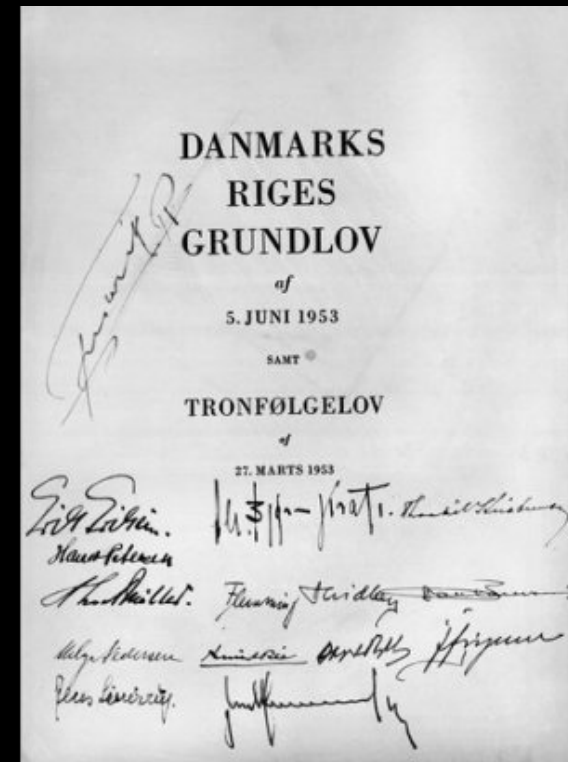


Lissabon-sagen og grundlovens § 20

Dansk Forening for Europaret den 10. april 2013

RETSSAGENS FORLØB I HOVEDTRÆK

*v/ Partner Peter Biering/Kammeradvokaten og
Advokat Susanne Lehrer/Kammeradvokaten*



Retssagens forløb i hovedtræk

- › Sagen var anlagt den **2. juni 2008**
 - Før Lissabon-traktaten var trådt i kraft (1. december 2009)
 - Efter ændringen af tiltrædelsesloven (30. april 2008)
- › Anlagt af 30 borgere (støttet af folkeafstemningskomitéen 2010), der var utilfredse med, at regeringen og Folketinget ikke havde brugt proceduren i § 20, da man gennemførte Lissabon-traktaten



Retssagens forløb i hovedtræk

- › Østre Landsret afviste ved dom af **29. oktober 2009** at behandle sagen, fordi sagsøgerne ikke havde ”retlig interesse”.
- › Højesteret besluttede imidlertid ved dom af **4. januar 2011**, at sagen skulle prøves, fordi
 - parterne var uenige om *”betydningen i forhold til grundlovens § 20 af de ændringer i EU-institutionernes kompetence- og afstemningsregler, der følger af Lissabon-traktaten”*, og
 - denne uenighed angik *”lovgivningskompetencen inden for en række almene og væsentlige livsområder og dermed forhold, som er af indgribende betydning for den danske befolkning i almindelighed”*.
- › Højesteret ønskede sagen for at kunne sige noget om grænsen mellem § 20 og § 19.

Retssagens forløb i hovedtræk

- › Højesteret fokuserede på de institutionelle ændringer, men begrænsede ikke sagen til at angå disse spørgsmål.
- › Der var derfor både under landsretssagen og højesteretssagen diskussion om, hvilke konkrete emner - udover de institutionelle – retssagen handlede om.
- › Parternes tilskæring af sagen var forskellig → omfattende materialesamling og ekstrakt (i alt for to instanser: 798 bind, 258.654 sider)

Retssagens forløb i hovedtræk

- › Under landsretssagen blev parterne dog mere eller mindre enig om ”13 punkter”, som også blev omdrejningspunktet for landsrettens dom:
 1. Sammenlægning af EU og EF til én union med retssubjektivitet (TEU art. 47 og Erklæring nr. 24)
 2. Kompetencekategorierne (TEU art. 4-5, TEUF artikel 2-6, Erklæring nr. 18 og protokol nr. 25)
 3. EU' s tiltrædelse af EMRK (TEU art. 6, stk. 2, TEUF art. 218, stk. 8, Erklæring nr. 2 og Protokol nr. 8)
 4. Charteret (TEU art. 6, stk. 1, Charterets art. 51-53 og Erklæring nr. 1)
 5. Den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF art. 294)
 6. Kvalificeret flertal (TEU art. 16, stk. 3 og 4, og art. 238, stk. 2 og 3, Protokol nr. 9 og nr. 36, afsnit II, og Erklæring nr. 7)
 7. Europa-Parlamentet og Rådet (TEU art. 14 og 16, TEUF art. 223-234 og 237-243 og erklæring nr. 9)

Retssagens forløb i hovedtræk

8. Delegation af beføjelser til Kommissionen (TEUF art. 290 og Erklæring nr. 39)
9. Passerelle-bestemmelserne (TEU art. 31, stk. 3, og art. 48, stk. 7, samt TEUF art. 81, stk. 3, art. 153, stk. 2, art. 192, stk. 2, art. 312, stk. 2, og art. 333)
10. Indførelse af en permanent formand for Det Europæiske Råd og en højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik (TEU art. 15, stk. 5 og 6, art. 18 og art. 26-27 samt TEUF art. 235-236)
11. Forrangsprincippet (Erklæring nr. 17)
12. Flexibilitetsbestemmelsen (TEUF art. 352 samt Erklæring nr. 41 og 42)
13. Ændringer på følgende konkrete politikområder:
 - a. Unionsborgeres færdsels- og opholdsret (TEUF art. 21 og 77, stk. 3, og Protokol nr. 22, art. 2)
 - b. Diplomatisk beskyttelse (TEUF art. 23)
 - c. Personoplysninger (TEUF art. 16, TEU art. 39 og Protokol m. 22, art. 2a)
 - d. Social sikring (TEUF art. 21, stk. 3, og art. 48 samt Erklæring nr. 22 og 23)
 - e. Restriktive foranstaltninger (TEUF art. 75 og 215)
 - f. Energifpolitik (TEUF art. 194 og Erklæring nr. 35)
 - g. Tredjelande og humanitær bistand (TEUF, Femte del, afsnit III)
 - h. Internationale aftaler (TEUF art. 3, stk. 2, og art. 216-219 samt Erklæring nr. 36)
 - i. Solidaritetsbestemmelsen (TEUF art. 222 og Erklæring nr. 37 og 48)
 - j. EU-Domstolens kompetence i sager om immaterielle rettigheder (TEUF art. 262)
 - k. Den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik (FUSP) (TEUF art. 2, stk. 4, TEU, afsnit V, kapitel 2, og Erklæring nr. 13 og 14).

Retssagens forløb i hovedtræk

- › Østre Landsret frifandt ved dom af **15. juni 2012** statsministeren og udenrigsministeren.
- › Ved dom af **20. februar 2013** stadfæstede Højesteret med 11 dommere enstemmigt landsrettens dom.
- › Højesteret valgte imidlertid sin egen systematik



Højesterets dom

Højesteret opdelte sagen i fire hovedtemaer:

- 1) Ændring af EU's forvaltning af overladte beføjelser
- 2) Indirekte beføjelsesudvidelse
- 3) Direkte beføjelsesudvidelse
- 4) Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK)

Ændring af EU's forvaltning af overladte beføjelser

Udgangspunktet:

*”Der kan efter Højesterets opfattelse ... **ikke** af ordlyden af grundlovens § 20, af forarbejderne til bestemmelsen eller af bestemmelsens formål **udledes noget krav om**, at der efter Danmarks overladelse af beføjelser til en mellemfolkelig organisation **skal iværksættes en ny procedure** efter grundlovens § 20, når der sker **ændringer i den mellemfolkelige myndigheds organisering, arbejdsmåde, afstemningsregler og forvaltning i øvrigt.**”*

Ændring af EU's forvaltning af overladte beføjelser, *fortsat*

Modifikation nr. 1:

- › ”En ny procedure efter grundlovens § 20 skal dog iværksættes ved traktatændringer, der medfører så **fundamentale forandringer** i den mellemfolkelige myndigheds organisation mv., at myndigheden **reelt skifter identitet**.”

Modifikation nr. 2:

- › ”En ny § 20-procedure kan også være nødvendig, hvis der er tale om ændringer i forvaltningen af tidligere overladte beføjelser, som **strider mod**, hvad der måtte være bestemt herom i den **§ 20-lov**, som overladelsen er sket i henhold til.”

Ændring af EU's forvaltning af overladte beføjelser, *fortsat*

Om identitetsspørgsmålet ift. Lissabon-traktaten fastslår
Højesteret,

*”at ændringerne i EU's organisering, arbejdsmåde,
afstemningsregler og forvaltning ... **ikke er af så fundamental
karakter**, at der reelt er tale om, at EU har skiftet identitet.”*

- › EU er *”fortsat en organisation bestående af **selvstændige,
gensidigt forpligtede stater**, der fungerer på basis af **overladte
beføjelser** fra de enkelte lande.”*

Ændring af EU's forvaltning af overladte beføjelser, *fortsat*

Om forudsætningsspørgsmålet fastslår Højesteret:

*”Efter [tiltrædelseslovens] § 2 sker overladelse af beføjelser... til fællesskabets institutioner; bestemmelsen indeholder **intet** om, at overladelse sker til nærmere bestemte institutioner med en nærmere bestemt organisation, og henvisningen til § 4 angår udtrykkeligt omfanget af beføjelserne, **ikke** traktatreguleringen af fællesskabets institutionelle forhold”.*

Særligt om tiltrædelseslovens § 6:

*”ikke heri ... grundlag for at indlægge **en bestemt institutionel indretning** af fællesskabet som betingelse for lovens overladelse af beføjelser til fællesskabet.”*

Ændring af EU's forvaltning af overladte beføjelser, *fortsat*

› Højesteret

*”finder ..., at der ikke i det, som appellanterne har anført, er grundlag for at antage, at den skete suverænitetsoverladelse er baseret på **retlige forudsætninger** om den overladte beføjelses forvaltning, endsige for at antage, at loven er baseret på **betingelser** herom. Der ses i lovgrundlaget ... ikke holdepunkter for at fastslå, at der har været sådanne forudsætninger eller betingelser”.*

- › **Altså:** Ingen retligt relevante forudsætninger eller betingelser.
 - › Politiske hhv. retlige forudsætninger.

Indirekte beføjelsesudvidelse

- › Erklæring nr. 17 om EU-rettens forrang
- › EU-Domstolens ekspansive fortolkning af traktaten
- › Traktatfæstelsen af EU-Charteret
- › Anvendelsesområdet for fleksibilitetsbestemmelsen (TEUF artikel 352)



Indirekte beføjelsesudvidelse, fortsat

- › Højesteret: ”Danmarks gennemførelse af Lissabon-traktaten er ... sket ud fra **den forfatningsretlige vurdering**, at der **ikke sker** overladelse af beføjelser, som kræver anvendelse af § 20-proceduren, og danske myndigheder er **forpligtet** til at sikre dette overholdt.”
- › ”det som appellanterne har anført om forrang, fortolkning, charteret om grundlæggende rettigheder og fleksibilitetsbestemmelsen, [giver] **ikke** ... grundlag for at tilsidesætte regeringens og Folketingets nævnte forfatningsretlige vurdering.”
- › ”Skulle der i forbindelse med en retsakt eller retsafgørelse, der konkret og aktuelt berører danske borgere m.v., opstå tvivl ..., vil spørgsmålet kunne undergives den **domstolsprøvelse**, som er fastslået i **afsnit 9.6. i Maastricht-dommen**.”

Indirekte beføjelsesudvidelse, fortsat

- › **Altså:** De nævnte bestemmelser indebærer ikke generelt – dvs. abstrakt – indirekte overladelse af beføjelser, men danske domstole vil kunne efterprøve om konkrete retsakter eller domme er i overensstemmelse med den forfatningsretlige forudsætning om, at der ikke med Lissabon-traktaten er overladt nye beføjelser til EU, såfremt sagsøgerne har retlig interesse.



Direkte beføjelsesudvidelse

- › Dette vedrørte ændringerne på en række konkrete politikområder, navnlig *unionsborgeres færdsels- og opholdsret, personoplysninger, social sikring, restriktive foranstaltninger, energipolitik, internationale aftaler og den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.*
- › De 9 punkter fra forfatningstraktaten blev ændret.
- › Højesteret fastslår, at Lissabon-traktatens bestemmelser på disse politikområder enten er udtryk for en udtrykkelig beskrivelse af de beføjelser, som EU allerede havde før Lissabon-traktaten, eller er nye politikker, der ikke omfatter Danmark på grund af forbeholdene.

Direkte beføjelsesudvidelse, fortsat

- › Højesteret fastslår også hér, at det vil være muligt for danske domstole at efterprøve, om en konkret retsakt eller dom overskrider grænserne for de overladte beføjelser, såfremt sagsøgerne har retlig interesse.



EMRK

- › Indebærer den nye bestemmelse om EU's tiltrædelse af EMRK (TEU, artikel 6, stk. 2), at EU-Domstolen får nye beføjelser?
- › Højesteret fastslår det samme som vedrørende indirekte beføjelsesoverladelse.
- › Uklart, hvorfor Højesteret har behandlet dette som et selvstændigt punkt.



[illegible]

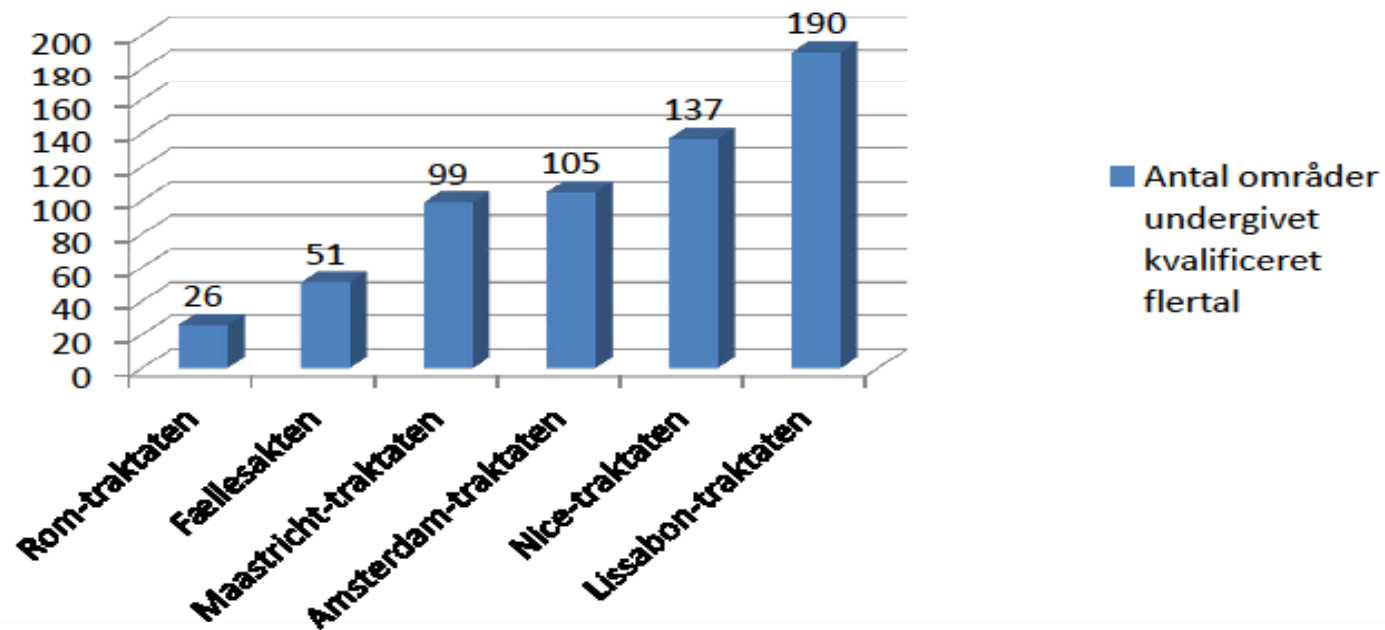
Realitetssagen: Højesterets dom set fra regeringens side

Højesteret godkender den linje, som skiftende regeringer og Folketing har fulgt i 40 år:

- › Overladelse af beføjelser drejer sig om materielle beføjelser – **ikke** om institutionernes sammensætning og beslutningsprocedurer.
- › **Altså:** Danmarks indflydelse i EU har ikke betydning for vurderingen efter § 20.

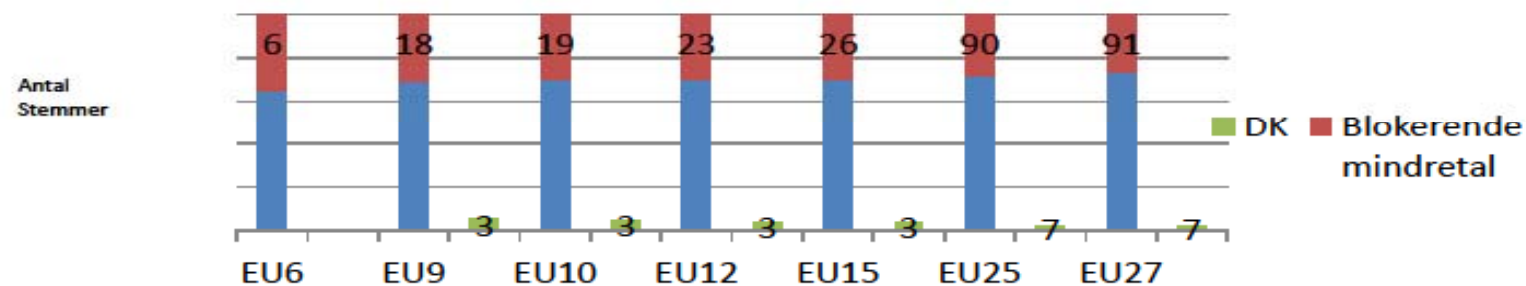
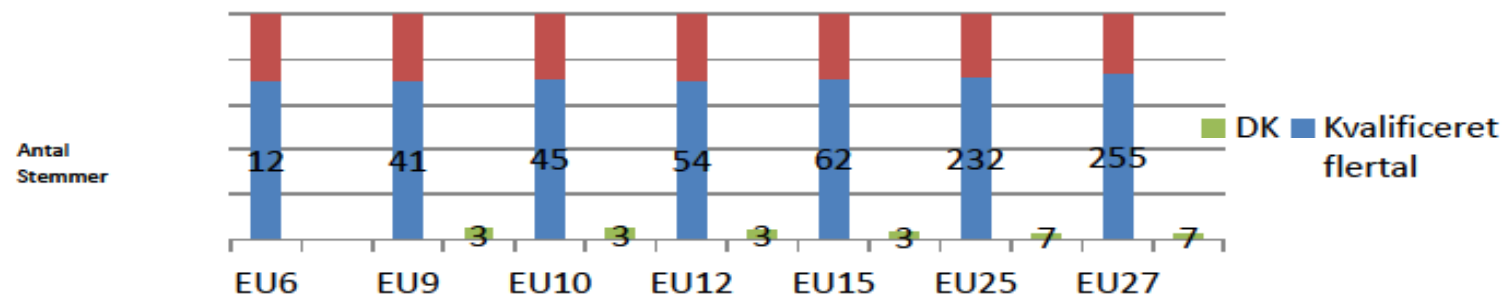
Realitetssagen: Højesterets dom set fra regeringens side

Udviklingen i kvalificeret flertal



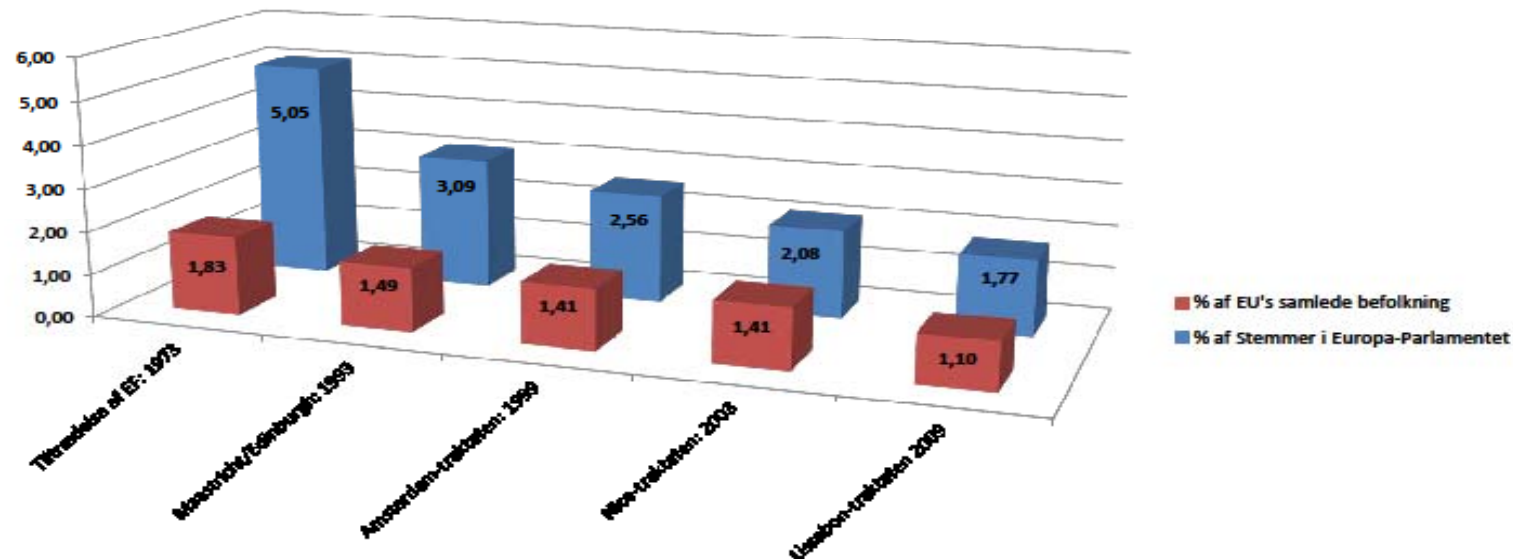
Realitetssagen: Højesterets dom set fra regeringens side

Kvalificeret flertal



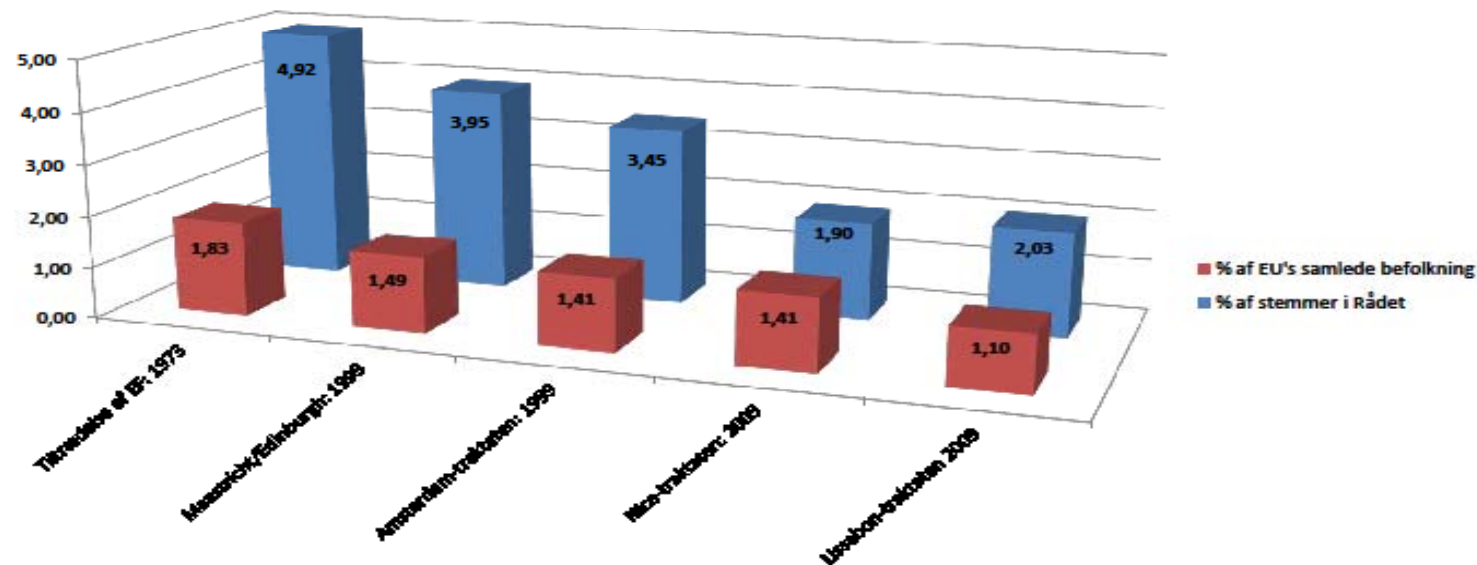
Realitetssagen: Højesterets dom set fra regeringens side

Danmarks % af stemmerne i Europa-Parlamentet



Realitetssagen: Højesterets dom set fra regeringens side

Danmarks % af stemmerne i Rådet



Realitetssagen: Højesterets dom set fra regeringens side

- › Retssædvane?
- › Regeringen gjorde gældende, at den 40-årige praksis havde fortættet sig til en **forfatningsretlig sædvane** vedrørende fortolkningen af § 20.
- › Højesteret tog ikke stilling hertil.



Realitetssagen: Højesterets dom set fra regeringens side

- › Alternative modeller?
- › Inspiration fra andre medlemsstaters forfatningsret, f.eks. Norge, Tyskland, Sverige, Holland eller Tjekkiet.
- › Indførelse af et **væsentlighedskriterium**, f.eks. en de minimis grænse.
- › Problemet: Hvem afgør, hvad der er væsentligt? Og hvordan skal domstolene efterprøve dette?

Realitetssagen: Højesterets dom set fra regeringens side

- › Højesterets ”identitetskriterium”
- › Svarer til regeringens synspunkt om ”*ny mellemfolkelig myndighed*”

Østre Landsrets løsning:

- › ”ændringer [der] efter en konkret vurdering må anses for **tilstrækkeligt vidtgående, herunder for eksempel** hvis ændringerne er så omfattende, at myndighedens identitet ikke længere er den samme.”

Realitetssagen: Højesterets dom set fra regeringens side

- › Højesterets kriterium er mere præcist og skaber større retssikkerhed.

Dog stadig nogle ubesvarede spørgsmål:

- › Hvornår er der tale om ”*fundamentale forandringer*” eller et ”*reelt identitetsskifte*”?
 - › I hvert fald ikke ændringerne i Lissabon
- › Hvilke momenter (f.eks. folkeretlige) kan der lægges vægt på i vurderingen?

Realitetssagen: Højesterets dom set fra regeringens side

- › De tre ”**grænser**” for hvornår § 20 skal bruges igen er altså:
 - Hvis ændringerne er så fundamentale, at EU skifter identitet: formentlig ingen praktisk betydning.
 - Hvis ændringerne er i strid med forudsætninger eller betingelser, som lovgiver har fastsat i en § 20-lov: Formentlig heller ikke praktisk betydning.
 - Hvis en retsakt eller dom indebærer en overskridelse af grænserne for de beføjelser, som Danmark allerede har overladt til EU. Den forfatningsretlige vurdering af de overladte beføjelsers omfang, som er lagt til grund af Folketinget og regeringen i forbindelse med overladelsen binder. Har praktisk betydning i større (politisk og juridisk) opmærksomhed om § 20.
- › Doktrinen om det evigt tabte er misvisende.

Realitetssagen: Højesterets dom set fra regeringens side

- › Der kommer nok ikke flere generelle retssager om § 20
- › Til gengæld kommer der nok retssager om konkrete retsakter eller domme (grænse 3).
- › Men det kræver, at den pågældende retsakt eller dom berører danske borgere mv. konkret og aktuelt (retlig interesse)
- › Og det kræver en forudgående EU-retlig prøvelse.

