

Svarskrift (realiteten)

Til

Østre Landsret

I 7. afd.'s sag nr. B-222-11: Niels Hausgaard m.fl.
(Advokat Karen Dyekjær)

mod

1) Statsministeren

og

2) Udenrigsministeren

(Begge Kammeradvokaten
v/advokat Peter Biering)

møder jeg for de sagsøgte og nedlægger følgende

Påstand

Frifindelse.

1. RETSSAGENS RAMME

Denne sag vedrører den nedre grænse for grundlovens § 20, herunder navnlig om proceduren i bestemmelsens stk. 2 skulle have været fulgt i forbindelse med Danmarks tiltrædelse af Lissabon-traktaten, jf. også Højesterets dom af 11. januar 2011 i formalitetssagen, s. 13.

Til støtte for frifindelsespåstanden gøres det for det **første** gældende, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte Folketingets og regeringens beslutning om, at Danmarks ratifikation af Lissabon-traktaten ikke nødvendiggjorde overladelse af nye beføjelser til EU, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder.

For det **andet** gøres det gældende, at der ikke er grundlag for at tilsidesætte Folketingets og regeringens beslutning om, at det heller ikke af andre grunde var nødvendigt at anvende proceduren i grundlovens § 20 i forbindelse med Danmarks tiltrædelse af Lissabon-traktaten. I den forbindelse gøres det navnlig gældende, at selv hvis landsretten mod forventning måtte finde, at tiltrædelsesloven indeholder retlige forudsætninger, der begrænser rækkevidden af bestemmelsen i lovens § 2 om overladelse af beføjelser, er de af traktaten følgende ændringer - herunder i relation til EU's interne organisation og institutionernes afstemnings- og kompetenceregler - ikke af en sådan karakter, at eventuelle retlige forudsætninger er bristet.

Der er derfor ikke grundlag for at tilsidesætte Folketingets og regeringens beslutning om, at proceduren i grundlovens § 20 ikke skulle anvendes i forbindelse med vedtagelsen af lov nr. 321 af 30. april 2008.

De sagsøgte har noteret sig, at sagsøgerne har frafaldet den tidligere fremsatte principale påstand om tilsidesættelse af grundlovens § 88, den mest subsidiære påstand om magtfordrejning, og anbringenderne i relation til det retlige forbehold, jf. sagsøgernes e-mail af 23. marts 2011 til Østre Landsret, 5. og 6. afsnit.

Sagsøgerne har endvidere tilkendegivet, at sagen ikke vedrører andre politikområder end de, der er behandlet i Justitsministeriets forfatningsretlige redegørelse om Lissabon-traktaten (bilag D), jf. førnævnte e-mail fra sagsøgerne, 8. afsnit.

På den baggrund forstår de sagsøgte, at realitetsprøvelsen for Østre Landsret er afgrænset til at omfatte følgende problemstillinger:

- 1) omdannelse af EU og EF til én union med status som selvstændig juridisk person (TEU artikel 47 og Erklæring nr. 24),
- 2) kompetencekategorierne (TEUF artikel 2-6 og Erklæring nr. 18),

- 3) EU's tiltrædelse af EMRK (TEU artikel 6, stk. 2, og Erklæring nr. 2),
- 4) Charterets retligt bindende karakter (TEU artikel 6, stk. 1, og Erklæring nr. 1)
- 5) anvendelsen af den almindelige beslutningsprocedure (tidligere fælles beslutningstagen) på en række områder (TEUF artikel 294),
- 6) anvendelsen af kvalificeret flertal i Rådet på en række nye områder (TEU artikel 16, stk. 3) samt definitionen af kvalificeret flertal (TEU artikel 16, stk. 4, og TEUF artikel 238, stk. 2 og 3),
- 7) Europa-parlamentets og Rådets funktioner (TEU artikel 14 og 16),
- 8) delegation af beføjelser til Kommissionen (TEUF artikel 290),
- 9) passerelle-bestemmelserne (TEU artikel 48, stk. 7 (generel hjemmel), og artikel 31, stk. 3 (FUSP), samt TEUF artikel 81, stk. 3 (civilretten), artikel 153, stk. 2 (social- og arbejdsmarkedspolitik), artikel 192, stk. 2 (miljø), artikel 312, stk. 2 (den flerårige finansielle ramme), og artikel 333 (forstærket samarbejde)),
- 10) indførelse af en permanent formand for Det Europæiske Råd (TEU artikel 15, stk. 5 og 6) og en højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik (TEU artikel 18),
- 11) Erklæring nr. 17 om forrangsprincippet,
- 12) fleksibilitetsbestemmelsen (TEUF artikel 352),
- 13) den forenkede revisionsprocedure for traktaterne (TEU artikel 48), og
- 14) de konkrete politikområder, der er opregnet i Justitsministeriets forfatningsretlige redegørelse (bilag D), pkt. 4.3., bortset fra pkt. 4.3.19 (om retlige og indre anliggender og det danske retsforbehold).

De sagsøgte forstår endvidere, at spørgsmålet i retssagen alene er, om de nævnte ændringer hver for sig eller samlet er af en sådan karakter, at proceduren i grundlovens § 20 burde have været iagttaget i forbindelse med Folketingets vedtagelse af lov nr. 321 af 30. april 2008 om ændring af tiltrædelsesloven (Danmarks ratifikation af Lissabontraktaten).

Sagsøgerne **opfordres (1)** til at bekræfte de sagsøgtes forståelse, jf. ovenfor, og til - i benægtende fald - at oplyse, hvilke af de nævnte ændringer, der **ikke** er omfattet af retssagen, henholdsvis hvilke ændringer udover de nævnte, denne retssag **også** omfatter.

2. SAGENS FAKTISKE OMSTÆNDIGHEDER

Om Folketingets vedtagelse af lov nr. 321 af 30. april 2008 om Danmarks ratifikation af Lissabon-traktaten, Danmarks deponering af ratifikationsinstrument, og Lissabon-traktatens ikrafttræden m.v. henvises til de sagsøgtes sammenfattende processkrift af 29. november 2010 for Højesteret (**bilag AH**), afsnit 2, s. 6-7.

Om Lissabon-traktatens nærmere indhold, herunder i relation til de ovenfor i afsnit 1, pkt. 1-14, nævnte problemstillinger, henvises til Udenrigsministeriets redegørelse af 3. december 2007 til Folketinget om Lissabon-traktaten (bilag E) og til afsnit 3.3.2. i de sagsøgtes sammenfattende processkrift af 29. november 2010 for Højesteret (bilag AH).

3. DET RETLIGE GRUNDLAG

3.1 Grundlovens § 20

3.1.1 Overladellesbegrebet i grundlovens § 20

Af grundlovens § 20 fremgår:

"§ 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." (mine fremhævninger)

Højesteret præciserede følgende i Maastricht-dommen (UfR 1998, 800 H, afsnit 9.2):

"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." (mine fremhævninger)

Der stilles således ikke herudover krav om, at beføjelsernes omfang fastlægges nærmere i andre relationer.

Om den beføjelse, der overlades, bliver en enekompetence eller en delt kompetence for den mellemfolkelige organisation, er således uden betydning, jf. Justitsministeriets forfatningsretlige redegørelse om Lissabon-traktaten (bilag D), afsnit 2.3.2.1., s. 16, hvor det anføres:

"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 (...)."

Beføjelsesfastlæggelsen omfatter heller ikke de nærmere karakteristika ved de institutioner, der kan udøve beføjelserne, herunder deres sammensætning og vedtagelsesprocedurer. Det er således ikke efter grundlovens § 20 nødvendigt, at en beføjelsesoverladelserlov fastlægger nærmere om sammensætning og procedureregler for de institutioner, der skal udøve beføjelserne.

Højesteret har i Maastricht-dommen (UfR 1998, 800 H, afsnit 9.2) udtalt følgende om overladelserbegrebet:

*"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." (min fremhævnings)*

Heraf kan udledes, at beføjelsesoverladelser efter grundlovens § 20 sker til den internationale organisation som sådan og ikke til de enkelte institutioner, der måtte være oprettet inden for rammerne af den internationale organisation.

I Justitsministeriets forfatningsretlige redegørelse om Lissabon-traktaten (bilag D), afsnit 2.3.2.1., s. 16, anføres endvidere:

"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 (...)"

Når beføjelser således er overladt til EF/EU efter proceduren i grundlovens § 20 på områder, hvor vedtagelse af EU-lovgivning kræver enstemmighed i Rådet, rejser en ændring af afstemningsreglerne i Rådet heller ikke i denne sammenhæng spørgsmål om ny beføjelses-

overladelse, fordi beføjelsen - som fastlagt i relation til sagsområde og arten af myndighedsudøvelsen - allerede tidligere er overladt. Anderledes ville det selvfølgelig have været, såfremt lovgivende beføjelser, der kun kunne vedtages med enstemmighed i Rådet, ikke var blevet anset for at kræve anvendelse af proceduren i grundlovens § 20. I så fald ville det have været nødvendigt at anvende proceduren i grundlovens § 20 ved ændringen fra enstemmighed til flertalsafgørelse, fordi den pågældende beføjelse ikke tidligere ville have været overladt efter proceduren i grundlovens § 20.

Såfremt en overladt beføjelse ved en ændringstraktat beskrives på en ny måde og eventuelt i forbindelse med institutionelle eller proceduremæssige ændringer, uden at det saglige område for beføjelsen eller arten af myndighedsudøvelsen herved reelt ændres, opstår der ej heller behov for overladelse af nye beføjelser efter grundlovens § 20.

Eksempelvis anføres følgende om fleksibilitetsbestemmelsen i TEF artikel 235 (nu TEUF artikel 352) i Udenrigsministeriet og Justitsministeriets svar af 14. november 1985 til Folketingets Markedsudvalg om brug af grundlovens § 20 i relation til traktatfæstelse af områder fra artikel 235 (almindelig del, 1985-86, bilag 80) (**bilag AJ**):

"Omfanget af de beføjelser, som ved tiltrædelsen er overladt Fællesskabets institutioner, er således fastlagt ved en henvisning til de foreliggende traktater, herunder hjemmelsbestemmelsen i EØF-traktatens art. 235.

*De beføjelser, som i dag kan udøves af Rådet på grundlag af art. 235, er således **alle-rede overladt.**" (min fremhævning)*

Overladellesbegrebet i grundlovens § 20 indebærer således, at beføjelser - defineret ved sagsområde og myndighedsart - overlades fuldt ud til den internationale organisation, når proceduren i denne bestemmelse følges. En beføjelse, der er omfattet af grundlovens § 20, overlades derfor ikke gradvis eller i flere omgange, f.eks. fordi betingelserne for dens udøvelse ændres.

Som nærmere angivet nedenfor under 3.2 kan det dog ikke antages, at ordlyden af grundlovens § 20 direkte skulle udelukke, at den lov, hvormed beføjelser overlades, skulle kunne knytte konkrete forudsætninger til beføjelsesoverladelser, såfremt en sådan forudsætning fremgår med den hertil fornødne klarhed.

3.1.2 Særligt om traktatændringer - sondringen mellem kodifikation og institutionel omfordeling på den ene side og overladelse af nye beføjelser på den anden side

I relation til traktatændringer, eksempelvis Lissabon-traktatens bestemmelser om ændring af det EU-retlige traktatgrundlag, skal den forfatningsretlige vurdering foretages på grundlag af en sammenligning med det på ændringstidspunktet gældende traktatgrundlag.

Her er det efter grundlovens § 20 afgørende, om traktatændringen i forhold til det hidtil gældende traktatgrundlag indebærer overladelse af nye myndighedsbeføjelser til den mellemfolkelige myndighed, jf. Justitsministeriets Lissabon-redegørelse (bilag D), afsnit 2.3.2.2.

I den forbindelse henvises også til Max Sørensens responsum fra 1971 til Folketingets Markedsudvalg i forbindelse med behandlingen af tiltrædelsen, optrykt i Juristen 1971, s. 434, hvor følgende anføres (s. 437):

"Ønskes det at foretage en udvidelse af Fællesskabernes virksomhedsområde eller at oprette nye organer eller tillægge de bestående organer væsentligt nye opgaver, må en anden fremgangsmåde følges, nemlig en ændring af traktaten ifølge art. 236. En sådan ændring bliver først bindende, når den er ratificeret af alle medlemsstater i overensstemmelse med deres statsretlige regler, jf. art. 236, sidste stk. Indebærer ændringen en overdragelse af nye beføjelser i § 20's forstand, må fremgangsmåden efter denne paragraf følges for Danmarks vedkommende." (min fremhævning)

Indsættelse af udtrykkelige hjemmelsbestemmelser for at præcisere en kompetence og/eller ændre i den mellemfolkelige myndigheds sammensætning, procedurer eller arbejdsgange m.v. indebærer ikke overladelse af nye beføjelser til den internationale organisation, men alene en ændring i udøvelsen af beføjelser, der allerede er overladt, jf. Justitsministeriets Lissabon-redegørelse (bilag D), s. 17-18.

3.2 Tiltrædelseslovens § 2 og eventuelle forudsætninger knyttet hertil

3.2.1 Tiltrædelseslovens betydning for pligten til at anvende proceduren i grundlovens § 20 - forudsætningssynspunkter

Af Justitsministeriets Lissabon-redegørelse (bilag D, s. 18) fremgår en mulig modifikation til det ovennævnte udgangspunkt om, at institutionelle omorganiseringer ikke kræver anvendelse af proceduren i grundlovens § 20:

"Et særligt spørgsmål er, om ændringer i den mellemfolkelige myndigheds interne organisation mv. kan indebære, at de forudsætninger, som en tidligere § 20-lov er gennemført under, brister - med den virkning, at § 20-lovens overladelse af beføjelser forfatningsretligt må anses for bortfaldet.

Betydningen heraf vil i givet fald være, at der må gennemføres en ny § 20-procedure, selv om der ikke er tale om overladelse af yderligere beføjelser til den mellemfolkelige myndighed. Der vil altså være tale om en § 20-procedure, der ikke

umiddelbart følger af grundloven (da der ikke overlades nye beføjelser), men af en fortolkning af den tidligere § 20-lov, herunder dens forudsætninger." (mine fremhævninger.)

I bilag 2 til Justitsministeriets redegørelse fra 2001 om Nice-traktaten (**bilag AK**), s. 159, anfører Justitsministeriet følgende herom:

"Justitsministeriet er enig i, at det ikke for en principiel betragtning kan udelukkes, at en § 20-lov må fortolkes således, at den overladelse af beføjelser, som følger af loven, er betinget af en bestemt organisation m.v. af den pågældende myndighed. Den nærmere vurdering heraf må som anført af Henrik Zahle bero på den hidtidige traktat og tiltrædelseslov og disse forudsætninger. (min fremhævning)

På s. 158 i Nice-redegørelsen (bilag AK) anfører Justitsministeriet endvidere:

"Forfatningsretlig praksis med hensyn til ændringer i EU-institutionernes organisation, procedure og sammensætning m.v. bygger på den opfattelse, at der kan foretages meget væsentlige ændringer af denne karakter, uden at det ud fra et forudsætnings synspunkt som det anførte er påkrævet at anvende grundlovens § 20." (min fremhævning)

Der henvises endvidere til Justitsministeriets redegørelse fra 1997 om Amsterdam-traktaten (**bilag AL**), s. 11.

3.2.2 Nærmere om tiltrædelsesloven § 2 og de hertil knyttede forudsætninger

Lov nr. 447 af 11. oktober 1972 om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber (herefter tiltrædelsesloven) indeholder i § 1 Folketingets samtykke til ratifikation af Danmarks tiltrædelse af EF (nu EU). Lovens § 2 omhandler overladelsen af beføjelser til EU's institutioner efter grundlovens § 20, mens § 3 regulerer ikrafttrædelsen i Danmark af EU-traktaterne og af retsakter fra EU's institutioner. Endelig indeholder § 4 en opregning af de EU-traktater m.v., som lovens §§ 2 og 3 vedrører.

Lovens § 2 lyder som følger:

"§ 2. Beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder, kan i det omfang, det er fastsat i de i § 4 nævnte traktater mv., udøves af De europæiske Fællesskabers institutioner". (min fremhævning)

Af bemærkningerne til bestemmelsen fremgår følgende, jf. Folketingstidende 1971-72, Tillæg A, sp. 4540:

"Til § 2

*Denne bestemmelse indebærer, at beføjelser, der tilkommer rigets myndigheder i henhold til grundlovens § 20, overlades til **De Europæiske Fællesskabers institutioner** i det omfang, det følger af de enkelte artikler i de traktater m.v., der er gengivet i bilag 1 og 2 til lovforslaget. Fællesskabernes institutioner har kun de beføjelser, som bestemmelserne i traktaterne tillægger dem.*

***Tildeling af yderligere beføjelser** forudsætter en traktatændring, der skal ratificeres i overensstemmelse med medlemsstaternes forfatningsmæssige bestemmelser, for Danmarks vedkommende under iagttagelse af reglerne i grundlovens § 19 og § 20." (min fremhævning)*

Der henvises endvidere til bemærkningerne til tiltrædelsestraktaten af 22. januar 1972, der er optrykt i tiltrædelseslovforslagets tillæg 1, s. 6, hvor det hedder, jf. Folketingstidende 1971-72, Tillæg A, sp. 4576:

*"Tiltrædelsestraktaten træder i kraft 1. januar 1973, såfremt de seks oprindelige medlemsstater og et eller flere af ansøgerlandene har ratificeret den. Hvis ikke alle fire ansøgerlande ratificerer, træder traktaten altså i kraft for de ansøgerlande, der ratificerer. Art. 2 giver Ministerrådet bemyndigelse til i så fald straks og ved enstemmighed at foretage de tilpasninger i tiltrædelsesbestemmelserne, som er en nødvendig følge af denne situation. Det drejer sig i første række om de vigtigste **institutionelle bestemmelser**, hvor en øjeblikkelig ændring er en betingelse for, at de pågældende organer kan fungere. **Disse ændringer vil ikke berøre omfanget af de beføjelser, som Danmark overlader EF's institutioner, jf. grundlovens § 20.**" (mine fremhævninger)*

Af tiltrædelseslovens ordlyd og forarbejder fremgår således, at beføjelserne omfattet af grundlovens § 20 er overladt til EU's (tidligere EF's) institutioner generelt - og ikke specifikt til de konkrete institutioner, som i medfør af EU's traktatgrundlag er tillagt de enkelte beføjelser, og at tildeling af yderligere beføjelser, men altså ikke ændring af institutionelle forhold, skal behandles efter reglerne i grundlovens § 20.

Dette afspejler for det **første**, at Folketinget og regeringen allerede i 1972 lagde til grund, at grundlovens § 20 ikke stiller krav om, at institutionelle ændringer, som ikke i sig selv indebærer overladelse af nye beføjelser, skal behandles efter grundlovens § 20, som nævnt ovenfor under punkt 3.1.1.

Formuleringen af tiltrædelseslovens § 2 er, for det **andet**, udtryk for et bevidst valg fra lovgivers side om at undlade at gøre beføjelsesoverladelsen betinget af, at alle eller visse af de institutionelle forhold forbliver intakte.

Det har således i forbindelse med vedtagelsen af tiltrædelsesloven været lagt til grund, at proceduren i grundlovens § 20 fremover kun skulle anvendes på fremtidige traktatændringer, når disse traktatændringer indebærer overladelse af nye beføjelser i § 20's forstand.

I udenrigsøkonomiministerens fremsættelsestale til den oprindelige tiltrædelseslov fra 1972 anførtes i overensstemmelse hermed, jf. Folketingstidende 1971-72, Forhandlingerne, sp. 3631:

*"En ændring af traktaten kan ifølge § 236 kun ske, hvis landene beslutter ændringerne på grundlag af forhandlinger på en konference mellem medlemslandene og resultatet er godkendt efter hvert lands statsretlige regler. For Danmarks vedkommende indebærer dette, at folketingets godkendelse skal foreligge. Er der yderligere tale om, at ændringerne **tillægger Fællesskabets organer nye overnationale beføjelser**, kræves grundlovens § 20 iagttaget, dvs. vedtagelse ved fem sjettedeles flertal i folketinget eller, hvis der kun opnås simpelt flertal, godkendelse ved en folkeafstemning som nu, hvor vi skal tiltræde Romtraktaten." (min fremhævning)*

Af Folketingets Markedsudvalgs betænkning af 25. august 1972 fremgår blandt andet, jf. Folketingstidende 1971-72, Tillæg B, sp. 2801 og 2810-11:

*"Udvalget har drøftet de spørgsmål, som anvendelsen af grundlovens § 20 giver anledning til, og stillet en række spørgsmål til udenrigsøkonomiministeren herom. Besvareelserne er optaget i bilag 2. **Det er flertallets opfattelse, at disse forfatningsretlige spørgsmål er blevet grundigt og klart belyst, og at nærværende lovforslags forenelighed med grundloven er hævet over enhver tvivl.***

...
*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 i oktober 1972. Endelig er der for nylig fremkommet en betænkning (Vedel-rapporten) vedrørende de i årevis i EF diskuterede problemer omkring en **udvidelse af Det europæiske Parlaments beføjelser.***

...
*På længere sigt må det forudses, at der efter EFs udvidelse vil blive truffet beslutninger, som kan begrunde en **fornytt drøftelse af de institutionelle spørgsmål.** Dette kan f.eks. blive aktuelt i forbindelse med en europæisk valutafond eller en regionalfond. Men behovet herfor må efter flertallets mening netop basere sig på nye samarbejds-*

områder, som kræver en styrkelse af EFs institutioner eventuelt i sammenhæng med øgede beføjelser for disse. I den forbindelse lægger flertallet vægt på, at der jævnsides med en udvikling, som måtte tilsige en styrkelse af EFs institutioner, træffes forholdsregler til en styrkelse af de parlamentariske kræfter. Endvidere er der grund til at fremhæve den kendsgerning, at en inddragelse af nye og ikke i de eksisterende traktater forudsatte arbejdsområder i et kommende EF-samarbejde skal godkendes af samtlige medlemslande i overensstemmelse med disses forfatningsmæssige regler." (mine fremhævninger)

Af det citerede uddrag fremgår, at Folketingets flertal har tilsluttet sig regeringens forståelse af tiltrædelseslovens § 2 - og dermed af grundlovens § 20 - ligesom flertallet udtrykker forventning om, at EF-samarbejdet efterfølgende vil blive udbygget i form af styrkelse af EF's institutioner eventuelt i sammenhæng med afgivelse af yderligere beføjelser til EF på nye områder.

3.2.3 Efterfølgende praksis

Af forarbejderne til de efterfølgende ændringer af tiltrædelsesloven fremgår tilsvarende, at det i forbindelse med behandlingen af de enkelte ændringslove hele vejen igennem har været fast antaget af såvel Folketinget som regeringen, at ændringer i det eksisterende traktatgrundlag alene kræver anvendelse af proceduren i grundlovens § 20, hvis der overlades nye beføjelser i § 20's forstand, og at f.eks. intern omfordeling af beføjelser mellem EU's institutioner eller ændringer i beslutningsprocedurer således kan gennemføres uden anvendelse af § 20.

Eksempelvis anføres det i bemærkningerne til L 200 af 12. marts 1986 om Danmark ratifikation af Den Europæiske Fælles Akt, der er vedtaget efter proceduren i grundlovens § 19, jf. Folketingstidende 1985-86, Tillæg A, sp. 5047:

"Ved tiltrædelsen af Den europæiske fælles Akt overdrages ikke nye beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder. Der sker derimod en række ændringer af de mere specifikke vilkår for institutionernes udøvelse af deres beføjelser." (min fremhævning)

Tilsvarende anføres det om tiltrædelseslovens § 2 i udenrigsministerens svar af 7. maj 1986 til Folketingets Markedsudvalg om grundlovens § 20 (L 200 - bilag 4) (**bilag AM**):

"Som det fremgår af § 2's ordlyd, er traktatens forskellige afstemningsregler ikke om-talt. Dette muliggør, at en ændring af afstemningsreglerne på visse områder (f.eks. fra enstemmighed til kvalificeret flertal) kan finde sted.

Ved tiltrædelsen af Den europæiske fælles Akt gives institutionerne ikke beføjelser til på nye områder at udsteder regler, som forpligter borgerne.

Det er på denne baggrund, at det i bemærkningerne til forslag til lov om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber anføres, at der ved tiltrædelsen af Den europæiske fælles Akt ikke overdrages nye beføjelser, der nødvendigvis er en anvendelse af grundlovens § 20." (min fremhævning)

I tråd hermed hedder det i udenrigsministerens svar af 14. november 1985 til Folketingets Markedsudvalg om brug af grundlovens § 20 i relation til traktatfæstelse af områder fra artikel 235 (almindelig del, 1985-86, bilag 80) (bilag AJ):

*"Medens § 2 i tiltrædelsesloven som krævet af Grl. § 20 fastlægger omfanget af beføjelser, som overlades, er det karakteristisk, at de organer, som kan udøve beføjelserne, ikke er specificeret. Heri ligger, at **institutionerne kan ændres**. Endvidere kan det udledes af formuleringen af § 2, at det ikke er fastlagt, hvilke beføjelser de enkelte institutioner skal udøve. En vis **omfordeling af beføjelser mellem institutioner kan således ske**. Endelig ses det, at traktaternes forskellige **afstemningsregler ikke er omfattet eller på anden måde fastlåst for fremtiden**. Det er f.eks. ikke bestemt, at overladte beføjelser kun kan udøves på de betingelser, som var fastlagt i traktaterne på tidspunktet for Danmarks tiltrædelse." (mine fremhævninger)*

Yderligere kan henvises til udenrigsministerens besvarelse af 17. december 1997 af spørgsmål nr. 10 i forbindelse med Folketingets behandling af Amsterdam-traktaten, jf. Folketingstidende 1997-1998, Tillæg B, s. 1036, 1.-2. spalte, hvor det hedder:

*"Det bemærkes i den forbindelse, at den omstændighed, at en hjemmelsbestemmelse udvides, ikke indebærer en yderligere overladelse af beføjelser, såfremt den tilsvarende hjemmel allerede gyldigt kan støttes på andre bestemmelser i den gældende traktat, herunder EF-Traktatens artikel 235. I så fald er der alene tale om en **omfordeling inden for traktaten og ikke om overladelse af nye beføjelser**. Der henvises nærmere til Justitsministeriets redegørelse pkt. 2.3.2.b." (mine fremhævninger)*

En tilsvarende forståelse af grundlovens § 20 er lagt til grund i samtlige Justitsministeriets § 20-redegørelser udarbejdet i forbindelse med tiltrædelsen og ændringerne af EU's traktatgrundlag fra og med Danmarks tiltrædelse af EF i 1973, herunder i

- Justitsministeriets redegørelse fra 1972 om Danmarks tiltrædelse af de europæiske fællesskaber (**bilag AN**), afsnit IV, pkt. 2, litra c), s. 24, 4. afsnit,
- Justitsministeriets redegørelse fra 1992 om Maastricht-traktaten (**bilag AO**), afsnit 1.3.2.1.2., s. 16-18,

- Justitsministeriets redegørelse fra 1997 om Amsterdam-traktaten (bilag AL), afsnit 2.3.2, litra b), s. 9-10,
- Justitsministeriets redegørelse fra 2001 om Nice-traktaten (bilag AK), afsnit 2.3.2., litra b), s. 123-124, og
- Justitsministeriets redegørelse om Lissabon-traktaten (bilag D), afsnit 2.3.2.2., s. 16-18.

I den forbindelse bemærkes, at de nedennævnte ændringstraktater og akter, der alle er tiltrådt af Danmark uden anvendelse af proceduren i grundlovens § 20, indebar ganske væsentlige ændringer af EU's institutionelle ramme, herunder blandt andet omfordeling af beføjelser mellem EU's institutioner og/eller ændringer i beslutningsprocedurer:

- a) 2. budgetændringstraktat fra 1975 (budgettraktat II) (EF-Tidende 1977 L 359, s. 1), hvormed Europa-Parlamentet fik tildelt beføjelser vedrørende EU's budget,
- b) Akten om indførelse af direkte valg til Europa-Parlamentet fra 1976 (EF-Tidende 1976 L 278, s. 5)
- c) Den Europæiske Fælles Akt fra 1986 (EF-Tidende 1987 L 169, s. 1), hvormed Europa-Parlamentet fik større indflydelse på lovgivningsprocessen i kraft af indførelsen af en ny samarbejdsprocedure, ligesom Rådet fik mulighed for at vedtage lovgivning med kvalificeret flertal i stedet for enstemmighed på en række områder, herunder især området for det indre marked,
- d) Nice-traktaten fra 2001 (EF-Tidende 2001 C 80, s. 1), der indebar en omfattende institutionel reform med henblik på tilpasning af EU's institutionelle ramme til den forestående udvidelse af unionen med 10 nye medlemsstater, herunder
 - overgang fra enstemmighed til kvalificeret flertal på en række områder,
 - ændring af definitionen af et kvalificeret flertal,
 - ændring af de enkelte medlemsstaters stemmewægt i Rådet,
 - ændring af Kommissionens sammensætning, således at antallet af kommissærer på sigt bliver lavere end antallet af medlemsstater, se herom særligt Justitsministeriets notat om forholdet mellem grundlovens § 20 og en mulig ændring af reglerne om Europa-Kommissionens sammensætning i bilag 2 til Justitsministeriets redegørelse om Nice-traktaten (bilag AK),
 - ændring af Kommissionens formands beføjelser, samt
 - ændring af reglerne om domstolssystemets struktur i EU med henblik på en fremtidig reform af domstolssystemet uden traktatændring, og
- e) Udvidelsestraktaterne fra 1981 (Grækenland) (EF-Tidende 1979 L 291, s. 9), 1986 (Portugal og Spanien) (EF-Tidende 1985 L 302, s. 9), 1995 (Finland, Sverige og Øst-

rig) (EF-Tidende 1994 C 241, s. 9), 2004 (Cypern, Estland, Letland, Litauen, Malta, Polen, Slovakiet, Slovenien, Tjekkiet og Ungarn) (EF-Tidende 2003 L 236, s. 17) og 2007 (Bulgarien og Rumænien) (EU-Tidende 2005 L 157, s. 11), hvormed Danmarks indflydelse i EU's besluttende organer løbende er blevet væsentligt reduceret.

Hertil kommer, at Europa-Parlamentets indflydelse på lovgivningsprocessen blev væsentligt styrket ved Maastricht-traktaten i kraft af indførelsen af den fælles beslutningstagen (nu almindelig beslutningsprocedure), uden at dette i sig selv fandtes at indebære yderligere suverænitetsafgivelse i grundlovens § 20's forstand.

4. ANBRINGENDER

4.1 Lissabon-traktaten overlader ikke nye beføjelser til EU

Til støtte for den nedlagte frifindelsespåstand gøres det gældende, at Danmarks ratifikation af Lissabon-traktaten ikke nødvendiggør overladelse af nye beføjelser til EU, hvorfor tiltrædelsen lovligt er gennemført uden anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

De dele af traktaten, der giver anledning til overvejelser i forhold til grundlovens § 20, kan retligt set inddeles i tre hovedkategorier, henholdsvis

- 1) omlægninger af institutionelle beføjelser og strømlining af beslutningsprocedurer (jf. ovenfor afsnit 1, pkt. 1, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 13),
- 2) kodifikation af gældende ret, tydeliggørelse af eksisterende kompetencer og øvrige ændringer, der efter deres karakter ikke omfattes af grundlovens § 20 (jf. ovenfor afsnit 1, pkt. 2, 4, 11, 12, 14), og
- 3) ændringer, der er omfattet af de danske forbehold (protokol nr. 22 om Danmarks stilling), og som ikke er en del af denne retssag, jf. ovenfor afsnit 1.

Til belysning af traktatbestemmelsernes fordeling på de tre nævnte kategorier fremlægges endvidere som **bilag AP** de sagsøgte støttebilag A for Højesteret, der tillige indeholder en oversigt over de af sagsøgerne påberåbte eksempler under formalitetssagen.

De omtvistede ændringer indebærer ikke - hverken hver for sig eller samlet - overladelse af nye beføjelser til EU, hvorfor ratifikationen af traktaten hverken kunne eller skulle gennemføres efter proceduren i grundlovens § 20, jf. ovenfor afsnit 3 om anvendelsesområdet for § 20.

I den sammenhæng henvises i det hele til Justitsministeriets og Udenrigsministeriets redegørelser om Lissabon-traktaten (bilag D og E) og til de sagsøgtes sammenfattende processkrift af 29. november 2010 for Højesteret (bilag AH), afsnit 3.3.2, s. 11-37.

Om det af sagsøgerne benævnte "ratihaveringsproblem", jf. sagsøgernes sammenfattende processkrift af 29. november 2010 for Højesteret, pkt. 60-72, s. 16-19, bemærkes særligt, at Højesteret i sin dom i Maastricht-sagen, UfR 1998, 800 H, udtrykkeligt fastslog, at EU-Domstolens retsskabende virksomhed inden for EU-traktaternes rammer er fuldt forenelig med såvel grundloven som med de forudsætninger, som er lagt til grund ved tiltrædelseslovens vedtagelse.

I den forbindelse henvises også til Justitsministeriets redegørelse af 11. maj 2009 for forholdet mellem EF-Domstolens kompetence og grundloven (**bilag AQ**), pkt. 4.2.2., s. 29-31.

For så vidt angår den af sagsøgerne påståede forringelse af de demokratiske vilkår i EU, herunder udvanding af Danmarks indflydelse, henvises først og fremmest til de sagsøgtes sammenfattende processkrift af 29. november 2010 for Højesteret (bilag AH), afsnit 3.3.2.1.1., s. 13-14.

Endvidere henvises til Højesterets bemærkninger i Maastricht-dommen, UfR 1998, 800 H, hvorefter

"Det må anses for overladt til Folketinget at tage stilling til, om regeringens deltagelse i EF-samarbejdet bør være betinget af yderligere demokratisk kontrol. Højesteret finder heller ikke i denne henseende noget grundlag for at anse tiltrædelsesloven for grundlovsstridig."

Højesteret har således fundet, at vurderingen af de demokratiske vilkår i EU bør overlades til lovgiver som følge af spørgsmålets altovervejende politiske karakter.

4.2 Danmark har under alle omstændigheder ikke overladt nye beføjelser

Subsidiært gøres det gældende, at selv hvis landsretten mod forventning måtte finde, at en fuldstændig opfyldelse af Lissabon-traktaten nødvendiggør, at proceduren i grundlovens § 20 anvendes, indebærer dette ikke, at Danmark har overladt nye beføjelser til Unionen i kraft af tiltrædelsen.

Af lov nr. 321 af 30. april 2008, vedtagelsesproceduren og forarbejderne til ændringen af tiltrædelsesloven i forbindelse med ratifikationen af Lissabon-traktaten fremgår det, at der ikke med loven er overladt nye beføjelser til EU, jf. bl.a. de almindelige bemærkninger til L 53, afsnit 1. Det følger heraf, at Danmarks ratifikation af Lissabon-traktaten - uanset trakta-

tens konkrete indhold og den retlige vurdering heraf - er gennemført i overensstemmelse med grundloven.

Hvis landsretten måtte finde, at gennemførelse i Danmark af en eller flere af Lissabon-traktatens ændringer af EU's hidtidige traktatgrundlag indebærer overladelse af nye beføjelser og derfor nødvendiggør anvendelse af proceduren i grundlovens § 20, ville retsvirkningerne derfor være, at konkrete EU-retsakter udstedt i henhold til de pågældende traktatbestemmelser er uanvendelige i Danmark, indtil de pågældende traktatændringer måtte være gennemført i Danmark efter proceduren i grundlovens § 20.

4.3 Særligt om forudsætningerne for Danmarks tiltræden

I anden række gøres det gældende, at Lissabon-traktatens ændringer af EU's traktatgrundlag heller ikke af andre grunde nødvendiggør anvendelse af grundlovens § 20.

Der er intet i traktatgrundlaget forud for Lissabon-traktatens ikrafttræden - herunder navnlig i tiltrædelsesakten fra 1972, Maastricht-traktaten og Amsterdam-traktaten - der forudsætter, at EU's traktatgrundlag ikke kan ændres således, som det er sket med Lissabon-traktaten.

Der er endvidere intet i tiltrædelsesloven (dvs. lov nr. 447 af 11. oktober 1972 som ændret ved lov nr. 281 af 28. april 1993 og lov nr. 322 af 6. juni 1998) eller i tiltrædelseslovens forarbejder, der forudsætter, at EU's traktatgrundlag ikke efterfølgende kan ændres, således som det er sket med Lissabon-traktaten, uden at anvendelse af proceduren i grundlovens § 20 er påkrævet.

I den forbindelse skal særligt fremhæves, at der må sondres mellem forudsætninger knyttet til det politiske grundlag for beslutningen om det danske medlemskab af EU og de retlige forudsætninger for overladelsen af beføjelser til EU efter tiltrædelsesloven, idet alene sidstnævnte er relevante i relation til vurderingen efter grundlovens § 20.

4.4 Betydningen af eventuelle forudsætningsvigt

Subsidiært gøres det gældende, at selv hvis landsretten mod forventning måtte finde, at tiltrædelsesloven indeholder retlige forudsætninger, og at gennemførelse i Danmark af Lissabon-traktatens ændringer af EU's hidtidige traktatgrundlag medfører, at eventuelle retlige forudsætninger er bristet, indebærer dette ikke nødvendigvis, at Lissabon-traktaten i sin helhed er uanvendelig i Danmark. De retlige konsekvenser vil afhænge af den konkrete bristede forudsætning.

4.5 Prøvelsesintensiteten

Det gøres endvidere gældende, at domstolene bør udvise tilbageholdenhed med hensyn til grundlovsprøvelsen af de nedre grænser for grundlovens § 20, og at der derfor bør være et klart grundlag for at tilsidesætte Folketingets og regeringens beslutning, hvorefter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20 ikke var påkrævet i forbindelse med vedtagelsen af lov nr. 321 af 30. april 2008.

Processuelle meddelelser

til de sagsøgte kan stiles til Kammeradvokaten v/advokat Peter Biering, Vester Farimagsgade 23, 1606 København V (j.nr. 80-1066 BIE/RHO/SAN).

Momsregistrering

De sagsøgte er ikke momsregistrerede.

Dokumenter,

som påberåbes:

Bilag AH: De sagsøgtes sammenfattende processkrift af 29. november 2010 for Højesteret.

Bilag AJ: Udenrigsministeriets svar af 14. november 1985 til Folketingets Markedsudvalgs om brug af grundlovens § 20 i relation til traktatfæstelse af områder fra artikel 235 (almindelig del, 1985-86, bilag 80)

Bilag AK: Justitsministeriets redegørelse fra 2001 om visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af Nice-traktaten.

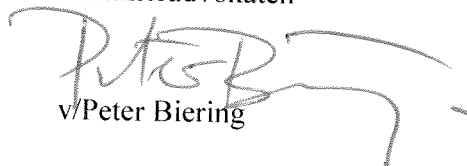
Bilag AL: Justitsministeriets redegørelse fra 1997 for visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af Amsterdam-traktaten.

Bilag AM: Udenrigsministeriets svar af 7. maj 1986 af Folketingets Markedsudvalgs spørgsmål om grundlovens § 20 (L 200 - bilag 4).

Bilag AN: Justitsministeriets redegørelse af juli 1972 for visse statsretlige spørgsmål i forbindelse med en dansk tiltrædelse af de europæiske fællesskaber

- Bilag AO: Justitsministeriets notat af 3. marts 1992 om visse statsretlige spørgsmål ved Danmarks tiltrædelse af Traktaten om Den Europæiske Union.
- Bilag AP: De sagsøgte støttebilag A for Højesteret med oversigt over sagsøgernes eksempler.
- Bilag AQ: Justitsministeriets redegørelse af 11. maj 2009 for forholdet mellem EF-Domstolens kompetence og grundloven.

København, den 27. maj 2011
Kammeradvokaten


v/Peter Biering