

U.1996.1300H

Domstole som tredje statsmagt

Sagsøgerne har til støtte for deres søgsmålsret anført, at de som danske statsborgere hver for sig og tilsammen har tilstrækkelig retlig interesse i at opnå en prøvelse af de nedlagte påstande. Begrebet retlig interesse må afgrænses under hensyntagen til den samlede retlige sammenhæng, hvori påstandene i realiteten indgår. Under denne sag er sagsøgernes hovedanbringende, at den suverænitetsafgivelse, der hjemles ved den i påstand 1 nævnte lov (Unionsloven) ikke, som krævet i grundlovens §20, finder sted »i nærmere bestemt omfang«. Påstanden om grundlovsbrud er følgelig ikke knyttet til et bestemt kvalitativt indhold i suverænitetsafgivelsen, men derimod til dennes kvantitet og dens kvalitative ubestemthed. Det er ikke Unionsorganernes konkrete udnyttelse af en kompetence i henhold til den danske suverænitetsafgivelse, men derimod suverænitetsafgivelsen som sådan, der anfægtes. Efter grundloven er det ikke udnyttelsen af kompetencen, men overdragelsen, der er underlagt de retlige begrænsninger, der påtåles under denne sag. Hittidig retspraksis med hensyn til søgsmålsret i forhold til grundlovens §20 bygger på den retsopfattelse, at en sagsøgers søgsmålsgrund skal reflektere ikke blot en konkret interesse, men også en aktuel interesse i at opnå domstolens afgørelser. Denne snævre søgsmålsret må forudsætte, at der består alternative prøvelsesmuligheder, hvor danske statsborgeres interesse i at opnå en domstolsprøvelse af grundlovens §20's grænser tilgodeses gennem en adgang til søgsmål, der retter sig mod konkrete aktuelle EU-retsakter. Denne forudsætning er ikke opfyldt i denne sag. Hvis det under en retssag gøres gældende, at en beslutning, der træffes over for sagsøgerne på grundlag af EU-retlig regulering, er uforbindende som følge af

at grundloven er overtrådt i forbindelse med Unionsloven, følger det af Romtraktatens art. 177, at et sådant spørgsmål kan eller ☐ for Højesterets vedkommende ☐ skal forelægges for EU-domstolen til bindende afgørelse. Det følger af den gældende kompetenceordning i forholdet mellem EU og medlemsstaterne, at EU-retten har forrang frem for national ret, herunder nationale grundlove, samt at den endelige afgørelse af normkonflikter mellem EU-ret og national ret træffes af EU-domstolen. Da det EU-retlige forrangsprincip også gælder i forhold til grundlovens §20, betyder dette, at en EU-retsakt ikke efterfølgende vil kunne anfægtes af en dansk domstol som stridende mod §20. Det ville være traktatbrud. Der er således ikke realistiske procesuelle alternativer til sagsøgernes anerkendelsessøgsmål, hvis sagsøgerne skal have mulighed for at opnå en dansk retsafgørelse af spørgsmålet om grundlovens grænser, og det må indgå med betydelig vægt ved afgrænsningen af begrebet retlig interesse. Domstolen må derfor nødvendigvis slække på det ☐ i forhold til udenlandske forfatninger ☐ strenge og rigoristiske aktualitetskrav, der hidtil sædvanligvis har været opstillet i retspraksis.

Sagsøgerne har endvidere anført, at de har søgsmålsret som følge af hver enkelt sagsøgers personlige og/eller erhvervsmæssige tilknytning til de forpligtelser, der følger af Unionsloven.

Fælles for alle sagsøgerne gælder, at de er påvirket af den generelle økonomiske udvikling, der i unionen og især under forberedelserne til denne vil være præget af mål som inflationsbekæmpelse og valutastabilitet snarere end hensynet til beskæftigelsen. Overførslen af lovgivningskompetence til EU-niveauet vil medføre, at deres relative indflydelse på egne forhold mindskes voldsomt. De er alle borgere i det danske samfund med ret til at nyde godt af den åbenhed og offentlighed samt inddragelse af relevante organisationer m.v. i høringsprocedurer, der kendetegner dansk offentlig forvaltning og lovgivningsarbejde. Denne indseende med og indflydelse på, hvorledes myndighederne og lovgiverne arbejder, reduceres i takt med, at kompetence overlades til EU-myndighederne og lovgiverne på EU-plan.

Hver enkelt af sagsøgerne har desuden en konkret og aktuel interesse i at få konstateret, om tiltrædelsesloven er grundlovsstridig. Således har Karen Marie Nielsen, Yvonne Petersen og Tora Raknes direkte

Østre Landsrets dom 30. juni 1994 (3. afd.)

(Reisz, Østerborg, Blinkenberg).

Under denne sag, der er anlagt den 17. maj 1993, har sagsøgerne efter deres endelige påstand påstået sagsøgte, statsminister Poul Nyrup Rasmussen, tilpligtet at anerkende:

1 at lov nr. 281 om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber af 28. april 1993, §1, pkt. 12, er i strid med Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1953,

2 at sagsøgte er uberettiget til på Danmarks vegne at ratificere Traktat om den Europæiske Union af 7. februar 1992.

3 at de forpligtelser, der følger af Traktat om den Europæiske Union og af de retsakter, der udfærdiges på grundlag af traktaten, ikke har gyldighed over for sagsøgerne.

Sagsøgte har påstået principalt afvisning, subsidiært frifindelse.

Afvisningspåstanden, der bl.a. støttes på det synspunkt, at sagsøgerne ikke har retlig interesse i at få søgsmålet påkendt, har været særskilt forhandlet, jf. retsplejelovens §253. Sagsøgerne har herunder påstået sagen fremmet i realiteten.

interesse i, hvorledes traktatens bestemmelser om socialpolitikken vil blive forvaltet, og Ingeborg Fangel og Lars Ringholm har også en vis interesse heri. Selvom ingen af disse sagsøgere kan dokumentere, at de har lidt forringelser af deres position, så kan der ikke være tvivl om, at målet med unionen er at integrere og harmonisere socialpolitikken, og det vil kunne føre til udhuling af den danske socialpolitik. Hanne Norup Carlsen, Nicolas Fischer, Jørgen Erik Hansen og Ole Donbæk Jensen har alle som lønmodtagere erhvervsmæssig interesse i, hvorledes traktatens bestemmelser om arbejdsmarkedspolitikken gennemføres. Hidtil har de som medlemmer af deres faglige organisationer haft adgang til ved urafstemning at tage stilling til opnåede forhandlingsresultater mellem deres faglige organisationer og deres arbejdsgivere. Denne grundlæggende individuelle rettighed til selv at tage stilling til indholdet af fremtidige løn- og arbejdsvilkår er nu principielt overdraget til EU, idet Unionstraktatens protokol nr. 14 rummer mulighed for, at der på fællesskabsplan etableres overenskomstmæssige forbindelser om arbejdsmarkedspolitikken. Tilsvarende gælder for Iver Reedtz-Thott og Marianne Henriksen, der som henholdsvis arbejdsgiver og gift med en arbejdsgiver kan få deres forhold forringet på samme måde som lønmodtagere. Arne Würgler er udøvende og skabende musiker, og inddragelsen af kulturområdet under EU åbner op for harmonisering og mulighed for styring af kulturen og statsstøtten hertil fra EU-organer frem for nationalt som hidtil.

Sagsøgte har til støtte for afvisningspåstanden anført, at sagsøgerne hverken hver for sig eller tilsammen har en konkret og aktuel interesse i at få spørgsmålene i påstandene påkendt af domstolene og dermed ikke fornøden retlig interesse i søgsmålet. Sagsøgerne har ikke kunnet henvise til en eneste konkret traktatsbestemmelse eller en konkret retsakt udstedt i medfør af de nugældende traktater, som skulle være udtryk for en kompetenceoverskridelse, og som berører deres forhold på en konkret og aktuel måde. En afvisning af sagen vil ikke indebære, at spørgsmålet om grundlovens grænser ikke vil kunne efterprøves for en dansk domstol. Sagsøgernes beskrivelse af betydningen af danske domstoles forelæggelse af spørgsmål for EU-Domstolen efter traktatens art. 177 er en misforståelse. Hvis det i en konkret situation gøres gældende, at en retsakt fra EU's institutioner er i strid med den danske grundlov eller er udtryk for en udøvelse af en beføjelse, der ikke er overladt til institutionerne, er det naturligt, at den danske domstol i første omgang spørger EU-Domstolen, om den pågældende retsakt er ugyldig, bedømt efter EU-rettens regler. Hvis EF-Domstolens svar går ud på, at retsaksen har fornøden hjemmel og må anses for gyldig, må den danske domstol tage stilling til, om der foreligger en krænkelse af en dansk grundlovsbestemmelse.

Sagsøgte har endvidere anført, at påstand 1 er for generelt formuleret til, at den kan tages under påkendelse, idet det må præciseres, hvilke bestemmelser i Unionstraktaten der nødvendiggør en grundlovsændring efter grundlovens §88. Påstand 2 vedrører spørgsmål, der efter deres indhold og karakter

ikke kan tages under påkendelse af domstolene. Regeringens ratifikation af en traktat skaber folkeretlige rettigheder og forpligtelser mellem Danmark og de øvrige kontraherende parter, men det er ikke ratifikationen som sådan, der har betydning for sagsøgerne som borgere i Danmark. Sådanne retsvirkninger skabes ved inkorporeringen, d.v.s. ved lov nr. 281 af 28. april 1993, der er omfattet af sagsøgernes påstand 1. Der er ikke i folkeretten noget krav om, at en stat skal have gennemført de nødvendige interne opfyldelsesskridt, førend ratifikationen kan finde sted. Hvis det viser sig, at den internretlige opfyldelseslovgivning lider af retlige mangler, må det afgøres efter almindelige folkeretlige regler, herunder særligt traktatretskonventionen, hvilke konsekvenser dette måtte have. Efter grundlovens §19 er det regeringens prerogativ at afgøre, hvilke skridt der i denne situation skal tages over for de øv-

rige medkontrahenter. Udøvelsen af dette prerogativ kan ikke gøres til genstand for prøvelse ved en dansk domstol.

Påstand 3 og også påstand 1 må afvises, fordi sagsøgerne ikke har en loyal interesse i at få dem påkendt, da påstandene ser bort fra sammenhængen mellem Unionstraktaten og Edinburgh-afgørelsen, der er indsat i tiltrædelsesloven som §4, nr. 12 og 13 ved lov nr. 281 af 28. april 1993. For påstand 3's vedkommende gælder endvidere, at blancohenvisningen til »de retsakter, der udfærdiges på grundlag af traktaten« er alt for generel til at kunne tages under påkendelse, hvortil kommer, at det er uklart, hvad rækkevidden af en dom i overensstemmelse hermed ville være, f.eks. i forholdet mellem sagsøgerne og andre borgere.

Sagsøgerne har heroverfor anført, at Edinburgh-afgørelsen ikke er medtaget i påstand 1 og 3, da den kun har politisk betydning og intet ændrer i Unionstraktaten. Sagsøgerne er ikke uenige i, at påstand 1 og 3 nok er vidtgående, men sagsøgerne har ikke set andre muligheder for deres formulering, når regeringen har valgt at lægge hele traktaten uspecificeret ind i tiltrædelsesloven.

Landsretten skal udtale:

Da der ikke foreligger noget konkret eller aktuelt retsforhold, der kan berettige sagsøgerne til hver for sig eller tilsammen at få de nedlagte påstande prøvet af domstolene, tages sagsøgtes afvisningspåstand allerede som følge heraf til følge.

□ □ □

Sagsøgerne skal en for alle og alle for en til statsminister Poul Nyrup Rasmussen betale 30.000 kr. i sagsomkostninger.

Højesterets dom.

Den indankede dom er afsagt af Østre Landsret.

I pådømmelsen har deltaget ni dommere: Pontoppidan, Hornslet, Marie-Louise Andreasen, Melchior, Per Sørensen, Blok, Walsøe, Lorenzen og Asbjørn Jensen.

Appellanterne har påstået sagen hjemvist til behandling i realiteten ved Østre Landsret.

Biintervenienterne har udtalt sig til støtte for appellanternes påstand. Indstævnte har påstået stadfæstelse.

Det er oplyst, at Tora Raknes er afgået ved døden.

Til brug for Højesteret er der afgivet forklaring af Nicolas Fischer, Yvonne Petersen og Arne Würgler og tilvejebragt yderligere oplysninger.

Indstævnte har i tilslutning til sine anbringender for landsretten anført, at en borger, der konkret og aktuelt er berørt af en retsakt fra EU's institutioner, under en sag ved danske domstole vil kunne få prøvet ikke alene spørgsmålet, om retsaksen er i strid med Grundloven eller er udtryk for udøvelse af en beføjelse, der ikke er overladt til institutionerne, men også det generelle spørgsmål, om tiltrædelsesloven af 28. april 1993 er grundlovmæssigt vedtaget.

Appellanterne har yderligere gjort gældende, at en afvisning af sagen vil være i strid med deres ret til domstolsprøvelse efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions art. 6, stk. 1. Indstævnte har bestridt, at denne bestemmelse vedrører et søgsmål som det foreliggende.

Højesterets bemærkninger.

Appellanterne gør til støtte for deres påstande gældende, at den suverænitetsafgivelse, som fandt sted ved Danmarks tiltrædelse af Traktaten om Den Europæiske Union, jf. §4, nr. 12, i lov om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber som indføjet ved lov nr. 281 af 28. april 1993, ikke kunne gennemføres i medfør af Grundlovens §20, men alene ved en grundlovsændring i medfør af Grundlovens §88. Efter appellanternes opfattelse var der ikke tale om en suverænitetsafgivelse »i nærmere bestemt omfang« som krævet efter Grundlovens §20, stk. 1.

Ved afgørelsen af, om appellerne bør have adgang til at få dette spørgsmål prøvet ved domstolene, må der lægges vægt på, at tiltrædelsen af Traktaten om Den Europæiske Union indebærer overførsel af lovgivningskompetence inden for en række almene og væsentlige livsområder og derfor i sig selv er af indgribende betydning for den danske befolkning i almindelighed. Herved adskiller denne sag sig fra sædvanlige sager om prøvelse af loves overensstemmelse med Grundloven. På grund af tiltrædelseslovens generelle og indgribende betydning har appellerne en væsentlig interesse i at få deres påstande prøvet. Højesteret finder, at der under disse omstændigheder ikke er tilstrækkeligt grundlag

for $\square$ som sket ved Højesterets dom gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 1973 side 694 $\square$ yderligere at betinge adgangen til domstolsprøvelse af, at appellerne kan påvise, at der i medfør af Traktaten om Den Europæiske Union er udstedt retsakter, som konkret og aktuelt berører deres forhold. Der er herved tillige lagt vægt på, at et krav herom ikke ville være egnet til at sikre en bedre oplysning af det spørgsmål om grænserne for anvendelsen af Grundlovens §20, som appellerne har rejst.

Højesteret finder herefter, at appellerne har fornøden retlig interesse i at få deres påstande prøvet. Der er ikke tilstrækkeligt grundlag for at fastslå, at påstandene efter deres udformning eller af andre grunde er uegnede til at blive taget under påkendelse.

Appellantens påstand om hjemvisning af sagen til landsretten til behandling i realiteten tages derfor til følge.

Thi kendes for ret:

Landsrettens dom ophæves, og sagen hjemvises til behandling i realiteten ved landsretten.

I sagsomkostninger for landsret og Højesteret skal indstævnte, statsminister Poul Nyrup Rasmussen, inden 14 dage efter denne højesteretsdoms afsigelse betale 75.000 kr. til appellerne, Hanne Norup Carlsen, Ingeborg Fangel, Nicolas Fischer, Jørgen Erik Hansen, Marianne Henriksen, Ole Donbæk Jensen, Karen Marie Møller Jensen, Yvonne Petersen, Iver Reedtz-Thott, Lars Ringholm og Arne Würgler.

1. U 1972.903 H, U 1973.694 H, U 1994.29 H, Max Sørensen: Statsforfatningsret (2. udg. 1973) s. 302 ff, Ross: Dansk Statsforfatningsret (3. udg. 1980) s. 186, Zahle: Dansk Forfatningsret, bind 2 (1989) s. 355, Germer: Statsforfatningsret (2. udg. 1995) s. 179 ff, Gomard: Civilprocessen (4. udg. 1994) s. 282 ff, Gulmann og Hagel-Sørensen: EU-ret (3. udg. 1995) s. 200 f, Hjalte Rasmussen: EU-ret i kontekst (1995) s. 516, Albæk Jensen i U 1991 B s. 1 ff samt Krarup i U 1994 B s. 75 ff.