

Lissabon-traktaten og Grundloven

15-06-2012

Landsretten har den 15.juni 2012 afsagt dom i sagen om Danmarks tiltrædelse af Lissabon-traktaten. Sagen er ført af en række borgere mod statsministeren og udenrigsministeren. Det er sagsøgernes opfattelse, at loven om Danmarks tiltrædelse af Lissabon-traktaten er vedtaget i strid med grundlovens § 20, idet dennes særlige krav til vedtagelse ikke har været fulgt.

Landsretten har frifundet statsministeren og udenrigsministeren.

Ved Landsrettens behandling af sagen deltog 5 dommere. Dommen er enstemmig.

Landsretten havde ved en tidligere afsagt dom afvist at realitetsbehandle sagen. Ved en dom af 11. januar 2011 fastslog Højesteret imidlertid, at borgerne har en sådan retlig interesse i sagen, at de har søgsmålsret. Højesteret hjemviste derfor sagen til landsretten til realitetsbehandling. Det er efter denne behandling, at landsretten nu afsiger dom.

Sagen angår Danmarks tiltrædelse af Lissabon-traktaten, som er sket i overensstemmelse med den almindelige procedure for lovgivning og for samtykke til indgåelse af traktater efter grundlovens § 19. Spørgsmålet i sagen er, om Lissabon-traktaten indebærer sådanne ændringer i forholdet mellem Danmark og EU, at proceduren i grundlovens § 20 skulle have været fulgt. Sagen angår med andre ord den nedre grænse for grundlovens § 20.

Domstolene har tidligere behandlet en sag om grundlovens § 20. Det var Maastricht-sagen, der blev afgjort af Højesteret i 1998. Den sag angik Danmarks tiltrædelse af Maastricht-traktaten, som skete i overensstemmelse med proceduren i grundlovens § 20. Spørgsmålet i den sag var, om de overladte beføjelser gik ud over rammerne for anvendelsen af grundlovens § 20. Maastricht-sagen angik med andre ord § 20's nedre grænse.

Grundlovens § 20 lyder:

"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."

Sagen var afgrænset til at omfatte 13 nærmere angivne traktatændringer, der ifølge sagsøgerne hver for sig eller samlet er af en sådan karakter, at proceduren i grundlovens § 20 burde være iagttaget i forbindelse med Folketingets vedtagelse af lov nr. 321 af 30. april 2008 om ændring af loven vedrørende Danmarks tiltrædelse af EF/EU.

Landsretten fandt, at de af sagsøgerne fremhævede traktatændringer er kendetegnet ved

- for negles vedkommende at være ændringer, som angår bestemmelser, der ikke gives adgang til at vedtage retsakter med direkte virkning, herunder internationale forpligtelser uden relevans for grundlovens § 20,
- for andres vedkommende at indebære en udtrykkelig hjemmelsbestemmelse for at præcisere en kompetence, som Unionen allerede har på andet retsgrundlag,
- for atter andres vedkommende at være ændringer i Unionens organisation, sammensætning og afstemningsregler, der ikke indebærer nogen emnemæssig udvidelse af traktaternes anvendelsesområde med deraf følgende overladelse af beføjelser i grundlovens § 20's forstand og endeligt
- for en sidste gruppes vedkommende at være traktatændringer omfattet af de danske forbehold.

Landsretten fandt endvidere, at de af sagsøgerne fremhævede traktatændringer bedømt hver for sig ikke medfører, at det med Lissabon-traktaten er overladt til Unionen at udøve lovgivende, administrativ eller dømmende myndighed med direkte virkning her i landet eller at udøve andre beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder. Landsretten fandt, at det også gjaldt ændringerne samlet set.

Landsretten fandt, at traktatændringerne heller ikke kan anses for at stride mod eventuelle retlige forudsætninger i forbindelse med Danmarks tidligere beføjelsesoverladelser til EU.

Landsretten fandt endelig, at traktatændringerne heller ikke kan anses for at have medført, at Unionens identitet ikke længere er den samme med den virkning, at proceduren i grundlovens § 20 skal bringes i anvendelse.

Landsrettens afgørelse i sagen er nærmere begrundet således:

"5.1. Landsretten skal under denne sag tage stilling til, om gennemførelsen i Danmark af de ændringer af EU's traktatgrundlag, der følger af Lissabon-traktaten, med rette er sket i medfør af den almindelige procedure for vedtagelse af love i grundlovens §41, eller om gennemførelsen krævede anvendelse af proceduren i grundlovens § 20, stk. 2. Det er således den "nedre grænse" for anvendelsen af grundlovens § 20, som udgør sagens centrale juridiske tema.

5.2. 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 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."

Som fastslået af Højesteret ved dommen gengivet i U1998.800H blev § 20 indsat i grundloven med det formål at gøre det muligt for Danmark - uden ændring af grundloven – 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 kunne 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. Højesteret fastslog endvidere, at 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.

Af det anførte følger blandt andet, at såfremt en mellemfolkelig myndighed - uden ændring, af grundloven - skal tillægges kompetence til at udfærdige retsakter, der skal gælde umiddelbart i Danmark med virkning for f.eks. private personer og virksomheder, kan dette kun ske under anvendelse af proceduren i grundlovens § 20. Anvendelse af denne procedure er derimod ikke fornøden, såfremt den mellemfolkelige myndighed f.eks. alene tillægges kompetence til at udfærdige retsakter, der skal gælde for medlemsstaterne som folkeretlige forpligtelser, og hvor den pågældende retsakt kun får virkning for private personer og virksomheder, hvis medlemsstaten ved f.eks. inkorporering gør retsakten til en del af national ret.

Gennemførelse i Danmark af ændringer af en traktat, der oprindeligt er gennemført efter proceduren i grundlovens § 20, må kræve en ny procedure efter grundlovens § 20, såfremt traktatændringen indebærer, at den mellemfolkelige myndighed overlades yderligere beføjelser til at udøve lovgivende, administrativ eller dømmende myndighed med direkte virkning her i landet. Dette må gælde såvel, når den mellemfolkelige myndighed f.eks. overlades adgang til at regulere nye sagsområder ved retsakter, der har direkte virkning her i landet for privatpersoner og virksomheder, som når karakteren af de retlige beføjelser, der er tillagt den mellemfolkelige myndighed inden for sådanne sagsområder, udvides. Såfremt en traktatændring alene indebærer indførelse af en udtrykkelig hjemmelsbestemmelse for at præcisere en kompetence, som den mellemfolkelige myndighed allerede har på andet retsgrundlag, foreligger der ikke en udvidelse eller ændring af den mellemfolkelige myndigheds beføjelser, som forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

Ændringer i den mellemfolkelige myndigheds organisation, sammensætning og afstemningsregler, som ikke tillige indebærer en udvidelse af traktaternes saglige anvendelsesområde eller tillægger den mellemfolkelige myndighed retlige beføjelser af en ny og udvidet karakter, kan som udgangspunkt ikke anses for at indebære en sådan overladelse af beføjelser, som kræver anvendelse af proceduren i grundlovens § 20. Folketinget og skiftende regeringer ses i overensstemmelse med denne retsopfattelse uden anvendelse af proceduren i grundlovens § 20 i Danmark at have gennemført en række sådanne ændringer af retsgrundlaget for EF og EU siden Danmarks tiltrædelse i 1972. Disse ændringer har konsekvens været betragtet som ændringer af regler om, hvordan allerede overladte beføjelser skulle udøves af den mellemfolkelige myndighed. Det bemærkes, at det anførte udgangspunkt om, at proceduren i grundlovens § 20 er uforuden ved gennemførelse af de her omhandlede ændringer af organisatorisk og afstemningsmæssig karakter, kan tænkes fraveget, hvis ændringerne efter en konkret vurdering må anses for tilstrækkeligt vidtgående, herunder for eksempel hvis ændringerne er så omfattende, at myndighedens identitet ikke længere er den samme.

I det omfang en traktatændring angår forhold, som er omfattet af de danske forbehold om

unionsborgerskab, euroen, overstatsligt samarbejde om retlige og indre anliggender og forsvarsforbeholdet (jf. blandt andet tiltrædelseslovens § 4, nr. "4, litra a og b, som indsat ved lov nr. 321 af 30. april 2008) er anvendelse af proceduren i grundlovens § 20 ufor nøden,

5.3. Sagsøgerne har tiltrådt de sagsøgtes afgrænsning af sagen til at omfatte 13 nærmere angivne traktatændringer, der ifølge sagsøgerne hver for sig eller samlet er af en sådan karakter, at proceduren i grundlovens § 20 burde være iagttaget i forbindelse med Folketingets vedtagelse af lov nr. 321 af 30. april 2008 om ændring af tiltrædelsesloven.

For så vidt angår spørgsmålet om omfanget af prøvelsen af den omhandlede lovs grundlovsmæssighed finder landsretten, at forhandlingsforløbet forud for vedtagelsen af Lissabon-traktaten - herunder at regeringen eventuelt måtte have haft ønsker om at gennemføre ændringer i traktatudkastet med det formål at undgå en dansk folkeafstemning - ikke i selv har betydning for prøvelsesintensiteten. Det er således alene bestemmelserne i Lissabon-traktaten i dens endelige form og den heraf følgende lov om ændring af tiltrædelsesloven, der er til prøvelse under nærværende sag. Der er ikke grundlag for at antage, at den omstændighed, at Lissabon-traktaten følger efter den ikke gennemførte forfatningstraktat, hvis gennemførelse i Danmark ville have krævet iagttagelse af proceduren i grundlovens §20, medfører, at der - som af sagsøgerne anført - skal ske en særskilt legalitetskontrol af grundlovens krav.

5.4. Med hensyn til de respektive - under sagen afgrænsede - traktatændringer bemærkes vedrørende henholdsvis sammenlægningen af EU og EF til en union med retssubjektivitet henholdsvis kompetencekategorierne, at disse ændringer må anses for alene at indebære udtrykkelig hjemmelsbestemmelse for at præcisere en kompetence, som Unionen allerede har på andet retsgrundlag. Landsretten har herved for så vidt angår sammenlægningen af EU og EF til en union med retssubjektivitet navnlig lagt vægt på erklæring nr. 24 til Lissabon-traktaten, hvorefter Den Europæiske Unions status som juridisk person ikke "på nogen måde" giver Unionen beføjelse til at lovgive eller handle ud over de beføjelser, som medlemsstaterne har tildelt Unionen i traktaterne. For så vidt angår kompetencekategorierne er der navnlig lagt vægt på, at den udtrykkelige opregning og kategorisering af EU's kompetencer, der indføres med Lissabon-traktaten, ikke findes at udvide EU's kompetencer, men alene findes at fastslå den fordeling af kompetencer mellem EU og medlems-staterne, den også var gældende før Lissabon-traktaten.

Unionens tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention - som allerede indgår blandt de grundrettigheder, som anerkendes og beskyttes af EU's institutioner - ændrer udtrykkeligt ikke Unionens beføjelser, som fastsat i traktaterne, jf. TEU artikel 6, stk. 2, og Protokol nr. 8. Afgørelsen om, at Den Europæiske Union skal tiltræde Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, skal træffes med enstemmighed i Rådet og skal efterfølgende godkendes af de enkelte medlemsstater i overensstemmelse med deres forfatningsretlige bestemmelser. Det følger af Protokol nr. 8 blandt andet, at Unionens tiltrædelsesaftale skal sikre, at intet heri berører medlemsstaternes situation i forhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Det er således ikke ved Lissabon-traktaten overladt til Unionen at afgøre, at bestemmelserne i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention inden for EU-rettens anvendelsesområde skal have umiddelbar virkning i Danmark. Landsretten finder, at der ikke - som af sagsøgerne anført - allerede ved Danmarks tiltrædelse af Lissabon-traktaten opstår en forpligtelse til at godkende en afgørelse fra Rådet om Unionens tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Således er det netop fastsat, at dette beror på en efterfølgende national vedtagelse - for Danmarks vedkommende i overensstemmelse med reglerne i grundloven. Denne ændring udvider således ikke Unionens

beføjelser og angår i øvrigt bestemmelser, der ikke giver adgang til at vedtage retsakter med direkte virkning, herunder internationale forpligtelser uden relevans for grundlovens § 20.

Den med Lissabon-traktaten indsatte traktathenvisning til Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder, der blev vedtaget som en politisk erklæring på Det Europæiske Råds møde i Nice i december 2000, indebærer, at det fremgår af traktatteksten, at Chartret har samme juridiske værdi som traktaterne. Chartret indeholder i seks forskellige afsnit politikkerne værdighed, frihed, ligestilling, solidaritet, borgerrettigheder og retfærdighed i retssystemet. Det anføres udtrykkeligt i TEU artikel 6, stk. 1, Erklæring nr. 1, samt Chartrets artikel 51, stk. 2, at Chartret hverken udvider anvendelsesområdet for EU-retten eller etablerer nye beføjelser for Unionen. Navnlig under hensyn hertil og til, at Charterets bestemmelser må anses for at basere sig på de grundlæggende rettigheder, som fremgår af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og af medlemsstaternes forfatningsretlige traditioner, og som allerede i medfør af den tidligere TEU artikel 6, stk. 2, og EU-domstolens faste retspraksis udgjorde en integreret del af EU-retten, findes denne traktatændring alene at indebære en udtrykkelig hjemmelsbestemmelse for at præcisere en kompetence, som Unionen allerede har på andet retsgrundlag.

Lissabon-traktatens udbredelse af anvendelsen af den almindelige lovgivningsprocedure, hvormed Europa-Parlamentet bliver medlovgiver på 40 nye områder såvel som indførelse af vedtagelse med kvalificeret flertal i Rådet og ændring af definitionen af kvalificeret flertal, findes at måtte karakteriseres som ændringer i Unionens organisation, sammensætning og afstemningsregler, der ikke indebærer nogen udvidelse af de sagsområder, som reguleres ved traktaterne med deraf følgende overledelse af beføjelser i grundlovens § 20's forstand. Landsretten bemærker for så vidt angår vedtagelse med kvalificeret flertal, at dette – i modsætning til tidligere - med Lissabon-traktaten også formelt gøres til hovedreglen i Rådet (nu under betegnelsen "det dobbelte flertal"), men at reglen om kvalificeret flertal tidligere i vid udstrækning blev anvendt i praksis. De med Lissabon-traktaten skete ændringer, herunder kravet om opnåelse af et flertal på 55 % af medlemsstaterne og 65 % af Unionens samlede befolkning og ændringen, hvorefter et blokerende mindretal skal omfatte mindst 4 medlemsstater, findes ikke at være af et omfang, der kan begrunde en fravigelse af det under pkt. 5.2. omtalte udgangspunkt, hvorefter ændringer af den her omhandlede karakter ikke fordrer anvendelse af proceduren i grundlovens § 20. Landsretten har ved den samlede vurdering af dette spørgsmål endvidere tillagt det vægt, at beføjelser til f.eks. at udstede regler med direkte virkning for privatpersoner og virksomheder i en medlemsstat inden for et givent sagsområde allerede må anses for overladt til EU i de tilfælde, hvor der kræves enstemmighed i Rådet til vedtagelse, således at en efterfølgende traktatændring, der indebærer overgang fra et krav om enstemmighed til kvalificeret flertal, ikke medfører yderligere overladelse af beføjelser til Unionen.

Landsretten finder ligeledes, at der vedrørende en række af de øvrige traktatændringer alene er tale om ændringer i den mellemfolkelige myndigheds organisation, sammensætning og afstemningsregler, der ikke indebærer nogen udvidelse af de sagsområder, som reguleres ved traktaterne med deraf følgende overladelse af beføjelser i grundlovens § 20's forstand. Det drejer sig om de ændringer, der styrker Europa-Parlamentet og Rådet, giver adgang til delegation af regelfastsættelse til Kommissionen, giver mulighed for at ændre beslutningsprocedurerne i Unionens institutioner uden gennemførelse af traktatændringer (passarelle-bestemmelserne) samt indfører en permanent formand for Rådet og en højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik. Landsretten bemærker for så vidt angår samtlige af disse ændringer, at de alene kan anses for at udgøre

ændringer af den måde, hvorpå Unionens institutioner udøver allerede overladede beføjelser. For så vidt angår passarelle-bestemmelserne bemærkes særskilt, at disse som anført er kendetegnet ved at give mulighed for at ændre beslutningsproceduren uden gennemførelse af en traktatændring. Den generelle passarelle-bestemmelse i TEU artikel 48, stk. 7, giver således under visse nærmere angivne betingelser Rådet adgang til at overgå fra enstemmighed til kvalificeret flertal på et bestemt område eller i et bestemt tilfælde og tilsvarende til at overgå fra en særlig lovprocedure til den almindelige lovgivningsprocedure. Denne ændring – og indførelsen af 6 specifikke passarelle-bestemmelser på særlige områder - findes ikke at være af et omfang, der kan begrunde en fravigelse af det under pkt. 5_2. omtalte udgangspunkt, hvorefter ændringer af den her omhandlede karakter ikke fordrer anvendelse af proceduren i grundlovens § 20. Landsretten har også ved vurderingen af denne ændring tillagt det vægt, at beføjelser til f.eks. at udstede regler med direkte virkning for privatpersoner og virksomheder i en medlemsstat inden for et givent sagsområde allerede må anses for overladt til EU i de tilfælde, hvor der kræves enstemmighed i Rådet til vedtagelse, således at en efterfølgende traktatændring, der indebærer overgang fra et krav om enstemmighed til kvalificeret flertal, ikke medfører yderligere overladelse af beføjelser til Unionen.

Såvel det i den til Lissabon-traktaten knyttede erklæring nr. 17 fastslåede princip om EU-rettens forrang som ændringen af den generelle, subsidiære hjemmelsbestemmelse (fleksibilitetsbestemmelsen) findes at have karakter af ændringer, der alene indebærer en udtrykkelig præcisering af en kompetence, som Unionen allerede har på andet retsgrundlag. Landsretten lægger for så vidt angår forrangsprincippet særlig vægt på, at princippet allerede i 1964 blev fastslået af EF-domstolen ved dommen af 15-juli 1964 i sag 6/64, Costa-ENEL. Princippet er ikke ved senere retspraksis blevet forladt, men er derimod flere gange blevet bekræftet og præciseret. Landsretten finder, at erklæring nr. 17 ikke indebærer nogen ændring af princippet hidtidige indhold eller rækkevidde. Landsretten har ved denne vurdering blandt andet lagt til grund, at erklæring nr. 17 ikke kan anses for at ændre den hidtidige retstilstand, hvorefter grundloven går forud for EU's regler. For så vidt angår fleksibilitetsbestemmelsen bemærkes navnlig, at de mål for Unionens samarbejde, som vil kunne forfølges efter henholdsvis den tidligere TEF artikel 308 og den nye bestemmelse i TEUF artikel 352 i betydeligt omfang er sammenfaldende, og at der ikke i kraft af forskellene i formålsangivelserne findes at ske en udvidelse af Unionens beføjelser. Der lægges herved tillige vægt på, at det af erklæring nr. 42 til Lissabon-traktaten om grænserne for anvendelsesområdet for artikel 352 anføres, at bestemmelsen i henhold til Den Europæiske Unions Domstols faste retspraksis ikke kan tjene som grundlag for en udvidelse af Unionens beføjelser ud over de generelle rammer, der er oprettet ved bestemmelserne i traktaterne som helhed og i særdeleshed ved de bestemmelser, der definerer Unionens opgaver og aktiviteter. Landsretten har i øvrigt henset til, at det efter fleksibilitetsbestemmelsens karakter er uundgåeligt, at den nøjagtige afgrænsning af bestemmelsens anvendelsesområde kan give anledning til tvivl, men at dette stedse under Danmarks medlemskab af EF og EU har været tilfældet.

For så vidt angår de med Lissabon-traktaten indførte ændringer på Unionens politikområder finder landsretten, at flere af disse alene indebærer en udtrykkelig hjemmelsbestemmelse for at præcisere en kompetence, som Unionen allerede har på andet retsgrundlag. Det drejer som om ændringerne vedrørende social sikring, energi politik, tredjelands og humanitær bistand samt internationale aftaler. For så vidt angår ændringerne vedrørende social sikring omfatter den nye bestemmelse i TEUF artikel 48 i modsætning til den tidligere bestemmelse ikke kun social sikring i forhold til arbejdstagere, men også i forhold til selvstændige. Det fremgår imidlertid af Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. af 29. april 2004, at der med hjemmel i TEF artikel 308 også tidligere blev

vedtaget regler om social sikring vedrørende selvstændige. Det med Lissabon-traktaten indføjede udtrykkelige hjemmelsgrundlag for EU's vedtagelse af foranstaltninger på energiområdet kan under hensyn til blandt andet Unionens tidligere vedtagelse af direktiver om fælles regler for det indre marked om elektricitet, naturgasforsyningsikkerhed og fremme af elektricitet produceret fra vedvarende energikilder - alene anses for at være en kodifikation af gældende ret. Vedrørende de med TEUF femte del, afsnit III indføjede bestemmelser om samarbejde med tredjelande og humanitær bistand lægges navnlig vægt på, at bestemmelserne væsentligst præciserer målsætningen med udviklingssamarbejdet, giver særskilt hjemmelsgrundlag for Unionens humanitære bistandsoperationer, der tidligere gennemførtes som en del af udviklingsbistanden, samt giver hjemmel til fastsættelse af foranstaltninger, der er nødvendige for at gennemføre Unionens politik for udviklingssamarbejde.

Den med Lissabon-traktaten indførte bestemmelse i TEUF artikel 216 sammenfatter retsgrundlaget for Unionens indgåelse af internationale aftaler og fastslår udtrykkeligt en kompetence for Unionen til under visse forudsætninger at indgå aftale med et eller flere tredjelande eller en eller flere internationale organisationer. Kompetencen er ifølge den ligeledes indførte TEUF artikel 3 en enekompetence for Unionen. Landsretten lægger til grund, at Unionen også før Lissabon-traktaten i kraft af en række traktatbestemmelser havde udtrykkelig kompetence til at indgå internationale aftaler, og at Unionen herudover blandt andet i henhold til EU-domstolens retspraksis i vid udstrækning havde kompetence til indgåelse af sådanne aftaler, også som enekompetence. Der findes herefter med de stedfundne ændringer ikke at være tilføjet Unionen yderligere kompetencer. Bestemmelserne om proceduren for Unionens indgåelse af aftaler med tredjelande eller internationale organisationer må i det væsentlige anses for at være en videreførelse af tidligere bestemmelser herom. Med indførelsen af TEUF artikel 218, stk. 6, litra a, har Europa-Parlamentet dog fået en mere fremtrædende rolle i forbindelse med aftaleindgåelsen og skal som noget nyt godkende aftaler, som dækker områder, hvor den almindelige lovgivningsprocedure eller - når der kræves godkendelse af Europa-Parlamentet - den særlige lovgivningsprocedure finder anvendelse. Det bemærkes, at denne ændring i Unionens organisation og afstemningsregler ikke findes at være af et omfang, der kan begrunde en fravigelse af det under pkt. 5.2. omtalte udgangspunkt, hvorefter ændringer af den her omhandlede karakter ikke fordrer anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

Den med Lissabon-traktaten skete ændring af TEUF artikel 21 vedrørende unionsborgernes færdsels- og opholdsret kan alene anses for at indebære en udtrykkelig hjemmelsbestemmelse for at præcisere en kompetence, som Unionen allerede har på andet retsgrundlag. For så vidt angår indsættelsen af TEUF artikel 77, stk. 3, om adgangen til at fastsætte bestemmelser om pas, identitetskort, opholdsbeviser o. lign., er denne bestemmelse en del af TEUF's tredje del, afsnit V, der i henhold til artikel 2 i Protokol nr. 22 om Danmarks stillinger omfattet af de danske forbehold. Indsættelsen af TEUF artikel 23, 2. led, hvorefter Rådet efter en særlig lovgivningsprocedure og efter høring af Europa-Parlamentet kan vedtage direktiver om de koordinations- og samarbejdsvanskeligheder, der er nødvendige for at lette unionsborgernes diplomatiske og konsulære beskyttelse, medfører ikke adgang til at gennemføre harmonisering af medlemsstaternes nationale bestemmelser om betingelserne for diplomatisk beskyttelse. Bestemmelsen kan derfor alene anses som en ændring, der ikke giver adgang til at vedtage retsakter med direkte virkning, herunder internationale forpligtelser uden relevans for grundlovens § 20.

Landsretten finder ligeledes for så vidt angår ændringerne i EU-domstolens kompetence i sager om EU-retlige tvister om immaterielle rettigheder og den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, at der

er tale om bestemmelser, der ikke giver adgang til at vedtage retsakter med direkte virkning, herunder

internationale forpligtelser uden relevans for grundlovens § 20. TEUF artikel 262 vedrørende EU-domstolens kompetence i EU-retlige tvister indeholder således udtrykkeligt et nationalt ratifikationsforbehold. Vedrørende den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, der må anses for at have mellemstatslig karakter uden direkte virkning for borgere og virksomheder i Danmark, lægger landsretten navnlig vægt på, at Unionen ved indgåelse af aftaler med tredjelande som led i den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik ikke binder medlemsstaterne folkeretligt i forhold til det pågældende tredjeland, som var aftalen indgået af medlemsstaterne.

Lissabon-traktatens indsættelse af bestemmelsen i TEU artikel 39, hvorefter Rådet fastsætter regler for beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med medlemsstaternes behandling af personoplysninger under udøvelse af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, findes ligeledes alene at udgøre bestemmelser, der ikke giver adgang til at vedtage retsakter med direkte virkning, herunder internationale forpligtelser uden relevans for grundlovens § 20. For så vidt angår indsættelsen af TEUF artikel 16 om blandt andet Europa-Parlamentet og Rådets kompetence til at fastsætte regler for beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger foretaget af EU's institutioner og af medlemsstaterne, når disse handler inden for rammerne af EU-retten, må denne bestemmelse anses for at være omfattet af de danske forbehold, hvilket er en følge af artikel 2a, jf. artikel 2, i Protokol nr. 22 om Danmarks stilling sammenholdt med TEUF's bestemmelser om retligt samarbejde i straffesager og politisamarbejde.

Landsretten finder tillige, at de danske forbehold omfatter såvel den med Lissabon-traktaten indførte solidaritetsbestemmelse samt visse dele af reguleringen vedrørende restriktive foranstaltninger. For så vidt angår bestemmelserne i TEUF artikel 75 og artikel 215 må disse anses som en kodificering af Unionens nuværende beføjelser til at vedtage visse administrative foranstaltninger vedrørende kapitalbevægelser og betalinger. I det omfang sådanne er rettet mod personer eller enheder, som ikke har forbindelse til tredjelande, er de omfattet af forbeholdet i artikel 2 i Protokol nr. 22 om Danmarks stilling, For så vidt angår TEUF artikel 222 om medlemsstaternes forpligtelse til at handle i fællesskab, hvis en medlemsstat udsættes for et terrorangreb m.v. bemærkes, at denne bestemmelse efter sin ordlyd sammenholdt med Erklæring nr. 37 må antages at angive medlemsstaternes fælles politiske vilje uden egentlige nye retlige forpligtelser. Det danske forbehold er fastslået ved Erklæring nr. 48 og underbygget ved artikels i Protokol nr. 22 sammenholdt med TEU artikel 42, stk. 7.

5.5. De af sagsøgerne fremhævede traktatændringer er herefter kendetegnet ved for nogle vedkommende at være ændringer, som angår bestemmelser, der ikke giver adgang til at vedtage retsakter med direkte virkning, herunder internationale forpligtelser uden relevans for grundlovens § 20, for andres vedkommende at indebære en udtrykkelig hjemmelsbestemmelse for at præcisere en kompetence, som Unionen allerede har på andet retsgrundlag, for atter andres vedkommende at være ændringer i Unionens organisation, sammensætning og afstemningsregler, der ikke indebærer nogen emnemæssig udvidelse af traktaternes anvendelsesområde med deraf følgende overladelse af beføjelser i grundlovens § 20's forstand, og endelig for en sidste gruppes vedkommende at være traktatændringer omfattet af de danske forbehold. På denne **baggrund** finder landsretten, at de af sagsøgerne fremhævede traktatændringer bedømt hver for sig ikke medfører, at det med Lissabon-traktaten er overladt til Unionen 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. Landsretten finder - uanset at

ændringerne vedrørende de institutionelle forhold og de enkelte sagsområder virker sammen og indbyrdes kan fremme hinanden - at en tilsvarende bedømmelse må gælde for ændringerne samlet set.

5.6. Landsretten finder, at der hverken i traktatgrundlaget - herunder tiltrædelsestraktaten og -akten, Maastricht-traktaten og Amsterdam-traktaten - eller i tiltrædelsesloven med ændringer samt forarbejderne hertil, kan udledes retlige forudsætninger om, at Unionens traktatgrundlag ikke efterfølgende kan ændres i overensstemmelse med Lissabon-traktaten uden anvendelse af proceduren i grundlovens § 20, Landsretten har ved denne vurdering lagt vægt på, at formålet med indsættelsen af grundlovens § 20 var at fjerne hindringer for Danmarks tilslutning til visse mellemfolkelige organisationer, og at grundlovgiver ved vedtagelsen af grundlovens § 20 1953, samt Folketinget ved Danmarks tiltrædelse af EF i 1972 og ved gennemførelsen af de efterfølgende ændringer af EU-traktaterne havde kendskab til EU-samarbejdets dynamiske karakter og den forventelige løbende institutionelle udvikling. Traktatændringerne kan som følge heraf ikke anses for at stride mod eventuelle retlige forudsætninger i forbindelse med Danmarks tidligere beføjelsesoverladelser til EU. Af de samme grunde, og under hensyn til at EU's grundlæggende institutionelle struktur - uagtet de af sagsøgerne fremhævede ændringer - findes at være den samme som før Lissabon-traktaten, kan traktatændringerne heller ikke anses for at have medført, at Unionens identitet ikke længere er den samme med den virkning, at proceduren i grundlovens § 20 skal bringes i anvendelse.

5.7. Da anvendelsen af den kvalificerede procedure efter grundlovens § 20, stk. 2, således ikke findes at have været nødvendig i forbindelse med gennemførelsen i Danmark af de ændringer af EU's traktatgrundlag, der følger af Lissabon-traktaten, og da gennemførelsen således med rette er sket i medfør af den almindelige procedure for vedtagelse af love i grundlovens § 41 og med indhentelse af Folketingets samtykke efter grundlovens § 19, tages statsministerens og udenrigsministerens frifindelsespåstand til følge.

5.8. Under hensyn til sagens karakter, herunder at sagen angår principielle forfatningsretlige spørgsmål, skal ingen af parterne betale sagsomkostninger for landsretten til nogen anden part eller til statskassen.

Sagen er behandlet under sagsnr. 7. afd. nr. B-222-11.

Yderligere oplysninger kan fås ved henvendelse til pressekontaktdommer, landsdommer Michael Lerche (tlf. 33 9705 29 eller 22 8790 52).

Dommen kan læses her.