

14. december 2012

Lett Advokatfirma

Rådhuspladsen 4

1550 København V

Tlf. 33 34 00 00

Fax 33 34 00 01

Adv. Karen Dyekjær

J.nr. 276053-PAH

APPELLANTERNES PÅSTANDSDOKUMENT OG SAMMENFATTENDE PROCESSKRIFT

I Højesteretssag nr. 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
Klavs Lorenzen
Jørgen Raffnsøe
Uffe Geertsen
John Holten-Andersen
Finn Sørensen
Karen Horsens
Christian B. Karstoft
Poul Erik Andreasen
Elisabeth Bergsøe
Bo Jeppesen
Karen Margrethe Hansen
Villy Klit-Johansen
Finn Hermann

Thorkil Sohn
Hanne Reintoft
Christian Juhl
og
Ole Krarup
(Advokat Karen Dyekjær (beskikket))

mod

Statsministeren
og
Udenrigsministeren
(Begge v/advokat Peter Biering)

Biintervenient: Folkeafstemningskomite 2010

PÅSTANDE

1. De sagsøgte 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 Lissabontraktaten 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. De sagsøgte 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 Lissabontraktaten af 13. december 2007 er ugyldig

Disse påstande er enslydende med de i første instans nedlagte påstande, men således at den oprindelige påstand 1 er opdelt i 2 led. Dermed bliver den i første instans nedlagte subsidiære påstand, der ordret svarer til den nye påstand 1, overflødig.

Overfor den af indstævntes i første instans nedlagte subsidiære påstand tages bekræftende til genmæle. Påstanden er sålydende:

”Retsvirkningerne af landsrettens dom udskydes, indtil Folketinget og regeringen har haft mulighed for at gennemføre en procedure efter grundlovens § 20, stk. 2”

ANBRINGENDER

1. Indledning med oversigt over hovedanbringender

Sagen angår spørgsmålet om, hvorvidt Lissabontraktaten¹ er tilblevet i overensstemmelse med grundloven. Som i første instans gør appellanterne gældende, *at tiltrædelse ikke retmæssigt kan ske uden at følge den i grundloven § 20 bestemte procedure, og mere specifikt at ændringsloven af 2008 (herefter "tiltrædelsesloven af 2008", ekstrakten side 289f) til den oprindelige tiltrædelseslov af 1972 (herefter "tiltrædelsesloven af 1972", mat. samlingen side 35ff) således ikke er gyldigt vedtaget.*

Idet landsrettens dom ikke er opbygget over de hovedanbringender, som appellanterne gjorde gældende til støtte for dette grundlæggende anbringende, gentages disse hovedanbringender:

- Lissabontraktaten medfører gennem ændringer i EU-institutionernes kompetence- og afstemningsregler så væsentlige og betydningsfulde ændringer af forvaltningen af overladte beføjelser, at § 20 proceduren allerede derfor skal anvendes.
- Det er derudover ikke muligt at afvise, at Lissabontraktaten med sin ændrede struktur og eksplicit udvidelse af emneområder medfører overladelse af nye beføjelser og nye kompetencer til EU organer, navnlig ved
 - Traktatfæstelse af Charteret for Grundlæggende Rettigheder, navnlig med deraf følgende øget kompetence for Domstolen samt kompetence til tiltrædelse af EMRK, jf. afsnit 5
 - Ratihabition (eksplicit tiltrædelse) af den på EU Domstolens fortolkning (og EU rettens forrang) baserede udvidelse af den tidligere overladte kompetence, jf. afsnit 6
 - Potentielt bredere område for anvendelse af fleksibilitetsbestemmelsen, jf. afsnit 4

¹Udtrykket "Lissabontraktaten" anvendes generelt i dette skrift som reference til det samlede traktatgrundlag bestående af Traktat om Den Europæiske Union (TEU) og Traktat om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), jf. bilag A (ekstrakten side 291ff, samt den af Folketinget udgivne konsoliderede udgave, jf. bilag 6, der lå til grund for vedtagelsen af ændringsloven til tiltrædelsesloven).

- Reelt bredere kompetenceområder i form af tilføjelse af nye politikområder, hvor der kan træffes beslutninger umiddelbart bindende for borgerne, jf. afsnit 3, samt i form af udvidelse af EU's kompetence til at indgå traktater bindende for medlemsstaterne, jf. afsnit 7
- Den retlige prøvelse af overholdelse af grundlovens krav til suverænitetsafgivelse skal ikke være "tilbageholdende", og er derhos konkret særlig indiceret, herunder fordi regeringen ved vurderingen af Lissabontraktaten – i modsætning til hvad tidligere har været tilfældet – har valgt at basere sin konklusion på en indskrænket læsning af det potentiale for kompetenceudvidelser som traktaten rummer.

Appellanterne præciserer, som i første instans, at sagen ikke angår den folkeretlige gyldighed af traktatvedtagelsen, men derimod den statsretlige nødvendighed af at respektere den med grundloven tilsigtede beskyttelse mod suverænitetsafgivelse uden den hertil foreskrevne tilslutning fra 5/6 af folketingets medlemmer eller direkte fra befolkningen gennem en folkeafstemning.

Appellanterne finder på denne baggrund at kunne tage bekræftende til genmæle overfor indstævntes subsidiære påstand.

2. Grundlæggende juridisk basis for appellanternes anbringender

Denne sag drejer sig om, hvorvidt den i grundloven foreskrevne særlige procedure til vedtagelse af tiltrædelse af traktater med supranationale elementer skal følges, og ikke om hvorvidt Lissabontraktaten overhovedet kan vedtages uden at ændre forfatningen. Lissabontraktaten har været undergivet retlig prøvelse enten ex ante eller ex post i flere andre medlemslande i overensstemmelse med de særlige bestemmelser, der gælder herom i medlemsstaters respektive forfatninger. I de fleste lande har man rent faktisk forud for vedtagelsen foretaget de fornødne grundlovsmæssige ændringer, og/eller fulgt de foreskrevne procedurer for (yderligere) suverænitetsafgivelse til EU (jf. den i mat. samlingen bind VIII under punkt I nævnte litteratur). Det forhold, at Lissabontraktaten er godkendt forfatningsretligt i andre lande, er allerede derfor ikke et forhold af sammenlignelig betydning til støtte for indstævnte.

Idet det – formentlig i modsætning til antagelsen ved traktatens vedtagelse – ikke er usandsynligt, at yderligere ændringer af traktaten kan være forestående, er sagen derimod af generel betydning for demarkationslinjen for anvendelse af grundlovens § 20.

2.1 Anvendelsesområdet for § 20 generelt

Grundlovens § 20 stk. 1, der stammer fra 1953, åbner mulighed for ved en særlig procedure foreskrevet i § 20 stk. 2, at overlade ”beføjelser som tilkommer rigets myndigheder” (oftest betegnet suverænitet) til ”mellemfolkelige myndigheder i nærmere bestemt omfang.”

Anvendelse af den kvalificerede procedure efter grundlovens § 20 er nødvendig i det omfang, det overlades til en international myndighed 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”, jf. herved Højesterets dom U1998.800 H, (”Maastricht dommen”), mat. samlingen side 763ff, og den indankede dom punkt 5.1. side 201.

Proceduren efter grundlovens § 20 indebærer ”en vigtig garanti”, jf. punkt 9.2 i Maastricht dommen, der i så henseende refererer til forarbejderne til grundlovsbestemmelsen, herunder bemærkninger til grundlovsforslaget i Rigsdagstidende 1952-53, Tillæg A II, sp. 3546, som citeret i landsrettens dom side 8-9, og indeholdt i mat. samlingens bind I side 19.

Bestemmelsen er formuleret ud fra den konstitutionelt bindende betragtning, at overladelse af suverænitet må kræve ”overvejende tilslutning” fra befolkningen, og den retlige norm, der i grundloven er fastsat herfor, nemlig 5/6 majoritet eller folkeafstemning, skal naturligvis respekteres.

Idet det demokratiske problem i overladelse af suverænitet navnlig består i tabet af parlamentarisk kontrol, er de til overladelsen knyttede betingelser altid væsentlige elementer i overladelsen.

2.2 Om arten af ændringer

Det kan som ubestridt lægges til grund, at udvidelse af de af traktaten omfattende politikområder - ofte betegnet **emneområder** - hvor der kan udøves supranational myndighed, kræver anvendelse af proceduren efter grundlovens § 20, jf. dommen side 202, der gengiver formuleringen i Justitsministeriets redegørelser, som citeret i dommen, jf. eksempelvis dommen side 38 om Amsterdamtraktaten, side 44 om Nicetraktaten og side 57 om Forfatningstraktaten, og at det samme gælder ved ændring af **karaktern af overladte beføjelser**,

Derimod er der væsentlig uenighed mellem parterne om betydningen i forhold til § 20 om ændringer i EU institutionernes **kompetence og afstemningsregler**, et forhold der hidtil har henstået uprøvet, jf. Højesterets dom af 11. januar 2011 i formalitetssagen (ekstrakten side 79ff).

Om dette emne opdeler landsretten sin dom i en syllogisme, hvor det først på side 202 i en oversætning proklameres generelt, at *"ændringer i den mellemfolkelige myndigheds organisation, sammensætning og afstemningsregler .. kan .. ikke anses for at indebære en sådan overladelse af beføjelser, som kræver anvendelse af proceduren i grundlovens § 20"*, og dernæst side 205 konstateres, at hver de af Lissabontraktaten påberåbte ændringer er at karakterisere som *"ændringer i Unionens organisation sammensætning og afstemningsregler"* med den logiske følgeslutning, at proceduren ikke skal anvendes.

Appellanterne er uenige i begge led i denne syllogisme.

Appellanterne finder ingen anledning til at bestride, at der findes en minimumsgrænse, indenfor hvilken der kan foretages ændringer, herunder institutionelle ændringer, i en traktat uden at følge § 20 proceduren, men finder det oplagt, at denne tærskel er overskredet i det foreliggende tilfælde.

For så vidt angår første del af syllogismen kommenteres denne umiddelbart nedenfor, medens anden del, og dermed konklusionen, forudsætter en konkret henvisning til de ændringer Lissabontraktaten gennemfører, og sammenfattes derfor under afsnit 9 nedenfor.

2.2.1 Udgangspunktet

Appellanterne gør gældende, at det naturlige udgangspunkt må være, at ændringer i forvaltningen af de overladte kompetencer, herunder ændringer i kompetencefordeling mellem og afstemningsregler for de enkelte institutioner indenfor det nuværende EU er at sidestille med nye kompetenceoverladelser, *med mindre* der er tale om klart forudsete og eksplicit godkendte og/eller mindre organisatoriske ændringer uden konsekvens. Dette synspunkt fremstår som umiddelbart og intuitivt korrekt, idet betydning af suverænitetsoverladelser er knyttet uløseligt til *hvem*, og *under hvilke betingelser* suveræniteten afgives, herunder til hvilken form for parlamentarisk kontrol der – trods den formelle overladelser – er mulighed for at udøve.

Dette synspunkt er endvidere i overensstemmelse med hvad der retligt og politisk er givet udtryk for i forbindelse med **til den første og stadig gældende tiltrædelseslov af 1972**. Appellanterne henviser herved bl.a. til europaminister Ivar Nørgaards fremsættelsestale ved tiltrædelsesloven af 1972, FT 1971-72, sp. 3631, citeret i dommen side 21 (jf. mat. samlingen bind I side 153), hvor det hedder:

*”Ved vor ..tiltrædelse af Romtraktaten ...ved vi nøje hvilke spørgsmål der undergives overnational beslutningskompetence og **hvilke betingelser** der gælder for denne kompetences udøvelse” (udh. tilføjet)*

samt ministerens gentagelse heraf i forhandlinger i Folketinget, FT 1971-72 II, sp. 5430: *”Det er ...ganske klart afgrænset på hvilken måde vi...afgiver suverænitet. Det er præciseret i vor lov i § 4, og det er en udtømmende præcision”* (mat. samlingen bind I side 179).

Også overfor den stemmeafgivende befolkning er dette synspunkt udtrykt, se udenrigsøkonomiminister Ivar Nørgaard i Folketingets pjece ”Danmark og EF” fra 1972:

*”Traktaten bestemmer nøje, i hvilke sager der kan og skal træffes beslutning, hvilke beføjelser institutionerne i Bruxelles har i forhold til medlemsstaterne, og hvilken form beslutningerne skal have”,
”Beslutningerne træffes først og fremmest af ministerrådet. Her er hvert land repræsenteret af en minister som er ansvarlig over for sit eget lands parlament”* (mat. samlingen bind III side 1044)

I ministerens fremsættelsestale påpeges også, at den reelle lovgivningskompetence ligger hos Rådet, hvor der gælder et reelt krav om enstemmighed.

Den helt overvejende brug af enstemmige Rådsafgørelser smh. med Luxembourg-forliget var ligeledes klart fremhævet som væsentlig i Markedsudvalgets betænkning af 25. august 1972, FT 1971-72, Tillæg B, sp. 2793ff/2812: *"Flertallet har noteret sig, at den rådsdeklaration, hvori Luxembourg- forliget indgår, er en del af grundlaget for Danmarks tiltrædelse af EF"* (som citeret U.1998.800H side 813 og side 823) og sp. 2817: *"Flertallet har noteret sig, at der er både traktatmæssig og politisk baggrund for at Luxembourg forliget vil blive opretholdt i et udvidet EF"* (mat. samlingen bind I, side 96).²

Denne tilstand bekræftedes af regering og Folketing i 1983-85, jf. dagsordensforsalg af 28.5.1984, vedtaget 29.5. 1984 , FT 1983-84 sp. 7178 og sp. 7242 med tilhørende debat og FT 1984-85, FT sp. 10427 (mat. samlingen bind II, side 638 og 682). Luxembourg-forliget var således fortsat i kraft og relevant i forbindelse med vedtagelsen af Fællesakten, jf. Engsig Sørensen og Runge Nielsen, EU retten, 5. udgave 2010, side 29 (mat. samlingen side 1937ff/1943).

Folketingets forhandlinger og de citerede bemærkninger må netop ses på baggrund af den selvfølge, at såvel karakteren af den beføjelse, der afgives som karakteren af det organ indenfor en organisation der modtager kompetencen, er en vigtig del af beslutningen om at acceptere en kompetenceoverladelser, og dermed af betingelserne for overladelser.

Synspunktet er ligeledes i god overensstemmelse med **vægtig statsretlig litteratur**, jf. bl.a. den i dommen side 12-16 citerede litteratur, medtaget i mat. samlingen bind III, afsnit I, herunder opfattelsen hos Zahle i Dansk Forfatningsret 2, 2001, citeret dommen side 15 og (som uddrag af Justitsministeriets redegørelse) side 49. Denne forfatter kan ikke tilslutte sig , at en førstegangsoverladelser til et internationalt organ uden videre åbner op for ændringer uden brug af proceduren, idet *"en supranational organisation kan underkastes en sådan forandring med hensyn til afstemningsregler og*

²Folketingsbetænkningen er delvis gengivet i dommen side 29-30 (dog overraskende med udeladelse af citatet under punkt 9 om, at luxembourgforligt er "en del af grundlaget for Danmarks tiltrædelse af EF")

kompetenceplacering at en fornyet behandling efter grl § 20 er nødvendig” (se dommen side 49 og mat. samlingen side 1458³), hvorfor i hvert fald *dyberegående institutionelle ændringer* indenfor EU kræver iagttagelse af grundlovens § 20 (se dommen side 15 og mat. samlingen side 1461), ligesom forfatteren i samme værk side 274 påpeger, at tiltrædelsesloven ikke er en ”harmonika”, der kan strækkes ud efter behag (mat. samlingen side 1456).

Synspunktet svarer også til **formuleringen af grundloven § 20** sammenholdt med den samtidige litteratur, der lægger vægt på, at det ikke er tiltrædelsen af en international *organisation* som sådan, der kræver brug af proceduren, men kun det specifikke element, at et ”organ” eller en særlig udpeget ”*myndighed*” får tildelt specifik supranational kompetence. Dette er endvidere bedst stemmende med **bestemthedskravet** i grundlovens § 20. Dette grundlovskrav opfyldes nemlig ved tiltrædelsesloven ved henvisning til en specifik traktat, jf. lovens § 4, der således med sit konkrete indhold angiver rammerne og dermed betingelserne for overladelse.

Som fastslået i Maastricht dommen svarer bestemthedskravet i grundlovens § 20 til det nu eksplicit i traktaten udtrykte princip om tildelte kompetencer. TEU art. 6 vedrører kompetencefordelingen mellem Unionen og medlemsstaterne, mens TEU art. 13 vedrører kompetencefordelingen mellem de enkelte organer/institutioner, som traktaten konstituerer. Fordelingen af kompetencer mellem de enkelte organer indenfor Unionen er en særdeles vigtig og nidkært overholdt del af traktatkomplekset, både som et udslag af legalitetsprincippet og som et udslag af den nøje politiske balance. Kompetencefordelingen der – ligesom afstemningsregler – er bestemmende for arten af den demokratiske kontrol er således specifikt bestemt ved tiltrædelsesloven. Også denne betragtning – der i øvrigt stemmer godt med det ubestridte forhold, at ændring i **karakteren** af beføjelsen kræver anvendelse af § 20 proceduren – fører til, at forvaltningen af den overladte kompetence er en central del af de konkrete overladelser.

Der henvises i øvrigt til den statsretlige litteratur, for så vidt den vedrører gældende ret, såvel den med grundlovens samtidige som senere analyser, som indeholdt i mat. samlingen bind III og IV.

³ Dommen henviser til Zahle, Dansk Forfatningsret 2, oplag 2004, medens der i mat. samlingen henvises til udgivelsesåret 2001. Citatet er næsten ordret det samme.

