

**UDSKRIFT
AF
ØSTRE LANDSRETS DOMBOG**

DOM

Afsagt den 28. oktober 2009 af Østre Landsrets 14. afdeling (landsdommerne B. O. Jespersen, Ole Dybdahl og Tuk Bagger).

14. afd. a.s. nr. B-1889-08:

- 1) Niels Hausgaard
- 2) Hans Henningsen
- 3) Annelise Ebbe
- 4) Ib Spang Olsen
- 5) Andreas Åbling Petersen
- 6) Sven Skovmand
- 7) Ole Tonsgaard
- 8) Hedvig Vestergaard
- 9) Helge Rørtoft-Madsen
- 10) Marianne Saxtoft
- 11) Hanne Jakobsen
- 12) Jesper Jespersen
- 13) Erik Bach
- 14) Knud Bjerre Engsnap
- 15) Anette Nilsson
- 16) Thomas Medom
- 17) Jens Frederik Dahl Schelde
- 18) Drude Dahlerup
- 19) Haakon Brandt
- 20) Klavs Lorenzen

- 21) Jørgen Raffnsøe
 - 22) Uffe Geertsen
 - 23) John Holten-Andersen
 - 24) Finn Sørensen
 - 25) Karen Horsens
 - 26) Christian B. Karstoft
 - 27) Ole Jensen
 - 28) Poul Erik Andreasen
- (alle advokat, professor, dr. jur. Ole Krarup, besk.)
mod
statsminister Lars Løkke Rasmussen og
udenrigsminister Per Stig Møller
(begge Kammeradvokaten v/advokat Peter Biering)

Denne sag, der er anlagt ved Københavns Byret og af denne i medfør af retsplejelovens § 226, stk. 1, henvist til behandling ved landsretten, drejer sig om, hvorvidt lov nr. 321 af 30. april 2008 om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber og Den Europæiske Union, hvormed Danmark tiltræder Lissabon-traktaten af 13. december 2007, er vedtaget i strid med grundloven.

Under sagen har sagsøgerne, Niels Hausgaard m.fl., der har fri proces, nedlagt påstand om, at de sagsøgte, statsminister Lars Løkke Rasmussen og udenrigsminister Per Stig Møller, skal anerkende, at den overladelse af danske myndigheders grundlovsbestemte beføjelser (suverænitetssafgivelse) til EU, der er besluttet ved lov nr. 321 af 30. april 2008, er i strid med Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1953 som følge af

- principalt at den ved loven tiltrådte Lissabon-traktat medfører suverænitetssafgivelse i så betydeligt og så ubestemt omfang, at traktaten ikke gyldigt kan tiltrædes uden grundlovsændring efter § 88,
- subsidiært at sagsøgte har handlet i strid med grundlovens § 20, hvis krav til vedtagelse af lov nr. 321 af 30. april 2008 ikke har været fulgt, uanset at der ved loven overlades beføjelser til EU, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder,
- mere subsidiært at suverænitetssafgivelsen er besluttet og gennemført med ulovligt/grundlovsstridigt formål, magtfordrejning.

De sagsøgte har principalt påstået afvisning under henvisning til, at sagsøgerne ikke har retlig interesse i sagens pådømmelse i realiteten. Subsidiært har de nedlagt påstand om frifindelse.

Sagsøgerne har over for afvisningspåstanden påstået sagen fremmet til behandling i realiteten.

Landsretten har truffet bestemmelse om særskilt forhandling af afvisningspåstanden, jf. retsplejelovens § 253, stk. 1. Den særskilte forhandling fandt sted den 28. og 31. august 2009.

Sagens baggrund

1. Lov nr. 321 af 30. april 2008 om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber er sålydende:

”§ 1

Stk. 1. Lissabontraktaten om ændring af traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab og visse tilknyttede akter med tilhørende protokoller og erklæringer kan ratificeres på Danmarks vegne.

Stk. 2. Regeringen kan ikke uden Folketingets samtykke medvirke til vedtagelse af forslag til afgørelse om overgang fra enstemmighed til kvalificeret flertal i Rådet eller om overgang fra en særlig lovgivningsprocedure til den almindelige lovgivningsprocedure i medfør af Lissabontraktatens særlige bestemmelser herom.

§ 2

I lov nr. 447 af 11. oktober 1972 om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber og Den Europæiske Union, som ændret ved § 2 i lov nr. 259 af 28. maj 1984, lov nr. 352 af 4. juni 1986, lov nr. 281 af 28. april 1993, § 2 i lov nr. 322 af 6. juni 1998 og § 2 i lov nr. 499 af 7. juni 2001, foretages følgende ændringer:

1. Lovens *titel* affattes således:

»Lov om Danmarks tiltrædelse af Den Europæiske Union«

2. I § 2 ændres »De europæiske Fællesskabers institutioner« til: »Den Europæiske Unions institutioner«.

3. I § 3, *stk. 1*, ændres »fællesskabsretten« til: »EU-retten«.

4. § 4, *nr. 1 og 9*, ophæves.

Nr. 2-8 bliver herefter nr. 1-7, og nr. 10-15 bliver herefter nr. 8-13.

5. I § 4 indsættes som *nr. 14*:

»14. Lissabontraktaten om ændring af traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab og visse tilknyttede akter med tilhørende protokoller og erklæringer med undtagelse af

a) (det retlige forbehold) traktatens artikel 2, nr. 63-68, der ændrer bestemmelserne i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde tredje del, afsnit IV vedrørende et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, for så vidt disse bestemmelser ikke angår udpegning af de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af EU-landenes ydre grænser, eller foranstaltninger vedrørende en ensartet udformning af visa, samt traktatens artikel 2, nr. 29, der indfører en ny artikel 16 B i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, for så vidt denne bestemmelse angår medlemslandenes behandling af personoplysninger under udøvelsen af aktiviteter, der er omfattet af traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmådes tredje del, afsnit IV, kapitel 4 og 5, og

b) (euro-forbeholdet) de bestemmelser, der er angivet i artikel 116a, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, og i artikel 42, stk. 1, i protokol om statuten for Det Europæiske System af Centralbanker og Den Europæiske Centralbank.«

6. I § 5 ændres »Fællesskabernes regler« til: »Den Europæiske Unions eller Det Europæiske Atomenergifællesskabs regler«.

7. I § 6, *stk. 1*, ændres »De europæiske Fællesskaber« til: »Den Europæiske Union«.

8. I § 6, *stk. 2*, indsættes efter »underretter«: »i fornødent omfang«.

9. I lovens *bilag 1* ophæves Afgørelse truffet af Rådet for De europæiske Fællesskaber den 22. januar 1972 vedrørende kongeriget Danmarks, Irlands, kongeriget Norge og Det forenede kongerige Storbritannien og Nordirlands tiltrædelse af Det europæiske Kul- og Stålfællesskab.

10. Lovens *bilag 2* ophæves.

Bilag 3-7 bliver herefter bilag 2-7.

11. I *overskrifterne* til lovens *bilag* ændres »De Europæiske Fællesskaber og Den Europæiske Union« til: »Den Europæiske Union«.

§ 3

Loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende. § 2 træder dog først i kraft samtidig med den i § 1 nævnte traktat.»

Danmark deponerede sit ratifikationsinstrument den 29. maj 2008.

Af bemærkningerne til lovforslaget (L nr. 53 fremsat 9. januar 2008 i Folketinget (2007/08, 2. samling) fremgår blandt andet:

”1. Lovforslagets formål, baggrund og indhold

Formålet med lovforslaget er at gøre det muligt for Danmark at ratificere Lissabon-traktaten om ændring af traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab.

Med Lissabon-traktaten fuldføres den række af traktatændringer i det europæiske samarbejde, der har fundet sted – først med Maastricht-traktaten - og derefter med Amsterdam-traktaten og Nice-traktaten. Lissabon-traktaten effektiviserer og demokratiserer det europæiske samarbejde, som nu er udvidet til 27 lande. Traktaten fremhæver de værdier, som det europæiske samarbejde hviler på og klargør på en række områder arbejds- og kompetencefordelingen mellem Unionen og medlemsstaterne. Den sætter samtidig Europa i stand til at spille en stærkere udenrigspolitisk rolle og giver dermed Europa mulighed for i højere grad at præge den globale dagsorden. Med Lissabon-traktaten etableres en selvstændig hjemmel for en energipolitik i Unionen, og grundlaget for EU's klimapolitik styrkes gennem en udtrykkelig omtale af klimapolitikken i miljøbestemmelserne. Dette sikrer, at klimahensyn indgår som et tværgående hensyn i alle Unionens politikker.

Det er regeringens opfattelse, at Lissabon-traktaten navnlig på de her nævnte punkter indeholder klare forbedringer i forhold til det bestående traktatgrundlag. Lissabon-traktaten vil dermed give det udvidede EU grundlag for at skabe de resultater og forbedringer, som europæerne efterspørger i deres hverdag.

Lovforslaget indebærer, at Folketinget giver sit samtykke til, at regeringen på Danmarks vegne kan ratificere Lissabon-traktaten, jf. grundlovens § 19.

Lissabon-traktaten indebærer ikke, at der for Danmarks vedkommende overlades yderligere beføjelser til EU, jf. grundlovens § 20. Om dette spørgsmål henvises til Justitsministeriets redegørelse af 4. december 2007 for visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af Lissabon-traktaten. Proceduren i grundlovens § 20 skal derfor ikke anvendes i forbindelse med nærværende lovforslag.

Lovforslaget indebærer desuden, at Lissabon-traktaten indføres blandt de grundlæggende traktater, som er opregnet i tiltrædelseslovens § 4. Bestemmelserne i traktaten sættes dermed i kraft i Danmark i det omfang, de efter EU-retten er umiddelbart anvendelige i Danmark.

Lovforslaget indeholder endvidere de tilpasninger af tiltrædelsesloven, som Lissabon-traktaten nødvendiggør. Det drejer sig især om tilpasninger af sproglig art. Det Europæiske Fællesskab slås sammen med Den Europæiske Union under betegnelsen Den Europæiske Union. Lovens titel ændres i overensstemmelse hermed. Det samme gælder udtryk i loven som »Fællesskabsretten« og »Fællesskabets institutioner«, der ændres til hhv. »Unionens institutioner« og »EU-retten«.

...

Endelig foreslås der en mindre tilpasning af bestemmelsen i tiltrædelseslovens § 6, stk. 2, der omhandler regeringens oversendelse til Folketinget af forslag til retsakter. Tilpasningen tager bl.a. højde for, at Kommissionen efter Lissabon-traktaten skal sende alle forslag til rådsretsakter samt hvidbøger mv. direkte til de nationale parlamenter.

Lovforslaget er i øvrigt affattet på samme måde, som lov nr. 499 af 7. juni 2001 om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber og Den Europæiske Union (Danmarks ratifikation af Nice-traktaten).

2. Lissabon-traktatens indhold

Lissabon-traktaten er en ændringstraktat til EU's eksisterende traktatgrundlag. Hermed vender medlemsstaterne tilbage til den traditionelle måde at udvikle samarbejdet på efter arbejdet med en forfatningstraktat i Konventet i 2003 og på regeringskonferencen i 2004 samt den tænkepause, som fulgte efter forkastelsen af forfatningstraktaten i Frankrig og Nederlandene.

Ændringstraktater er vanskelige at læse. Udenrigsministeriets redegørelse til Folketinget om Lissabon-traktaten indeholder derfor en udførlig gennemgang af Lissabon-traktaten om ændring af traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab. Redegørelsen er optrykt som bilag til lovforslaget. ...

...

Lissabon-traktaten indgås efter de almindelige folkeretlige regler om traktatindgåelse og ændres på samme måde. Lissabon-traktaten fastslår således, at traktaten skal ratificeres af medlemsstaterne i overensstemmelse med deres respektive forfatningsmæssige procedurer, jf. artikel 6, og at traktaten først træder i kraft, når den er ratificeret af samtlige medlemsstater, jf. traktatens artikel 7.

Lissabon-traktaten indsætter en ny artikel 48 i traktaten om Den Europæiske Union, der erstatter den nugældende traktatændringsbestemmelse i Unionstraktatens artikel 48. Den nye artikel 48 vedrører såvel den almindelige traktatændringsprocedure som en forenklet traktatændringsprocedure. De indebærer begge, at samtlige medlemsstater skal ratificere traktatændringerne efter deres egne forfatningsmæssige regler, før ændringerne træder i kraft. Den forenkledede traktatændringsprocedure kan kun anvendes inden for de grænser, som bestemmelsen fastsætter.

Derudover indsættes en særlig forenklet procedure om overgang i Rådet fra enstemmighed til kvalificeret flertal eller overgang fra en særlig til den almindelige lovgivningsprocedure. Også her gælder ændringsproceduren kun inden for nærmere angivne begrænsninger. Selv om der ikke i disse tilfælde er krav om national ratifikation, gives der hvert enkelt nationalt parlament en vetoret over for sådanne vedtagelser.

En ny bestemmelse i Lissabon-traktaten indebærer, at enhver medlemsstat får en udtrykkelig ret til at udtræde af Unionen. Bestemmelsen fastsætter de nærmere procedurer herfor. Hvis en udtrædelsesaftale ikke er nået inden for to år efter en begæring om udtræden, kan udtræden ske uden aftale.

Lissabon-traktaten bestemmer, at den træder i kraft den 1. januar 2009, forudsat at samtlige ratifikationsinstrumenter er deponeret. Hvis dette ikke er tilfældet, træder den i kraft den første dag i den måned, der følger efter deponeringen af det sidste ratifikationsinstrument. ...

...

3. De danske forbehold

De danske forbehold (om unionsborgerskab, euroen, overstatsligt samarbejde om retlige og indre anliggender og forsvarsforbeholdet) er indeholdt i den såkaldte Edinburgh-afgørelse af 12. december 1992. Ændringerne i Amsterdam-traktaten vedrørende samarbejdet om retlige og indre anliggender og vedrørende den fælles forsvars- og sikkerhedspolitik indebar, at der vedtoges en protokol om Danmarks stilling, der sikrede, at Danmarks forbehold på disse to områder forblev intakte.

De fire danske forbehold forbliver ligeledes intakte med Lissabon-traktaten. Edinburgh-afgørelsen forbliver i kraft også efter vedtagelsen af Lissabon-traktaten. Lissabon-traktaten bevarer også protokollen om Danmarks stilling (vedr. det retlige forbehold og forsvarsforbeholdet) i en tilpasset version. Herudover er reglerne om det retlige forbehold justeret som konsekvens af justeringer, som Lissabon-traktaten indebærer i den britiske og irske forbeholdsprotokol mv.

Endelig får Danmark adgang til at beslutte at omdanne det retlige forbehold. Omdannelsen vil i givet fald indebære, at det bliver muligt for Danmark at træffe beslutning om deltagelse i samarbejdet om retlige og indre anliggender fra sag til sag. Denne ordning, kaldet en tilvalgsordning, svarer til det forbehold, som Storbritannien og Irland allerede har på området i dag (på engelsk kaldet "opt-in"). En omdannelse af det danske retlige forbehold til tilvalgsordningen vil medføre overladelse af yderligere beføjelser til Unionen og kan kun ske efter forudgående folkeafstemning herom.

For euroforbeholdet gælder, at den særlige protokol om Danmarks adgang til selvstændig stillingtagen til deltagelse i euroen, som i sin tid blev tilknyttet til Maastricht-traktaten, fortsat er opretholdt i en teknisk opdateret form.

Lissabon-traktaten medfører ikke behov for tilpasninger af forbeholdet vedrørende unionsborgerskabet.

Om de danske forbehold henvises i øvrigt til Udenrigsministeriets redegørelse til Folketinget om Lissabon-traktaten."

2. Af den i lovforslaget nævnte redegørelse fra Udenrigsministeriet til Folketinget om Lissabon-traktaten (januar 2008) fremgår indledningsvis:

"Lissabon-traktaten – kort og godt

Hovedlinierne i og baggrunden for Lissabon-traktaten

I sommeren 2005 stemte de nederlandske og franske vælgere nej til udkastet til forfatningstraktat. EU stod dermed overfor en ny udfordring i arbejdet med at reformere EU's traktatgrundlag, der var indledt allerede samtidig med undertegnelsen af Nice-traktaten i februar 2001. Lissabon-traktaten er svaret på denne udfordring.

Lissabon-traktaten er blevet til med baggrund i den tænkepause, EU's stats- og regeringschefer indledte på topmødet i juni 2005. Tænkepausen førte til en bred debat i de enkelte medlemslande om Europa's udfordringer. I Danmark mandede tænkepausen ud i »borgernes dagsorden«, hvor Folketinget og en lang række bevægelser og organisationer stod bag et stort antal arrangementer som led i den offentlige debat.

Tænkepausen udløb i juni 2007, hvor EU's stats- og regeringschefer besluttede at indkalde en ny regeringskonference om udarbejdelsen af en ny EU-traktat, der fik arbejdstitlen »reformtraktaten«. Stats- og regeringscheferne fastlagde samtidig et præcist mandat for konferencen. Forhandlingerne blev afsluttet på topmødet den 18.-19. oktober 2007, hvor der opnåedes politisk enighed om den nye traktat. Traktaten blev underskrevet i Lissabon den 13. december 2007. I stedet for betegnelsen »reformtraktaten« følges traditionen, således at traktaten tager navn efter byen for undertegnelsen og derfor hedder »Lissabon-traktaten«.

Lissabon-traktaten markerer en afslutning på den fortsatte institutionelle reformproces, som EU har gennemgået siden Murens fald. I præambelen til Lissabon-traktaten hedder det, at traktaten er indgået med ønsket om »at fuldføre den proces, der blev

indledt med Amsterdam-traktaten og Nice-traktaten med henblik på at styrke Unionens effektivitet og demokratiske legitimitet og forbedre sammenhængen i dens indsats«.

Hovedformålet med Lissabon-traktaten er at styrke beslutningsdygtigheden og handlekraften i det udvidede EU. Med Lissabon-traktaten effektiviseres samarbejdet særligt gennem en række institutionelle ændringer og ved strømlining af beslutningsprocedurerne. Samtidig fremhæver og styrker den nye traktat de demokratiske grundværdier, som EU-samarbejdet bygger på. Lissabon-traktaten forbedrer endelig EU's muligheder for at kunne optræde mere sammenhængende udadtil. EU får således bedre rammer for at kunne påtage sig et større globalt ansvar og bidrage til en fredelig og retfærdig verdensorden. Tilsvarende styrkes samarbejdet om retlige og indre anliggender, navnlig det politi- og strafferetlige samarbejde. EU's muligheder for at bekæmpe terror og grænseoverskridende kriminalitet styrkes hermed.

Kun i begrænset omfang ændrer Lissabon-traktaten på bestemmelserne om øvrige politikområder. En vigtig præcisering er, at bekæmpelse af klimaforandringer eksplicit fremhæves som en vigtig del af EU's indsatsområde. Lissabon-traktaten indfører desuden en række nye, eksplicite og samlende retsgrundlag om politikker, som EU allerede i dag har kompetence til at samarbejde om, bl.a. energipolitikken.

Et andet væsentligt formål med Lissabon-traktaten er at tydeliggøre det bærende princip i det europæiske samarbejde om, at EU kun har de kompetencer (beføjelser), som medlemslandene har tildelt Unionen. Kompetencer, der ikke er tildelt EU i traktaterne, forbliver hos medlemslandene. Det bliver klargjort, at kompetencer også vil kunne føres tilbage til medlemslandene. Endvidere præciseres det, hvor EU har enekompetence, hvor EU og medlemslandene deler kompetencen, og hvor EU kun har kompetence til at vedtage understøttende, koordinerende eller supplerende tiltag. I den sammenhæng fastslås det, at den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik udgør en særlige kompetencekategori. Dette samarbejde forbliver grundlæggende mellemstatsligt.

Det fremgår også af en ny traktatbestemmelse, at medlemskab af EU - naturligvis - er frivilligt for et land, og at et land kan melde sig ud, hvis det ikke længere ønsker at være medlem.

Siden oprettelsen af det europæiske samarbejde for 50 år siden har det været normalt, at udbygning af samarbejdet er sket ved at vedtage ændringstraktater, som fastlægger nyskabelserne i forhold til det eksisterende samarbejde. Lissabon-traktaten er netop sådan en ændringstraktat. Lissabon-traktaten ændrer således de grundlæggende EU-traktater på en række punkter, men den erstatter dem ikke. De to grundlæggende EU-traktater, som Lissabon-traktaten ændrer, er »Traktaten om den Europæiske Union« (EU-traktaten) og »Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab« (EF-traktaten). Sidstnævnte traktat skifter navn til »Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde«. Det hænger sammen med, at Lissabon-traktaten sammenslutter Unionen og Fællesskabet til en enkelt juridisk person, som benævnes »Den Europæiske Union«. Navnet »Det Europæiske Fællesskab« (EF) vil ikke længere blive anvendt.

Et mere demokratisk EU

Lissabon-traktaten rummer fremskridt for demokratiet i EU. Unionens demokratiske principper samles og synliggøres i et nyt afsnit i Unionstraktaten, og værdigrundlaget og målsætningerne opdateres og moderniseres.

Værdierne

I forhold til det nugældende traktatgrundlag tilføjes værdier som menneskelig værdighed, ligestilling og rettigheder for personer der tilhører minoriteter. Endvidere tilføjes det, at det fælles værdigrundlag gælder i et samfund præget af pluralisme, ikke-forskelsbehandling, tolerance, retfærdighed, solidaritet og ligestilling mellem mænd og kvinder. Lande, der søger om optagelse i EU, skal leve op til disse værdier for at blive medlem. Den gældende adgang til at suspendere visse rettigheder for et medlemsland, der groft krænker fundamentale demokratiske principper, tilpasses med Lissabon-traktaten, således at grove krænkelser af Unionens værdier kan give anledning til en sådan suspension af rettigheder. Klare procedureregler sikrer, at en eventuel beslutning herom sker efter nøje overvejelser og på et solidt grundlag.

EU's mål

Med Lissabon-traktaten samles og moderniseres de nuværende traktaters målsætningsbestemmelser i én overordnet bestemmelse. Det helt overordnede mål er at fremme freden, EU's værdier og befolkningernes velfærd. Dertil kommer bl.a. etablering af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed og et indre marked baseret på en afbalanceret økonomisk vækst og prisstabilitet og en social markedsøkonomi med høj konkurrenceevne. Derudover skal EU arbejde for en økonomisk, miljømæssig og social bæredygtig udvikling samt forsvare og fremme sine værdier internationalt bl.a. ved at bidrage til en bæredygtig udvikling af jorden, fri og fair handel mv., herunder også gennem bidrag til overholdelse af principperne i FN-pagten.

Nærhedsprincippet

Nærhedsprincippet bygger på, at beslutninger skal træffes så tæt på borgerne som muligt. For Unionen betyder det, at der i hvert enkelt tilfælde, hvor EU overvejer en handling, skal foretages en konkret vurdering af, om den påtænkte handling på grund af dens omfang eller virkninger bedre kan nås gennem handling på EU-niveau end på nationalt niveau af medlemslandene.

Anvendelsesområdet for nærhedsprincippet ændres ikke, men Lissabon-traktaten fremhæver, at EU's institutioner skal udøve deres beføjelser i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Kontrollen med overholdelsen af nærhedsprincippet styrkes gennem en udbygning af de nationale parlamenters involvering. Lissabon-traktaten indfører således en regel om, at såfremt 1/3 af de nationale parlamenter finder, at et udkast til en lovgivningsmæssig retsakt ikke er i overensstemmelse med nærhedsprincippet, vil udkastet som noget nyt skulle tages op til fornyet overvejelse («det gule kort»). Endvidere indføres en regel om, at hvis et forslag under den almindelige lovgivningsprocedure anfægtes af mindst 1/2 af de nationale parlamenter, kan Kommissionen beslutte at opretholde, ændre eller at trække forslaget tilbage. Hvis Kommissionen beslutter at opretholde udkastet, vil Rådet og Europa-Parlamentet skulle overveje hvorvidt forslaget overholder nærhedsprincippet. Hvis enten 55 % af medlemslandene eller et flertal i Europa-Parlamentet vurderer, at forslaget ikke stemmer overens med nærhedsprincippet, vil forslaget blive afvist («det orange kort»).

Nationale parlamenters rolle styrkes

Lissabon-traktaten slår fast, at alle udkast til EU-retsakter fremover skal sendes direkte fra EU-institutionerne til de nationale parlamenter parallelt med fremsendelsen til regeringerne. Herved sikres det, at medlemslandenes nationale parlamentarikere (i Danmark medlemmerne af Folketinget) hurtigst muligt bliver i stand til at danne sig

et overblik over de lovgivningsinitiativer, som er undervejs i Bruxelles. Kommissionen vil ligeledes blive forpligtet til at fremsende alle sine høringsdokumenter samt det årlige lovgivningsprogram direkte til de nationale parlamenter, så snart de er offentliggjort.

Europa-Parlamentets rolle styrkes

Lissabon-traktaten styrker også Europa-Parlamentet. Det sker først og fremmest ved, at Lissabon-traktaten udbreder anvendelsen af den såkaldte almindelige lovgivningsprocedure (den blev tidligere kaldt for fælles beslutningstagen), som indebærer, at forordninger og direktiver fremover på langt flere områder end i dag skal vedtages af såvel Europa-Parlamentet som Rådet. Dette vil også komme til at gælde inden for strafferet og dele af politisamarbejdet. Den lovgivende magt i EU udøves således som udgangspunkt af Europa-Parlamentet og Rådet i fællesskab.

Lissabon-traktaten styrker også Europa-Parlamentets indflydelse i den årlige budgetprocedure, hvor Parlamentet sidestilles med Rådet og får indflydelse på hele budgettet, herunder landbrugsudgifterne.

Borgerinitiativ

Som noget nyt indfører Lissabon-traktaten en regel om, at én million EU-borgere kan opfordre Kommissionen til at fremsætte et EU-forslag på et konkret område.

Chartret og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

EU's charter om grundlæggende rettigheder blev vedtaget af EU's institutioner i 2000. Chartret har indtil nu været politisk, men ikke juridisk bindende. Lissabon-traktaten medtager ikke chartret i traktatteksten, men gør det juridisk bindende ved at indsætte en traktatbestemmelse, der henviser til det. Det understreges samtidig i traktaten, at charteret ikke udvider EU's beføjelser. Chartret genproklameres i en opdateret udgave i december 2007.

Lissabon-traktaten bestemmer endvidere, at EU skal tiltræde Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Dermed vil Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i modsætning til i dag kunne behandle klager over EU som sådan. Det præciseres samtidigt i traktaten, at EU's tilslutning til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ikke ændrer EU's beføjelser.

Et mere åbent EU

Det bliver traktatbestemt, at alle EU's institutioner, organer, kontorer og agenturer underlægges et krav om åbenhed og krav om god forvaltningsskik. Enhver EU-borger får ret til aktindsigt inden for rammerne af de almindelige begrænsninger af hensyn til offentlige eller private interesser. Dernæst bliver det indskrevet i traktaterne, at alle samlinger i Europa-Parlamentet er åbne for offentligheden, og at møderne mellem medlemslandenes ministre i Rådet vil være åbne, når ministrene vedtager ny lovgivning. Formålet er, at alle EU's beslutninger skal træffes så åbent som muligt. Den øgede åbenhed skal også medvirke til at fremme gode styreformer og sikre civilsamfundets deltagelse i det daglige arbejde i EU.

Et mere effektivt EU

Lissabon-traktaten effektiviserer det europæiske samarbejde ad to veje: Dels gennem en række institutionelle ændringer, dels ved en strømlining af EU's beslutningsgange.

Lissabon-traktaten indeholder således en række institutionelle nyskabelser. Endvidere forbedres Rådet's evne til at træffe beslutninger især på to punkter: For det første bliver der tale om en øget anvendelse af kvalificeret flertalsafgørelser i Rådet. For det andet ændres definitionen af kvalificeret flertal i Rådet.

Øget anvendelse af kvalificeret flertal

Ifølge Lissabon-traktaten bliver det hovedreglen, at Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertalsbeslutning. Lissabon-traktaten indfører på den baggrund kvalificeret flertal på en række nye områder. Dette vil for eksempel gælde for de fleste vedtagelser om politi- og strafferetligt samarbejde. I visse tilfælde vil der dog samtidig blive indført en såkaldt »nødbremse«, der gør det muligt for et enkelt medlemsland – under visse betingelser - at blokere for vedtagelsen og henvise beslutningen til Det Europæiske Råd, som træffer afgørelse med enstemmighed.

Ny definition af kvalificeret flertal

Lissabon-traktaten ændrer på tærsklen for, hvornår der eksisterer et kvalificeret flertal af medlemslandene til at kunne træffe en beslutning i Rådet. Den 1. november 2014 indføres således et system, hvor det som hovedregel vil gælde, at der for vedtagelsen af et forslag kræves et kvalificeret flertal bestående af 55 % af medlemslandene med tilsammen mindst 65 % af EU's befolkning. Det betyder, at der kræves et dobbelt flertal bestående af såvel medlemslande som EU-borgere for, at et forslag til ny lovgivning kan vedtages. Frem til den 31. marts 2017 vil et medlemsland, når der træffes beslutninger med kvalificeret flertal i Rådet, dog kunne kræve, at beslutningen træffes med den nuværende definition af et kvalificeret flertal, hvorfor det nye afstemningssystem først endegyldigt vil træde i kraft fra den 1. april 2017.

Som en ekstra mindretalsbeskyttelse er medlemslandene enedes om, at hvis et mindretal i Rådet, der udgør mindst 3/4 af den befolkningsandel eller 3/4 af det antal medlemslande, der kræves for at udgøre et blokerende mindretal, tilkendegiver, at de modsætter sig vedtagelsen af en retsakt, skal Rådet gøre sit yderste for at finde en for mindretallet tilfredsstillende løsning. Efter den 1. april 2017 sænkes disse tærskler til 55 %. Der er ikke tale om en veto, men om en adgang for mindretallet til at få udset en beslutning. Mekanismen kaldes ofte for »Ioannina-mekanismen« opkaldt efter en tilsvarende ordning, som EU-landene enedes om i 1994 under et møde i den græske by Ioannina.

Ændring af beslutningsprocedurerne ('Passerellebeslutning')

Hvor Rådet efter traktaterne også fremover skal træffe beslutning med enstemmighed, får Det Europæiske Råd mulighed for med enstemmighed at ændre den pågældende traktatbestemmelse således, at Rådet kan træffe afgørelse med kvalificeret flertal. På samme måde kan Det Europæiske Råd beslutte at forbedre Europa-Parlamentets deltagelse i lovgivningsprocessen, således at Europa-Parlamentet får fuld medbestemmelse gennem den almindelige lovgivningsprocedure. Sådanne beslutninger i Det Europæiske Råd kaldes »passerelle«-beslutninger efter det franske udtryk for en »gangbro«. I begge tilfælde gælder dog, at en enkelt medlemslands nationale parlament kan modsætte sig sådanne ændringer.

Egentlige traktatændringer skal altid vedtages med enstemmighed og ratificeres af medlemslandene i overensstemmelse med deres egne forfatningsmæssige regler. Lissabon-traktaten indfører et udgangspunkt om, at eventuelle fremtidige traktatændringer skal forberedes i et særligt konvent.

Det Europæiske Råd

Det Europæiske Råd, hvor EU's stats- og regeringschefer mødes, gøres udtrykkeligt til en EU-institution, der fastlægger de strategiske og overordnede politiske retningslinier for EU's arbejde. Det Europæiske Råd får en fast formand, der vælges med kvalificeret flertal for to et halvt år ad gangen. Der kommer hermed øget kontinuitet i ledelsen af Det Europæiske Råds arbejde i forhold til i dag, hvor formandsstolen går på skift mellem medlemslandenes stats- og regeringschefer hver 6. måned i forbindelse med skiftet af formandskabet for EU.

Kommissionen

Lissabon-traktaten udsætter Nice-traktatens bestemmelse om en mindre Kommission til 2014, hvorefter Kommissionens størrelse er 2/3 af antallet af medlemslande i en ordning baseret på lige rotation mellem medlemslandene. Hensigten med reduktionen af Kommissionen er at sikre en beslutningsdygtig og effektiv størrelse. Kommissionens formand vælges af Europa-Parlamentet.

EU-domstolen

Lissabon-traktaten fortsætter Nice-traktatens reform af EU's domstolssystem, bl.a. bliver det nemmere for private borgere og virksomheder at få prøvet lovligheden af EU's retsakter.

Styrket ramme for EU's optræden udadtil

Et vigtigt led i Lissabon-traktatens effektiviseringsbestrebelsers er at sætte EU bedre i stand til at påtage sig et større globalt ansvar og styrke sin forhandlingskraft.

EU skal bidrage til fred, sikkerhed, bæredygtig udvikling af jorden, mellemløst solidaritet og gensidig respekt, fri og fair handel, udryddelse af fattigdom og beskyttelse af menneskerettighederne, samt nøje overholdelse og udvikling af folkeretten, navnlig overholdelse af principperne i FN-pagten.

Unionen som én enhed

Omdannelsen af Unionen og Fællesskabet til en samlet union med status som én juridisk enhed muliggør en mere samlet, europæisk optræden udadtil, idet Unionen samlet kan varetage alle sine politikker - både handelspolitik, udviklingspolitik, miljøpolitik og mere generel udenrigs- og sikkerhedspolitik - som en enhed. Eksempelvis kan EU således for fremtiden indgå bindende aftaler med tredjelande og internationale organisationer, som kan dække både det traditionelle og hidtil betegnede fællesskabssamarbejde såvel som den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Udenrigsrepræsentanten

Embedet som EU's højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik (udenrigsrepræsentanten) styrkes og udbygges. Dette sker navnlig ved, at den pågældende samtidig vil blive næstformand i Kommissionen. Udenrigsrepræsentanten skal således varetage såvel EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik på mandat fra Rådet som Kommissionens eksterne forbindelser. Det svarer til de ansvarsområder, som i dag varetages af den Høje Repræsentant (Javier Solana) og af kommissæren med ansvar for eksterne forbindelser (Ferrero-Waldner). Udenrigsrepræsentanten er derfor blevet kaldt »dobbelt-hattet«.

Udenrigsrepræsentanten bliver endvidere fast formand for møderne i Rådet (udenrigsanliggender) og får bl.a. ansvaret for en række af de opgaver inden for den fælles

udenrigs- og sikkerhedspolitik, der i dag tilkommer det land, der varetager formandskabet for Rådet. Det gælder bl.a. den løbende høring af Europa-Parlamentet om spørgsmål inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. For at bistå udenrigsrepræsentanten oprettes en såkaldt fælles EU-udenrigstjeneste med EU-repræsentationer i udlandet og ved internationale organisationer. EU-repræsentationerne erstatter de delegationer, som Kommissionen har i dag. Den fælles udenrigstjeneste berører ikke de nationale diplomatiske tjenester.

Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik

Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik forbliver et særligt, grundlæggende mellemstatsligt samarbejdsområde. EU-domstolen vil fortsat grundlæggende ikke have kompetence med hensyn til den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Enstemmighed bevares som hovedregel. Hvor der undtagelsesvist kan træffes beslutning med kvalificeret flertal indføres en såkaldt »nødbremse«. Nødbremsen består i, at et medlemsland i sådanne tilfælde kan kræve beslutningen forelagt for Det Europæiske Råd, som træffer beslutning ved enstemmighed.

EU's politik-områder

Målet med Lissabon-traktaten har ikke været at ændre grundlæggende på EU's mange politikområder. På en lang række samarbejdsområder sker der derfor ingen eller kun få ændringer med Lissabon-traktaten. Det gælder inden for reglerne om EU's indre marked og inden for de fleste af EU's andre politikker.

Den største ændring inden for disse områder er, at det nu bliver udgangspunktet, at Rådet træffer afgørelser med kvalificeret flertal og at den almindelige lovgivningsprocedure, hvor Europa-Parlamentet er medlovgiver, udbredes. Dette gælder f.eks. for vedtagelser om social sikring for vandrende arbejdstagere under det indre marked. Her indfører Lissabon-traktaten dog en såkaldt »nødbremse«, der gør det muligt for et enkelt medlemsland at blokere for vedtagelsen – i praksis ved at henvise beslutningen til Det Europæiske Råd, som træffer afgørelse med konsensus.

Klima

Bekæmpelse af klimaforandringer indskrives som et af målene for Unionens miljøpolitik. Det følger allerede af de nugældende traktater, at miljøbeskyttelse skal integreres i udformningen af EU's politikker. Endvidere er bæredygtig udvikling af jorden et af Unionens mål. Med Lissabon-traktaten er det på den baggrund klargjort, at bekæmpelse af klimaændringer kan tages op i en række horisontale sammenhænge.

Retlige og indre anliggender

Amsterdam-traktaten overflyttede i sin tid samarbejdet om asyl, indvandring, grænsekontrol og civilret fra den mellemstatslige ramme i den såkaldte søjle 3 til den overstatslige ramme. Lissabon-traktaten afskaffer den sidste rest af 3. søjle ved at lægge det politi- og strafferetlige samarbejde sammen med det øvrige samarbejde om retlige og indre anliggender under den overstatslige ramme. Hele samarbejdet om retlige og indre anliggender (RIA-samarbejdet) vil herefter være samlet og vil som udgangspunkt være underlagt de samme regler som det traditionelle EU-samarbejde, herunder – med enkelte undtagelser – bestemmelserne om Europa-Parlamentets inddragelse efter den almindelige lovgivningsprocedure og med kvalificeret flertalsafgørelser i Rådet. Visse særtræk ved det politi- og strafferetlige samarbejde fastholdes dog, bl.a. initiativret for en gruppe af medlemslande og en vis begrænsning af EU-domstolens kompetence.

De danske forbehold

Lissabon-traktaten fastholder de fire danske forbehold. Det er Danmark selv, der bestemmer, hvor længe forbeholdene skal bestå.

Forbeholdene (unionsborgerskab, euroen, overstatsligt samarbejde om retlige og indre anliggender og forsvarsforbeholdet) blev formuleret i den såkaldte Edinburgh-afgørelse den 12. december 1992. Edinburgh-afgørelsen blev med Amsterdam-traktaten suppleret af en særlig protokol, 'Protokol om Danmarks Stilling'. Edinburgh-afgørelsen forbliver i kraft også efter en vedtagelse af reformtraktaten.

Lissabon-traktaten medfører, at det nuværende mellemstatslige samarbejde om politi- og strafferet (som Danmark i dag deltager i) kommer under det almindelige EU-samarbejdes overstatslige ramme. Det er denne overgang fra mellemstatsligt til overstatsligt samarbejde, som aktualiserer det danske retlige forbehold (RIA-forbeholdet) i lighed med, hvad der siden Amsterdam-traktatens vedtagelse har været gældende vedrørende samarbejdet om asyl, indvandring, grænsekontrol og civilretten.

Lissabon-traktaten medtager den danske forbeholdsprotokol i en opdateret version. Udover tekniske ajourføringer og præciseringer, får Danmark – som noget nyt - en ret til at træffe beslutning om en omdannelse af det retlige forbehold. Omdannelsen vil i givet fald indebære, at det bliver muligt for Danmark at træffe beslutning om deltagelse i samarbejdet om retlige og indre anliggender fra sag til sag. Denne ordning, kaldet en tilvalgsordning, svarer til det forbehold, som Storbritannien og Irland allerede har på området i dag (på engelsk kaldet »opt-in«).

En omdannelse af det danske RIA-forbehold til tilvalgsordningen kan kun ske efter forudgående folkeafstemning om det spørgsmål.”

Særligt om chartret om de grundlæggende rettigheder fremgår side 46 f:

”Lissabon-traktaten gør EU’s charter om grundlæggende rettigheder juridisk bindende, se TEU art. 6, stk. 1 (art. 6, stk. 1). Det understreges samtidig i traktaten, at charteret ikke udvider EU’s beføjelser.

Charteret blev oprindeligt vedtaget og undertegnet som en politisk tekst i forbindelse med topmødet den 7. december 2000 i Nice. Charteret er baseret på eksisterende menneskerettigheds-forpligtelser og principper fra bl.a. FN og Europarådet samt EU-retten og medlemslandenes fælles forfatningsmæssige traditioner. Lissabon-traktaten medtager ikke charteret i traktatteksten. Men Lissabon-traktaten vil henvise til den tilpassede udgave af charteret, som blev udarbejdet i forbindelse med forhandlingerne om forfatningstraktaten. Charteret i dets tilpassede version blev i december 2007 højtideligt proklameret af EU’s institutioner og optrykt i EU-tidende. ...

Charterets rettigheder spænder vidt fra retten til liv og frihed, over forbud mod slaveeri og børnearbejde, ligestilling mellem mænd og kvinder, til ytringsfrihed og lighed for loven. Det indeholder således både de klassiske borgerlige og politiske rettigheder og de økonomiske og sociale rettigheder foruden nyere rettigheder og principper som f.eks. god forvaltningsskik i EU’s institutioner og højt miljøbeskyttelsesniveau. ...”

Særligt om det retlige forbehold fremgår side 113 f:

”Det retlige forbehold vil efter Lissabon-traktatens ikrafttræden få et væsentligt større omfang, end det har i dag. Det retlige forbehold i Edinburgh-afgørelsen fra 1992 indebærer, at Danmark deltog fuldt ud i samarbejdet om retlige og indre anliggender, så længe samarbejdet var baseret på det mellemfolkelige grundlag i EU-traktaten (søjle 3). Forbeholdet ville derfor først få virkning, hvis dele af samarbejdet om retlige og indre anliggender blev flyttet til det overstatslige samarbejde i søjle 1. Dette skete for samarbejdet om asyl, indvandring, grænsekontrol og civilretten ved Amsterdam-traktaten. Med Lissabon-traktaten bliver det resterende mellemstatslige samarbejde om retlige og indre anliggender, der vedrører politi- og strafferetten, ligeledes overflyttet til den overstatslige regulering i afsnit IV (afsnit V) i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Lissabon-traktaten indebærer dermed, at det retlige forbehold også aktualiseres for det politi- og strafferetlige samarbejdes vedkommende.

De foranstaltninger, som Danmark ikke deltager i, omfatter herefter hele området for retlige og indre anliggender. Dette følger af, at protokollens artikel 1, stk. 1, fortsat henviser til traktatafsnit IV (afsnit V) om et område for frihed, sikkerhed og retfærdighed. ...”

3. Om forrangsprincippet udtales i erklæring nr. 17 i erklæringsbilaget knyttet til slutakten fra den regeringskonference, der vedtog Lissabon-traktaten:

”Konferencen erindrer om, at traktaterne og den ret, der vedtages af Unionen på grundlag af traktaterne i overensstemmelse med Domstolen for Den Europæiske Unions faste retspraksis har forrang frem for medlemsstaternes ret på de betingelser, der er fastlagt i nævnte retspraksis.

Endvidere har konferencen besluttet at knytte Rådets Juridiske Tjenestes udtalelse om forrang, jf. dokument 11197/07 (JUR 260) som bilag til denne slutakt:

”Udtalelse fra Rådets Juridiske Tjeneste af 22. juni 2007

Det følger af Domstolens retspraksis, at fællesskabsrettens forrang er et af hovedprincipperne i fællesskabsretten. Ifølge Domstolen er dette princip uløseligt forbundet med Det Europæiske fællesskabs karakter. Da der første gang blev afsagt dom på grundlag af denne faste retspraksis (Costa mod ENEL af 15. juli 1964, sag 6/64), var fællesskabsrettens forrang ikke nævnt i traktaten. Det er stadig tilfældet i dag. Den omstændighed, at princippet om fællesskabsrettens forrang ikke medtages i den nye traktat, ændrer ikke på nogen måde ved eksistensen af dette princip og ved Domstolens eksisterende retspraksis.”

Højesteret havde ved dom af 6. april 1998 om Maastricht-traktaten (Ugeskrift for Retsvæsen 1998, side 800) anledning til at foretage en prøvelse af blandt andet forholdet mellem EF-Domstolens kompetence og grundloven. Af dommen fremgår om **EF-domstolens retsskabende virksomhed** og **princippet om fællesskabsrettens forrang** blandt andet:

”9.5. I medfør af Traktatens art. 164 skal EF-domstolen værne om lov og ret ved for-

tolkningen og anvendelsen af Traktaten, og efter Traktatens art. 173 tilkommer det EF-domstolen at prøve lovligheden af retsakter vedtaget af Fællesskabets institutioner. Efter art. 177 har EF-domstolen kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af Traktaten og om fortolkningen og gyldigheden af retsakter udstedt af Fællesskabets institutioner.

Spørgsmål om gyldigheden af en retsakt eller anden handling vedtaget i medfør af art. 235 vil således kunne indbringes for EF-domstolen, som i så fald har til opgave at sikre, at rammerne for Fællesskabets virke overholdes.

Det forhold, at den nærmere fastlæggelse af de beføjelser, der er indrømmet Fællesskabets institutioner, kan give anledning til tvivl, og at kompetencen til at afgøre sådanne fortolkningsspørgsmål er henlagt til EF-domstolen, kan ikke i sig selv anses for uforeneligt med bestemthedskravet i grundlovens § 20.

At EF-domstolen ved fortolkning af Traktaten også lægger vægt på andre fortolkningsmomenter end bestemmelsernes ordlyd, herunder Traktatens formål, er ikke i strid med de forudsætninger, som er lagt til grund ved tiltrædelsesloven, og er heller ikke i sig selv uforeneligt med bestemthedskravet i grundlovens § 20, stk. 1. Det samme gælder om EF-domstolens retsskabende virksomhed inden for Traktatens rammer.

9.6. Appellanterne har anført, at EF-Domstolens kompetence efter Traktaten sammenholdt med princippet om fællesskabsrettens forrang indebærer, at danske domstole er afskåret fra at håndhæve grænserne for den suverænitetsafgivelse, som har fundet sted ved tiltrædelsesloven, og at dette må tages i betragtning ved vurderingen af, om bestemthedskravet i grundlovens § 20, stk. 1, er overholdt.

Ved tiltrædelsesloven er det anerkendt, at kompetencen til at prøve lovligheden og gyldigheden af EF-retsakter tilkommer EF-domstolen. Dette indebærer, at danske domstole ikke kan anse en EF-retsakt for uanvendelig i Danmark, uden at spørgsmålet om dens forenelighed med Traktaten har været prøvet af EF-domstolen, og at danske domstole i almindelighed kan lægge til grund, at EF-domstolens afgørelser herom ligger inden for suverænitetsafgivelsens grænser. Højesteret finder imidlertid, at det følger af bestemthedskravet i grundlovens § 20, stk. 1, sammenholdt med danske domstoles adgang til at prøve lovens grundlovsmæssighed, at domstolene ikke kan fratages adgangen til at prøve spørgsmål om, hvorvidt en EF-retsakt overskrider grænserne for den ved tiltrædelsesloven foretagne suverænitetsafgivelse. Danske domstole må derfor anse en EF-retsakt for uanvendelig i Danmark, hvis der skulle opstå den ekstraordinære situation, at det med den fornødne sikkerhed kan fastslås, at en EF-retsakt, der er opretholdt af EF-domstolen, bygger på en anvendelse af Traktaten, der ligger uden for suverænitetsafgivelsen ifølge tiltrædelsesloven. Tilsvarende gælder med hensyn til fællesskabsretlige regler og retsprincipper, som beror på EF-domstolens praksis.”

4. I Traktat om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), tredje del, afsnit V, kapitel 4 om retligt samarbejde i straffesager indføres i artikel 83, stk. 2, en bestemmelse om **minimumsregler inden for strafferetten:**

”Når en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser på det strafferetlige område viser sig absolut nødvendig for at sikre effektiv gennemførelse af en EU-politik på et område, der er omfattet af harmoniseringsfor-

anstaltninger, kan der ved direktiver fastsættes minimumsregler for, hvad der skal anses for strafbare handlinger, samt for straffene herfor på det pågældende område. Disse direktiver vedtages efter en almindelig eller særlig lovgivningsprocedure, der er identisk med den, der anvendes til vedtagelse af de pågældende harmoniseringsforanstaltninger, jf. dog artikel 76.”

5. Om Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder er efter de ændringer, der følger af Lissabon-traktaten, anført følgende i Traktat om Den Europæiske Unions (TEU) artikel 6:

”1. Unionen anerkender de rettigheder, friheder og principper, der findes i chartret om grundlæggende rettigheder af 7. december 2000 som tilpasset den 12. december 2007 i Strasbourg, der har samme juridiske værdi som traktaterne.

Chartrets bestemmelser udvider ikke på nogen måde Unionens beføjelser som fastsat i traktaterne.”

I chartrets artikel 51 er anført følgende om chartrets anvendelsesområde:

”1. Bestemmelserne i dette charter er rettet til Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer under iagttagelse af nærhedsprincippet samt til medlemsstaterne, dog kun når de gennemfører EU-retten. De respekterer derfor rettighederne, overholder principperne og fremmer anvendelsen heraf i overensstemmelse med deres respektive kompetencer og under overholdelse af grænserne for de kompetencer, der er tildelt Unionen i traktaterne.

2. Dette charter udvider ikke anvendelsesområdet for EU-retten ud over Unionens kompetencer og skaber ingen nye kompetencer eller nye opgaver for Unionen og ændrer ikke de kompetencer og opgaver, der er fastlagt i traktaterne.”

Erklæring nr. 1 til Lissabon-traktaten indeholder en bestemmelse svarende til artikel 51, stk. 2.

I chartrets artikel 52 er blandt andet anført følgende om chartrets rækkevidde og fortolkning af rettigheder og principper:

”...

2. De rettigheder, der anerkendes i dette charter, og for hvilke der er fastlagt bestemmelser i traktaterne, udøves på de betingelser og med de begrænsninger, der er fastlagt deri.

3. I det omfang dette charter indeholder rettigheder svarende til dem, der er sikret ved den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, har de samme betydning og omfang som i konventionen.

Denne bestemmelse er ikke til hinder for, at EU-retten kan yde en mere omfattende beskyttelse.

...

5. De bestemmelser i dette charter, der indeholder principper, kan gennemføres ved lovgivningsmæssige retsakter og gennemførelsesretsakter vedtaget af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer og ved retsakter vedtaget af medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten, under udøvelse af deres respektive kompetencer. De kan kun påberåbes over for en domstol i forbindelse med fortolkning af sådanne retsakter og kontrol af disses lovmedholdelighed.

...”

6. Den såkaldte **”fleksibilitetsbestemmelse”** fremgår af Traktat om Den Europæiske Unions Funktionsmådes (TEUF) artikel 352:

”1. Såfremt en handling fra Unionens side forekommer påkrævet inden for rammerne af de politikker, der er fastlagt i traktaterne, for at nå et af målene heri, og disse ikke indeholder fornøden hjemmel hertil, vedtager Rådet med enstemmighed på forslag af Kommissionen og med Europa-Parlamentets godkendelse passende bestemmelser hertil. Hvis de pågældende bestemmelser vedtages af Rådet efter en særlig lovgivningsprocedure, træffer dette ligeledes afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen og med Europa-Parlamentets godkendelse.

2. Kommissionen gør inden for rammerne af proceduren for kontrol med overholdelsen af nærhedsprincippet i artikel 5, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Union de nationale parlamenter opmærksom på forslag, der fremsættes på grundlag af nærværende artikel.

3. Foranstaltninger, der vedtages på grundlag af denne artikel, kan ikke omfatte harmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser i tilfælde, hvor traktaterne udelukker en sådan harmonisering.

4. Denne artikel kan ikke tjene som grundlag for at nå mål henhørende under den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, og alle retsakter, der vedtages i medfør af denne artikel, skal respektere de begrænsninger, der er fastsat i artikel 40, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union.”

Bestemmelsens stk. 1 afløser artikel 308 i EF-traktaten.

Om artikel 352's anvendelsesområde udtales i erklæring nr. 41 og 42 i erklæringsbilaget:

”41. ...

Konferencen erklærer, at omtalen af Unionens mål i artikel 352, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde henviser til målene som fastsat i artikel 3, stk. 2 og 3, i traktaten om Den Europæiske Union og til målene i artikel 3, stk. 5, i nævnte traktat, for så vidt angår Unionens optræden udadtil i henhold til femte del i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Det er derfor udelukket, at en handling baseret på artikel 352 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmå-

de alene forfølger mål fastsat i artikel 3, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Union. I den forbindelse bemærker konferencen, at der i henhold til artikel 31, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Union ikke kan vedtages lovgivningsmæssige retsakter på området den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.”

42. ...

Konferencen understreger, at artikel 352 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, der er en integrerende del af et institutionelt system baseret på princippet om tildelte kompetencer, 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. Under alle omstændigheder kan denne artikel ikke anvendes som grundlag for vedtagelse af bestemmelser, hvis materielle virkning ville være at ændre traktaterne uden at følge den heri fastsatte procedure herfor.”

7. Af Traktat om Den Europæiske Unions Funktionsmådes (TEUF) artikel 216 fremgår følgende om Unionens adgang til at indgå **internationale aftaler**:

”1. Unionen kan indgå en aftale med et eller flere tredjelande eller en eller flere internationale organisationer, når der i traktaterne er fastsat bestemmelser herom, eller når indgåelsen af en aftale enten er nødvendig for i forbindelse med Unionens politikker at nå et af de mål, der er fastlagt i traktaterne, eller er foreskrevet i en juridisk bindende EU-retsakt eller kan berøre fælles regler eller ændre deres rækkevidde.

2. De aftaler, som Unionen indgår, er bindende for EU-institutionerne og medlemsstaterne.”

8. Om **de danske forbehold** er i protokol nr. 22 om Danmarks Stilling anført:

”Artikel 1

Danmark deltager ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til tredje del, afsnit V, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. For rådsafgørelser, der skal vedtages med enstemmighed, kræves der enstemmighed blandt Rådets medlemmer med undtagelse af repræsentanten for Danmarks regering.

Ved anvendelsen af denne artikel defineres kvalificeret flertal som angivet i artikel 238, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

Artikel 2

Ingen af bestemmelserne i tredje del, afsnit V, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, ingen foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til nævnte afsnit, ingen bestemmelser i internationale aftaler indgået af Unionen i henhold til nævnte afsnit og ingen afgørelser truffet af Den Europæiske Unions Domstol om fortolkning af sådanne bestemmelser eller foranstaltninger eller foranstaltninger, der er ændret eller kan ændres i henhold til dette afsnit, er bindende for eller finder anvendelse på Danmark.

delse i Danmark; ingen af disse bestemmelser, foranstaltninger eller afgørelser berører på nogen måde Danmarks beføjelser, rettigheder og forpligtelser; ingen af disse bestemmelser, foranstaltninger eller afgørelser berører på nogen måde gældende fællesskabsret eller EU-ret eller udgør en del af EU-retten, således som de finder anvendelse på Danmark. Især er EU-retsakter på området politisamarbejde og retligt samarbejde i straffesager, der er vedtaget inden Lissabontraktatens ikrafttrædelse, og som ændres, fortsat bindende for og finder anvendelse i Danmark uændret.

Artikel 2a

Artikel 2 i denne protokol finder ligeledes anvendelse i forbindelse med de regler, der er fastsat på grundlag af artikel 16 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og vedrører medlemsstaternes behandling af personoplysninger under udøvelsen af aktiviteter, der er omfattet af nævnte traktats tredje del, afsnit V, kapitel 4 eller 5.

...

Artikel 5

Med hensyn til foranstaltninger, der træffes af Rådet i henhold til artikel 26, stk. 1, artikel 42 og artikel 43-46 i traktaten om Den Europæiske Union, deltager Danmark ikke i udarbejdelsen og gennemførelsen af Unionens afgørelser og aktioner, som har indvirkning på forsvarsområdet. Danmark deltager derfor ikke i vedtagelsen heraf.
..."

Procedure

Sagsøgerne har i deres påstandsdokument af 29. maj 2009 anført:

"Sagsøgerne gør gældende, at den af sagsøgte nedlagte afvisningspåstand savner retsgrundlag, og at en afvisning af sagen vil afskære en relevant judiciel prøvelse af, hvorvidt sagsøgte har overholdt Grundloven med den truffe beslutning om at tiltræde Lissabon-traktaten, som sket ved lov nr. 321 af 30. april 2008.

Til sagsøgte to indsigelser mod sagsøgernes adgang til domstolsprøvelse af sagsøgernes påstande gør sagsøgerne gældende:

1. Sagsøgte anbringende, at den af sagsøgerne anlagte retssag skulle være "genstandsløs" som følge af manglende aktualitet, bestrides. Retssagens genstand - sagsøgernes påstand om regeringens og folketingets brud på grundloven - er procesretligt aktuel, eftersom påstanden retter sig mod den ved lov nr. 321 af 30. april 2008 besluttede tiltrædelse af Lissabon-traktaten; sagsøgernes hovedanbringende refererer til Grundlovens § 20, såvel dens tilstrækkelighed (principalt) som dens nødvendighed (subsidiært), og følgelig henholder sagsøgerne sig til, at sagens retlige hoveddramme er, at "beføjelser, som efter denne grundlov tilkommer rigets myndighederved lovoverlades mellemfolkelige myndigheder". Da sagsøgernes påstande således angår tiltrædelseslovens overensstemmelse med § 20, er sagen aktuel fra og med vedtagelsen af lov nr. 321 af 30. april 2008. Retssagens aktualitet bekræftes yderligere af, at tiltrædelsen er effektueret med den (29. maj 2008) skete deponering af ratifikationsinstrumentet (...). Sagsøgte bestrider, at retssagens aktualitet er betinget af, at EU's

Øvrige medlemsstater har ratificeret Lissabon-traktaten, eftersom søgsmålets genstand er tiltrædelsesloven; sagsøgerne henviser til Højesterets dom af 12. august 1996, UfR 1996 side 1300, der tilsvarende peger på "*tiltrædelseslovens* generelle og indgribende betydning. Sagsøgerne anfører endelig, at den af sagsøgte krævede udsættelse af realitetsbehandling til efter Traktatens ikrafttræden vil svække effekten af en dom efter sagsøgernes påstande.

2. Sagsøgtens anbringende om manglende retlig interesse er i strid med gældende ret som fastslået af Højesteret i dom af 12. august 1996, UfR 1996 side 1300, idet sagsøgtens tiltrædelse af Lissabon-traktaten har den af Højesteret forudsatte "indgribende betydning" for danske medborgere; sagsøgerne gør gældende, at den indgribende betydning af tiltrædelsen fremgår af, at traktaten både overfører række statslige beføjelser til EU' overstatslige myndigheder og medfører en - af sagsøgte erkendt - "strømlining af EU's beslutningsgange", der bidrager til at "effektivisere det europæiske samarbejde (...), herunder traktatens bestemmelser om flertalsafgørelser, der betyder en svækkelse af regeringens vetoret. Under henvisning til begge punkter gør sagsøgerne gældende, at tiltrædelsesloven betyder omfattende og indgribende ændringer af de demokratiske vilkår for borgerne, der følger af Danmarks Riges Grundlov.

Sagsøgerne gør yderligere gældende, at de afsluttende præmisser i Højesterets dom UfR 1996 side 1300 - hvorefter der ikke er grundlag for at afvente retsakter, som *konkret og aktuelt berører en sagsøgers forhold*, eftersom et krav herom ikke ville være egnet "til at sikre en bedre oplysning af det spørgsmål om grænserne for anvendelsen af Grundlovens § 20", som var sagsgenstanden i UfR 1996 side 1300 - er dækkende for den foreliggende sag. Sagsøgerne konstaterer, at sagsøgte ikke har besvaret sagsøgernes opfordring til at "oplyse hvilke konkrete retsakter der refereres til som procesalternativ, der skulle sikre 'en bedre oplysning af spørgsmålet om grænserne for anvendelsen af Grundlovens § 20'" (...), idet sagsøgte (...) blot har peget på, at "procesalternativet er ... at afvente udstedelsen af en konkret retsakt". Sagsøgerne gør gældende, at sagsøgtens manglende besvarelse af den fremsatte opfordring og tilkendegivelse af, "hvilke konkrete retsakter" sagsøgte påberåber sig som grundlag for en bedre oplysning, tillægges processuel skadevirkning.

Som uddybning og forstærkelse af den tiltrådte traktats "generelle og indgribende betydning" påberåber sagsøgerne sig følgende:

- Traktatfæstelsen af de hidtil herskende antagelser om (1) at EU-ret fortrænger dansk ret ("Forrangsprincippet"), og i sammenhæng hermed (2) at EF-domstolens (stærkt EU-kompetenceekspanderende) praksis anerkendes som EF-retlig retskilde får eksplicit *traktathjemmel*. At tiltrædelsen heraf - i særdeleshed i kombination med traktatens afskaffelse af den hidtidige mellemstatslige og ikke overstatslige EU-samarbejde i "søjle 3" - har "generel og indgribende betydning" fremgår af den i flere bilag (...) beskrevne og dokumenterede Laval-sag. En tilsvarende betydning gøres gældende som følge af TEUF artikel 83, stk. 2 i sammenhæng med EF-domstolens dom af 13. september 2005 i sag C-176/03 (...) og Danmarks-protokollen artikel 2.

Traktatfæstelsens generelle og indgribende betydning understreges endelig af, at traktaten hermed fjerner retsgrundlaget for Højesterets dom om Maastricht-traktaten, UfR 1998 side 800. I dommens afsnit 9.6 lagde Højesteret til grund at "domstolene ikke kan fratages adgangen til at prøve spørgsmål om, hvorvidt en EF-retsakt overskrider grænserne for den ved tiltrædelsesloven foretagne suverænitetsafgivelse". Denne prøvelsesret indebærer, at danske domstole, som det fastslås af Højesteret,

skal underkende en EF-retsakt, dersom retsakten " bygger på en anvendelse af Traktaten, der ligger uden for suverænitetssafgivelsen ifølge tiltrædelsesloven". I henhold til Højesterets dom gælder dette, uanset at sagen angår gyldigheden af "en EF-retsakt, der er opretholdt af EF-domstolen". I kraft af traktatfæstelsen af EU-rettens forrang og EF- domstolens praksis vil en dansk domstols underkendelse af en EU-retsakt, der er godkendt af EU's domstol, være i strid med Lissabontraktaten.

- Sagsøgerne gør gældende, at traktatfæstelsen af EU-charter om grundlæggende rettigheder i medfør af TEU artikel 6 har generel og indgribende betydning, særlig som følge af, at chartrets mange brede og ubestemte "principper" og disses gennemførelse (artikel 52, stk. 5) medfører begrænsninger af de adfærdsregulerende funktioner, der i henhold til Grundloven tilkommer den lovgivende og udøvende magts organer, og samtidig pålægger domstolene grundlovsfremmede opgaver (...), og at charteret vil danne grundlag for en stærkt udvidet anvendelsen af artikel 352 i kraft af TEU artikel 6, stk. 1 ("samme juridiske værdi som traktaterne"), der betyder, at chartrets over 50 politik-områder - såsom fri bevægelighed og opholdsret, asylret, forbrugerbeskyttelse, social sikring og social bistand, retfærdige og rimelige arbejdsforhold, familieliv og arbejdsliv, erhvervsfrihed, frihed for kunst og videnskab, ret til frihed og sikkerhed - udvider anvendelsesområdet for artikel 352 som en del af både "rammerne for de politikker der er fastlagt i traktaterne" og "målene heri".

- Som uddybende punkt gør sagsøgerne endelig gældende, at tiltrædelseslovens generelle og indgribende betydning finder udtryk i Lissabon-traktatens udbygning af EU-kompetence til at indgå bindende internationale aftaler, som det påpeges i Udenrigsministeriets redegørelse til folketinget januar 2008 (...). Hovedbudskabet i denne redegørelse er, at tiltrædelsen af Lissabon-traktaten medfører en sådan effektivisering af EU's udenrigspolitiske aktiviteter, at der foreligger en (yderligere) overførelsen af regeringens - grundlovshjemlede - udenrigspolitiske ret til at "handle på Rigets vegne i mellemfolkelige anliggender", som det bestemmes i Grundlovens § 19, og at den hermed skete udskillelse af regeringens selvstændige handleevne er af særdeles generel og indgribende betydning.

Da den af sagsøgte begærede særskilte behandling og afgørelse af sagsøgernes søgsmålsret ikke kan eller bør foregribe en senere realitetsafgørelse, kan det af sagsøgte tiltrådte "Maastricht-kriterium" ikke indebære, at anerkendelse af søgsmålsret betinges af, at tiltrædelseslovens generelle og indgribende betydning *dokumenteres* under behandlingen af formaliteten. Sagsøgerne gør gældende, at det er tilstrækkeligt for at Landsretten tilkender sagsøgerne søgsmålsret er, at traktatens generelle og indgribende betydning er *gjort gældende* eller *sandsynliggjort*. Et sådant krav blev ikke artikuleret af Højesteret i dommen UfR 1996 side 1300.

Som et afsluttende anbringende peger sagsøgerne på, at lovgivers overfladiske behandling af grundlovsproblemet indicerer en intensiveret domstolsprøvelse."

De sagsøgte har i deres påstandsdokument af 4. juni 2009 anført:

"Til støtte for afvisningspåstanden gøres det gældende, at sagsøgerne ikke har en konkret individuel og aktuel interesse i at få påstandene i stævningen af 2. juni 2008 påkendt af domstolene. De har dermed ikke den nødvendige retlige interesse i søgsmålet, som kræves efter retspraksis.

For det første er Lissabon-traktaten ikke trådt i kraft, og dermed er § 2 i lov nr. 321 af 30. april 2008 ifølge lovens § 3 heller ikke trådt i kraft, jf. Lissabon-traktatens artikel 6. At lovens øvrige bestemmelser (§§ 1 og 3) er trådt i kraft, har ikke nogen virkninger internt i den danske retsorden og således heller ikke for sagsøgerne. Sagen er således på nuværende tidspunkt uden genstand.

For det andet opfylder de sagsøgte ikke de almindelige krav til retlig interesse, jf. UfR 1973, side 694 H.

For det tredje har sagsøgerne ikke godtgjort, at kriteriet i Højesterets dom i UfR 1996, side 1300 H ("Maastricht-kriteriet") - som er den eneste eksisterende undtagelse til kravet om retlig interesse, jf. Højesterets dom i Schengen-sagen (UfR 2001, side 2065) - kan finde anvendelse i denne sag, endsige at det skulle være opfyldt. ...

Herudover giver sagsøgernes påstandsdokument af 29. maj 2009 anledning til følgende bemærkninger:

1. Uanset ... træder Lissabon-traktaten ikke i kraft, før samtlige 27 medlemsstater har deponeret deres ratifikationsinstrumenter. Det forhold, at Danmark har deponeret sit ratifikationsinstrument, ændrer ikke herved. Da det er sagsøgerne, der har bestemt, at de ville anlægge sag på nuværende tidspunkt, må de også bære risikoen for, at sagen på nuværende tidspunkt ikke er aktuel.

2. I UfR 1996, side 1300 H tog Højesteret stilling til spørgsmålet om retlig interesse i relation til Maastricht-traktaten. Denne sag drejer sig imidlertid om en ganske anden traktat, som især på grund af protokollen om Danmarks stilling har en ganske anden og mere begrænset rækkevidde for Danmark. Sagsøgerne skal fortsat godtgøre, at Maastricht-kriteriet er opfyldt, hvilket de sagsøgte bestrider er sket,

3. Ud over, at det er forkert, at der er sket en formel traktatfæstelse af forrangsprincippet, er dette under alle omstændigheder ikke tilstrækkelig til at opfylde Maastricht-kriteriet, idet der ikke er tale om overladelse af nye beføjelser, jf.

Navnlig fremgår det heraf, at situationen er uforandret i forhold til de omstændigheder, hvorunder Højesteret traf afgørelse i UfR 1998, side 800 H. På den baggrund må det afvises, at Lissabon-traktaten indebærer en overførsel af dansk lovgivnings- eller myndighedskompetencer inden for en række almene og væsentlige livsområder, som har indgribende betydning for den danske befolkning i almindelighed, hvorfor Maastricht-kriteriet i UfR 1996, side 1300 H ikke er opfyldt.

Sagsøgernes bemærkning om, at "traktaten hermed fjerner retsgrundlaget for Højesterets dom om Maastricht-traktaten, UfR 1998 side 800", er grundlæggende forkert.

For det første har sagsøgerne ikke forklaret nærmere, hvoraf dette skulle kunne udledes. For det andet vedrørte Maastricht-sagen - ligesom denne sag - en fortolkning af grundlovens bestemmelser, særligt dennes § 20. En "ophævelse" af Højesterets dom i UfR 1998, side 800 H og dens fortolkning af dansk forfatningsret kan derfor kun ske ved en ændring af grundloven eller af Højesteret selv. For det tredje ændrer Lissa-

bon-traktaten ikke ved, at dommens præmis 9.6 står ved magt - også efter Lissabon-traktatens ikrafttræden. Dette fremgår i øvrigt af Justitsministeriets redegørelse af 11. maj 2009 om forholdet mellem EF-Domstolens kompetence og grundloven, punkt 4.2.5, jf. punkt 4.2.4.

4. Sagsøgernes udlægning af Chartret om grundlæggende rettigheder er forkert. Det er indgående beskrevet ..., at chartret ikke indebærer nye kompetencer eller beføjelser for EU. Chartrets principper er endvidere ikke obligatoriske i den forstand, at principperne *kan* gennemføres ved retsakter, jf. dennes artikel 52, stk. 5. Hertil kommer, at der i overensstemmelse med princippet om tildelte kompetencer fortsat kræves hjemmel i traktaten, før der kan udstedes en EU-retsakt, hvorved et princip i chartret gennemføres, jf. også chartrets artikel 51, stk. 2.

5. Som nærmere redegjort for i ..., er der med Lissabon-traktaten alene tale om en omlægning og effektivisering af EU's eksisterende kompetencer. Dette indebærer ikke, at sagsøgerne opfylder Maastricht-kriteriet.

6. Sagsøgernes bemærkninger om dokumentationskravet er i strid med almindelige processuelle principper, At det skulle være tilstrækkeligt, at sagsøgerne alene skal have "*gjort gældende eller sandsynliggjort*", at Maastricht-kriteriet er opfyldt, blev - netop i lighed med hvad sagsøgerne anfører - heller "*ikke artikulert af Højesteret i dommen*" UfR 1996, side 1300 H.

Sagsøgernes afsluttende bemærkning om en "*overfladisk behandling*" fra lovgivers side må helt afvises. Lissabon-traktaten blev behandlet i Folketinget i overensstemmelse med alle de krav, som grundloven foreskriver.

I øvrigt bestrides det, at behandlingen har været overfladisk. Det er tilstrækkeligt at henvise til de to omfattende redegørelser om traktaten samt det store antal spørgsmål og svar under såvel udvalgsbehandlingen som i folketingssalen. Eksempelvis omfattede alene behandlingen i Europaudvalget knap 600 spørgsmål. Det er mere end dobbelt så mange spørgsmål som i forhold til tidligere ratificeringer af traktatændringer, jf. Udenrigsministeriets besvarelse af 15. april 2008 af Folketingets Europaudvalgs spørgsmål 64, alm. del."

Parterne har under proceduren henvist til deres påstandsdokumenter og haft lejlighed til at uddybe dem.

Rettens begrundelse og resultat

Med ikrafttrædelsen af § 2 i lov nr. 321 af 30. april 2008 om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber og Den Europæiske Union vil de beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder, kunne udøves af Den Europæiske Unions institutioner i det omfang, det er fastsat i Lissabon-traktaten. Samtidig vil de af

traktatens bestemmelser, som efter EU-retten måtte være umiddelbart anvendelige, blive sat i kraft i Danmark, bortset fra de bestemmelser, der er omfattet af de danske forbehold. Ændringsloven trådte efter lovens § 3 i kraft den 2. maj 2008, dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende. Dog træder ændringslovens § 2 om inkorporering af Lissabon-traktaten i dansk ret først i kraft samtidig med Lissabon-traktaten, der ved denne sags optagelse til afgørelse den 31. august 2009 var tiltrådt af 23 af de 27 medlemslande.

I efteråret 2009 er traktaten ratificeret af yderligere tre medlemslande. Tjekkiet har efter det oplyste gennemført de nødvendige parlamentariske procedurer, og ratifikation afventer godkendelse af landets præsident.

Landsretten finder på denne baggrund, at sagen har en så aktuel karakter, at søgsmålet ikke på nuværende tidspunkt bør afvises under henvisning til, at lovens § 2 først træder i kraft, når Lissabon-traktaten er ratificeret af alle medlemslande.

Højesteret anførte i dom af 12. august 1996 om Maastricht-traktaten (gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 1996, side 1300), at tiltrædelsen af traktaten indebærer overførsel af lovgivningskompetence inden for en række almene og væsentlige livsområder og derfor i sig selv var af så indgribende betydning for den danske befolkning i almindelighed, at sagsøgerne i den pågældende sag havde en væsentlig interesse i at få deres påstande prøvet. Højesteret udtalte, at der under disse omstændigheder ikke var tilstrækkeligt grundlag for yderligere at kræve, at der i medfør af traktaten var udstedt retsakter, som konkret og aktuelt berørte sagsøgernes forhold. Højesteret tillagde det endvidere vægt, at et krav om, at der som betingelse for prøvelse skulle være udstedt en retsakt, som konkret og aktuelt berørte sagsøgernes forhold, ikke ville være egnet til at sikre en bedre oplysning af det spørgsmål om grænserne for anvendelsen af grundlovens § 20, som sagsøgerne havde rejst.

Afgørende for, om denne sag om Lissabon-traktaten kan behandles i realiteten, er, om sagsøgerne på samme måde som i sagen fra 1996 har en væsentlig interesse i at få deres påstande prøvet.

Lissabon-traktaten indebærer en række ændringer med henblik på at effektivisere Unionens beslutningsprocesser efter udvidelsen af medlemskredsen med flere lande. Der er navnlig tale om ændringer i beslutningsprocedurer og institutionelle ændringer, herunder kodifice-

ring af den kompetence, som Unionen efter EF-Domstolens praksis har til at indgå internationale aftaler.

Det politi- og strafferetlige samarbejde overføres endvidere fra det mellemstatslige samarbejde til det overstatslige samarbejde, men er omfattet af det danske forbehold vedrørende overstatsligt samarbejde om retlige og indre anliggender. Dette forbehold omfatter også eventuelle vedtagelser om minimumsregler inden for strafferetten i medfør af TEUF artikel 83, stk. 2.

Lissabon-traktaten indebærer tillige ændret regulering på andre områder. Således beskrives princippet om EU-rettens forrang, som er fastslået ved EF-Domstolens praksis, nu i erklæring nr. 17 i erklæringsbilaget knyttet til slutakten. Danske domstoles adgang til at prøve spørgsmål om, hvorvidt en EU-retsakt er i strid med den ved tiltrædelsesloven foretagne suverænitetsafgivelse, berøres ikke heraf.

Herudover gør Lissabon-traktaten EU's charter fra 2000 om grundlæggende rettigheder juridisk bindende. Chartret udvider ifølge traktaten og chartrets egen ordlyd ikke anvendelsesområdet for EU-retten ud over Unionens beføjelser og skaber ingen nye beføjelser eller nye opgaver for Unionen, og chartret ændrer ikke de beføjelser og opgaver, der er fastlagt i traktaterne. Den omstændighed, at chartret gøres juridisk bindende, ændrer derfor ikke anvendelsesområdet for den såkaldte "fleksibilitetsbestemmelse", der med Lissabon-traktaten flyttes til TEUF artikel 352, stk. 1.

På denne baggrund, og da domme afsagt af EF-domstolen under det gældende traktatgrundlag ikke ses at være af betydning for spørgsmålet om Lissabon-traktatens forenelighed med grundloven, finder landsretten, at tiltrædelsen af Lissabon-traktaten ikke indebærer overførsel af myndighedsbeføjelser inden for en række almene og væsentlige livsområder, og at tiltrædelsen af traktaten ikke i sig selv er af indgribende betydning for den danske befolkning i almindelighed.

Herefter, og da det, sagsøgerne i øvrigt har anført, ikke kan føre til andet resultat, finder landsretten, at sagsøgerne ikke har fornøden retlig interesse i at få deres påstande prøvet. Landsretten tager derfor de sagsøgtes afvisningspåstand til følge.

Henset til sagens karakter bærer alle parter egne sagsomkostninger.

Thi kendes for ret:

Sagen afvises.

Ingen part betaler sagsomkostninger til nogen anden part eller til statskassen.

(Sign.)

— — —
Udskriftens rigtighed bekræftes. Østre Landsrets kontor, den

P.j.v.

28/10-09

