

24. juni 2011

Lett Advokatfirma

Rådhuspladsen 4

1550 København V

Tlf. 33 34 00 00

Fax 33 34 00 01

Adv. Karen Dyekjær

J.nr. 261196-PAH

**PROCESSKRIFT**

I sag B-222-11  
ved Østre Landsret

Niels Hausgaard m.fl.  
(Advokaterne Ole Krarup og Karen Dyekjær (beskikket))

mod

Statsministeriet  
og  
Udenrigsministeriet  
(Begge Kammeradvokaten v/advokat Peter Biering)

**Med henvisning til sagsøgtes svarskrift af 27.maj 2011 bekræfter sagsøgeren at den foreliggende sag alene drejer sig om den i stævning af 2. juni 2008 anførte subsidiære:**

**PÅSTAND:**

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 Lissabon traktaten af 13.december 2007, er vedtaget i strid med grundlovens § 20, idet tiltrædelse er sket uden at følge den i grundlovens § 20 foreskrevne procedure med følgende uddybende tilføjelse: og at den skete tiltrædelse af traktaten som følge heraf ikke er gyldig.

**Kommentarer i øvrigt**

1. Sagen angår spørgsmålet om, hvorvidt Lissabon traktaten er til blevet i overensstemmelse med grundloven. Sagsøgerne gør gældende, at tiltrædelse ikke retmæssigt kan ske uden at følge den i grundloven § 20 bestemte procedure. Denne vurdering er en retlig vurdering. Det er ikke afgørende, at regeringen med tilslutning fra folketinget og dets udvalg, som anført i svarskriftets indledende afsnit, har »besluttet« ikke at følge den i henhold til § 20 foreskrevne procedure.
2. Sagsøgerne er enige i, at en central del af sagens faktum er Lissabontraktaten, jf. svarskriftet punkt 2. Om sagens øvrige faktiske grundlag bemærkes, at sagsøgte ikke har imødegået stævningens sagsfremstilling side 3-7, herunder fremstillingen i stævningen side 4-5 af traktatens forhistorie. På baggrund heraf finder sagsøgeren det unødvendigt at dokumentere de citerede udtalelser i stævningen side 5 f.o. Desuden konstateres, at sagsøgte ignorerer de i stævningen side 4-5 fremsatte opfordringer.
3. Sagsøgerne forstår sagsøgte's retlige anbringender til støtte for frifindelse derhen, at det principalt gøres gældende, at beslutningen om ikke at følge § 20 proceduren er i overensstemmelse med grundloven, fordi der ikke i kraft af Lissabontraktaten overlades nye beføjelser, jf. svarskiftet punkt 4.1, subsidiært at Lissabontraktaten kun er gyldig her i landet, i det omfang den ville kunne vedtages uden at følge proceduren, jf. svarskiftet punkt 4.2.
4. I relation til sagsøgte's nye subsidiære anbringende bemærkes, at ændringsloven til tiltrædelsesloven ikke giver plads for en delvis vedtagelse, og at anbringendet i øvrigt ikke kan føre til frifindelse. Herved bemærkes tillige med særlig henvisning til svarskriftet side 16, 1. afsnit, at Lissabontraktaten indebærer kompetenceoverladelse på omfattende punkter. Hertil hører de i bilag D afsnit 4.4. (side 95) omtalte "tværgående bestemmelser", der også omfatter de i stævningen påberåbte punkter: forrang, tiltrædelse af Charteret, art 352, overgang til flertalsafgørelser. Hertil hører også beføjelsen i grundlovens § 19, som angår alle traktatens politikområder, jf. TEUF artikel 216, jf. regeringens påpegning heraf i bilag E afsnit 7.2, særligt side 98, 3. afsnit.
5. I relation til sagsøgers primære anbringende, om at der ikke skulle være sket nogen kompetenceoverladelse ved Lissabontraktaten, har sagsøgerne noteret sig, at de sagsøgte udskiller en analyse om tiltrædelseslovens forudsætninger til særskilt handling, jf. svarskriftet punkt 4.3. Efter sagsøgenes opfattelse er de forudsætninger, der ligger til grund for den oprindelige tiltrædelseslov, en

integreret del af spørgsmålet om overladelse af beføjelser, hvorved påpeges, at overladelse af beføjelser i henhold til grundloven kun kan ske i nærmere bestemt omfang, dvs. i det omfang og på den måde det fremgår af den tiltrådte traktat.

6. Svarskriftet indeholder ingen selvstændig analyse af Lissabontraktaten, idet der alene henvises til udenrigsministeriets redegørelse, bilag E, og sagsøgers processkrift for Højesteret. Sagsøger påpeger derfor, som også anført til brug for formalitetsproceduren for Højesteret, at sagsøgte egne præsentationer ikke giver et fuldt dækkende billede af Lissabontraktatens indhold. Sagsøger lægger vægt på, at traktaten som sin forgænger Forfatningstraktaten har til formål at etablere en blivende forfatningsmæssig ramme for Unionens virke.

### **Om kompetence overladelse**

7. Sagsøgerne tiltræder den forståelse af kompetenceoverladelse, som er udtrykt i Højesteretsdom, UfR 1998.800 (Maastricht dommen), ligesom det i overensstemmelse med dommens præmisser påberåbes, at proceduren efter grundlovens § 20 frembyder en vigtig garanti, som igen begrundet en skærpet bedømmelse. Som det fremgår af sagsøgernes sammenfattende processkrift for Højesteret, gør sagsøgerne gældende, at ændringer i afstemningsregler og ændringer i institutionernes respektive kompetencer er at sidestille med nye kompetenceoverladelser, med mindre der er tale om klart forudsete og/eller mindre ændringer uden konsekvens. Sagsøgerne finder, at såvel forarbejder til grundloven som forarbejder til den første tiltrædelsestraktat samt samtidig juridisk litteratur støtter dette naturlige synspunkt.
8. Sagsøgerne bemærker, at sagsøgte i svarskriftet påberåber sig regeringens/embedsværkets mangeårige vurdering af grundlovens § 20 og vurdering af Lissabon traktatens forhold hertil som gældende forfatningsret, jf. en række henvisninger i svarskriftet side 8-14. Sagsøgerne har endvidere noteret sig, at de sagsøgte i svarskriftet lægger vægt på at sammenstille citater således, at det ser ud som om ændring i institutioners indbyrdes kompetence såvel som ændring i afstemningsregler altid, dvs. helt tilbage fra grundlovens vedtagelse, og af alle, dvs. af såvel lovgiver som den forfatningsretlige litteratur, har været anset som et spørgsmål, der ikke er berørt af grundlovens § 20, ligesom de gøres gældende, at en sådan bred ubestemt overladelse er indeholdt i selve tiltrædelsesloven, jf. svarskriftet punkt 3.2.2. Sagsøgerne er uenige i begge disse præmisser. De henvisninger, der gives i svarskriftet, er taget ud af kontekst, bl.a. derved at der anvendes citater fra afsnit, der handler om førstegangsoverladelse, i stedet for citater specifik vedrørende ændringer. En nær-

mere analyse af de af sagsøgte påberåbte dokumenter såvel som andre kilder viser, at det reelt først er med tiltrædelsen af ”den Europæiske Fællesakt” i 1986, at der sker en ændring i opfattelsen. Essensen i den nye opfattelse fremgår - som korrekt anført af sagsøgte - af udenrigsministerens svar på folketingets spørgsmål 1 og 8. Det her givne svar er efterfølgende gentaget flere gange jf. citater og henvisninger indeholdt i svarskriftet side 12-14 under punkt 3.2.3. Disse gentagelser ændrer ikke på det forhold, at der ikke i tiltrædelsesloven eller dennes forarbejder kan udledes en doktrin om »det evigt tabte«, der bl.a. er bærer af synspunktet om, at der ikke er behov for en § 20 procedure ved overgang fra enstemmighed til flerstemmighed om de områder hvor kompetencen tidligere er overladt.

### **Om Lissabon traktatens nydannelser**

9. Sagsøgerne påpeger, at selv om man analytisk kan skelne mellem grupper af ændringer i forhold til tidligere traktater således, at gruppe 1 angår institutionelle ændringer og gruppe 2 materielle politik områder (jf. svarskriftet side 14 under punkt 4.1.), er de to elementer indbyrdes forbundne, for så vidt som de materielle ændringer forstærkes af den nye generelle metodik for lovgivning og omvendt, ligesom de ændrede kompetencefordelingsregler har en betydning for forståelsen og fortolkningen af de eksisterende bestemmelser.
10. Det kan uden videre konstateres, at de med Lissabontraktaten foretagne ændringer langt fra er bagatelagte, og sagsøgerne har noteret sig, at indstævnte ikke bestrider, at Lissabontraktaten er en væsentlig, en vigtig og en betydningsfuld traktat. Overordnet må noteres, at TEU art 14 og 16, der fastslår parlamentets og rådets opgaver, er nye, og den konstitutionalisering, som disse almene bestemmelser er udtryk for, understøttes af de generelle bestemmelser i sjette del kapitel 2, især art 294, samt artikel 4.3. Dertil kommer, at Lissabontraktaten også for Kommissionen får en ny funktion, idet den bliver udstyret med kompetencen til at udøve delegeret lovgivning, jf. TEUF art 290. Dette er ny overladelse af såvel lovgivende som udøvende beføjelser. Domstolen får tillagt nye beføjelser i og med, at søjlestrukturen ophæves, jf. domstolens udtalelse, jf. bilag 8, tillægsekstrakten side 5; samt andre analyser.
11. For så vidt angår de områder, der henhører under Unionens kompetence, indeholder traktatgrundlaget en række ændringer både i struktur, formulering og indhold. Sagsøgeren finder ikke, at der alene skal lægges vægt på en punkt for punkt gennemgang af hvert af disse områder. Tværtimod bør der lægges vægt på den samvirkende betydning, herunder med bestemmelserne

om unionsborgerskabet, der er selvstændigt hjemmelsskabende. Man bør også lægge til grund, at der sker udvidelser, hvis traktaten fører til beføjelser, som man ikke antog overladt ved den tidligere traktat, enten ved konkrete hjemmelsbestemmelse eller ved brug af fleksibilitetsbestemmelsen (art 352) jf. stævningens bemærkninger herom smhl. med det ratihaberingssynspunkt, som er angivet i sagsøgers sammenfattende processkrift for Højesteret, og de her nævnte domme i sagerne C-341/05 Laval og C438/05 Viking, ligesom fleksibilitetsbestemmelsens udvidede område i sig selv er en nydannelse.

12. Sagsøgerne fastholder således sine anbringender vedrørende inkorporering af charteret (Den Europæiske Unions Chartre om Grundlæggende Rettigheder) som juridisk bindende, jf. Erklæring 1, herunder fordi Domstolen får en hidtil ikke eksisterende kompetence til at fortolke disse bestemmelser som juridisk bindende, og i øvrigt fordi søjlestrukturen er ophævet, ligesom kompetencen til at tiltræde EMK, jf. TEU art 6, stk. 2, er ny.
13. Sagsøgerne påberåber sig fortsat traktatfæstelsen af EU rettens forrang som en ændring, der betyder andet og mere end blot kodifikation af det folkeretlige princip om "pacta sunt servanda".
14. Sagsøgerne gør specifikt gældende, at den adgang for EU til at indgå traktater med andre lande og internationale organisationer, der støttes på TEUF, forudsætter anvendelse af grundlovens § 20. jf. stævningens punkt 5. Dette erkendes særskilt af udenrigsministeriet i bilag E side 98, hvortil føjes, at den overladte traktat-kompetence i medfør af artikel 218, stk. 8, udøves på grundlag af flertalsafgørelser.
15. Det er klart forudsat i forbindelse med tiltrædelsen i 1972, at der ikke kan ske overgivelse af beføjelser på det udenrigspolitiske område uden klar hjemmel. Dette gælder såvel udenrigs- og sikkerhedspolitikken (herunder restriktive foranstaltninger) som handelspolitiske foranstaltninger. De væsentligste nydannelser findes i TEU, afsnit V, og TEUF femte del med artikel 216, og art 207, smhl med art 3, men udnævnelse af en "højststående repræsentant" er ikke i sig selv afgørende.

#### **Om retssagens rammer, svarskriftet side 2-4**

16. I det svarskriftets eneste bestridelse af sagsøgenes anbringender er knyttet til henvisningen i Højesterets dom af 11. januar 2011 til, at sagen angår "EU's institutionernes kompetence og afstemningsregler, der følger af Lissabontraktaten", omtaler svarskriftet ikke stævningens øvrige anbringender.


17. Sagsøgerne kan derfor blot henholde sig til de anbringender som anført i stævningen med de modifikationer, der følger af tidligere fremsat eksplicit frafald (særlig anbringende 4, stævning side 10). Sagsøgerne forbeholder sig at inddrage senere tilkommende fakta, særlig den faktiske anvendelse af traktaten.
18. Uden at der heri ligger nogen tilslutning til, at de punkter, sagen omhandler, kan eller bør nummereres og opdeles i 14 punkter på den i svarskriftet under punkt 1 angivne måde, kan sagsøgerne tiltræde, at listen for så vidt angår områder, der ikke direkte fremgår af dette processkrift, er udtømmende.
19. Til brug for sagen kan sagsøgerne også udtale, at man ikke ser nogen signifikans i erklæring 2 og 24, ligesom sagsøgerne ikke påberåber sig art 48 om traktatændringer, for så vidt som ændringen skal foretages i overensstemmelse med medlemsstaternes forfatninger, dvs. for Danmarks vedkommende med respekt af grundlovens § 20. For så vidt angår sagsøgtes henvisninger i svarskriftet under punkt 14) side 3, til bilag D, kan eksplicit nævnes, at sagsøgerne ikke agter at tillægge spørgsmålet om intellektuelle rettigheder (punkt 4.3.7.), sport (bilag D punkt 4.3.8.), sundhedsbeskyttelse (bilag D punkt 4.3.9.), rumpolitik (4.3.10), turisme (bilag D punkt 4.3.12, civilbeskyttelse (4.3.13), administrativt samarbejde (bilag D punkt 4.3.14) betydning.
20. Sagsøgtes bemærkninger om de demokratiske vilkår i EU side 15 samt det af sagsøgte under punkt 4.3.2 og 3. afsnit anførte, der ikke modsvarer anbringender, der er gjort gældende i stævningen eller på anden måde, er heller ikke relevante for sagen.
21. Sagsøgerne tager forbehold overfor oversigtsbilag AP som en gengivelse, der kan tillægges betydning, men henstiller, at sagsøgte supplerer oversigtsbilaget med henvisninger til analysen i justitsministeriets redegørelse vedrørende forfatningstraktaten (bilag C) og den svenske statstådsberedning (jf. herom sagsøgerens processkrift for Højesteret med noter). Sagsøgerens udkast til henvisninger fremgår af vedhæftede støttebilag.
22. Som anført ovenfor er de i stævningen indeholdte provokationer 3-8 ikke besvaret. Ej heller er opfordring 9 besvaret, hvorved bemærkes, at sagsøgerne finder, at sagsøgte burde have suspenderet ratiofikationproceduren afventende denne sag.

23. Overfor svarskriftets afsnit 4.5, hvori det gøres gældende, at Domstolene bør udvise tilbageholdenhed med hensyn til grundlovsprøvelse, bemærker sagsøgerne, (1) at der efter sagsøgerens opfattelse tværtimod er behov for en skærpet bedømmelse, idet proceduren efter § 20 tilsigter at yde en væsentlig garanti, jf. punkt 7 ovenfor, (2) at den refererede beslutning om ikke at anvende § 20 proceduren i det væsentlige støttes på Justitsministeriets redegørelse, bilag D, der er ensidig, og hvis troværdighed i øvrigt må ses i lys af, at bilag C på centrale punkter i relation til næsten identiske traktatbestemmelser (for eksempel side 93-94) konkluderer, at § 20 proceduren skulle finde anvendelse, og (3) at det vigtige spørgsmål om § 20's nedre grænse aldrig før har været genstand for juridisk efterprøvelse. Hertil føjes (4) det i stævningen side 7 f.n. anførte, hvor det påpeges, at regeringen i sine drøftelser om traktatens endelige udformning har forfulgt hensyn, som ikke er båret af de interesser, regeringen skal varetage, men er motiveret om et ønske om at undgå folkeafstemning.

## BILAG

(ulitreret) supplement til støttebilag AP.

København, den 24. juni 2011

  
Ole Krarup

  
Karen Dyekjær