

## FAKTABOKS

### *LANDSRETTENS* oversigt over stridens 20 emner:

1. Sammenlægning af EF/EU til en union med retssubjektivitet ("juridisk person").
2. Kompetencekategorierne
3. EU' s tiltrædelse af Den europæiske Menneskeretskonvention.
4. EU's charter om grundrettigheder.
5. Den almindelige lovgivningsprocedure.
6. Kvalificeret flertal som hovedregel.
7. Forholdet mellem Europa-Parlamentet og Rådet
8. Delegation af beføjelser til Kommissionen.
9. Passerelle-bestemmelserne.
10. Ratihabering.
11. Indførelse af en permanent formand for Det Europæiske Råd og en højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik.
12. Forrangsprincippet.
13. Flexibilitetsbestemmelsen
14. Unionsborgeres færdsels- og opholdsret.
15. Beskyttelse af personoplysninger.
16. Social sikring.
17. Restriktive foranstaltninger.
18. Energipolitik.
19. Indgåelse af internationale aftaler.
20. Den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik.

---

### *HØJESTERETS* ORDNING AF STRIDENS EMNER:

#### *1. Emner vedr. ændringer i /af EU's institutioner:*

- Sammenlægning af EF og EU til en samlet enhed.
- Den almindelige lovgivningsprocedure.

- Fra enstemmighed til kvalificeret flertal som hovedregel.
- Delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter (Kommission og Råd).
- Europa-Parlamentets rolle.
- De nationale parlamenters rolle
- Ændring af beslutningsprocedure uden traktatændring.
- Det europæiske Råd
- Formand for Det Europæiske Råd og en højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik.

### *2. Emner vedr. indirekte udvidelse af EU's beføjelser?*

- Forrangsprincippet.
- Ratihabering.
- EU's charter om grundrettigheder.
- Flexibilitetsbestemmelsen

### *3. Emner vedr. direkte udvidelse af EU's beføjelser?*

- Unionsborgeres færdsels- og opholdsret.
- Beskyttelse af personoplysninger.
- Social sikring.
- Restriktive foranstaltninger.
- Energipolitik.
- Indgåelse af internationale aftaler.
- Den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik.

### *4. Om tiltrædelse af EMRK (Den europæiske menneskeretskonvention)*

## ***HØJESTERET VEG UDENOM*** **af Helge Rørtoft-Madsen.**

Højesteret frifandt stats- og udenrigsministrene med den endelige dom i Lissabon-sagen den 20. februar.

Men hvad blev de frifundet for? De var stævnet for overtrædelse af Grundloven ved at have tiltrådt Lissabon-traktaten, uden at loven om tiltrædelsen var besluttet efter proceduren i Grundlovens § 20 (enten ved 5/6 flertal i Folketinget eller en folkeafstemning).

Man skulle så tro, at Højesterets dom tog stilling til, om de begik grundlovsbrud eller ej. Men det gør den ikke!

Vi sagsøgere havde krævet rettens afgørelse af, om ikke § 20 skulle være fulgt, fordi der overlades ny suverænitet til EU ved at tiltræde Lissabon-traktaten – men det afgjorde Højesteret ikke. I stedet frifandt retten de anklagede - i sin tid Anders Fogh Rasmussen og Per Stig Møller - uden at have afgjort, om Grundloven blev overtrådt eller ej i foråret 2008. Efter dommen er ingen klogere end før på, om måden Danmark kom med i Lissabon-traktaten på var rigtig eller forkert!

Det følgende skal handle om, hvordan Højesteret undlod at tage stilling til det, den skulle. Opgaven for Højesteret var at tage stilling til Landsrettens dom fra juni 2012, som Ole Krarup og Karen Dyekjær og vi sagsøgere fandt forkert og underlødige. Afgives der suverænitet til EU eller ej ved at tiltræde Lissabon-traktaten? Svaret på det spørgsmål er afgørende for det overordnede spørgsmål, om regeringen overtrådte Grundloven eller ej? Som det ses af faktaboksen hævdede vi sagsøgere, at der overlades suverænitet til EU på 20 punkter. Disse 20 punkter fordelte Højesteret på 3 kategorier, således: 1) *ændring af EU's institutioner*, 2) *indirekte ændringer af EU's beføjelser* og 3) *direkte ændringer af EU's beføjelser*. Endelig udskilte Højesteret "*tiltrædelse af Den europæiske Menneskeretskonvention*" som et særskilt punkt til sidst.

Og hvordan behandlede Højesteret så emnerne i de 3 kategorier?

### ***1) om Lissabon-traktatens ændringer af EU's institutioner.***

Højesterets dom vurderer ikke, om der er suverænitetsafgivelse på de 9 punkter eller ej. Kun ét punkt tager den stilling til: nemlig at ”*den almindelige lovgivningsprocedure*” blev indført før Lissabon-traktaten. De andre 8 emner beskriver Højesteret blot på en konstaterende måde – uden at vurdere dem konkret hver især eller samlet. Og helt uden at vurdere betydningen af det ”*demokratisk tab*”, vi fremhævede. Højesterets dom anerkender ikke, at ”demokratisk tab” har noget med suverænitet at gøre!

Højesteret tager kun stilling til det *principielle* spørgsmål, om ændringer af EU-institutionerne kan gøre det nødvendigt at gennemføre en § 20-procedure. Her tilslutter Højesteret sig afdøde professor Henrik Zahles opfattelse, at når/hvis EU som organisation ”*skifter identitet*” – altså ændres til at være en anden – så skal § 20 følges. Og da Højesteret finder, at Lissabon-traktatens ændringer ”*ikke er af så fundamental karakter, at der reelt er tale om, at EU har skiftet identitet*” (s. 10), afviser den vore synspunkter totalt. Heller ændringerne af EF/EU over godt 40 år siden 1972 – som stiltiende er blevet accepteret uden at følge § 20-proceduren – plus Lissabon-traktatens ændringer er ifølge Højesteret et ”*identitet*”-skift. Og det ”*demokratisk tab*” tillægger Højesteret som nævnt ingen betydning i denne sammenhæng!

Desuden anfører Højesteret, at loven fra 1972 om tiltrædelse af EF med senere ændringer ikke gør suverænitetsafgivelse *betinget* af, at EF/EU har en ”*en bestemt institutionel indretning*” af EU. Tværtimod at der med 72-loven blev overladt beføjelser til EF/EU ”*uden at det er en betingelse, at fællesskabets organisation vedbliver at være som*” EF var dengang. EF/EU kan altså ændres institutionelt uden at det kræver § 20-procedure. Og politikeres og folketingsbeslutninger ord siden -72 om, at enstemmighedsprincippet (vetoretten) skulle være en forudsætning for Danmarks medlemskab af EF/EU, de er ikke ”*baseret på retlige forudsætninger*” i 72-loven! Enstemmigheds-/vetoretsprincippet kan

afskaffes og afløses af flertalsbeslutninger, uden at 5/6 i Folketinget eller en folkeafstemning skal beslutte det!

På det grundlag afviser Højesteret vores synspunkter uden at have taget konkret stilling til dem. Samtidig med at Højesteret har set helt væk fra, at Lissabon-traktaten fastslår, at EU er en "*juridisk person*"! (se pkt. 1 i faktaboksene). Med den udeladelse gør Højesteret det lettere at komme uden om vores påstand, at Danmark afgiver EU suverænitet til at kunne indgå juridisk forpligtende "*internationale aftaler*".

## ***2) om indirekte udvidelse af EU's beføjelser?***

Højesterets undvigelse er iøjnefaldende og effektiv i forhold til de 4 emner om "*indirekte udvidelse af EU's beføjelser?*": forrangsprincippet, ratihabering, EU's charter og fleksibilitetsbestemmelsen. Retten tager ikke stilling til, om der er suverænitetsafgivelse, når en beføjelse man ikke tidligere troede overladt til EU, og som EU i praksis benytter, godkendes ved en senere traktatændring (ratihabering) – f.eks. når EU i praksis afsiger domme om arbejdsmarkedsforhold og - ret. Selv om emnet er grundigt belyst i vores indlæg i retten. Heller ikke EU's charter om grundrettigheder vurderer Højesteret. Og i stedet for at analysere og vurdere forrangsprincippets og fleksibilitetsbestemmelsens ("*gummiparagraffen*") juridiske betydning specielt i Lissabon-traktaten og vores tolkning deraf, repeterer Højesteret simpelthen sine egne ord i den tidligere Maastricht-dom. Det bliver man ikke klogere på Lissabon-traktaten af. Og igen med afsæt i Maastricht-dommen anfører Højesteret – hvad man vidste i forvejen – at danske domstole har "*pligt til at prøve loves og EU-retsakters grundlovmæssighed*" samt at regeringen har "*pligt til at hindre*" at fleksibilitetsbestemmelsen bruges til at beslutte noget, der "*forudsætter yderligere suverænitetsafgivelse*". Som det eneste nye skriver Højesteret, at "*pligt*"en også gælder i forhold til EU-charteret om grundrettigheder.

Højesteret har ganske tydeligt ikke villet tage stilling til sagens substans.

Det viser sig soleklart på side 14, hvor Højesteret skriver disse centrale sætninger i dommen: *”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”*.

Jævnt sagt: Folketinget og regeringen stolede på Justitsministeriets opfattelse, at Lissabon-traktaten ikke rummer suverænitetssafgivelse, så § 20 ikke skulle følges. Højesteret ophøjer regeringens og folketingets **forudsætning** til at gælde for retssagen, så retten undgår at tage stilling til, om **forudsætningen** er juridisk holdbar eller ej. Højesteret sniger sig uden om den grundlæggende uenighed i og kritik af Justitsministeriets vurdering af Lissabon-traktaten, vi har fremført i sagen! Det giver ifølge Højesteret ikke i sig selv *”grundlag for at tilsidesætte regeringens og Folketingets nævnte forfatningsretlige vurdering”*. Men Højesteret har jo ikke vurderet, om der er juridisk grundlag for at tilsidesætte Folketinget og regeringen!

I stedet for at tage stilling til dette spørgsmål af anerkendt *principiel* betydning og interesse for befolkningen i Lissabon-sagen, henviser Højesteret borgere, der er i *”tvivl”* om, hvorvidt *”en retsakt eller retsafgørelse, der konkret og aktuelt berører danske borgere”* ligger uden for EU’s beføjelser til at anlægge andre, nye retssagen. Men bemærk: de skal være *”konkret og aktuelt berørt”* af disse EU-retsakter. Der gælder altså ikke samme søgsmålsret som i denne Lissabon-sag. Samtidig med at Højesteret ikke har villet afgøre denne principielle forfatningsretlige sag, henviser den problemet til langt vanskeligere sager at rejse om snævre, konkrete forhold. Højesteret har i sandhed udvist den *”tilbageholdenhed”*, kammeradvokaten bad om.

### ***3) om direkte udvidelse af EU’s beføjelser?***

Af de 7 emner (se faktaboksen) inden for denne kategori - deriblandt det vigtige og komplekse om *”den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik”* – vurderer Højesteret kun 2 af dem, som retten er enig med regeringens vurdering af. Derudover hævder Højesteret, at vi dels ikke har ret til at få emnerne vurderet, dels at suverænitetsspørgsmålet ***”ikke egner sig til at***

*blive afgjort under den foreliggende sag*". Højesteret afviser sagen om disse punkter. Nærlæser man side 4, 15 og 16 i dommen, vil man opdage, at Højesteret reelt *indskrænker* den ret (søgsmålsret), Højesteret selv medgav vi sagsøgere i 11. januar 2011, ved nu at erklære emnerne uegnede til prøvelse!

I stedet for at vurdere, om der med Lissabon-traktaten afgives suverænitet på disse punkter, citerer Højesteret regeringens opfattelse helt og holdent (s. 16 øverst), men ikke vi sagsøgeres. Formentlig med stiltiende accept af regeringens synspunkt postulerer Højesteret derpå simpelthen, at *"der ikke under den foreliggende sag er grundlag for at fastslå, at der med loven om Lissabon-taktaten på en række sagsområder som hævdet af appellanterne er sket overladelse af yderligere suverænitet"* – og at vi derfor ikke kan få medhold i vores *"påstande"*.

At vige udenom er et pænt udtryk om det, Højesteret reelt gør her. For at undgå injurierende sprogbrug, overlader jeg til læserne evt. at finde mere præcise ord og nærlæse side 15 og 16 i dommen, hvis man mistænker denne analyse af dommen for at være en karikatur.

#### **4) Om tiltrædelse af EMRK (Den europæiske menneskeretskonvention)**

*"Højesteret finder ikke grundlag for at tilsidesætte regeringens og Folketingets forfatningsretlige vurdering"* af, om der overlades suverænitet ved at EU tiltræder Den europæiske Menneskeretskonvention. Hvis EU-retsakter rejser tvivl om vurderingen, kan man rejse sag ved domstolene om den. Højesteret vil altså ikke afgøre det i denne principielle sag.

### **KONKLUSION**

Højesteret frifandt altså stats- og udenrigsministeren uden at have taget reel stilling til det, der i givet fald ville kunne have begrundet frifindelsen.

Højesterets undvigende dom begunstiger den lovgivende og udøvende magt og hindrer befolkningen i at opnå en reel afklaring af, om de har tilsidesat Grundloven, som de er forpligtede til at overholde. Den dømmende magt har ikke handlet ganske uafhængigt i denne sag.