

HØJESTERETS DOM

afsagt tirsdag den 11. januar 2011

Sag 336/2009

(1. afdeling)

Niels Hausgaard,
Hans Henningsen,
Annelise Ebbe,
Ib Spang Olsen,
Andreas Åbling Petersen,
Sven Skovmand,
Hedvig Vestergaard,
Helge Rørtoft-Madsen,
Marianne Saxtoft,
Hanne Jakobsen,
Jesper Jespersen,
Erik Bach,
Knud Bjerre Engsnap,
Anette Nilsson,
Jens Frederik Dahl Schelde,
Drude Dahlerup,
Haakon Brandt,
Klavs Lorenzen,
Jørgen Raffnsøe,
Uffe Geertsen,
John Holten-Andersen,
Finn Sørensen,
Karen Horsens,
Christian B. Karstoft,
Ole Jensen og
Poul Erik Andreasen
(advokat Karen Dyekjær for alle)

mod
Statsministeren og
Udenrigsministeren
(kammeradvokaten ved advokat Peter Biering for begge)

Biintervenient til støtte for appellanterne:
Folkeafstemningskomité 2010 ved Ole Krarup

I tidligere instans er afsagt dom af Østre Landsrets 14. afdeling den 28. oktober 2009.

I pådømmelsen har deltaget syv dommere: Børge Dahl, Peter Blok, Lene Pagter Kristensen, Jytte Scharling, Niels Grubbe, Marianne Højgaard Pedersen og Henrik Waaben.

Påstande

Appellanterne har nedlagt påstand om, at landsrettens dom ophæves, således at sagen hjemvises til realitetsbehandling i landsretten.

De indstævnte, statsministeren og udenrigsministeren, har påstået stadfæstelse.

Appellanterne har begrænset deres påstande vedrørende hovedsagens realitet til, at statsministeren og udenrigsministeren 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.

Supplerende sagsfremstilling

Ved § 2 i lov nr. 321 af 30. april 2008 om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber og Den Europæiske Union medtages Lissabon-traktaten af 13. december 2007 i loven med de undtagelser, der følger af lovens § 4, nr. 14, litra a (det retlige forbehold) og litra b (euro-forbeholdet). Bestemmelsen er i medfør af ændringslovens § 3, 2. pkt., trådt i kraft den 1. december 2009 samtidig med Lissabon-traktaten.

I Justitsministeriets redegørelse af 4. december 2007 for visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af Lissabon-traktaten hedder det bl.a.:

”Sammenfatning

1. Justitsministeriet har i samarbejde med Statsministeriet og Udenrigsministeriet overvejet nogle forfatningsretlige spørgsmål, som Danmarks ratifikation af Lissabon-Traktaten kan give anledning til.

Formålet hermed har navnlig været at vurdere, om der med Lissabon-Traktaten sker overladelse til Unionen af beføjelser, der efter grundloven tilkommer rigets myndigheder, således at gennemførelsen i dansk ret af Lissabon-Traktaten skal ske efter proceduren i grundlovens § 20, stk. 2.

Sammenfattende er det Justitsministeriets opfattelse, at der for Danmarks vedkommende ikke med Lissabon-Traktaten overlades nye beføjelser til Unionen. Det er endvidere Justitsministeriets opfattelse, at heller ikke andre forhold indebærer, at proceduren i grundlovens § 20, stk. 2, skal iagttages.

Justitsministeriet finder desuden, at dansk ratifikation af Lissabon-Traktaten ikke rejser andre spørgsmål i forhold til grundloven.

På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at Danmark kan ratificere Lissabon-Traktaten efter den almindelige bestemmelse i grundlovens § 19, og at Danmarks tilslutning til Lissabon-Traktaten ikke forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

2. I denne sammenfatning redegøres der i kort form for en række af de traktatændringer, som Lissabon-Traktaten indebærer, og deres forhold til grundlovens § 20. Der er ikke tale om udtømmende gennemgang af de bestemmelser i Lissabon-Traktaten, som er omtalt i den følgende redegørelse.

For en sådan gennemgang henvises der til selve redegørelsen, hvor der naturligvis også på de enkelte punkter er nærmere redegjort for, hvorfor det er Justitsministeriets opfattelse, at Danmarks tilslutning til Lissabon-Traktaten ikke forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

Om redegørelsen kan herefter anføres følgende:

3. Redegørelsen indeholder bl.a. en gennemgang af en række af de ændringer i institutionernes organisation, sammensætning og afstemningsregler mv., som følger af Lissabon-Traktaten.

Disse ændringer indebærer ikke nogen emnemæssig udvidelse af traktaternes anvendelsesområde, og det er Justitsministeriets opfattelse, at der ikke med de nævnte ændringer sker overladelse af nye beføjelser efter grundlovens § 20 til Unionen. I den forbindelse bemærkes det særligt, at en beføjelse til f.eks. at udstede regler med direkte virkning i

forhold til borgere mv. i medlemsstaterne også anses for overladt til EU i tilfælde, hvor der kræves enstemmighed i Rådet for at vedtage de pågældende regler. En efterfølgende traktatændring, der indebærer overgang fra krav om enstemmighed til kvalificeret flertal (hvilket der med Lissabon-Traktaten bliver tale om på en række områder), betyder derfor ikke, at der hermed sker en (ny) overladelser af beføjelser til Unionen.

4. Redegørelsen indeholder også en gennemgang af en række af de ændringer af EU's politikområder, som sker med Lissabon-Traktaten.

Det drejer sig bl.a. om ændringer inden for områderne social sikring, intellektuelle rettigheder, energipolitik, civilbeskyttelse og internationale aftaler.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at der på de nævnte politikområder ikke overlades nye beføjelser til Unionen. Det skyldes, at der i forhold til de pågældende områder alene etableres et udtrykkeligt (det vil sige specifikt) hjemmelsgrundlag for Unionen til at regulere et område, som Unionen allerede i medfør af det nuværende traktatgrundlag kan regulere.

Lissabon-traktaten indebærer også, at der – som noget nyt – fastsættes bestemmelser om bl.a. sport, rumpolitik, turisme og administrativt samarbejde, ligesom der i traktaten indsættes en såkaldt solidaritetsbestemmelse (i forbindelse med naturkatastrofer mv.).

Heller ikke inden for disse områder er det Justitsministeriets opfattelse, at de ændringer, som sker med Lissabon-Traktaten, forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20. Det skyldes, at det på disse områder ikke kan antages, at unionen får overladt beføjelser til at fastsætte bestemmelser med direkte virkning i forhold til borgere mv. i medlemsstaterne.

På enkelte punkter vil de ændringer, der foretages med Lissabon-Traktaten, som følge af protokollen om Danmarks stilling ikke være bindende for Danmark. Det drejer sig om visse af ændringerne inden for områderne unionsborgernes ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område (tilpasning af bestemmelser om pas mv.), beskyttelse af personoplysninger samt administrative foranstaltninger om kapitalbevægelser og betalinger, herunder indefrysning af midler.

5. Protokollen om Danmarks stilling vil også betyde, at Danmark efter Lissabon-Traktatens ikrafttræden ikke længere kan deltage i vedtagelsen af retsakter mv. inden for det politimæssige og strafferetlige samarbejde, som i dag foregår på mellemstatsligt grundlag (inden for den såkaldte 3. søjle).

Bestemmelserne om retligt samarbejde i straffesager og politisamarbejde indsættes med Lissabon-Traktaten i et samlet afsnit om et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed (i EUF-Traktatens tredje del, afsnit IV), der også omfatter bestemmelserne om grænsekontrol, visum, asyl og indvandring samt civilretligt samarbejde.

Da Unionen efter det pågældende afsnit vil have overstatslige beføjelser til bl.a. at vedtage foranstaltninger med direkte virkning i forhold til borgere mv. i medlemsstaterne, vil det være nødvendigt at iagttage proceduren i grundlovens § 20, hvis Danmark skal deltage i dette samarbejde.

Det er imidlertid fastsat i protokollen om Danmarks stilling, at Danmark ikke deltager i eller bindes af retsakter mv. inden for området for frihed, sikkerhed og retfærdighed. Det er derfor Justitsministeriets opfattelse, at dansk tilslutning til Lissabon-Traktatens bestemmelser på dette område ikke forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

Danmark kan (efter protokollen om Danmarks stilling) til enhver tid i overensstemmelse med sine forfatningsmæssige bestemmelser meddele de andre medlemsstater, at det nuværende retlige forbehold opgives eller erstattes af den såkaldte "opt in" ordning.

En dansk beslutning om at anvende den omtalte "opt in" ordning vil indebære, at Danmark i forhold til hver enkelt retsakt får mulighed for selv at afgøre, om man vil være bundet af retsakten. Anvendelsen af "opt in" ordningen vil betyde, at Danmark kan deltage i foranstaltninger, der kan gøre det nødvendigt at iagttage proceduren efter grundlovens § 20. Det er Justitsministeriets opfattelse, at det vil være muligt at gennemføre denne § 20-procedure på det tidspunkt, hvor Danmark måtte beslutte generelt at tilslutte sig ordningen (og altså ikke efterfølgende ved tilslutningen til hver af de enkelte retsakter).

6. For så vidt angår EU's samarbejde om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik følger det af Lissabon-Traktaten, at dette samarbejde fortsat vil skulle foregå inden for rammer, der som udgangspunkt vil svare til de rammer, der gælder for det nuværende mellemstatslige 2. søjle-samarbejde. Samarbejdet om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik vil således også efter Lissabon-Traktaten have en grundlæggende mellemstatslig karakter.

Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik's særlige karakter kommer bl.a. til udtryk ved, at der – ligesom inden for det hidtidige 2. søjle-samarbejde – ikke vil være hjemmel til at udstede forordninger og direktiver, men alene være adgang til at træffe afgørelser og indgå aftaler med tredjelande mv.

De pågældende typer af retsakter, der således kan anvendes inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, kan ikke antages at give EU adgang til at regulere med direkte virkning i forhold til borgere mv. i medlemsstaterne.

Det er bl.a. på denne baggrund Justitsministeriets opfattelse, at dansk tilslutning til Lissabon-Traktatens bestemmelser om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik ikke forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

7. Redegørelsen indeholder endvidere en gennemgang af visse tværgående bestemmelser i Lissabon-Traktaten.

Det drejer sig bl.a. om princippet om EU-rettens forrang, om Unionens tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, om Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder samt om den generelle, subsidiære hjemmelsbestemmelse i artikel 308.

Med hensyn til princippet om EU-rettens forrang knyttes der til Lissabon-Traktaten en erklæring, som fastslår dette princip. Med den pågældende erklæring sker der ikke ændringer i forrangsprincippet, der blev fastslået af EF-domstolen tilbage i 1964. Efter Ju-

stitsministeriets opfattelse rejser erklæringen om forrangsprincippet på den baggrund ikke spørgsmål i forhold til grundloven.

Lissabon-Traktaten indebærer – som noget nyt i forhold til det nuværende traktatgrundlag – at Den Europæiske Union kan tiltræde Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og tilknyttede protokoller. Rådet træffer afgørelse herom med enstemmighed. Rådsafgørelsen skal godkendes af de enkelte medlemsstater i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser. Det vil sige, at en beslutning i Rådet om, at Unionen skal tiltræde Den Europæiske Menneskerettighedskonvention mv., først vil træde i kraft, når hver enkelt medlemsstat i overensstemmelse med sine forfatningsmæssige bestemmelser har godkendt den.

Efter Justitsministeriets opfattelse vil det derfor ikke være nødvendigt at anvende grundlovens § 20 for, at Danmark kan tilslutte sig den pågældende ordning i Lissabon-Traktaten. Det vil heller ikke være nødvendigt at anvende proceduren i grundlovens § 20, når Danmark på et senere tidspunkt godkender Unionens afgørelse om at tiltræde Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

I relation til Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder, der blev vedtaget som en politisk erklæring på Det Europæiske Råds møde i Nice i december 2000, indebærer Lissabon-Traktaten, at chartret bliver genproklameret, og at det kommer til at fremgå af traktatteksten, at chartret har den samme juridiske værdi som traktaterne. Dette indebærer imidlertid ikke, at der overlades nye beføjelser til Unionen, og heller ikke på dette punkt kræver Danmarks tilslutning til Lissabon-Traktaten derfor anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

8. Endelig kan det nævnes, at der med Lissabon-Traktaten sker visse ændringer i den generelle, subsidiære hjemmelsbestemmelse i EF-Traktatens artikel 308.

Den nyaffattede bestemmelse i artikel 308 vil ligesom den gældende bestemmelse i EF-Traktatens artikel 308 kunne anvendes til med enstemmighed at vedtage passende bestemmelser, såfremt det forekommer påkrævet inden for rammerne af Unionens politikker for at nå et af Unionens mål.

De mål for unionens samarbejde, som vil kunne forfølges efter henholdsvis den nugældende artikel 308 og den nye artikel 308, er i meget vidt omfang sammenfaldende. Der er dog visse forskelle mellem formålsangivelserne. Disse forskelle kan imidlertid efter Justitsministeriets opfattelse ikke antages at indebære, at der med Lissabon-Traktaten sker en udvidelse af Unionens beføjelser efter EUF-Traktatens artikel 308 i forhold til de beføjelser, der i dag falder inden for EF-Traktatens artikel 308.

Det er således Justitsministeriets opfattelse, at dansk tilslutning til EUF-Traktatens artikel 308 ikke forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.

9. Det tilføjes, at Justitsministeriet i sin redegørelse om en forfatning for Europa (2004-redegørelsen) fandt, at der var i alt 9 områder, hvor dansk tilslutning til forfatningstraktaten forudsatte anvendelse af proceduren i grundlovens § 20. I overensstemmelse med det, der er anført ovenfor, er det Justitsministeriets opfattelse, at ændringerne i Lissabon-Traktaten i forhold til forfatningstraktaten medfører, at der ikke på nogen af disse 9

områder overlades beføjelser til Unionen, som forudsætter anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.”

I redegørelsens afsnit 2.3.2.2. om ændringer af allerede gældende traktater anføres:

”2.3.2.2 Særligt om ændringer af allerede gældende traktater, der er gennemført efter grundlovens § 20

Et særligt spørgsmål er, under hvilke omstændigheder en ændring af en traktat, som oprindeligt er gennemført efter proceduren i grundlovens § 20, forudsætter en ny § 20-procedure. Om dette spørgsmål bemærkes følgende:

Det følger af ordlyden af § 20 og af forfatningsretlig litteratur og praksis, at det afgørende i første række er, om den pågældende traktat (ændringstraktat) indebærer en yderligere overladelse af beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder, til den mellemfolkelige myndighed.

Overlades det til en mellemfolkelig myndighed at regulere nye emneområder ved retsakter, som i forfatningsretlig forstand har direkte virkning her i landet for f.eks. privatpersoner og virksomheder, vil det således være nødvendigt at gennemføre en ny § 20-procedure. Henrik Zahle anfører i den forbindelse bl.a. følgende, a.st. side 273:

”Indledningsvis kan pointeres, at visse ændringer klart må sidestilles med tilslutningen til en ”ny” organisation. Såfremt ændringen indebærer, at den supranationale organisation skal beskæftige sig med emner uden for den oprindelige traktats område, må grl § 20 følges.”

Det kan ligeledes være nødvendigt at følge proceduren i grundlovens § 20 i tilfælde, hvor det enmæssige område ikke udvides, men karakteren af beføjelserne ændres. Det gælder f.eks., hvis den mellemfolkelige myndighed tillægges lovgivningskompetence på et område, hvor myndigheden efter den gældende traktat kun har kompetence til at træffe konkrete afgørelser.

Der kan være tale om, at der ved traktatændringen alene indsættes en udtrykkelig hjemmelsbestemmelse for at præcisere en kompetence, som den mellemfolkelige myndighed allerede har på andet retsgrundlag. I sådanne tilfælde sker der ikke en udvidelse af den mellemfolkelige myndigheds beføjelser, som i stedet må anses for overladt allerede ved den tidligere tilslutning til traktaten. Indsættelse af en udtrykkelig hjemmelsbestemmelse i en sådan situation vil derfor ikke gøre en ny anvendelse af proceduren i grundlovens § 20 påkrævet, jf. nærmere bl.a. 1992-redegørelsen, side 16 ff., 2001-redegørelsen, side 9, 2004-redegørelsen, side 10, og Henrik Zahle, a.st., side 274. Sidstnævnte sted anføres, at ændringstraktaten ”må bedømmes i forhold til den i praksis godkendte fortolkning [af den hidtidige traktat], som gælder på ændringstidspunktet”.

Med hensyn til ændringer i sammensætning, procedurer og arbejdsgange mv. i den mellemfolkelige myndighed bemærkes, at der uden anvendelse af proceduren i grundlovens § 20 er gennemført en række ændringer i retsgrundlaget for EF og EU siden Danmarks tiltrædelse i 1972. Det gælder f.eks. Budgettraktat II fra 1975, der overførte væ-

sentlige budgetbeføjelser fra Rådet til Europa-Parlamentet, akten om indførelse af direkte valg til Europa-Parlamentet fra 1976, Europæisk Fælles Akt fra 1986 om bl.a. øget medbestemmelsesret for Europa-Parlamentet og ændring af Rådets afstemningsregler samt forskellige tilpasninger af traktaterne som led i optagelsen af nye medlemsstater. Der kan endvidere henvises til Nice-traktaten fra 2001, der bl.a. indebærer overgang fra krav om enstemmighed til krav om kvalificeret flertal i forhold til en række konkrete hjemmelsbestemmelser, ændring af de enkelte medlemsstaters stemmewægt i Rådet samt ændring af reglerne om Europa-Kommissionens sammensætning.

Fælles for disse ændringer er, at der ikke var tale om overladelse af (nye) beføjelser til EF/EU, men alene om ændring af reglerne om, hvordan EF/EU nærmere skulle udøve beføjelser, som allerede var overladt. Bl.a. tilpasninger af traktatgrundlaget i forbindelse med optagelse af nye medlemsstater antages derfor ikke at nødvendiggøre en procedure efter grundlovens § 20.

Et særligt spørgsmål er, om ændringer i den mellemfolkelige myndigheds interne organisation mv. kan indebære, at de forudsætninger, som en tidligere § 20-lov er gennemført under, brister – med den virkning, at § 20-lovens overladelse af beføjelser forfatningsretligt må anses for bortfaldet.

Betydningen heraf vil i givet fald være, at der må gennemføres en ny § 20-procedure, selv om der ikke er tale om overladelse af yderligere beføjelser til den mellemfolkelige myndighed. Der vil altså være tale om en § 20-procedure, der ikke umiddelbart følger af grundloven (da der ikke overlades nye beføjelser), men af en fortolkning af den tidligere § 20-lov, herunder dens forudsætninger.

Spørgsmålet har nærmere været rejst i forbindelse med Nice-traktatens bestemmelser om Europa-Kommissionens sammensætning. Der henvises til Justitsministeriets notat af 1. december 2000 om forholdet mellem grundlovens § 20 og en mulig ændring af reglerne om Europa-Kommissionens sammensætning (optaget som bilag 2 til 2001-redegørelsen) og til pkt. 4.2.2 nedenfor.

Spørgsmålet om anvendelse af § 20 i forbindelse med ændringer i allerede tiltrådte § 20-overenskomster er i øvrigt udførligt omtalt af Henrik Zahle, a.st., side 273 ff. I den forbindelse anføres bl.a. følgende side 276:

”Af bemærkningerne vedrørende vetoret og intern omfordeling synes at kunne sluttes, at en hvilken som helst ændring af kompetenceforholdene inden for bestående supranationale institutioner kan ske uden anvendelse af grl § 20. Hvis dette suppleres af den opfattelse, at også en hvilken som helst ændring af den personelle sammensætning og processuelle arbejdsgang i de enkelte institutioner kan ændres uden brud af grl § 20, forekommer synspunktet imidlertid at blive trukket for langt. En supranational organisation kan underkastes en sådan forandring med hensyn til afstemningsregler og kompetenceplacering, at en fornyet behandling efter grl § 20 er nødvendig. Den nærmere afgrænsning af denne nødvendighed må bero på den hidtidige traktat og tiltrædelseslov og disses forudsætninger...”

I redegørelsens afsnit 4.2. om ændringer af institutionernes organisation mv. hedder det:

”4.2. Ændringer af institutionernes organisation, sammensætning og afstemningsregler mv.

4.2.1. Generelt

a) Lissabon-Traktaten

Der gennemføres med Lissabon-Traktaten ændringer af institutionernes organisation og sammensætning samt af afstemningsreglerne. Nogle af disse ændringer omtales i det følgende, idet reglerne om Kommissionens sammensætning behandles særskilt nedenfor under pkt. 4.2.2.

Med Lissabon-Traktaten indsættes en ny bestemmelse i artikel 9 B i EU-Traktaten, hvorved bl.a. hvervet som Det Europæiske Råds formand etableres. Af bestemmelsen fremgår det, at Det Europæiske Råd vælger sin formand for en periode på 2 ½ år med mulighed for genvalg én gang, jf. artikel 9 B, stk. 5.

Det Europæiske Råds formands opgaver er fastlagt i artikel 9 B, stk. 6, og det følger bl.a. heraf, at formanden leder Det Europæiske Råds arbejde, at formanden sikrer forbedringen og kontinuiteten af Det Europæiske Råds arbejde i samarbejde med bl.a. formanden for Kommissionen, og at formanden bestræber sig på at fremme sammenhold og konsensus i Det Europæiske Råd.

Af bestemmelsen i artikel 9 B, stk. 6, følger endvidere, at Det Europæiske Råds formand ikke må bestride et nationalt embede. Det følger herudover af artikel 201 a, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUF-Traktaten), at Det Europæiske Råds formand – ligesom Kommissionens formand – ikke deltager i afstemninger i Det Europæiske Råd.

Med Lissabon-Traktaten indsættes endvidere en ny bestemmelse i artikel 9 E i EU-Traktaten. Bestemmelsen indebærer, at Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggende og sikkerhedspolitik får en styrket rolle, idet den højtstående repræsentant både skal være formand for Rådet for Udenrigsanliggender og samtidig være én af Kommissionens næstformænd. Efter bestemmelsen i artikel 9 E udnævnes den højtstående repræsentant af Det Europæiske Råd med samtykke fra Kommissionens formand.

Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik varetager efter artikel 9 E Unionens fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og bidrager med sine forslag til udformningen af denne politik og gennemfører den som Rådets bemyndigede. Det samme gælder for den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik.

Med hensyn til afstemningsreglerne indebærer Lissabon-Traktaten, at der for en række konkrete hjemmelsbestemmelser ikke længere vil gælde et krav om enstemmighed, men derimod et krav om kvalificeret flertal blandt medlemsstaterne i Rådet. Udenrigsministeriets redegørelse til Folketinget om Lissabon-Traktaten indeholder en nærmere oversigt over de pågældende bestemmelser.

Der sker endvidere med Lissabon-Traktaten – ved indsættelse af en ny bestemmelse i artikel 9 C i EU-Traktaten samt ændring af den gældende bestemmelse i EF-Traktaten (fremover EUF-Traktatens) artikel 205 – en ændring af definitionen af et kvalificeret flertal.

I tilfælde, hvor Rådet træffer afgørelse på forslag af Kommissionen eller Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik, defineres et kvalificeret flertal som mindst 55 % af Rådets medlemmer, der omfatter mindst 15 af disse og repræsenterer medlemsstater med tilsammen mindst 65 % af Unionens befolkning, jf. EU-Traktatens artikel 9 C, stk. 4. Et blokerende mindretal skal endvidere efter bestemmelsen i artikel 9 C, stk. 4, omfatte mindst 4 rådsmedlemmer, således at et kvalificeret flertal anses for opnået, hvis der ikke foreligger et sådant mindretal på mindst 4 rådsmedlemmer.

Hvis Rådet træffer afgørelse på forslag fra andre end Kommissionen eller Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik, defineres kvalificeret flertal som mindst 72 % af Rådets medlemmer, der repræsenterer medlemsstater med mindst 65 % af Unionens befolkning, jf. EUF-Traktatens artikel 205, stk. 2.

Af bestemmelsen i EU-Traktatens artikel 9 C, stk. 5, fremgår det, at overgangsbestemmelser for definitionen af et kvalificeret flertal er fastsat i protokollen om overgangsbestemmelser.

I henhold til artikel 3 i protokollen om overgangsbestemmelser er det i den forbindelse fastsat, at den ovenfor anførte nye definition af et kvalificeret flertal finder anvendelse fra den 1. november 2014. Opgørelsesmetoden for kvalificeret flertal indtil dette tidspunkt fremgår af protokollens artikel 3, stk. 3 og 4, hvori det bl.a. er bestemt, at et kvalificeret flertal i tilfælde, hvor der træffes afgørelse på forslag af Kommissionen, defineres som mindst 255 stemmer ud af i alt 345 og repræsenterende mindst 62 % af Unionens samlede befolkning. Endvidere fremgår det af protokollens artikel 3, at den nævnte opgørelsesmetode gældende i tiden indtil 31. oktober 2014 også skal gælde inden for perioden fra den 1. november 2014 til den 31. marts 2017, hvis en medlemsstat anmoder om det i en konkret sag.

De omtalte regler i EU-Traktatens artikel 9 C, stk. 4, og EUF-Traktatens artikel 205, stk. 2, finder også anvendelse på Det Europæiske Råd, når det træffer afgørelse med kvalificeret flertal, jf. artikel 201 a, stk. 1, i EUF-Traktaten, som indsat ved Lissabon-Traktaten.

Lissabon-Traktaten indebærer også ændringer af Unionens lovgivningsprocedurer. Ændringerne betyder navnlig, at den almindelige lovgivningsprocedure finder anvendelse i væsentligt videre omfang end den tilsvarende procedure i dag, jf. herved EUF-Traktatens artikel 251 om den almindelige lovgivningsprocedure. Forordninger og direktiver vil således på flere områder end i dag skulle vedtages af såvel Europa-Parlamentet som Rådet. Som eksempel herpå kan nævnes den fælles landbrugs- og fiskeripolitik efter EUF-Traktatens artikel 37, stk. 2, hvor Europa-Parlamentet i dag alene inddrages i beslutningsproceduren ved en høring, men hvor den almindelige lovgivningsprocedure fremover vil skulle anvendes.

Om bestemmelser i Lissabon-Traktaten, der skaber mulighed for, at Det Europæiske Råd eller Rådet kan beslutte, at afgørelser vedtages med kvalificeret flertal i stedet for enstemmighed, eller at den almindelige lovgivningsprocedure i EUF-Traktatens artikel 251 som ændret ved Lissabon-Traktaten skal anvendes i stedet for en særlig lovgivningsprocedure, henvises til pkt. 4.4.6.

b) Forholdet til grundloven

De ændringer, der er beskrevet ovenfor under pkt. a, indebærer ikke nogen emnemæssig udvidelse af traktaternes anvendelsesområde.

Der er således f.eks. ikke tale om, at EU med det anførte fremover kan regulere nye emneområder ved retsakter med direkte virkning i forhold til borgere mv. i medlemsstaterne. Der er heller ikke tale om tildeling af nye overstatslige instrumenter til regulering inden for de eksisterende emneområder.

I den forbindelse bemærkes det særligt, at en beføjelse til f.eks. at udstede regler med direkte virkning i forhold til borgere mv. i medlemsstaterne også anses for overladt til EU i tilfælde, hvor der kræves enstemmighed i Rådet for at vedtage de pågældende regler. En efterfølgende traktatændring, der indebærer overgang fra krav om enstemmighed til kvalificeret flertal, betyder derfor ikke, at der hermed sker en ny overladelse af beføjelser til Unionen, jf. pkt. 2.3.2.1 og den under pkt. 2.3.2.2 omtalte praksis.

På den baggrund indebærer de ændringer, der er omtalt ovenfor under pkt. a, ikke overladelse af nye beføjelser efter grundlovens § 20 til Unionen, og ændringerne nødvendiggør efter Justitsministeriets opfattelse heller ikke af andre grunde anvendelse af proceduren i grundlovens § 20.”

I Udenrigsministeriets redegørelse til Folketinget om Lissabon-traktaten er som bilag 2 optaget en liste på ca. 40 retsområder, hvor Europa-Parlamentet som noget nyt bliver medlovgiver efter den almindelige lovgivningsprocedure, jf. Traktat om Den Europæiske Union (TEU) art. 14 og 16 samt Traktat om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) art. 294. Områderne omfatter bl.a. landbrug og fiskeri, fjernelse af fordrejninger af konkurrencevilkårene, grænseoverskridende sundhedstrusler, strukturfonde, energi og turisme.

Som bilag 3 er optaget dels en liste på ca. 20 områder, hvor der på det eksisterende retsgrundlag sker overgang til vedtagelse med kvalificeret flertal i Rådet, dels en liste på ca. 35 områder, hvor der indføres nye retsgrundlag, hvor Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal, jf. TEU art. 16, stk. 3-5, og TEUF art. 238. Områderne på det eksisterende retsgrundlag omfatter bl.a. social sikring og handelspolitik, mens de nye retsgrundlag omfatter bl.a. grænseoverskridende sundhedstrusler, energi, turisme og rammer for EU's humanitære bistand.

Højesterets begrundelse og resultat

I medfør af lov nr. 321 af 30. april 2008 om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber og Den Europæiske Union er Lissabon-traktaten af 13. december 2007 med virkning fra den 1. december 2009 gennemført i Danmark med de undtagelser, der følger af lovens § 4, nr. 14, litra a (det retlige forbehold) og litra b (euro-forbeholdet).

Appellanternes realitetspåstand under hovedsagen er, at statsministeren og udenrigsministeren skal anerkende, at ændringsloven om Danmarks tiltrædelse af Lissabon-traktaten er vedtaget i strid med grundlovens § 20, idet den foreskrevne procedure efter denne bestemmelse ikke har været fulgt.

Grundlovens § 20 lyder:

”Beføjelser, som efter denne grundlov tilkommer rigets myndigheder, kan ved lov i nærmere bestemt omfang overlades til mellemfolkelige myndigheder, der er oprettet ved gensidig overenskomst med andre stater til fremme af mellemfolkelig retsorden og samarbejde.

Stk. 2. Til vedtagelse af lovforslag herom kræves et flertal på fem sjettedele af folketingets medlemmer. Opnås et sådant flertal ikke, men dog det til vedtagelse af almindelige lovforslag nødvendige flertal, og opretholder regeringen forslaget, forelægges det folketingsvælgerne til godkendelse eller forkastelse efter de for folkeafstemninger i § 42 fastsatte regler.”

Statsministeren og udenrigsministeren har principalt påstået sagen afvist med henvisning til, at appellanterne ikke har fornøden retlig interesse i at få deres påstand pådømt i realiteten.

Landsretten har udskilt dette spørgsmål til særskilt behandling og bestemt, at sagen skal afvises, hvilket appellanterne har indbragt for Højesteret.

For Højesteret drejer sagen sig således alene om, hvorvidt landsrettens dom skal ophæves, og sagen sendes tilbage til landsretten med henblik på landsrettens stillingtagen til påstanden om grundlovsbrud.

Appellanterne har ikke bestridt, at de ikke opfylder de almindelige krav til søgsmålskompetence, hvorefter de skal have en retlig interesse i sagens afgørelse, som udspringer af, at der foreligger en retstvist, der konkret og aktuelt berører dem individuelt. Parterne er imidlertid uenige om, hvorvidt der alligevel – ligesom det skete i Højesterets dom af 12. august 1996 om søgsmålskompetence vedrørende Maastricht-traktaten (Ugeskrift for Retsvæsen 1996 s. 1300) – skal gives appellanterne adgang til at få deres påstand realitetsprøvet.

Maastricht-sagen angik Danmarks tiltrædelse af Maastricht-traktaten, som skete i overensstemmelse med proceduren i grundlovens § 20, og der var enighed om, at tiltrædelsen indebar

overførsel af lovgivningskompetence. Realitetsspørgsmålet under sagen var, om de overladte beføjelser gik ud over rammerne for anvendelsen af grundlovens § 20, således at proceduren i § 88 for ændring af grundloven skulle have været fulgt.

Den foreliggende sag angår Danmarks tiltrædelse af Lissabon-traktaten, som er sket i overensstemmelse med den almindelige procedure for lovgivning og for samtykke til indgåelse af traktater efter grundlovens § 19. Realitetsspørgsmålet er, om proceduren i grundlovens § 20 skulle have været fulgt.

I Maastricht-sagen fastslog Højesteret, at tiltrædelsen indebar overførsel af lovgivningskompetence inden for en række almene og væsentlige livsområder og derfor i sig selv var ”af indgribende betydning for den danske befolkning i almindelighed”. På grund af tiltrædelseslovens generelle og indgribende betydning havde sagsøgerne – ligesom andre borgere – en væsentlig interesse i at få realitetsspørgsmålet afgjort.

Maastricht-sagen angik, hvad parterne har kaldt § 20’s øvre grænse: Kunne ændringerne ved Maastricht-traktaten i forholdet mellem Danmark og EU rummes af, hvad § 20 tillader? Den foreliggende sag om Lissabon-traktaten angår § 20’s nedre grænse: Indebærer Lissabon-traktaten sådanne ændringer i forholdet mellem Danmark og EU, at proceduren i § 20 skulle have været fulgt?

Det følger af Højesterets dom i Maastricht-sagen, at ikke enhver uoverensstemmelse om ændring i forholdet mellem Danmark og EU kan begrunde, at alle borgere uden videre har ret til at få prøvet grundlovsmæssigheden af ændringen. Men de kan have det, hvis der foreligger en uoverensstemmelse angående forhold, der må anses for at være af indgribende betydning for den danske befolkning i almindelighed.

Til støtte for, at den procedure, som er foreskrevet i grundlovens § 20, skulle have været iagttaget, har appellanterne bl.a. anført, at Lissabon-traktaten indebærer væsentlige ændringer vedrørende de kompetence- og afstemningsregler, der gælder for EU’s institutioner. De har herved navnlig anført, at lovgivningskompetencen på en lang række områder er blevet delt mellem Rådet og Europa-Parlamentet, og at Rådet i væsentligt videre omfang end hidtil træffer afgørelse med kvalificeret majoritet i stedet for ved enstemmighed. Efter appellanternes

opfattelse er disse ændringer i EU-institutionernes kompetence- og afstemningsregler i sig selv – dvs. uafhængigt af, om der er overladt nye beføjelser til EU – så væsentlige, at reglerne i grundlovens § 20 skulle have været fulgt.

Parterne er således uenige om betydningen i forhold til grundlovens § 20 af de ændringer i EU-institutionernes kompetence- og afstemningsregler, der følger af Lissabon-traktaten. Denne uenighed angår lovgivningskompetencen inden for en række almene og væsentlige livsområder og dermed forhold, som er af indgribende betydning for den danske befolkning i almindelighed. På grund af tvistens generelle og indgribende betydning har appellanterne en væsentlig interesse i at få deres påstand prøvet. At betinge adgangen til domstolsprøvelse af, at der efter de nye traktatbestemmelser er udstedt retsakter, som konkret og aktuelt berører appellanternes forhold, ville ikke sikre et bedre grundlag for prøvelsen af tvisten.

Højesteret finder derfor, at appellanterne har fornøden retlig interesse i at få deres påstand prøvet. I relation til spørgsmålet om søgsmålskompetence er det herefter uforholdsmæssigt at tage stilling til betydningen af de øvrige forhold, som appellanterne har påberåbt sig til støtte for, at procedurereglerne i grundlovens § 20 skulle have været iagttaget.

Sagsomkostningerne for landsretten, hvor der er meddelt fri proces, er fastsat alene til dækning af udgiften til advokat i forbindelse med behandlingen af den udskilte afvisningspåstand. Sagsomkostninger for Højesteret, hvor der er givet afslag på ansøgning om fri proces, er fastsat med 100.000 kr. til dækning af advokatudgift og 1.500 kr. til dækning af retsafgift.

Thi kendes for ret:

Landsrettens dom ophæves, således at sagen hjemvises til realitetsbehandling ved landsretten.

I sagsomkostninger for landsretten skal statsministeren og udenrigsministeren solidarisk betale 62.500 kr. til statskassen.

I sagsomkostninger for Højesteret skal statsministeren og udenrigsministeren solidarisk betale 101.500 kr. til appellanterne.

De idømte sagsomkostningsbeløb skal betales inden 14 dage efter denne højesteretsdoms afgørelse og forrentes efter rentelovens § 8 a.