indeholder artikel 126 regler om den procedure, der skal følges, hvis det vurderes, at en medlemsstat har et uforholdsmæssigt stort underskud, jf. stk. 3-14.

Forenklet sagt udbygger den nævnte forordning nr. 1467/97 med senere ændringer proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud bl.a. ved at fastsætte tidsgrænser for de enkelte skridt i proceduren.

### **3.2. Danmarks Euro-forbehold mv.**

Den Økonomiske og Monetære Union (ØMU'en) består af tre faser.

Tredje fase af ØMU'en trådte i kraft den 1. januar 1999 for 11 EU-lande og indebærer fastlåsning af omvekslingsforholdet mellem de deltagende valutaer, indførelse af fælles valuta (euroen), som erstatter de nationale valutaer, en fælles pengepolitik, der varetages af Det Europæiske System af Centralbanker, samt en fælles valutapolitik, der er Rådets ansvarsområde. Hertil kommer en styrkelse af samordningen af den økonomiske politik.

Danmark har med Edinburgh-afgørelsen fra 1992 meddelt de andre EU-lande, at Danmark ikke deltager i ØMU'ens tredje fase. Danmark har herefter fået en undtagelse (det såkaldte Euro-forbehold), som er fastsat ved en protokol om visse bestemmelser vedrørende Danmark (den danske ØMU-protokol), der nu er knyttet som bilag til Lissabon-traktaten.

Virkningen af denne undtagelse er, at alle artikler og bestemmelser i traktaterne og Statutten for ESCB (Det Europæiske System af Centralbanker) og ECB (Den Europæiske Centralbank), hvori der henvises til en dispensation, vil gælde for Danmark, jf. pkt. 1 i den danske ØMU-protokol.

TEUF artikel 139, stk. 1, fastsætter, at medlemsstater, med hensyn til hvilke Rådet ikke har truffet afgørelse om, at de opfylder de nødvendige betingelser for indførelse af euroen, benævnes ”medlemsstater med dispensation”. Stk. 2 indeholder en opregning af traktatbestemmelser, der ikke gælder for medlemsstater med dispensation, ligesom stk. 2 in fine fastsætter, at ”medlemsstater” i de nævnte traktatbestemmelser skal forstås som medlemsstater, der har euroen som valuta. Herudover indeholder stk. 3 regler om anvendelsen af statutten for ESCB og ECB for medlemsstater med dispensation, mens stk. 4 fastsætter regler om stemmerettighederne for de medlemmer af Rådet, der repræsenterer medlemsstater med dispensation.

Udover de traktatbestemmelser, der er opregnet i TEUF artikel 139, stk. 2, indeholder TEUF artikel 136 og 137 specifikke bestemmelser for de medlemsstater, der har euroen som valuta.

TEUF artikel 136 omhandler samordning og overvågning af eurolandenes budgetdisciplin og økonomisk-politiske retningslinjer, mens artikel 137 drejer sig om møder mellem finansministrene i eurogruppen.

Da Danmark ikke har euroen som valuta, har den danske undtagelse også virkning i forhold til bestemmelserne i artikel 136 og 137.

For så vidt angår en ophævelse af undtagelsen, følger det af pkt. 2 og 3 i den danske ØMU-protokol, at proceduren i TEUF artikel 140, stk. 2, om ophævelse af dispensation kun vil blive indledt på Danmarks anmodning. I tilfælde af, at undtagelsen ophæves, finder bestemmelserne i protokollen ikke længere anvendelse.

Justitsministeriet har bl.a. forud for den såkaldte Euro-afstemning den 28. september 2000 antaget, at dansk tiltrædelse af ØMU’ens tredje fase med den fælles valuta nødvendiggør en anvendelse af den særlige procedure i grundlovens § 20. Der henvises herved til Justitsministeriets notat af 25. april 2000 om visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med dansk tiltrædelse af Den Økonomiske og Monetære Unions tredje fase med den fælles valuta.

## **4. Generelt om finanspagten**

### **4.1. Baggrunden for finanspagten**

I forbindelse med Det Europæiske Råds møde i Bruxelles den 9. december 2011 afgav euroområdet stats- og regeringschefer en erklæring, som indeholdt et forslag om at styrke arkitekturen i Den Økonomiske og Monetære Union (ØMU'en) med henblik på at fremme finanspolitisk disciplin og en mere udbygget integration i det indre marked såvel som øget vækst, forbedret konkurrenceevne og social samhørighed.

Som opfølgning på den nævnte erklæring er der udarbejdet et udkast til en traktat om stabilitet, samordning og styring i Den Økonomiske og Monetære Union, som der i forbindelse med Det Europæiske Råds møde i Bruxelles den 30. januar 2012 blev opnået enighed om mellem 25 stater (de nuværende medlemmer af EU, bortset fra Det Forenede Kongerige (Storbritannien) og Den Tjekkiske Republik).

Den pågældende traktat – finanspagten – er således udformet som en aftale mellem 25 stater.

### **4.2. Finanspagtens indhold**

Finanspagten indeholder 6 afsnit.

*Afsnit I* (artikel 1) fastsætter pagtens formål og anvendelsesområde.

Af bestemmelsens stk. 1 følger, at de kontraherende stater som EU-medlemsstater med pagten aftaler *at* styrke den økonomiske søjle i Den Økonomiske og Monetære Union ved at vedtage et regelsæt, der skal fremme budgetdisciplin gennem en finanspolitisk aftale, *at* styrke samordningen af deres økonomiske politikker og *at* forbedre styringen i euroområdet, for derved at støtte opnåelsen af EU's mål om bæredygtig vækst, beskæftigelse, konkurrenceevne og social samhørighed.

Efter bestemmelsens stk. 2 finder finanspagten fuldt ud anvendelse på de kontraherende stater, der har euroen som valuta. Finanspagten finder også anvendelse på andre kontraherende stater – heriblandt Danmark – i det omfang og under de betingelser, der er fastsat i artikel 14.

*Afsnit II* (artikel 2) indeholder regler om sammenhængen med og forholdet til EU-retten.

Ifølge bestemmelsens stk. 1 skal finanspagten anvendes og fortolkes af de kontraherende stater i overensstemmelse med de traktater, der danner grundlag for EU, især TEU artikel 4, stk. 3, og med EU-retten, herunder reglerne om procedure når det er nødvendigt at vedtage sekundær ret.

Ifølge artikel 2, stk. 2, anvendes finanspagten i det omfang, den er forenelig med de traktater, der danner grundlag for EU, og EU-retten. Det fastslås endvidere, at finanspagten ikke griber ind i Unionens beføjelser til at handle inden for den økonomiske union.

*Afsnit III* (artikel 3-8) indeholder pagtens finanspolitiske forpligtelser, mens *afsnit IV* (artikel 9-11) indeholder regler om samordning af økonomisk politik og konvergens. Disse bestemmelser er nærmere omtalt nedenfor under pkt. 5 om forholdet mellem finanspagten og grundloven.

*Afsnit V* (artikel 12 og 13) indeholder regler om styringen i euroområdet.

Artikel 12 fastsætter regler om eurotopmøder, herunder om hvem der kan deltage i sådanne møder (stk. 1, 3 og 5), omfanget og indholdet af møderne (stk. 2) samt Eurogruppens rolle (stk. 4).

Artikel 13 omhandler EU-Parlamentet og de nationale parlamenters rolle.

*Afsnit VI* (artikel 14-16) indeholder generelle og afsluttende bestemmelser.

Artikel 14, stk. 1, fastsætter, at finanspagten ratificeres af de kontraherende stater i overensstemmelse med hver deres forfatningsmæssige bestemmelser.

Artikel 14, stk. 2, vedrører finanspagtens ikrafttrædelse, som er forudsat at skulle være den 1. januar 2013.

Artikel 14, stk. 3, fastsætter, at finanspagten finder anvendelse fra datoen for ikrafttrædelsen blandt de kontraherende stater, der har euroen som valuta, og som har ratificeret den. Den finder anvendelse på de andre kontraherende stater, der har euroen som valuta, fra den første dag i den måned, der følger efter, at de har deponeret deres respektive ratifikationsinstrument.

Artikel 14, stk. 4, fastsætter, at finanspagtens afsnit V (om styringen af eu-roområdet), uanset artikel 14, stk. 3 og stk. 5, finder anvendelse på alle de berørte kontraherende stater, fra datoen for traktatens ikrafttrædelse. Det indebærer, at alle kontraherende stater har adgang til bl.a. at deltage i euro-topmøder i overensstemmelse med, hvad der følger af finanspagtens artikel 12.

Det følger af artikel 14, stk. 5, at finanspagten gælder for kontraherende stater med en dispensation som defineret i TEUF artikel 139, stk. 1, eller en undtagelse som defineret i Protokol nr. 16 om visse bestemmelser vedrørende Danmark, som har ratificeret finanspagten, fra den dag, hvor beslutningen om at ophæve dispensationen eller undtagelsen får virkning, medmindre den pågældende kontraherende stat erklærer at ville være bundet af alle eller nogle af bestemmelserne i finanspagtens afsnit III og IV fra et tidligere tidspunkt.

Artikel 15 fastsætter, at finanspagten kan tiltrædes af andre medlemsstater i EU end de kontraherende stater.

Endelig fastsætter artikel 16, at der senest inden fem år efter datoen for finanspagtens ikrafttrædelse på grundlag af en vurdering af erfaringen med dens gennemførelse skal tages de nødvendige skridt i overensstemmelse med TEU og TEUF med henblik på at indarbejde finanspagtens indhold i EU's retlige rammer.

Det er ikke med finanspagten nærmere fastlagt, hvorledes denne indarbejdning skal finde sted. Det er derfor ikke på nuværende tidspunkt muligt at vurdere, om en eventuel senere indarbejdning vil kunne rejse spørgsmål i forhold til grundloven.

## **5. Forholdet mellem finanspagten og grundloven**

Som nævnt ovenfor under pkt. 4.2 følger det af finanspagtens artikel 1, stk. 2, at pagten også gælder for andre kontraherende stater (end dem, der har euroen som valuta), i det omfang og under de betingelser, der er fastsat i artikel 14.

Efter artikel 14, stk. 5, gælder finanspagten for kontraherende stater med en dispensation som defineret i TEUF artikel 139, stk. 1, eller en undtagelse som defineret i Protokol nr. 16 om visse bestemmelser vedrørende

Danmark, som har ratificeret finanspagten, fra den dag, hvor beslutningen om at ophæve dispensationen eller undtagelsen har virkning, medmindre den pågældende kontraherende stat erklærer at ville være bundet af alle eller nogle af bestemmelserne i finanspagtens afsnit III og IV fra et tidligere tidspunkt.

På denne baggrund redegøres der i det følgende for, om en sådan dansk erklæring om at ville være bundet af bestemmelserne i finanspagtens afsnit III (artikel 3-8) og IV (artikel 9-11) fra et tidligere tidspunkt (end tidspunktet for en eventuel ophævelse af den danske undtagelse) vil indebære, at der overlades beføjelser som omtalt i grundlovens § 20, således at den særlige procedure i § 20, stk. 2, skal følges, eller vil rejse andre spørgsmål i forhold til grundloven.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at bestemmelserne i finanspagtens øvrige afsnit (uden for afsnit III og IV), som er nærmere omtalt ovenfor under pkt. 4.2, efter Justitsministeriets opfattelse ikke giver anledning til forfatningsretlige overvejelser af den ovenfor anførte karakter.

## **5.1. Finanspagtens artikel 3**

**5.1.1.** Finanspagtens artikel 3, der indeholder den såkaldte balanceregulering, har følgende ordlyd:

”1. De kontraherende parter anvender reglerne i dette stykke ud over og med forbehold af deres forpligtelser i henhold til EU-retten:

- a) en kontraherende parts samlede budgetstilling på de samlede offentlige finanser skal være i balance eller udvise et overskud
- b) reglen i litra a) skal anses for overholdt, hvis den årlige strukturelle offentlige saldo svarer til de landespecifikke mellemfristede målsætninger, som er fastsat i den reviderede stabilitets- og vækstpagt, og med en nedre grænse for et strukturelt underskud på 0,5 % af bruttonationalproduktet i markedspriser. De kontraherende parter sikrer hurtig konvergens hen imod hver deres mellemfristede målsætninger. En tidsplan for konvergens under hensyntagen til de landespecifikke risici for holdbarheden vil blive foreslået af Europa-Kommissionen. Der skal foretages en evaluering af fremskridtene hen imod den mellemfristede målsætning og overholdelsen heraf på grundlag af en samlet vurdering med den strukturelle saldo som reference, herunder en analyse af udgifterne eksklusive diskretionære foranstaltninger på indtægtssiden, på linje med den reviderede stabilitets- og vækstpagt

- c) de kontraherende parter kan midlertidigt afvige fra deres respektive mellemfristede målsætning eller tilpasningsstien i retning af denne målsætning, dog kun under de i stk. 3, litra b), fastsatte exceptionelle omstændigheder
- d) når den procentdel, som den samlede offentlige gæld udgør af bruttonationalproduktet i markedspriser, er væsentligt under 60 %, og risiciene med hensyn til de offentlige financers holdbarhed på lang sigt er lave, kan den nedre grænse for den i litra b) angivne mellemfristede målsætning nå op på et strukturelt underskud på højst 1,0 % af bruttonationalproduktet i markedspriser
- e) hvis der konstateres væsentlige afvigelser fra den mellemfristede målsætning eller tilpasningsstien i retning af denne målsætning, skal en korrektionsmekanisme automatisk sættes i gang. Mekanismen skal bl.a. medføre en forpligtelse for den pågældende kontraherende part til at gennemføre foranstaltninger til at korrigere afvigelse i løbet af en nærmere fastsat periode.

2. Reglerne i stk. 1 skal have virkning i de kontraherende parters nationale ret senest et år efter ikrafttrædelsen af denne traktat i form af bindende og varige bestemmelser, helst i forfatningen, eller på anden måde, der sikrer, at de fuldt ud overholdes og efterleves gennem hele den nationale budgetproces. De kontraherende parter skal på nationalt plan indføre den i stk. 1, litra e), nævnte korrektionsmekanisme på grundlag af fælles principper, der skal foreslås af Europa-Kommissionen, særligt om arten og omfanget af og tidsplanen for de korrigerende foranstaltninger, der skal træffes, også i tilfælde af exceptionelle omstændigheder, samt om, hvilken rolle de institutioner, der på nationalt plan er ansvarlige for at overvåge overholdelsen af de i stk. 1 nævnte regler, skal indtage, og om disses uafhængighed. Denne korrektionsmekanisme skal fuldt ud respektere de nationale parlamenters beføjelser.

3. Med henblik på denne artikel finder definitionerne i artikel 2 i protokol (nr. 12) om proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, der er knyttet som bilag til traktaterne om Den Europæiske Union, anvendelse.

Derudover forstås i denne artikel ved:

- a) "årlig strukturel offentlig saldo": den årlige konjunkturkorrigerede saldo, eksklusive engangsforanstaltninger og midlertidige foranstaltninger.
- b) "exceptionelle omstændigheder": en usædvanlig begivenhed, som ligger uden for den pågældende kontraherende parts kontrol, og som har en afgørende virkning på de samlede offentlige finanser, eller perioder med et alvorligt økonomisk tilbageslag som fastsat i den reviderede stabilitets- og vækstpagt, forudsat at den kontraherende parts midlerti-

dige afvigelse ikke bringer den finanspolitiske holdbarhed på mellem-lang sigt i fare.”

**5.1.2.** Som det fremgår, indeholder finanspagtens artikel 3, stk. 1, en række krav til de kontraherende staters økonomiske politik. Der stilles således efter bestemmelsen krav om, at en kontraherende stats samlede budgetstilling på de samlede offentlige finanser skal være i balance eller udvise et overskud, ligesom det angives, hvordan balancereglen overholdes, herunder ved at overholde de fastsatte landespecifikke målsætninger for den årlige strukturelle saldo, hvilke foranstaltninger de kontraherende stater skal træffe for at leve op til målsætningerne, og hvordan overholdelsen af balancereglen vurderes. Med bestemmelsen gives der de kontraherende stater mulighed for at fravige balancereglen under visse nærmere angivne betingelser, og endelig fastsættes det, at en korrektionsmekanisme automatisk skal sættes i gang, hvis der konstateres væsentlige afvigelser i forhold til balancereglen.

Efter artikel 3, stk. 2, 1. pkt., skal reglerne i stk. 1 have virkning i de kontraherende staters nationale ret et år efter finanspagtens ikrafttrædelse.

Bestemmelserne i finanspagtens artikel 3, stk. 1 – og de heri indeholdte krav til den økonomiske politik i de enkelte kontraherende stater – retter sig alene mod de kontraherende stater, og de forpligtelser for de kontraherende stater, som følger af bestemmelserne, har alene karakter af almindelige folkeretlige forpligtelser.

Sådanne forpligtelser vil regeringen som omtalt ovenfor under pkt. 2.3.2 kunne påtage sig alene i medfør af bestemmelsen i grundlovens § 19, stk. 1, og en dansk tilslutning til finanspagtens artikel 3, stk. 1, forudsætter derfor efter Justitsministeriets opfattelse ikke anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

**5.1.3.** Om den udmøntning, som skal finde sted efter finanspagtens artikel 3, stk. 1, litra b, 3. pkt. (om tidsplan for konvergens), og artikel 3, stk. 2, 2. pkt. (om den automatiske korrektionsmekanisme), skal Justitsministeriet bemærke følgende:

Efter artikel 3, stk. 1, litra b, 3. pkt., vil en tidsplan for konvergens under hensyntagen til de landespecifikke risici for holdbarheden blive foreslået af Kommissionen.



Finanspagtens artikel 3, stk. 2, 2. pkt., fastsætter, at de kontraherende stater på nationalt plan skal indføre den (automatiske) korrektionsmekanisme, som er omtalt i stk. 1, litra e, på grundlag af fælles principper, som Kommissionen skal fremsætte forslag om. Det følger endvidere af artikel 3, stk. 2, 2. pkt., at de fælles principper, som foreslås af Kommissionen, kan angå arten, omfanget af og tidsplanen for de korrigerende foranstaltninger, der skal træffes, og om, hvilken rolle de institutioner, der på nationalt plan er ansvarlige for at overvåge balancereglens overholdelse, skal indtage, samt disse institutioners uafhængighed. Endelig fastsætter artikel 3, stk. 2, 3. pkt., at korrektionsmekanismen fuldt ud skal respektere de nationale parlamenters beføjelser.

Som anført overfor under pkt. 5.1.2 retter bestemmelserne i finanspagtens artikel 3, stk. 1, sig efter deres karakter og indhold alene mod de kontraherende stater. Den udmøntning, der efter finanspagtens artikel 3, stk. 1, litra b, og artikel 3, stk. 2, 2. pkt., er forudsat, kan ligeledes alene antages at ville være rettet mod de kontraherende stater som sådan. Det skal i den forbindelse desuden bemærkes, at i det omfang den med bestemmelserne forudsatte udmøntning vil ske ved udstedelse af EU-retsakter, vil dette skulle ske inden for rammerne af EU-traktaterne.

Dansk tilslutning til finanspagtens artikel 3, stk. 1, litra b, og artikel 3, stk. 2, 2. pkt., vil på denne baggrund ikke indebære overladelse af beføjelser i grundlovens § 20's forstand.

**5.1.4.** Tilbage står spørgsmålet, om de krav, der følger af finanspagtens artikel 3, stk. 2, 1. pkt., med hensyn til gennemførelsen af reglerne i artikel 3, stk. 1, rejser spørgsmål i forhold til grundloven.

Af artikel 3, stk. 2, 1. pkt., følger, at reglerne i stk. 1 skal have virkning i de kontraherende staters nationale ret senest et år efter ikrafttrædelsen af finanspagten i form af bindende og varige bestemmelser, helst i forfatningen, eller på anden måde, der sikrer, at de fuldt ud overholdes og efterleves gennem hele den nationale budgetproces.

Det er over for Justitsministeriet oplyst, at bestemmelserne i finanspagtens artikel 3, stk. 1, vil blive gennemført i en kommende budgetlov, som vil indeholde krav til de årlige finanslove. Desuden er det oplyst, at det er hensigten, at den kommende budgetlov vil bygge på et bredt politisk forlig mellem politiske partier i Folketinget.

En sådan gennemførelse af reglerne i finanspagtens artikel 3, stk. 1, i dansk ret må efter Justitsministeriets opfattelse antages at opfylde de krav, som stilles efter finanspagtens artikel 3, stk. 2, 1. pkt.

Dansk tilslutning til finanspagtens artikel 3, stk. 2, 1. pkt., nødvendiggør således efter Justitsministeriets opfattelse ikke en ændring af grundloven.

**5.1.5.** Sammenfattende er det på den anførte baggrund Justitsministeriets opfattelse, at finanspagtens artikel 3 ikke indebærer overladelse af beføjelser i grundlovens § 20's forstand, og at dansk tilslutning til bestemmelsen derfor ikke forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

Efter Justitsministeriets opfattelse indebærer dansk tilslutning til finanspagtens artikel 3 heller ikke, at der skal gennemføres en grundlovsændring.

## **5.2. Finanspagtens artikel 4**

**5.2.1.** Finanspagtens artikel 4 har følgende ordlyd:

”Når den procentdel, som de kontraherende parter samlede offentlige gæld udgør af bruttonationalproduktet, overstiger referenceværdien på 60 % i artikel 1 i protokol (nr. 12) om proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, der er knyttet som bilag til traktaterne om Den Europæiske Union, skal den kontraherende part nedbringe den med i gennemsnit en tyvendedel pr. år som et benchmark, jf. artikel 2 i Rådets forordning (EF) nr. 1467/97 af 7. juli 1997 om fremskyndelse og afklaring af gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud, som ændret ved Rådets forordning (EU) nr. 1177/2011 af 8. november 2011. Hvorvidt der foreligger et uforholdsmæssigt stort underskud på grund af en overtrædelse af gældskriteriet, vil blive besluttet i overensstemmelse med proceduren i artikel 126 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.”

**5.2.2.** Som det fremgår, vedrører finanspagtens artikel 4 den situation, hvor den procentdel, som den samlede offentlige gæld udgør af bruttonationalproduktet (BNP), overstiger referenceværdien på 60 pct. I så fald skal den kontraherende stat nedbringe forskellen i forhold til referenceværdien med i gennemsnit en tyvendedel pr. år som benchmark efter artikel 2 i forordning nr. 1467/97 af 7. juli 1997, som ændret ved forordning nr. 1056/2005 og forordning nr. 1177/2011, om fremskyndelse og afklaring af gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud.

Artikel 4 fastslår endvidere, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et uforholdsmæssigt stort underskud på grund af en overtrædelse af gældskriteriet, vil blive besluttet efter proceduren i TEUF artikel 126. Bestemmelsen tager ikke sigte på at regulere andre spørgsmål som omhandlet i TEUF artikel 126.

Bestemmelsen i finanspagtens artikel 4 retter sig alene mod de kontraherende stater, og de forpligtelser for de kontraherende stater, som følger af bestemmelserne, har alene karakter af almindelige folkeretlige forpligtelser.

Sådanne forpligtelser vil regeringen som omtalt ovenfor under pkt. 2.3.2 kunne påtage sig alene i medfør af bestemmelsen i grundlovens § 19, stk. 1, og en dansk tilslutning til finanspagtens artikel 4 forudsætter derfor efter Justitsministeriets opfattelse ikke anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

### **5.3. Finanspagtens artikel 5**

#### **5.3.1. Finanspagtens artikel 5 har følgende ordlyd:**

”1. En kontraherende part, der er omfattet af en procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud i henhold til de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union, indfører et budgetmæssigt og økonomisk partnerskabsprogram med en detaljeret beskrivelse af de strukturreformer, der skal indføres og gennemføres for at sikre en effektiv og holdbar korrektion af sit uforholdsmæssigt store underskud. Sådanne programmets indhold og form skal nærmere fastsættes i EU-retten. Fremsendelsen af programmerne til Rådet for Den Europæiske Union og til Europa-Kommissionen med henblik på tilslutning til og overvågning af programmerne skal ske inden for de gældende overvågningsprocedurer i henhold til stabilitets- og vækstpagten.

2. Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Kommissionen overvåger gennemførelsen af det budgetmæssige og økonomiske partnerskabsprogram og med de årlige budgetplaner i overensstemmelse med det.”

**5.3.2.** Finanspagtens artikel 5, stk. 1, 1. pkt., fastsætter en pligt for en kontraherende stat, der er omfattet af en procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud efter EU-traktaterne, til at indføre et budgetmæssigt og økonomisk partnerskabsprogram. Programmet skal indeholde en detaljeret beskrivelse af de strukturreformer, der skal indføres og

gennemføres for at sikre en effektiv og holdbar korrektion af det uforholdsmæssigt store underskud.

Artikel 5, stk. 1, 1. pkt., retter sig alene mod de kontraherende stater, og den forpligtelse for de kontraherende stater, som følger af bestemmelsen, har alene karakter af en almindelig folkeretlig forpligtelse.

En sådan forpligtelse vil regeringen som omtalt ovenfor under pkt. 2.3.2 kunne påtage sig alene i medfør af bestemmelsen i grundlovens § 19, stk. 1, og en dansk tilslutning til finanspagtens artikel 5, stk. 1, 1. pkt., forudsætter derfor efter Justitsministeriets opfattelse ikke anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

**5.3.3.** Efter finanspagtens artikel 5, stk. 1, 2. pkt., skal de omhandlede partnerskabsprogrammets indhold og form nærmere fastsættes i EU-retten, dvs. inden for rammerne af EU-traktaterne.

Den EU-retlige regulering, som er forudsat efter bestemmelsen, må antages alene at ville være rettet mod de kontraherende stater som sådan.

Dansk tilslutning til finanspagtens artikel 5, stk. 1, 2. pkt., vil på denne baggrund efter Justitsministeriets opfattelse ikke indebære, at der sker overladelse af beføjelser i grundlovens § 20's forstand.

**5.3.4.** Det følger af artikel 5, stk. 1, 3. pkt., at fremsendelsen af programmerne til Rådet og Kommissionen med henblik på tilslutning til og overvågning af programmerne skal ske inden for de gældende overvågningsprocedurer i henhold til stabilitets- og vækstpagten. Det følger endvidere af stk. 2, at Rådet og Kommissionen overvåger gennemførelsen af partnerskabsprogrammet og med de årlige budgetplaner i overensstemmelse med det.

De overvågningsprocedurer, som der henvises til, er i dag fastlagt i TEUF artiklerne 121 og 126 og udbygget ved Rådets forordning nr. 1466/97 af 7. juli 1997 om styrkelse af overvågningen af budgetstillinger samt overvågning og samordning af økonomiske politikker med senere ændringer og Rådets forordning nr. 1467/97 af 7. juli 1997 om fremskyndelse og afklaring af gennemførelsen af proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud med senere ændringer samt en tilknyttet såkaldt adfærdskodeks for udførelsen af de stabilitets- og konvergensprogrammer, der er indeholdt i forordning nr. 1466/97, jf. i øvrigt pkt. 3.1 ovenfor.

Bestemmelserne om Rådets og Kommissionens tilslutning til og overvågning af partnerskabsprogrammer samt gennemførelsen heraf, jf. artikel 5, stk. 1, 3. pkt., og stk. 2, giver alene adgang til – inden for de gældende overvågningsprocedurer i henhold til stabilitets- og vækstpagten – at træffe beslutninger mv., der er rettet mod de kontraherende stater som sådan. Der må således antages at være tale om forpligtelser, som regeringen som omtalt ovenfor under pkt. 2.3.2 vil kunne påtage sig alene i medfør af bestemmelsen i grundlovens § 19, stk. 1.

Dansk tilslutning til finanspagtens artikel 5, stk. 1, 3. pkt., og stk. 2, vil derfor efter Justitsministeriets opfattelse ikke forudsætte anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

**5.3.5.** Sammenfattende er det på den anførte baggrund Justitsministeriets opfattelse, at dansk tilslutning til finanspagtens artikel 5 ikke forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

## **5.4. Finanspagtens artikel 6**

**5.4.1.** Finanspagtens artikel 6 har følgende ordlyd:

“Med henblik på at samordne planlægningen af udstedelsen af nationale gældsbeviser bedre skal de kontraherende parter på forhånd orientere Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Kommissionen om deres planer om at udstede offentlige gældsbeviser.”

**5.4.2.** Som det fremgår, følger det af finanspagtens artikel 6, at de kontraherende stater har pligt til på forhånd at orientere Kommissionen og Rådet om deres planer om udstedelse af nationale gældsbeviser (statsobligationer).

Bestemmelsen i artikel 6 retter sig alene mod de kontraherende stater, og den forpligtelse for de kontraherende stater, som følger af bestemmelsen, har alene karakter af en almindelig folkeretlig forpligtelse.

En sådan forpligtelse vil regeringen som omtalt ovenfor under pkt. 2.3.2 kunne påtage sig i medfør af bestemmelsen i grundlovens § 19, stk. 1, og en dansk tilslutning til finanspagtens artikel 6 vil derfor efter Justitsministeriets opfattelse ikke forudsætte anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

## **5.5. Finanspaktens artikel 7**

### **5.5.1. Finanspaktens artikel 7 har følgende ordlyd:**

”Under fuld overholdelse af procedurekravene i de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union forpligter de kontraherende parter, der har euroen som valuta, sig til at støtte forslag og henstillinger fra Europa-Kommissionen, hvis Europa-Kommissionen under en procedure i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud konstaterer, at en medlemsstat i Den Europæiske Union, der har euroen som valuta, har overskredet underskudskriteriet. Der påhviler ikke en sådan forpligtelse, når det kan konstateres, at der blandt de kontraherende parter, der har euroen som valuta, er et kvalificeret flertal, som er imod forslaget eller henstillingen, beregnet ved analogi efter de relevante bestemmelser i de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union uden hensyntagen til den pågældende kontraherende parts holdning.”

**5.5.2.** Som det fremgår, er bestemmelsen i finanspaktens artikel 7 efter sin ordlyd alene rettet til de kontraherende stater, der har euroen som valuta.

Da Danmark ikke har euroen som valuta, vil bestemmelsen ikke gælde for Danmark. Danmark vil heller ikke have mulighed for at blive bundet af artikel 7 på baggrund af en erklæring afgivet i medfør af finanspaktens artikel 14, stk. 5, om at tilslutte sig bestemmelserne i finanspaktens afsnit III.

Finanspaktens artikel 7 giver derfor ikke anledning til overvejelser i forhold til grundloven.

## **5.6. Finanspaktens artikel 8**

### **5.6.1. Finanspaktens artikel 8 har følgende ordlyd:**

”1. Europa-Kommissionen opfordres til inden for rimelig tid at fremlægge en rapport for de kontraherende parter om de bestemmelser, de hver har vedtaget i medfør af artikel 3, stk. 2. Hvis Europa-Kommissionen, efter at den har givet en kontraherende part lejlighed til at fremsætte bemærkninger, i sin rapport konkluderer, at den pågældende kontraherende part har undladt at opfylde artikel 3, stk. 2, vil sagen blive indbragt for Den Europæiske Unions Domstol af en eller flere af de kontraherende parter. Finder en kontraherende part uafhængigt af Kommissionens rapport, at en anden kontraherende part har undladt at opfylde artikel 3, stk. 2, kan den også indbringe sagen for Domstolen. I begge tilfælde er Domstolens dom bindende for sagens parter, som skal træffe de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme dommen inden for den frist, Domstolen træffer bestemmelse om.

2. Finder en kontraherende part på grundlag af sin egen eller Europa-Kommissionens vurdering, at en anden kontraherende part ikke har truffet

de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme Domstolens dom, jf. stk. 1, kan den indbringe sagen for Domstolen og nedlægge påstand om, at der pålægges økonomiske sanktioner i overensstemmelse med de kriterier, Europa-Kommissionen har opstillet inden for rammerne af artikel 260 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Hvis Domstolen finder, at den pågældende kontraherende part ikke har efterkommet dens dom, kan den pålægge den at betale et fast beløb eller en tvangsbøde, der er passende under hensyn til sagens omstændigheder, og som ikke må overstige 0,1 % af dens bruttonationalprodukt. De beløb, som det pålægges en kontraherende part, der har euroen som valuta, at betale, skal betales til den europæiske stabilitetsmekanisme. I øvrige tilfælde betales beløbene til Den Europæiske Unions almindelige budget.

3. Denne artikel udgør en voldgiftsaftale mellem de kontraherende parter i betydningen i artikel 273 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.”

**5.6.2.** Som det fremgår, er det i finanspagtens artikel 8, stk. 3, fastsat, at artiklen udgør en voldgiftsaftale i TEUF artikel 273's forstand. Efter denne bestemmelse har EU-Domstolen kompetence til at afgøre enhver tvistighed mellem medlemsstaterne, der har forbindelse til traktaternes sagsområde, såfremt tvistigheden forelægges den i henhold til en voldgiftsaftale.

For så vidt angår EU-Domstolens kompetence, følger det af artikel 8, stk. 1, at hvis Kommissionen i sin rapport konkluderer, at en kontraherende stat ikke har opfyldt sin forpligtelse efter artikel 3, stk. 2, indbringer en eller flere kontraherende stater den pågældende kontraherende stat for EU-Domstolen. Finder en kontraherende stat uafhængigt af Kommissionens rapport, at en anden kontraherende stat har undladt at opfylde artikel 3, stk. 2, kan den også indbringe sagen for Domstolen. EU-Domstolens dom er bindende for sagens parter, ligesom sagens parter skal træffe de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af dommen inden for en frist, der fastsættes af EU-Domstolen.

EU-Domstolens afgørelser efter artikel 8, stk. 1, vil alene være rettet til den enkelte kontraherende stat som sådan, og EU-Domstolen får således efter artikel 8, stk. 1, ikke kompetence til at træffe afgørelser, der har direkte virkning for borgere mv. i den kontraherende stat, som var de truffet af nationale domstole.

De forpligtelser, som følger af finanspagtens artikel 8, stk. 1, vil Danmark kunne påtage sig alene i medfør af bestemmelsen i grundlovens § 19, stk. 1, jf. det anførte ovenfor under pkt. 2.3.2.

Dansk tilslutning til finanspagtens artikel 8, stk. 1, vil derfor efter Justitsministeriets opfattelse ikke forudsætte anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

**5.6.3.** Ifølge artikel 8, stk. 2, kan en kontraherende stat indbringe en anden kontraherende stat for EU-Domstolen med påstand om økonomiske sanktioner, hvis det vurderes, at den anden kontraherende stat ikke har gennemført de foranstaltninger, som er nødvendige for at opfylde EU-Domstolens dom. EU-Domstolen kan pålægge den kontraherende stat at betale et fast beløb eller en tvangsbøde. Kontraherende stater, der har euroen som valuta, skal efter bestemmelsen betale det faste beløb eller tvangsbøden til den europæiske stabilitetsmekanisme (ESM), mens beløbet eller tvangsbøden i andre tilfælde skal betales til EU's almindelige budget.

Justitsministeriet har tidligere forholdt sig til, om dansk tilslutning til en bestemmelse om gennemtvungelse af EU-Domstolens afgørelser ved et fast beløb eller en tvangsbøde (nu TEUF artikel 260) ville forudsætte anvendelse af proceduren i grundlovens § 20. Der er herom anført følgende i Justitsministeriets notat af 3. marts 1992 om visse statsretslige spørgsmål ved Danmarks tiltrædelse af Traktaten om Den Europæiske Union (1992-redegørelsen), hvor der under pkt. 2.3.7 bl.a. er anført følgende:

**”2.3.7. Artikel 171 – gennemtvungelse af domstolens afgørelser ved fast beløb eller tvangsbøde.**

Ifølge den gældende EØF-traktats art. 171 skal en medlemsstat gennemføre de til en doms opfyldelse nødvendige foranstaltninger, såfremt Domstolen ved dom har fastslået, at medlemsstaten ikke har overholdt en forpligtelse, som påhviler den i henhold til traktaten. Denne bestemmelse opretholdes uændret i den nye traktats artikel 171, stk. 1.

Som artikel 171, stk. 2, indføres imidlertid en ny bestemmelse om gennemtvungelse af Domstolens afgørelser. Ifølge den nye bestemmelse kan Kommissionen indbringe en medlemsstat for Domstolen, hvis medlemsstaten ikke inden en frist har truffet de til dommens opfyldelse nødvendige foranstaltninger. Domstolen kan herefter pålægge medlemsstaten at betale et fast beløb eller en tvangsbøde.

Den afgørelse om at pålægge betaling af et fast beløb eller en tvangsbøde, som Domstolen kan træffe i medfør af art. 171, stk. 2, retter sig alene til medlemslandet og kan ikke skabe rettigheder eller pligter for borgerne, som skal beskyttes ved de nationale domstole, eller i øvrigt få direkte betydning for den enkelte borger. Afgørelsens efterlevelse kan næppe heller gennemtvinges ved de nationale domstole, jf. art. 187 og 192 modsætningsvis. Be-



slutningen er efter Justitsministeriets opfattelse ikke umiddelbart anvendelig.

Hvis en medlemsstat ikke opfylder sine traktatmæssige forpligtelser til at betale det faste beløb eller tvangsbøden, vil den pågældende medlemsstat kunne sagsøges for traktatkrænkelser efter EØF-traktatens artikel 169 og 170. Der vil formentlig kunne blive tale om, at EF modregner det faste beløb eller tvangsbøde i beløb, som efter traktatens regler om støtte, refusioner m.v. skulle have været udbetalt til det pågældende lands myndigheder. En sådan modregningsadgang indebærer imidlertid ikke, at forpligtelsen ændrer karakter. Den er fortsat en folkeretlig forpligtelse, og en dansk tilslutning til bestemmelsen forudsætter derfor efter Justitsministeriets opfattelse ikke anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.”

De anførte betragtninger gør sig tilsvarende gældende i forhold til de afgørelser om at pålægge en kontraherende stat at betale et fast beløb eller tvangsbøde, som EU-Domstolen efter finanspagtens artikel 8, stk. 2, til lægges kompetence til at træffe.

Også EU-Domstolens kompetence efter finanspagtens artikel 8, stk. 2, må således anses for at have karakter af en folkeretlig forpligtelse, der påhviler Danmark som sådan, og en dansk tilslutning til bestemmelsen forudsætter derfor efter Justitsministeriets opfattelse ikke anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

**5.6.4.** Sammenfattende er det på den anførte baggrund Justitsministeriets opfattelse, at dansk tilslutning til finanspagtens artikel 8 ikke forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

## **5.7. Finanspagtens artikel 9**

### **5.7.1. Finanspagtens artikel 9 har følgende ordlyd:**

”På grundlag af samordning af de økonomiske politikker som defineret i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde forpligter de kontraherende parter sig til sammen at arbejde hen imod en økonomisk politik, der fremmer den økonomiske og monetære unions rette virkemåde og økonomisk vækst gennem øget konvergens og konkurrenceevne. Med henblik herpå foretager de kontraherende parter de nødvendige handlinger og træffer de nødvendige foranstaltninger på samtlige områder, der er afgørende for euroområdetets rette virkemåde, for at fremme konkurrenceevnen, øge beskæftigelsen, bidrage yderligere til de offentlige finansers holdbarhed og øge den finansielle stabilitet.”

**5.7.2.** Som det fremgår, følger det af finanspagtens artikel 9, at de kontraherende stater forpligter sig til sammen at arbejde for en økonomisk politik, der fremmer den økonomiske og monetære unions rette virkemåde og økonomisk vækst gennem øget konvergens og konkurrenceevne, og i den forbindelse at træffe de nødvendige handlinger og foranstaltninger på samtlige områder, der er afgørende for euroområdetets rette virkemåde.

Bestemmelsen i artikel 9, der alene indeholder en pligt for de kontraherende stater til at samarbejde, giver efter Justitsministeriets opfattelse ikke anledning til overvejelser af forfatningsretlig karakter.

## **5.8. Finanspagtens artikel 10**

**5.8.1.** Finanspagtens artikel 10 har følgende ordlyd:

”I overensstemmelse med kravene i de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union er de kontraherende parter rede til, når det er hensigtsmæssigt og nødvendigt, at gøre aktivt brug af specifikke foranstaltninger for de medlemsstater, der har euroen som valuta, jf. artikel 136 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, og det forstærkede samarbejde, jf. artikel 20 i traktaten om Den Europæiske Union og artikel 326 til 334 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde med hensyn til spørgsmål, der er afgørende for euroområdetets rette virkemåde, uden derved at undergrave det indre marked.”

**5.8.2.** Artikel 10 indebærer ikke forpligtelser for de enkelte kontraherende stater ud over, at de erklærer sig rede til, når det er hensigtsmæssigt og nødvendigt, at gøre aktivt brug af *dels* specifikke foranstaltninger for de medlemsstater, der har euroen som valuta, jf. TEUF artikel 136, *dels* et forstærket samarbejde, jf. TEU artikel 20 og TEUF artikel 326 til 334 med hensyn til spørgsmål, der er afgørende for euroområdetets rette virkemåde, uden derved at undergrave det indre marked.

Første led af finanspagtens artikel 10, som angår aktiv brug af specifikke foranstaltninger for de medlemsstater, der har euroen som valuta, jf. TEUF artikel 136, vil ikke gælde for Danmark. Danmark vil heller ikke have mulighed for at blive bundet af første led af artikel 10 på baggrund af en erklæring afgivet i medfør af finanspagtens artikel 14, stk. 5, om at tilslutte sig bestemmelserne i finanspagtens afsnit IV.

Andet led af artikel 10 må anses for at være en form for hensigtserklæring fra de kontraherende stater om at ville gøre brug af forstærket samarbejde inden for rammerne af EU-traktaterne. Danmark vil kunne deltage i et så-

dant forstærket samarbejde, hvis det ikke omfattes af det danske Euroforbehold. Andet led af artikel 10 giver efter Justitsministeriets opfattelse ikke anledning til overvejelser af forfatningsretlig karakter.

## **5.9. Finanspagtens artikel 11**

### **5.9.1. Finanspagtens artikel 11 har følgende ordlyd:**

“Med henblik på at opstille benchmarks for den bedste praksis og arbejde hen imod en tættere samordning af den økonomiske politik skal de kontraherende parter sikre, at alle større reformer af den økonomiske politik, de påtænker at foretage, forinden vil blive drøftet og, når det er hensigtsmæssigt, samordnet imellem dem. Den Europæiske Unions institutioner skal involveres i en sådan samordning som påkrævet i henhold til EU-retten.”

**5.9.2.** Som det fremgår, følger det af artikel 11, 1. pkt., at de kontraherende stater skal sikre, at alle større reformer af den økonomiske politik, som de påtænker at foretage, forinden vil blive drøftet og, når det er hensigtsmæssigt, samordnet imellem dem. Artikel 11, 2. pkt., fastslår endvidere, at EU's institutioner skal involveres i en sådan samordning som påkrævet i henhold til EU-retten.

Artikel 11, der således tager sigte på samordning mellem de kontraherende stater, giver efter Justitsministeriets opfattelse ikke anledning til overvejelser af forfatningsretlig karakter.

## **6. Sammenfatning**

Justitsministeriet har i samarbejde med Statsministeriet, Udenrigsministeriet og Økonomi- og Indenrigsministeriet overvejet nogle forfatningsretlige spørgsmål, som Danmarks ratifikation af en traktat om stabilitet, samordning og styring i Den Økonomiske og Monetære Union (den såkaldte finanspagt) kan give anledning til.

Formålet med disse overvejelser har navnlig været at afklare, hvorvidt finanspagten indebærer overladelse af beføjelser som omtalt i grundlovens § 20, således at den særlige procedure i § 20, stk. 2, skal følges. Endvidere har formålet været at afklare, om Danmarks tilslutning til finanspagten rejser andre spørgsmål i forhold til grundloven.

Sammenfattende er det Justitsministeriets opfattelse, at der for Danmarks vedkommende ikke med finanspagten overlades beføjelser som omtalt i grundlovens § 20.

Justitsministeriet finder desuden, at dansk ratifikation af finanspagten ikke rejser andre spørgsmål i forhold til grundloven.

På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at Danmark kan ratificere finanspagten efter den almindelige bestemmelse i grundlovens § 19, og at Danmarks tilslutning til finanspagten ikke forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20, eller at grundloven ændres.