

HØJESTERETS DOM

afsagt onsdag den 20. februar 2013

Sag 199/2012

Niels Hausgaard,
Hans Henningsen,
Annelise Ebbe,
Andreas Åbling Petersen,
Sven Skovmand,
Hedvig Vestergaard,
Helge Rørtoft-Madsen,
Hanne Jakobsen,
Erik Bach,
Knud Bjerre Engsnap,
Anette Nilsson,
Jens Frederik Dahl Schelde,
Drude Dahlerup,
Jørgen Raffnsøe,
Uffe Geertsen,
Christian B. Karstoft,
Poul Erik Andreassen,
Elisabeth Bergsøe,
Bo Jeppesen,
Karen Margrethe Hansen,
Thorkil Sohn,
Ole Krarup,
Christian Juhl,
John Holten-Andersen,
Hanne Reintoft,
Villy Klit-Johansen,
Finn Sørensen,

Klaus Lorenzen,
Karen Horsens
og
Finn Hermann
(advokat Karen Dyekjær, beskikket for alle)
mod
Statsministeren
og
Udenrigsministeren
(kammeradvokaten ved advokat Peter Biering for begge)

Biintervenient til støtte for appellanterne:
Folkeafstemningskomité 2010 ved Ole Krarup
(selv)

I tidligere instans er afsagt dom af Østre Landsrets 7. afdeling den 15. juni 2012.

I pådømmelsen har deltaget elleve dommere: Børge Dahl, Lene Pagter Kristensen, Poul Søgaard, Niels Grubbe, Thomas Rørdam, Jon Stokholm, Vibeke Rønne, Michael Rekling, Hanne Schmidt, Jan Schans Christensen og Kurt Rasmussen.

Påstande

Appellanterne, Niels Hausgaard m.fl., har nedlagt følgende påstande:

- 1) De indstævnte, statsministeren og udenrigsministeren, skal anerkende, at lov nr. 321 af 30. april 2008 om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber og Den Europæiske Union, hvorved Danmark tiltræder Lissabon-traktaten af 13. december 2007, er vedtaget i strid med grundlovens § 20, idet tiltrædelse er sket uden at følge den i grundlovens § 20 foreskrevne procedure.
- 2) Statsministeren og udenrigsministeren skal anerkende, at den med lov nr. 321 af 30. april 2008 om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber og Den

Europæiske Union skete tiltrædelse af Lissabon-traktaten af 13. december 2007 er ugyldig.

Statsministeren og udenrigsministeren har principalt påstået stadfæstelse, subsidiært at retsvirkningerne af Højesterets dom udskydes, indtil Folketinget og regeringen har haft mulighed for at gennemføre en procedure efter grundlovens § 20, stk. 2.

Niels Hausgaard m.fl. har taget bekræftende til genmæle over for statsministerens og udenrigsministerens subsidiære påstand.

Højesterets begrundelse og resultat

1. Sagens baggrund og hovedspørgsmål

a. Traktatgennemførelse

Tiltrædelse og gennemførelse i Danmark af en traktat eller en traktatændring, herunder om forholdet til EU, kan som udgangspunkt ske i overensstemmelse med grundlovens almindelige procedure for traktattiltrædelse og lovgivning – dvs. med almindeligt flertal i Folketinget, jf. grundlovens § 19, stk. 1. Sker der imidlertid overladelse af beføjelser som angivet i grundlovens § 20, skal dennes særlige procedure følges – dvs. vedtagelse skal ske med kvalificeret flertal i Folketinget eller godkendes ved en folkeafstemning. Overladelse af beføjelser til EU eller en anden international organisation i videre omfang end angivet i grundlovens § 20 kan kun ske ved en ændring af grundloven.

Ved dom af 6. april 1998 tog Højesteret stilling til, om gennemførelsen af Maastricht-traktaten med rette var sket i medfør af grundlovens § 20, eller om gennemførelsen krævede en ændring af grundloven (Maastricht-dommen, UfR 1998 s. 800).

Den foreliggende sag angår gennemførelsen af Lissabon-traktaten (som sket ved lov nr. 321 af 30. april 2008 om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber og Den Europæiske Union). Loven er vedtaget i overensstemmelse med den almindelige procedure for traktattiltrædelse og lovgivning.

Maastricht-sagen angik § 20's øvre grænse: Kunne ændringerne ved Maastricht-traktaten i forholdet mellem Danmark og EU rummes af, hvad § 20 tillader? Den foreliggende sag om

Lissabon-traktaten angår § 20's nedre grænse: Indebærer Lissabon-traktaten sådanne ændringer i Danmarks forhold til EU, at proceduren i § 20 skulle have været fulgt?

b. Appellanternes søgsmålsinteresse

Ved dom af 11. januar 2011 (UfR 2011 s. 984) har Højesteret afgjort, at appellerne – 30 almindelige borgere – har retlig interesse i domstolsprøvelse af, om procedurereglerne i grundlovens § 20 skulle have været iagttaget ved Danmarks tiltrædelse af Lissabon-traktaten. Højesteret udtalte i den dom bl.a.:

”Til støtte for, at den procedure, som er foreskrevet i grundlovens § 20, skulle have været iagttaget, har appellerne bl.a. anført, at Lissabon-traktaten indebærer væsentlige ændringer vedrørende de kompetence- og afstemningsregler, der gælder for EU's institutioner. De har herved navnlig anført, at lovgivningskompetencen på en lang række områder er blevet delt mellem Rådet og Europaparlamentet, og at Rådet i væsentligt videre omfang end hidtil træffer afgørelse med kvalificeret majoritet i stedet for ved enstemmighed. Efter appellanternes opfattelse er disse ændringer i EU-institutionernes kompetence- og afstemningsregler i sig selv - dvs. uafhængigt af om der er overladt nye beføjelser til EU - så væsentlige, at reglerne i grundlovens § 20 skulle have været fulgt.

Parterne er således uenige om betydningen i forhold til grundlovens § 20 af de ændringer i EU-institutionernes kompetence- og afstemningsregler, der følger af Lissabon-traktaten. Denne uenighed angår lovgivningskompetencen inden for en række almene og væsentlige livsområder og dermed forhold, som er af indgribende betydning for den danske befolkning i almindelighed. På grund af tvistens generelle og indgribende betydning har appellerne en væsentlig interesse i at få deres påstand prøvet. At betinge adgangen til domstolsprøvelse af, at der efter de nye traktatbestemmelser er udstedt retsakter, som konkret og aktuelt berører appellanternes forhold, ville ikke sikre et bedre grundlag for prøvelsen af tvisten.

Højesteret finder derfor, at appellerne har fornøden retlig interesse i at få deres påstand prøvet. I relation til spørgsmålet om søgsmålskompetence er det herefter uforment at tage stilling til betydningen af de øvrige forhold, som appellerne har påberåbt sig til støtte for, at procedurereglerne i grundlovens § 20 skulle have været iagttaget.”

Det er således klart, at der under sagen skal tages stilling til betydningen i forhold til grundlovens § 20 af de ændringer i EU-institutionernes opgavefordeling og afstemningsregler, der følger af Lissabon-traktaten, mens det er holdt åbent, hvilken domstolsprøvelse der under denne sag kan ske af andre forhold, herunder om § 20-prøvelse af andre forhold må afvente udstedelse af retsakter, som konkret og aktuelt måtte berøre nogen.

c. Appellanternes hovedsynspunkter

Under den foreliggende sag gør appellerne gældende, at Lissabon-traktaten har medført så væsentlige og betydningsfulde ændringer af forvaltningen af tidligere overladte beføjelser, at § 20-proceduren skal anvendes allerede som følge heraf. Appellerne gør endvidere gældende, at det ikke er muligt at afvise, at Lissabon-traktaten medfører overladelse af nye beføjelser til EU-organer, og har herved navnlig peget på den såkaldte fleksibilitetsbestemmelse i TEUF artikel 352, den eksplicitte tiltrædelse af princippet om EU-rettens forrang og ratihering af EU-Domstolens praksis, traktatfæstelsen af charteret for grundlæggende rettigheder og bestemmelsen om, at EU kan tiltræde den europæiske menneskerettighedskonvention, samt tilføjelse af nye politikområder og udvidelse af EU's kompetence til at indgå traktater.

2. Grundlovens § 20 og ændring af EU's forvaltning af overladte beføjelser

a. Grundlovens § 20

Grundlovens § 20 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 sjettedel 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 blev indsat i grundloven ved grundlovsrevisionen i 1953 i overensstemmelse med et forslag fra Forfatningskommissionen af 1946. Det er i forfatningskommissionens betænkning anført, at bestemmelsen gør det muligt for Danmark at deltage i internationalt samarbejde, selv om det forudsætter afgivelse af suverænitet, men at det må ”kræves, at der i befolkningen findes overvejende tilslutning til afgivelse af beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder” (Rigsdagstidende 1952-53, tillæg A, spalte 3546).

I Maastricht-dommen udtalte Højesteret bl.a. (i afsnit 9.2.):

”§ 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, administrativ eller dømmende myndighed med direkte virkning her i landet. Da det ikke med sikkerhed kunne forudsiges, hvilke former det mellemfolkelige samarbejde ville antage

i fremtiden, blev der ikke foretaget nogen snævrere afgrænsning af, hvilke beføjelser bestemmelsen omfatter. Det var således tilsigtet at give vide rammer for adgangen til suverænitetsafgivelse. Det blev imidlertid fastslået i bestemmelsen, at suverænitetsafgivelse kun kan ske »i nærmere bestemt omfang«. Der blev endvidere lagt vægt på, at de skærpede krav til vedtagelse af lovforslag efter bestemmelsen frembyder en vidtgående garanti.

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 efter grundlovens § 20, stk. 1, er således, om der sker overladelse af ”beføjelser” som nævnt.

Det hedder videre i Maastricht-dommen (i afsnit 9.2.) om overladelse af beføjelser ”i nærmere bestemt omfang”:

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

Ved ændring af en traktat, hvorved Danmark har overladt beføjelser til en mellemfolkelig myndighed, skal gennemførelsen i Danmark ligeledes ske efter den kvalificerede procedure i grundlovens § 20, hvis den mellemfolkelige myndighed overlades yderligere beføjelse til at udøve lovgivende, administrativ eller dømmende myndighed med direkte virkning i Danmark, hvad enten udvidelsen angår sagsområderne eller karakteren af de overladte beføjelser. § 20-proceduren skal også følges, hvis den internationale organisations adgang til at udøve andre beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder, udvides. Det er derimod ikke nødvendigt at anvende proceduren efter § 20, hvis traktatændringen kun indeholder en præcisering vedrørende de beføjelser, som allerede tidligere i medfør af lov vedtaget i overensstemmelse med proceduren i grundlovens § 20 er overladt til den mellemfolkelige myndighed.

Overladelse af beføjelser efter grundlovens § 20 kan ske til ”mellemfolkelige myndigheder, der er oprettet ved gensidig overenskomst med andre stater”, og hvis formål er ”fremme af mellemfolkelig retsorden og samarbejde”.

Grundlovens § 20 indeholder efter sin ordlyd ikke krav om, at der ved overladelsen af beføjelser skal ske en nærmere angivelse af den mellemfolkelige myndigheds interne organisering og arbejdsmåde, af sammensætningen af og opgavefordelingen mellem dens institutioner, af afstemningsregler eller af regler i øvrigt om dens forvaltning af de overladte beføjelser. Det er endvidere ikke omtalt i forarbejderne, at der skulle gælde et sådant krav. Der kan efter Højesterets opfattelse heller ikke af ordlyden af grundlovens § 20, af forarbejderne til bestemmelsen eller af bestemmelsens formål udledes noget krav om, at der efter Danmarks overladelse af beføjelser til en mellemfolkelig organisation skal iværksættes en ny procedure efter grundlovens § 20, når der sker ændringer i den mellemfolkelige myndigheds organisering, arbejdsmåde, afstemningsregler og forvaltning i øvrigt. Det er da også således, bestemmelsen konsekvent har været forstået og anvendt af skiftende regeringer og af Folketinget.

En ny procedure efter grundlovens § 20 skal dog iværksættes ved traktatændringer, der medfører så fundamentale forandringer i den mellemfolkelige myndigheds organisation mv., at myndigheden reelt skifter identitet. Et sådant tilfælde må ligestilles med tilfælde, hvor beføjelser overlades til en anden mellemfolkelig myndighed. En ny § 20-procedure kan også være nødvendig, hvis der er tale om ændringer i forvaltningen af tidligere overladte beføjelser, som strider mod, hvad der måtte være bestemt herom i den § 20-lov, som overladelsen er sket i henhold til.

Der kan derimod ikke – som hævdet af appellanterne – stilles krav om en ny § 20-procedure ved gennemførelse af traktatændringer, der medfører væsentlige ændringer i en international organisations forvaltning af overladte beføjelser, ud fra et synspunkt om, at betydningen af at overlade en beføjelse afhænger af, i hvilket omfang der bevares dansk parlamentarisk kontrol med udøvelsen af den overladte beføjelse. Det er angivelsen af, hvad der er overladt til hvem, som efter § 20 er afgørende, og der er efter bestemmelsen intet til hinder for overladelse af beføjelser til en international organisation som sådan uden nærmere angivelse af organisationens indretning.

b. Lissabon-traktatens ændring af EU's forvaltning af overladte beføjelser

Siden Danmarks tilslutning til EF i 1972 er der sket en række væsentlige ændringer i EF's – senere EU's – organisering, arbejdsmåde, afstemningsregler og forvaltning i øvrigt. Der er bl.a. blevet gennemført ændringer i forbindelse med tiltrædelsen af Maastricht-traktaten i 1993 og Amsterdam-traktaten i 1998. Både de ændringer, der skete ved disse traktater, og de ændringer, der fandt sted ved Nice-traktaten fra 2001 i forbindelse med optagelsen af en række østeuropæiske lande som nye medlemmer af EU, har ført til en gradvis svækkelse af det enkelte medlemslands indflydelse på lovgivningsprocessen i EU.

Ved afgørelsen af, om der ved Lissabon-traktaten er sket så fundamentale forandringer i de institutionelle forhold, at der reelt er tale om et skifte af identitet for den mellemfolkelige organisation, som der tidligere er overladt beføjelser til, må der sammenlignes med de forud for Lissabon-traktaten eksisterende institutionelle forhold.

Lissabon-traktaten medførte bl.a. en sammenlægning af EF og EU til en samlet enhed benævnt EU. Der er tale om en sammenlægning af to organisationer, som allerede eksisterede inden for de dagældende traktatmæssige rammer.

Den såkaldte almindelige lovgivningsprocedure, hvorefter Rådet og Europa-Parlamentet skal være enige, for at et forslag kan vedtages, blev indført i 1993 ved Maastricht-traktaten (dengang betegnet ”den fælles beslutningsprocedure”). Europa-Parlamentet blev herved medlovgiver på en række områder. Anvendelsen af denne procedure blev udvidet og tilpasset i 1998 ved gennemførelsen af Amsterdam-traktaten. Ved Lissabon-traktaten blev antallet af områder, hvor der skal være enighed mellem Rådet og Parlamentet yderligere udvidet, og denne lovgivningsprocedure er i dag den mest anvendte.

Lissabon-traktaten betyder endvidere, at der med hensyn til en række hjemmelsbestemmelser i traktatgrundlaget er sket den ændring, at kravet om enstemmighed er ændret til et krav om kvalificeret flertal blandt medlemsstaterne i Rådet. Vedtagelse med kvalificeret flertal er nu hovedreglen i Rådet. Definitionen af kvalificeret flertal er ligeledes ændret ved Lissabon-traktaten.

Ved siden af de ændrede lovgivningsprocedurer fastsætter Lissabon-traktaten også nye procedurer for vedtagelsen af ikke-lovgivningsmæssige retsakter, herunder for de såkaldte delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter. Både Rådet og Kommissionen kan således vedtage forskellige typer af ikke-lovgivningsmæssige retsakter i forbindelse med gennemførelsen af lovgivningsmæssige retsakter vedtaget af Europa-Parlamentet og Rådet.

Ud over den udvidede anvendelse af den almindelige lovgivningsprocedure indebærer Lissabon-traktaten i flere andre henseender en væsentlig styrkelse af Europa-Parlamentet. Således styrkes Parlamentets beføjelser i relation til EU-budgettet samt kontrollen med Kommissionen bl.a. ved valg af Kommissionens formand, ligesom Parlamentets demokratiske kontrolfunktioner styrkes vedrørende en række andre forhold. Med Lissabon-traktaten tildeles Parlamentet endvidere en væsentlig styrket rolle i relation til EU's indgåelse af internationale aftaler.

De nationale parlaments rolle i EU-beslutningsprocessen er også blevet styrket, navnlig for så vidt angår kontrollen med overholdelse af nærhedsprincippet og mulighederne for at gennemføre ændringer i beslutningsprocedurer i Unionens institutioner uden at foretage traktatændringer.

Lissabon-traktaten indebærer tillige en række ændringer vedrørende Det Europæiske Råd, som er blevet til en selvstændig EU-institution, hvis opgaver og funktioner traktatfæstes og præciseres. Som noget nyt er endvidere indført en fast formand for Det Europæiske Råd. Der er også indført et nyt embede som Unionens Højtstående Repræsentant for Udenrigsanliggender og Sikkerhedspolitik (udenrigsrepræsentanten). Embedet erstatter den tidligere Høje Repræsentant for EU, der blev indført med Amsterdam-traktaten. Ændringen indebærer en styrkelse og udbygning af embedet, idet udenrigsrepræsentanten bl.a. ud over at varetage Unionens fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik tillige er fast formand for Rådet for Udenrigsanliggender og er en af Kommissionens næstformænd.

I øvrigt vil Kommissionen efter Lissabon-traktaten bestå af færre kommissærer end antallet af medlemsstater, idet medlemmerne fra 2014 vælges efter en rotationsordning.

c. Den ændrede EU-forvaltning efter Lissabon-traktaten og grundlovens § 20

Uanset de anførte ændringer af traktatgrundlaget er EU fortsat en organisation bestående af selvstændige, gensidigt forpligtede stater, der fungerer på basis af overladte beføjelser fra de enkelte medlemslande, og Højesteret finder, at ændringerne i EU's organisering, arbejdsmåde, afstemningsregler og forvaltning i øvrigt ikke er af så fundamental karakter, at der reelt er tale om, at EU har skiftet identitet.

Appellanterne har anført, at 1972-tiltrædelseslovens § 2 må antages ikke blot at henvise til fastlæggelsen af beføjelsernes omfang, men også til traktaternes institutionelle bestemmelser, således som disse var fastlagt i traktaterne nævnt i lovens § 4. Dette indebærer efter appellanternes opfattelse, at senere institutionelle ændringer må anses som ændringer i betingelserne for suverænitetsafgivelsen med den virkning, at ændringerne kræver en ny procedure efter grundlovens § 20. Appellanterne har endvidere anført, at det fremgår af lovens § 6, at det i forbindelse med Danmarks tiltrædelse af EF blev tillagt betydning, at der efter traktaten gjaldt særlige regler om vetoet og afstemning.

Efter 1972-tiltrædelseslovens § 2 kan beføjelser ”i det omfang, det er fastsat i de i § 4 nævnte traktater m.v., udøves af De Europæiske Fællesskabers institutioner”. Højesteret finder, at bestemmelsen må forstås således, at beføjelserne herved er overladt til fællesskabets institutioner, uden at det er en betingelse, at fællesskabets organisation vedbliver at være som angivet i de traktater, der er opregnet i tiltrædelseslovens § 4. Efter § 2 sker overladelser af beføjelser nemlig til fællesskabets institutioner; bestemmelsen indeholder intet om, at overladelser sker til nærmere bestemte institutioner med en nærmere bestemt organisation, og henvisningen til § 4 angår udtrykkeligt omfanget af beføjelserne, ikke traktatreguleringen af fællesskabets institutionelle forhold.

Efter tiltrædelseslovens § 6 skal regeringen afgive beretning til Folketinget om udviklingen i EU og underrette Folketingets Europaudvalg (oprindeligt Folketingets Markedsudvalg) om forslag til rådevedtagelser, der bliver umiddelbart anvendelige i Danmark, eller til hvis opfyldelse Folketingets medvirken er nødvendig. Ifølge bemærkningerne til bestemmelsen i forslaget til tiltrædelsesloven (Folketingstidende 1971-72, tillæg A, spalte 4544) skal den ”sikre Folketingets mulighed for at være orienteret om arbejdet i EF og udøve en parlamentarisk kontrol”. Højesteret finder ikke heri grundlag for at indlægge en bestemt institutionel indretning af fællesskabet som betingelse for lovens overladelser af beføjelser til fællesskabet.

Appellanterne har også anført, at de ændringer, der er sket ved Lissabon-traktaten, er i strid med klare forudsætninger, som er kommet til udtryk i forbindelse med vedtagelsen af tiltrædelsesloven fra 1972, og at ændringerne også af den grund kræver, at der gennemføres en lovgivningsprocedure efter grundlovens § 20. Appellanterne har i den forbindelse navnlig henvist til den daværende minister for europæiske markedsanliggenders bemærkninger i fremsættelsestalen (Folketingstidende 1971-72, spalte 3631), herunder udsagnet:

”Ved vor eventuelle tiltrædelse af Romtraktaten og de øvrige traktater ved vi nøje, hvilke spørgsmål der undergives overnational beslutningskompetence, og hvilke betingelser der gælder for denne kompetences udøvelse”.

Forarbejderne til tiltrædelsesloven fra 1972 indeholder imidlertid også udsagn, som viser, at man var klar over, at der med tiden kunne og ville ske en udvikling af EF's organisation mv. Det udtales således af flertallet i Folketingets Markedsudvalg i betænkningen over lovforslaget bl.a. (Folketingstidende 1971-72, tillæg B, spalte 2810 f.):

”De institutionelle forhold inden for EF er til en vis grad i støbeskeen. Som følge af medlemskredsens udvidelse sker der en forøgelse af medlemsantallet i de nuværende institutioner. Endvidere er spørgsmålet om en styrkelse af institutionerne på dagsordenen for det planlagte europæiske topmøde ...”.

Højesteret finder på denne baggrund, at der ikke i det, som appellanterne har anført, er grundlag for at antage, at den skete suverænitetsoverladelser er baseret på retlige forudsætninger om den overladte beføjelses forvaltning, endsiqe for at antage, at loven er baseret på betingelser herom. Der ses i lovgrundlaget i det hele ikke holdepunkter for at fastslå, at der har været sådanne forudsætninger eller betingelser.

De synspunkter om ændringen af EU's forvaltning, som appellanterne har anført, kan herefter ikke føre til, at der skal gives dem medhold i deres påstande.

3. Indirekte beføjelsesudvidelse?

Appellanterne har gjort gældende, at det ikke er muligt at afvise, at Lissabon-traktaten gennem den ændrede struktur og den eksplicitte udvidelse af emneområder har medført, at der indirekte er overladt nye beføjelser til EU-organer. Appellanterne har herved navnlig henvist til, at der med Lissabon-traktaten er sket en eksplicit tiltrædelse af EU-rettens forrang samt

ratihabering af den meget ekspansive fortolkning af traktaten, som har fundet sted på visse områder, at det er blevet traktatfæstet, at charteret om grundlæggende rettigheder har samme juridiske værdi som traktaterne, og at det nye traktatgrundlag muliggør et langt bredere anvendelsesområde for fleksibilitetsbestemmelsen end det hidtidige traktatgrundlag.

Højesteret fastslog i Maastricht-dommen bl.a., at det henhører under danske domstole at afgøre, om EU-retsakter overskrider grænserne for den suverænitätsafgivelse, der er sket ved tiltrædelsesloven. Det hedder herom i afsnit 9.6 i dommen:

”9.6. Appellanterne har anført, at EF-Domstolens kompetence efter Traktaten sammenholdt med princippet om fællesskabsrettens forrang indebærer, at danske domstole er afskåret fra at håndhæve grænserne for den suverænitätsafgivelse, som har fundet sted ved tiltrædelsesloven, og at dette må tages i betragtning ved vurderingen af, om bestemthedskravet i grundlovens § 20, stk. 1, er overholdt.

Ved tiltrædelsesloven er det anerkendt, at kompetencen til at prøve lovligheden og gyldigheden af EF-retsakter tilkommer EF-domstolen. Dette indebærer, at danske domstole ikke kan anse en EF-retsakt for uanvendelig i Danmark, uden at spørgsmålet om dens forenelighed med Traktaten har været prøvet af EF-domstolen, og at danske domstole i almindelighed kan lægge til grund, at EF-domstolens afgørelser herom ligger inden for suverænitätsafgivelsens grænser. Højesteret finder imidlertid, 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 suverænitätsafgivelse. 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 suverænitätsafgivelsen ifølge tiltrædelsesloven. Tilsvarende gælder med hensyn til fællesskabsretlige regler og retsprincipper, som beror på EF-domstolens praksis.”

Det forhold, at det i erklæring 17 til Lissabon-traktaten er anført, at Konferencen erindrer om EU-Domstolens faste praksis vedrørende EU-rettens forrang, og at der til erklæringen er knyttet en udtalelse herom fra Rådets Juridiske Tjeneste, ændrer ikke på det, som Højesteret har fastslået om danske domstoles pligt til at prøve loves og EU-retsakters grundlovsmæssighed.

Højesteret udtalte i afsnit 9.4 og 9.5 i Maastricht-dommen bl.a. følgende om forståelsen af den dagældende fleksibilitetsbestemmelse i EF-traktatens artikel 235:

”9.4. ...

Det fremgår af ordlyden af art. 235, at det forhold, at en handling fra Fællesskabets side anses for påkrævet for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål, ikke i sig selv udgør et tilstrækkeligt grundlag for at bringe bestemmelsen i anvendelse. Det er yderligere en betingelse, at den påtænkte handling ligger "inden for fællesmarkedets rammer". Dette må - sammenholdt med art. 2, hvorefter Fællesskabets opgaver skal varetages "gennem oprettelsen af et fælles marked og en økonomisk og monetær union samt gennem iværksættelse af fælles politikker eller aktioner som omhandlet i art. 3 og 3a" - forstås således, at den påtænkte handling skal ligge inden for de rammer for Fællesskabets virke, som fremgår af Traktatens øvrige bestemmelser, herunder navnlig dens tredje del om Fællesskabets politikker og opregningen i art. 3 og art. 3a af de enkelte virkeområder. Denne forståelse er i overensstemmelse med regeringens notat af 21. januar 1997 til Folketingets Europaudvalg ... og bekræftes af EF-domstolens plenumudtalelse 2/94 af 28. marts 1996 ..., hvor det i præmis 29 og 30 hedder (Saml. 1996-I, s. 1788):

»29. Artikel 235 tilsigter at afhjælpe den manglende hjemmel i de tilfælde, hvor der ikke udtrykkeligt eller forudsætningsvis ved særlige bestemmelser i traktaten er tillagt Fællesskabets institutioner beføjelser, i det omfang, sådanne beføjelser alligevel viser sig at være nødvendige, for at Fællesskabet kan udøve sine funktioner med henblik på at nå et af de mål, der er fastlagt i traktaten.

30. Da denne bestemmelse er en del af et institutionelt system, der bygger på princippet om tildelte kompetencer, kan den ikke anvendes som hjemmel for en udvidelse af Fællesskabets kompetenceområde ud over den generelle ramme, der følger af traktatbestemmelserne som helhed, navnlig de bestemmelser, hvori Fællesskabets opgaver og virke fastlægges. Artiklen kan under ingen omstændigheder anvendes som hjemmel for fastsættelse af bestemmelser, der reelt har som konsekvens, at traktaten ændres, uden at den herfor foreskrevne fremgangsmåde følges.«

Den anførte forståelse af art. 235 må lægges til grund, selv om bestemmelsen forud for traktatændringen måtte være anvendt ud fra en mere vidtgående forståelse.

En lov, som ikke rækker længere end til at overlade beføjelser til at udstede retsakter eller beslutte andre foranstaltninger i overensstemmelse med den foran anførte forståelse af art. 235, indebærer ikke en krænkelse af bestemthedskravet i grundlovens § 20.

Vedtagelse efter art. 235 kan kun ske med enstemmighed. Regeringen kan således hindre, at bestemmelsen anvendes til vedtagelser, som ligger uden for de angivne rammer for Danmarks overladelse af kompetence til EF. Regeringen kan ikke medvirke til vedtagelse af forslag, som falder uden for disse rammer og derfor forudsætter yderligere suverænitetsoverladelse. På baggrund af det formål, som art. 235 skal tilgodese, er det uundgåeligt, at den nøjagtige afgrænsning af anvendelsesområdet for bestemmelsen kan give anledning til tvivl. Under hensyn hertil må der ved tiltrædelsesloven anses indrømmet regeringen en ikke ubetydelig margin.

9.5. I medfør af Traktatens art. 164 skal EF-domstolen værne om lov og ret ved fortolkningen og anvendelsen af Traktaten, og efter Traktatens art. 173 tilkommer det EF-domstolen at prøve lovligheden af retsakter vedtaget af Fællesskabets institutioner. Efter art. 177 har EF-domstolen kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål om fortolk-

ningen af Traktaten og om fortolkningen og gyldigheden af retsakter udstedt af Fællesskabets institutioner.

Spørgsmål om gyldigheden af en retsakt eller anden handling vedtaget i medfør af art. 235 vil således kunne indbringes for EF-domstolen, som i så fald har til opgave at sikre, at rammerne for Fællesskabets virke overholdes.

Det forhold, at den nærmere fastlæggelse af de beføjelser, der er indrømmet Fællesskabets institutioner, kan give anledning til tvivl, og at kompetencen til at afgøre sådanne fortolkningsspørgsmål er henlagt til EF-domstolen, kan ikke i sig selv anses for uforeneligt med bestemthedskravet i grundlovens § 20.

At EF-domstolen ved fortolkning af Traktaten også lægger vægt på andre fortolkningsmomenter end bestemmelsernes ordlyd, herunder Traktatens formål, er ikke i strid med de forudsætninger, som er lagt til grund ved tiltrædelsesloven, og er heller ikke i sig selv uforeneligt med bestemthedskravet i grundlovens § 20, stk. 1. Det samme gælder om EF-domstolens retsskabende virksomhed inden for Traktatens rammer.”

Det er i fleksibilitetsbestemmelsen, således som den nu fremgår af TEUF artikel 352, præciseret, at den fortsat bygger på, at den kun giver hjemmel til vedtagelse af retsakter uden specifik hjemmel på områder, som ligger inden for de rammer, der fremgår af traktatens øvrige bestemmelser, for at nå et af målene heri, jf. også den som bilag til Lissabon-traktaten medtagne erklæring nr. 42. Regeringen har som fastslået af Højesteret i Maastricht-dommen (afsnit 9.4.) pligt til at hindre, at bestemmelsen anvendes til vedtagelse af forslag, der falder uden for disse rammer og derfor forudsætter yderligere suverænitetsafgivelse. En tilsvarende pligt gælder for så vidt angår charteret om grundlæggende rettigheder, hvorom det i TEU artikel 6, stk. 1, udtrykkeligt hedder, at det ikke på nogen måde udvider EU's beføjelser.

Det er ved loven om gennemførelse af Lissabon-traktaten forfatningsretligt forudsat, at der ikke ved Danmarks tiltrædelse af Lissabon-traktaten er sket yderligere overladelse af beføjelser. Det er ved den forfatningsretlige vurdering lagt til grund, at Lissabon-traktaten skal forstås i overensstemmelse med de protokoller og erklæringer, der er medtaget som bilag til traktaten.

EU-Domstolen har til opgave at afklare eventuel tvivl om den EU-retlige forståelse, men en EU-retlig fortolkning må ikke føre til, at der herved tilføres EU yderligere kompetence. Danmarks gennemførelse af Lissabon-traktaten er som nævnt sket ud fra den forfatningsretlige vurdering, at der ikke sker overladelse af beføjelser, som kræver anvendelse af § 20-proceduren, og danske myndigheder er forpligtet til at sikre dette overholdt.

Højesteret finder, at det, som appellerne har anført om forrang, fortolkning, charteret om grundlæggende rettigheder og fleksibilitetsbestemmelsen, ikke i sig selv giver grundlag for at tilsidesætte regeringens og Folketingets nævnte forfatningsretlige vurdering.

Skulle der i forbindelse med en retsakt eller retsafgørelse, der konkret og aktuelt berører danske borgere mv., opstå tvivl om, hvorvidt den er baseret på en anvendelse af traktatgrundlaget, som ligger uden for den suverænitetsafgivelse, der følger af tiltrædelsesloven med senere ændringer, vil spørgsmålet kunne undergives den domstolsprøvelse, som er fastslået i afsnit 9.6. i Maastricht-dommen. Det samme gælder, hvis der med henvisning til charteret om grundlæggende rettigheder skulle blive vedtaget EU-retsakter – eller afsagt domme af EU-Domstolen – baseret på en sådan anvendelse af traktatgrundlaget.

På den anførte baggrund finder Højesteret, at appellerne indsigelse om, at der er sket en indirekte beføjelsesudvidelse, ikke kan føre til, at der skal gives dem medhold i deres påstande.

4. Direkte beføjelsesudvidelse?

Som nævnt har Højesteret ved dommen af 11. januar 2011 (UfR 2011 s. 984) fastslået, at appellerne har ret til at få prøvet betydningen i forhold til grundlovens § 20 af de ændringer i EU-institutionernes opgavefordeling og afstemningsregler, der følger af Lissabon-traktaten, mens det er holdt åbent, hvilken domstolsprøvelse af andre forhold der kan ske under denne sag, se ovenfor afsnit 1.b.

Appellerne har gjort gældende, at der ved Lissabon-traktaten på en række sagsområder er sket direkte beføjelsesudvidelser. Appellerne har herved navnlig henvist til nærmere angivne bestemmelser i traktaten med tilhørende protokoller og erklæringer om unionsborgernes færdsels- og opholdsret, personoplysninger, social sikring, restriktive foranstaltninger, energipolitik samt internationale aftaler og den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, men frafaldet deres anbringender herom på områderne for diplomatisk beskyttelse, tredjelande og humanitær bistand, solidaritetsbestemmelsen og EU-Domstolens kompetence i sager om immaterielle rettigheder.

De indstævnte har afvist, at der er sket udvidelse af beføjelser til at udstede retsakter med direkte virkning for danske borgere mv., og har overordnet henvist navnlig til, at der er tale om tydeliggørelse af allerede overladte beføjelser på de nævnte områder bortset fra personoplysninger og fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, og at bestemmelserne på disse to områder ikke hjemler retsakter med direkte virkning for danske borgere. Endvidere har de indstævnte anført, at bestemmelserne er omfattet af danske forbehold for så vidt angår unionsborgeres færdsels- og opholdsret, personoplysninger og restriktive foranstaltninger.

Højesteret finder, at der ikke under denne sag foreligger grundlag for at fastslå, at der med loven om Lissabon-traktaten på en række sagsområder som hævdet af appellanterne er sket overladelse af yderligere beføjelser til at udstede retsakter med direkte virkning for danske borgere mv., således at proceduren i grundlovens § 20 skulle have været fulgt. Højesteret finder i øvrigt, at parternes uenighed om disse spørgsmål ikke egner sig til at blive afgjort under den foreliggende sag. Under en sag om en retsakt eller en retsafgørelse, der måtte blive udstedt eller afsagt i medfør af de pågældende traktatbestemmelser, og som konkret og aktuelt vil berøre borgere mv., vil der derimod kunne sikres et bedre grundlag for prøvelse af tvisten.

Herefter finder Højesteret, at appellanternes indsigelse om, at der er sket direkte beføjelsesudvidelser på de omhandlede sagsområder, ikke kan føre til, at der skal gives dem medhold i deres påstande.

5. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Ved Lissabon-traktaten er det i TEU artikel 6, stk. 2, 1. pkt., bestemt, at ”Unionen tiltræder den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder”.

Appellanterne har anført, at kompetencen for EU til at tiltræde denne konvention er ny, jf. EU-Domstolens udtalelse af 28. marts 1996 (Udtalelse 2/94), hvori konkluderedes, ”at Fællesskabet på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin ikke har kompetence til at tiltræde konventionen”. EU’s tiltrædelse af konventionen er ikke en option for medlemsstaterne, men en pligt, der opstår allerede ved tiltrædelse af Lissabon-traktaten, og tiltrædelsen vil give EU-Domstolen yderligere kompetence og styrke potentialet for direkte virkning i forholdet mellem private.

De indstævnte har anført, at Danmarks tiltrædelse af Lissabon-traktaten på dette punkt er baseret på den forfatningsretlige vurdering, at Danmark ikke ved at tilslutte sig TEU artikel 6, stk. 2, overlader beføjelser til EU, som nødvendiggør anvendelse af § 20-proceduren. Selve adgangen for EU til at tiltræde menneskerettighedskonventionen er ikke en beføjelse, som er omfattet af grundlovens § 20, og EU's tiltrædelse ændrer ikke EU's beføjelser, hvilket udtrykkeligt siges i TEU artikel 6, stk. 2, 2. pkt. Hertil kommer, at det i Protokol nr. 8, artikel 2, er bestemt, at aftalen om EU's tiltrædelse af konventionen skal sikre, dels at tiltrædelsen hverken berører Unionens kompetence eller institutionernes beføjelser, dels at intet i aftalen berører medlemsstaternes situation i forhold til konventionen. Det er endvidere i TEUF artikel 218, stk. 8, bestemt, at afgørelse om tiltrædelse af konventionen træffes af Rådet, men at afgørelsen først træder i kraft efter medlemsstaternes godkendelse af aftalen om tiltrædelse i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser. Der skal derfor træffes særskilt dansk beslutning, før de allerede fastsatte regler i menneskerettighedskonventionen inden for EU-rettens anvendelsesområde i givet fald får direkte virkning i Danmark.

Højesteret finder ikke grundlag for at tilsidesætte regeringens og Folketingets forfatningsretlige vurdering, hvorefter der ikke på dette punkt ved Lissabon-traktaten sker overladelse af beføjelser til EU, som nødvendiggør en § 20-procedure – en vurdering, som danske myndigheder er forpligtet af. Skulle der med henvisning til den europæiske menneskerettighedskonvention blive vedtaget EU-retsakter eller afsagt domme af EU-Domstolen ud fra en forståelse af traktatgrundlaget, der er i strid med denne forfatningsretlige vurdering, er der mulighed for domstolsprøvelse som fastslået i Maastricht-dommen (afsnit 9.6.), jf. herved foran i afsnit 3 og 4.

Efter det anførte kan appellanternes indsigelse om, at der er overladt EU en ny beføjelse ved traktatbestemmelsen om unionens tiltrædelse af den europæiske menneskerettighedskonvention, ikke føre til, at der skal gives dem medhold i deres påstande.

6. Konklusion og sagsomkostninger

Efter det anførte stadfæster Højesteret dommen.

Efter sagens karakter skal ingen af parterne betale sagsomkostninger for Højesteret til nogen anden part.

Thi kendes for ret:

Landsrettens dom stadfæstes.

Ingen af parterne skal betale sagsomkostninger for Højesteret til nogen anden part.