

U.1998.16H

Statsministeren og dokumenter

H.K. 3. november 1997 i sag 361/1997

1) Hanne Norup Carlsen, 2) Ingeborg Fangel, 3) Nicolas Fischer, 4) Jørgen Erik Hansen, 5) Marianne Henriksen, 6) Ole Donbæk Jensen, 7) Yvonne Petersen, 8) Iver Reedtz-Thott, 9) Lars Ringholm og 10) Arne Würglér (adv. Karen Dyekjær-Hansen, Kbh., e.o., og adv. Christian Harlang, Kbh., e.o.)

mod

statsminister Poul Nyrup Rasmussen (Km.adv. v/adv. Gregers Larsen og adv. Hagel-Sørensen, Kbh.). Biintervenient: professor, dr.jur. Ole Krarup.

Under anke af Østre Landsrets dom af 27. juni 1997 har appellanterne, Hanne Norup Carlsen m.fl., gentaget deres påstande, herunder påstand 1, hvorefter indstævnte, statsminister Poul Nyrup Rasmussen, skal anerkende, at den overladelse af danske myndigheders kompetence, der er en følge af lov nr. 447 af 11. oktober 1972 om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber § 2, jf. § 4, med det samlede indhold, loven har efter ikrafttrædelsen af lov nr. 281 af 28. april 1993, er i strid med Danmarks Riges Grundlov af 5. juni 1953.

Indstævnte har nedlagt påstand om stadfæstelse af landsrettens dom, hvorved indstævnte blev frifundet.

Sagen drejer sig bl.a. om, hvorvidt den suverænitetsafgivelse, som har fundet sted, har et så ubestemt omfang, at den er i strid med Grundlovens § 20.

Til brug for bevisførelsen herom har appellanterne i medfør af retsplejelovens § 298 anmodet om, at indstævnte tilpligtes at fremlægge følgende dokumenter:

a. Fortegnelse over, subsidiært kopi af de i duplikken for Landsretten side 10 nævnte tilkendegivelser/erklæringer i perioden 1973–1992 om at »et forslag til vedtagelse enten var på kanten af Art. 235, ... eller at man ligefrem har nægtet at medvirke til vedtagelsen af det pågældende forslag« bilagt de pågældende tilkendegivelser.

b. Indstillinger, noter, notater, oplæg, referater, instrukser, erklæringer, der er udarbejdet af eller til et specialudvalg, EU-udvalget, regeringens Fællesmarkedsudvalg/EU-udvalg, den danske ambassadør ved EU og Udenrigsministeren i tilknytning til de under a. nævnte tilkendegivelser.

II Vedrørende forståelsen af grundlovens bestemmelseskrav sammenholdt med konkrete retsakter.

a. Kopi af forslag til retsakter i perioden 1.1.1973–31.10.1993, vedtagne såvel som ikke-vedtagne, hvor spørgsmålet om hjemmelsgrundlagets (Art 235's eller andre bestemmelser) forenelighed med grundlovens § 20 har givet anledning til drøftelser i regeringens fællesmarkedsudvalg/EU-udvalg og/eller Folketingets Markedsudvalg (Europa-udvalg), subsidiært alene i relation til de i Justitsministeriets notat af 3.3.1992 (der er indeholdt i bilag 4) nævnte sagsområder: Uddannelse og erhvervsuddannelse, kultur, sundhed, forbrugerbeskyttelse, transeuropæiske netværk, industripolitik, udviklingssamarbejde, energi, civilbeskyttelse og turisme; mest subsidiært alene indenfor disse områder i perioden 1976–1986.

b. Dokumenter der indeholder eller henviser til sådanne drøftelser som nævnt under a.

III Vedrørende hjemmelsgrundlaget (Art. 235 eller andre bestemmelser) i relation til konkrete retsakter for så vidt disse ikke er fremlagt i forbindelse med I eller II.

Indstillinger, noter, notater, oplæg, referater, instrukser og erklæringer der er udarbejdet af eller til et specialudvalg, EU-udvalget, regeringens Fællesmarkedsudvalg, den danske ambassadør ved EU eller Udenrigsministeren

1. i tilknytning til naturbeskyttelse:

– Rådets afgørelse af 24.6.1982 om afslutning af konvention om beskyttelse af migrerende arter af vilde dyr (82/461/EØF),

– Rådets afgørelse af 3.12.1981 om indgåelse af konvention om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder (82/72/EØF),

– Rådets forordning 3626/82 om gennemførelse af CITES-Konventionen,

2. i tilknytning til handelspolitik:

– Rådets forordning 990/93 om handel mellem EØF og Jugoslavien, – Rådets afgørelser om handelssanktioner med det tidligere Sovjetunionen og Argentina i begyndelsen af 1980'erne, d.v.s. specificeret som

– Rådets forordning 596/82 af 15.3.1982 om ændring af importordningen for visse varer med oprindelse i Sovjetunionen,

– Rådets forordning 877/82 af 16.4.1982 om suspension af indførsel af alle varer med oprindelse i Argentina.

3. i tilknytning til erstatningsansvar:

– Rådets direktiv 85/374 om produktansvar,

– Rådets direktiv 92/13 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende anvendelse af EF-reglerne for fremgangsmåder ved tilbudsgivning indenfor vand- og energiforsyning samt transport og telekommunikation.

4. der belyser fastlæggelsen i 1979/80 af den danske stillingtagen til Fællesskabets kompetence med hensyn til opholdsret, specielt i relation til Kommissionens forslag til direktiv om retten for statsborgerne i en medlemsstat til ophold på en anden medlemsstats område, Kom(79)215, endelig udgave af 26.7.1979.»

Indstævnte har protesteret imod, at appellanternes editionsbegæring tages til følge.

Spørgsmålet har været mundtligt forhandlet.

»I Vedrørende forståelsen af Traktatens Art. 235.

I påkendelsen har deltaget syv dommere: Hornslet, Hermann, Marie-Louise Andreassen, Wendler Pedersen, Blok, Børge Dahl og Lene Pagter Kristensen.

Det afsnit fra indstævntes duplik for landsretten, der henvises til i editionsbegæringens pkt. I.a, lyder således:

»Det bemærkes, at den danske regering undertiden har tilkendegivet, at et forslag til en vedtagelse *enten* var på kanten af artikel 235, og at man ved vedtagelsen ikke ville stille i udsigt, at man i fremtidige sager ville acceptere vedtagelsen som (politisk) præcedensskabende, *eller* at man ligefrem har nægtet at medvirke til vedtagelsen af det pågældende forslag. Imidlertid ligger der ikke i sådanne tilkendegivelser nødvendigvis en stillingtagen til, hvor grænserne går for de beføjelser, der er overladt efter Grundlovens § 20. Også her gælder, at det aldrig er nok at se på retsaktens eller forslagens »emne«, men at der må foretages en tilbundsgående analyse af indholdet, den retlige form, adressaten for retsakten osv.«

Editionsbegæringens pkt. I.a angår således alene tilkendegivelser/erklæringer fra den danske regering.

Appellanterne har under den mundtlige forhandling præciseret, at editionsbegæringen også omfatter Udenrigsministeriets referater af møder i Folketingets Markedsudvalg/Europaudvalg. Editionsbegæringen skal endvidere forstås med det forbehold, at den ikke omfatter rent interne dokumenter eller dokumenter, som er undergivet fortrolighed som følge af EU-retlige regler.

Appellanterne har til støtte for editionsbegæringen bl.a. gjort gældende, at de nævnte dokumenter er relevante for sagens oplysning, hvortil indstævnte bør bidrage. Dokumenterne er alle af betydning som led i appellanternes påvisning af, at den ved tiltrædelsesloven effektivt overladede kompetence har vist sig at være af ubestemt omfang. Begæringens pkt. III angiver dokumenter

relateret til tilblivelsen af et snævert udvalg af retsakter uanset hjemmel. Begæringens pkt. I fokuserer generelt på områder, hvor spørgsmålet om anvendelse af art. 235 måtte have givet anledning til særlige overvejelser. Dokumenterne, især de under pkt. I nævnte, er af betydning til imødegåelse af indstævntes anbringende om, at Regeringen i samarbejde med Markedsudvalget påser, at art. 235's forudsatte grænser overholdes, medens især de under pkt. II nævnte dokumenter er af betydning for at angive arten og omfanget af den parlamentariske kontrol med tiltrædelseslovens forudsætninger vedrørende bestemtidskravet. Indstævnte har ikke godtgjort, at den begærede bevisførelse er uden betydning for sagen, jf. retsplejelovens § 341.

Indstævnte har bl.a. anført, at samtlige dokumenter, som er omfattet af editionsbegæringen, er uden betydning for sagen. Sagen drejer sig alene om prøvelse af gyldigheden af den samlede suverænitsafgivelse, hvorimod det er uden betydning for sagen, hvorledes kompetenceoverladelsen i tidens løb er blevet udnyttet. Hertil kommer, at der ikke er kongruens mellem spørgsmålet om anvendelsesområdet for Traktatens art. 235 og spørgsmålet om anvendelsesområdet for Grundlovens § 20. Om en konkret retsakt muligvis er udstedt uden fornøden hjemmel, er uden betydning for sagen og kan ikke prøves under denne. De dokumenter, som editionsbegæringen omfatter, er i vidt omfang alene af historisk interesse. Dokumenterne er endvidere uden fortolkningsmæssig værdi, da der ikke er tale om retskildemateriale i sædvanlig forstand. Indstævnte har derudover gjort gældende, at editionsbegæringens angivelse af de ønskede dokumenter er for upræcis, og at det ville være uforholdsmæssigt ressourcekrævende at fremskaffe dokumenterne. Begæringen lægger op til en undersøgelsesmæssigt præget gennemgang, der langt overskrider grænserne for, hvad editionsreglerne kan benyttes til.

Højesterets bemærkninger.

Med baggrund i bestemtidskravet i Grundlovens § 20 ønsker appellanterne gennem de dokumenter, som begæres fremlagt, bl.a. at belyse

den hidtidige anvendelse af EF-Traktatens art. 235 og den holdning, man fra dansk side har indtaget til spørgsmålet om grænserne for anvendelsen af denne bestemmelse. Højesteret finder, at det ved afgørelsen af spørgsmålet om suverænitsafgivelsens grundlovsmæssighed ikke på forhånd kan udelukkes at have betydning, hvorledes den overladede kompetence faktisk er blevet udnyttet, og hvorledes Regeringen og Folketinget i den forbindelse har behandlet spørgsmålet om foreneligheden med traktatgrundlaget og med Grundlovens § 20. Indstævntes helt generelle indsigelse om manglende relevans må derfor afvises.

Det forhold, at en imødekommelse af begæringen vil nødvendiggøre gennemgang af et større antal sager vedrørende behandlingen i Danmark af forslag til EF-retsakter, kan ikke tillægges afgørende betydning i en sag af den foreliggende karakter. Der må herved også lægges vægt på, at indstævnte som offentlig myndighed har en naturlig forpligtelse til at medvirke til sagens oplysning.

Det formål, som fremlæggelsen skal tjene – at give et dækkende billede af udviklingen frem til tiltrædelsen af Traktaten om Den Europæiske Union – må imidlertid antages at blive tilstrækkeligt tilgodeset, selv om der foretages visse begrænsninger i appellanternes begæring. Denne må endvidere præciseres på forskellige punkter med henblik på indstævntes opfyldelse af et editionspålæg. Højesteret imødekommer herefter editionsbegæringen med følgende begrænsninger og præciseringer:

Vedrørende begæringens pkt. I.a tages alene appellanternes subsidiaire påstand til følge, idet der efter det oplyste ikke foreligger nogen fortegnelse over de nævnte tilkendegivelser/erklæringer.

Vedrørende begæringens pkt. I.b finder Højesteret det tilstrækkeligt at pålægge indstævnte at fremlægge følgende dokumenter: Skriftlige oplæg afgivet til Regeringens Fællesmarkedsudvalg/EU-udvalg og referater af møder i dette udvalg, Regeringens skriftlige oplæg afgivet til Folketingets Markedsudvalg/Europaudvalg og Udenrigsministeriets referater af møder i dette udvalg, Regeringens instrukser til den danske ambassadør ved EF/EU og noter afgivet til Rådet.

Vedrørende begæringens pkt. II.a finder Højesteret det tilstrækkeligt at imødekomme begæringen for så vidt angår de sagsområder, som er angivet i appellanternes subsidiaire påstand.

Begæringens pkt. II.b og pkt. III imødekommes for så vidt angår dokumenter af samme type som anført ovenfor vedrørende pkt. I.b.

I forhold til begæringens pkt. III.2 udgår 2. tankestreg, og i pkt. III.4 udgår de indledende ord.

Efter det anførte tages appellanternes begæring til følge som nedenfor bestemt.

Thi bestemmes:

Indstævnte, statsminister Poul Nyrup Rasmussen, skal fremlægge følgende dokumenter:

I. Vedrørende forståelsen af Traktatens art. 235.

a. Kopi af den danske regerings tilkendegivelser/erklæringer i perioden 1973–1992 om, at »et forslag til vedtagelse enten var på kanten af Art. 235, ... eller at man ligefrem har nægtet at medvirke til vedtagelsen af det pågældende forslag«.

b. Skriftlige oplæg afgivet til Regeringens Fællesmarkedsudvalg/EU-udvalg og referater af møder i dette udvalg, Regeringens skriftlige oplæg afgivet til Folketingets Markedsudvalg/Europaudvalg og Udenrigsministeriets referater af møder i dette udvalg, Regeringens instrukser til den danske ambassadør ved EF/EU og noter afgivet til Rådet, alt for så vidt og i det omfang dokumenterne har

tilknytning til de under a nævnte tilkendegivelser/erklæringer.

II. Vedrørende forståelsen af Grundlovens bestemtidskrav sammenholdt med konkrete retsakter.

a. Kopi af forslag til retsakter i perioden 1.1.1973–31.10.1993, vedtagne såvel som ikke-vedtagne, hvor spørgsmålet om hjemmels-

grundlagets (art. 235's eller andre bestemmelser) forenelighed med Grundlovens § 20 har givet anledning til drøftelser i Regeringens Fællesmarkedsudvalg/EU-udvalg og/eller Folketingets Markedsudvalg/Europaudvalg, og som hører under følgende sagsområder angivet i Justitsministeriets notat af 3. marts 1992: Uddannelse og erhvervsuddannelse, kultur, sundhed, forbrugerbeskyttelse, transeuropæiske netværk, industripolitik, udviklingssamarbejde, energi, civilbeskyttelse og turisme.

b. Dokumenter af samme type som nævnt under I.b, for så vidt og i det omfang de indeholder eller henviser til drøftelser som nævnt under a.

III. Vedrørende hjemmelsgrundlaget (art. 235 eller andre bestemmelser) i relation til konkrete retsakter, for så vidt disse ikke er fremlagt i forbindelse med I eller II.

Dokumenter af samme type som nævnt under pkt. I.b, for så vidt og i det omfang de angår følgende retsakter og forslag hertil:

1. Vedrørende naturbeskyttelse:

a) Rådets afgørelse af 24.6.1982 om afslutning af konvention om beskyttelse af migrerende arter af vilde dyr (82/461/EØF),

b) Rådets afgørelse af 3.12.1981 om indgåelse af konvention om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder (82/72/EØF),

c) Rådets forordning 3626/82 om gennemførelse af CITES-Konventionen.

2. Vedrørende handelspolitik:

a) Rådets forordning 990/93 om handel mellem EØF og Jugoslavien,

b) Rådets forordning 596/82 af 15.3.1982 om ændring af importordningen for visse varer med oprindelse i Sovjetunionen,

c) Rådets forordning 877/82 af 16.4.1982 om suspension af indførsel af alle varer med oprindelse i Argentina.

3. Vedrørende erstatningsansvar:

a) Rådets direktiv 85/374 om produktansvar,

b) Rådets direktiv 92/13 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende anvendelse af EF-reglerne for fremgangsmåder ved tilbudsgivning inden for vand- og energiforsyning samt transport og telekommunikation.

4. Vedrørende opholdsret:

Kommissionens forslag til direktiv om retten for statsborgerne i en medlemsstat til ophold på en anden medlemsstats område, Kom(79)215, endelig udgave af 26.7.1979.

1. Vedr. samme sag U 1996.1300 H og U 1997.1062 H. Vedr. spørgsmålet om edition U 1968.608 H, U 1975.961 H, U 1985.549 H, U 1997.837 H, Kommenteret Retsplejelov I (5. udg. 1994) s. 399 ff, Gomard: Civilprocessen (4. udg. 1994) s. 461 ff, Eva Smith: Civilproces (3. udg.) s. 166 ff, Bang i U 1997 B s. 268 ff, Zahle i Juristen 1979 s. 325 ff samt ent Christensen: Forvaltningsret. Prøvelse (2. udg. 1994) s. 34.