

Beretning afgivet af Det Udenrigspolitiske Nævn den 16. marts 2001

Beretning

om

Det Udenrigspolitiske Nævns inddragelse i sager vedrørende EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP)

Baggrund

Det Udenrigspolitiske Nævns underudvalg drøftede på et møde den 11. maj 2000 spørgsmålet om Nævnets inddragelse i sager om EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP). Der var på mødet enighed om, at udviklingen siden gennemførelsen af Fællesakten i 1987 og Maastrichttraktatens ikrafttræden gjorde det nødvendigt at få klarlagt Nævnets rolle.

Underudvalget besluttede derfor at anmode International Afdeling om at sørge for, at der blev udarbejdet en redegørelse, der skulle beskrive den hidtidige praksis for Nævnets inddragelse i disse sager, herunder i forbindelse med EU-topmøder, formelle og uformelle EU-rådsmøder (udenrigsministre) samt uformelle ministermøder (forsvarsministre).

International Afdeling og Lov- og Parlamentssekretariatet udarbejdede på den baggrund et notat om sagen, som blev behandlet på underudvalgets møde den 15. november 2000. Notatet er optrykt som bilag til beretningen (bilag 1).

Efterfølgende drøftelser i underudvalget og i Nævnet har resulteret i afgivelsen af denne beretning, som indeholder Nævnets konklusioner og indstillinger vedrørende den fremtidige procedure på dette område. Udenrigsministerens bemærkninger til beretningen er optrykt som bilag (bilag 2).

Konklusioner

Det Udenrigspolitiske Nævn har som bekendt sit grundlag i grundlovens § 19, stk. 3, og i lov nr. 54 af 5. marts 1954 om Det Udenrigspolitiske Nævn. Den centrale bestemmelse er regeringens rådføringspligt med Nævnet forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde, jf. grundlovens § 19, stk. 3. Denne bestemmelse er præciseret i nævnslovens § 2:

»§ 2. Forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde rådfører regeringen sig med nævnet, der i øvrigt har til opgave med regeringen at drøfte sager af betydning for landets udenrigspolitik og at modtage oplysninger fra regeringen om udenrigspolitiske forhold.«

Det udenrigspolitiske samarbejde, der blev etableret med den Europæiske Union (søjle 2), er af mellemstatslig – og ikke overstatslig – karakter, og der er efterfølgende ikke sket overdragelse af beføjelser på dette område til fællesskabsmyndighederne. Derfor er problemstillinger om EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik - herunder EU's forsvarspolitik - omfattet af Nævnets kompetence efter grundlovens § 19. Det er endvidere Nævnets opfattelse, at afgørende for vurderingen af, om en sag vedrørende FUSP skal forelægges for Nævnet, må være, om sagen helt eller delvis er udenrigspolitisk i grundlovens § 19, stk. 3's forstand. Er en EU-sag eller dele heraf udenrigspolitisk og af større rækkevidde, er den naturligvis omfattet af grundlovens § 19, stk. 3, uanset at de midler, der vælges til dens gennemførelse, falder under flere søjler.

Nævnet har konstateret, at der i de senere år tilsyneladende er sket en glidning fra Det Udenrigspolitiske Nævn til Europaudvalget i den parlamentariske behandling af disse sager. F.eks. forelægges rådsmøder (udenrigsministre) ikke længere forud for Nævnet som et selvstændigt punkt, således som det sker i Europaudvalget. Det er heller ikke praksis, at regeringen forud for hvert rådmøde fremsender et aktuelt notat (samlenotat) til Nævnet, som det er tilfældet for Europaudvalgets vedkommende.

Der er i Nævnet enighed om, at der er behov for at højne det generelle informationsniveau og derved styrke Det Udenrigspolitiske Nævns behandling af sager vedrørende EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Derfor finder Nævnet, at regeringen på et så tidligt tidspunkt som muligt og derefter løbende skal orientere Nævnet om disse sager - og især naturligvis, når det drejer sig om sådanne, som kan ende i beslutninger af større rækkevidde.

I alle sager, der bringes op i Nævnet, bør regeringen fortsat bestræbe sig på at klargøre sagens stade og karakter, idet der henvises til Nævnets beretning af 13. marts 2000 om Det Udenrigspolitiske Nævns inddragelse i forbindelse med beslutninger af større udenrigspolitisk rækkevidde.

Indstillinger

Det Udenrigspolitiske Nævn finder herefter, at der bør ske følgende justeringer:

Det Europæiske Råd

Den nuværende praksis vedrørende drøftelse af møder i Det Europæiske Råd fastholdes. Det vil sige, at disse møder behandles forud i Nævnet og før forelæggelsen i Europaudvalget. Dermed tages der hensyn til den særlige kompetence og stilling, som Nævnet har i medfør af grundloven. Afrapportering fra møder i Det Europæiske Råd sker - som hidtil - mundtligt umiddelbart efter mødet og skal være målrettet mod de udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål.

Der er ikke på det foreliggende grundlag tilslutning til at afholde fællesmøder mellem Nævnet og Europaudvalget.

Rådsmøder (udenrigsministre)

Den nuværende praksis vedrørende forelæggelse af rådsmøder (udenrigsministre) bør fastholdes med nogle justeringer. Dette indebærer, at rådsmøder ikke forelægges forud i Nævnet som et selvstændigt punkt, men at sager, der vedrører den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, efter en konkret vurdering i henhold til grundlovens § 19, stk. 3, og nævnenslovens § 2 i givet fald forelægges under deres respektive substanspunkter. Det bør af forelæggelsen fremgå, om der på et kommende rådmøde forventes drøftelse af disse sager, og om der ventes truffet beslutning.

Som følge af regeringens generelle forpligtelse til at give oplysninger til Nævnet om udenrigspolitiske forhold, jf. nævnenslovens § 2, bør det aktuelle notat, som regeringen sender til Europaudvalget forud for hvert rådmøde (udenrigsministre), tillige sendes til Nævnet. Dermed kan Nævnets medlemmer sikre sig, at der ikke er emner på Rådets dagsorden, som burde have været forelagt i Nævnet.

Afrapportering sker som hidtil skriftligt. Denne bør tilstræbes at foreligge inden det nævnsmøde, hvor rådmødet rent faktisk er sat på dagsordenen til skriftlig afrapportering, således at Nævnet sikres mulighed for at stille spørgsmål hertil.

Uformelle rådsmøder (udenrigsministre) og uformelle ministermøder (forsvarsministre)

For så vidt angår uformelle rådsmøder (udenrigsministre) og uformelle ministermøder (forsvarsministre), fastholdes den hidtidige praksis, hvorefter regeringen forudgående med Nævnet og før behandling i Europaudvalget drøfter emner på dagsordenen, som er af større udenrigspolitisk ræk-

kevidde. I disse tilfælde gælder som ved møder i Det Europæiske Råd, at der bør tages hensyn til Nævnets særlige kompetence i henhold til grundloven og nævnsloven. Der foretages efterfølgende skriftlig afrapportering.

Møder under regeringskonferencen

Med hensyn til møder under regeringskonferencen (ministerniveau) fastholdes ligeledes den hidtidige praksis, hvorefter regeringen løbende forelægger emner vedrørende den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik i Nævnet og giver en statusrapport i forbindelse med møderne i Det Europæiske Råd. Som et eksempel på sådanne emner kan i relation til den netop afsluttede regeringskonference nævnes forslaget om forstærket samarbejde. Der gøres endvidere opmærksom på, at spørgsmålet om ændring af stemmewægte får indflydelse på alle de tilfælde, hvor der kan anvendes kvalificeret flertal, herunder ved implementering af fælles strategier, der er vedtaget med enstemmighed. Ændringer i EU's traktatgrundlag anses pr. definition for at være beslutninger af større udenrigspolitisk rækkevidde.

Instrumenter

For så vidt angår de instrumenter, der anvendes til implementering af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, bør udgangspunktet som hidtil være en vurdering af, om indholdet er af større udenrigspolitisk rækkevidde, jf. grundlovens § 19, stk. 3, eller om de skønnes at have en sådan betydning, at Nævnet bør orienteres i medfør af oplysningsforpligtelsen i nævnslovens § 2. Dog må der være en formodning for, at de fælles strategier er af større udenrigspolitisk rækkevidde, da de er af mere overordnet karakter og typisk fastlægger rammerne for EU's politik i relation til tredjeland.

På Nævnets vegne

Ingrid Rasmussen
formand

Oktober 2000

J.nr. 613

Lov- og Parlamentssekretariatets og International Afdelings notat**Notat****om Det Udenrigspolitiske Nævns inddragelse i sager vedrørende EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP)*****Sammenfatning:***

I notatet beskrives retsgrundlaget og den hidtidige praksis vedr. Det Udenrigspolitiske Nævns og Europaudvalgets inddragelse i sager ang. EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP eller søjle 2).

Inden for den overstatslige (supranationale) del af EU-samarbejdet (søjle 1) er der løbende overladt udenrigspolitisk kompetence til fællesskabsmyndighederne, hvilket indebærer, at beslutninger træffes, uden at grundlovens § 19, herunder bestemmelsen om Udenrigspolitisk Nævn, skal iagttages. Proceduren efter tiltrædelsesloven og de efterfølgende beretninger om inddragelse af Europaudvalget træder i stedet for.

Inden for søjle 2 er der derimod formelt ikke sket en overladelse af beføjelser. Der er alene tale om mellemstatsligt samarbejde. Grundlovens § 19, herunder forelæggelse for Nævnet, skal derfor fortsat overholdes.

Rådsmøderne (udenrigsministre) forelægges ikke forud i Nævnet som selvstændigt punkt, således som det sker i Europaudvalget, som forinden udvalgmødet tillige modtager et samlenotat om det kommende rådsmøde. En gennemgang af Nævnsoptegnelserne har vist, at man frem til medio 1996 som selvstændigt punkt på Nævnets dagsorden havde kommende rådsmøder, hvorunder der blev givet en redegørelse for de sager, der vedrørte den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Inden for grundlovens rammer anses det imidlertid for muligt, at regeringen og Nævnet i enighed kan fastlægge en mindre detaljeret forelæggelse i Nævnet i henhold til § 19, stk. 3, under hensyn til, at der er sket en parallel forelæggelse i Europaudvalget.

1. Baggrund

På baggrund af regeringens håndtering af sagen om sanktionerne mod Østrig afgav Det Udenrigspolitiske Nævn den 13. marts 2000 en beretning om Nævnets inddragelse i forbindelse med beslutninger af større udenrigspolitisk rækkevidde. Under forhandlingerne om beretningen fremkom ønske om at se nærmere på Nævnets inddragelse i sager om EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP). Dette emne blev herefter drøftet i underudvalget under Det Udenrigspolitiske Nævn på et møde den 11. maj 2000.

Der var på mødet enighed om, at udviklingen siden gennemførelsen af Fællesakten i 1987 og Maastrichttraktatens ikrafttræden gjorde det nødvendigt at få klarlagt Nævnets rolle.

Underudvalget besluttede derfor at anmode International Afdeling om at udarbejde et notat, der skulle beskrive den hidtidige praksis for Nævnets inddragelse i disse sager - herunder i forbindelse med EU-topmøder, formelle og uformelle EU-rådsmøder (udenrigsministre) samt uformelle ministermøder (forsvarsministre) - og evt. fremkomme med forslag til en fremtidig procedure.

Nævnets og Europaudvalgets arbejde med FUSP-sager (søjle 2-sager) skulle desuden beskrives. Der var i den forbindelse ikke tilslutning i underudvalget til at afholde fællesmøder mellem Nævnet og Europaudvalget.

2. Notatets indhold

Dette notat indeholder en gennemgang af retsgrundlaget for Nævnets inddragelse i søjle 2-sager, en redegørelse for udviklingen af EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, en beskrivelse af den hidtidige praksis for inddragelsen af Nævnet og en tilsvarende beskrivelse for Europaudvalgets vedkommende. Notatet indeholder derimod ikke i den afsluttende konklusion konkrete forslag til fremtidige procedurer. Overvejelser herom finder i henhold til praksis sted i Nævnet og dets underudvalg og munder evt. ud i afgivelse af beretning eller henvendelse til regeringen.

3. Retsgrundlaget for Det Udenrigspolitiske Nævns inddragelse i sager vedrørende EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik

a) Grundlovens og nævnenslovens bestemmelser om Udenrigspolitisk Nævn

Det Udenrigspolitiske Nævn har sit grundlag i grundlovens § 19, stk. 3, som lyder:

»Stk. 3. Folketinget vælger af sin midte et udenrigspolitisk nævn, med hvilket regeringen rådfører sig forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde. Nærmere regler om det udenrigspolitiske nævn fastsættes ved lov.«

Begrebet udenrigspolitik er ikke defineret i grundloven, hvor det i § 19, stk. 1, 1. pkt., blot hedder, at »Kongen handler på rigets vegne i mellemfolkelige anliggender.«

I »Danmarks Riges Grundlov med kommentarer«, side 93, er der anført følgende herom:

»Regeringens enekompetence gælder »mellemfolkelige anliggender«, et udtryk, som er inspireret af folkeretten, og som bedst kan oversættes til internationale relationer mellem stater. Et mellemfolkeligt anliggende kan herefter beskrives som et anliggende mellem Danmark som stat og aktør på det internationale niveau i relation til et eller flere andre folkeretssubjekter, navnlig stater.«

I § 2 i lov om Det Udenrigspolitiske Nævn angives Nævnets opgaver således:

»§ 2. Forud for enhver beslutning af større udenrigspolitisk rækkevidde rådfører regeringen sig med nævnet, der i øvrigt har til opgave med regeringen at drøfte sager af betydning for landets udenrigspolitik og at modtage oplysninger fra regeringen om udenrigspolitiske forhold.«

Disse bestemmelser skal ses i sammenhæng med, at det ifølge grundlovens § 19, stk. 1, er regeringen, som har den udenrigspolitiske kompetence, dvs. beføjelsen til at handle på Danmarks vegne udadtil (regeringsprærogativ).

Som det fremgår af grundlovens § 19, stk. 3, har Nævnet en rådgivende funktion.

»At regeringen skal rådføre sig med nævnet indebærer, at nævnet må sættes i besiddelse af de oplysninger, som er nødvendige for at danne en velbegrunnet opfattelse af det pågældende udenrigspolitiske spørgsmål. Folketinget opnår ikke nogen indsigt i regeringens udenrigspolitik, ligesom regeringen ikke opnår nogen sikkerhed for, at dens udenrigspolitik har opbakning i Folketinget, såfremt nævnet ikke er godt orienteret om de udenrigspolitiske emner, som rådføringen angår«, (Henrik Zahle, Dansk forfatningsret, 2. udgave, bind 2, 1996 s. 294).

Foruden rådføringspligten efter grundlovens § 19, stk. 3, er det Nævnets opgave »med regeringen at drøfte sager af betydning for landets udenrigspolitik og at modtage oplysninger fra regeringen om

udenrigspolitiske forhold«, jf. nævnslovens § 2. Se herom yderligere Henrik Zahle, Dansk forfatningsret, 2. udgave, bind 2, 1996 s. 295, der tilføjer, at »Regeringen skal bidrage til, at nævnet har en bred orientering om aktuelle udenrigspolitiske emner, og at disse informationer indgår som grundlag for mere almindelige drøftelser mellem nævn og regering af aktuelle udenrigspolitiske sager«. Indberetninger fra danske ambassadører og erklæringer fra EU's formandskab på Unionens vegne, som Nævnet modtager i kopi fra Udenrigsministeriet, er eksempler på regeringens informationsgivning.

I det følgende behandles spørgsmålet om mulige begrænsninger i Nævnets opgaver.

Til illustration af problemstillingen kan det i øvrigt oplyses, at Udenrigsministeriet i forbindelse med indførelsen af de stående udvalg i 1972 var bekymret over oprettelsen af et udenrigsudvalg og for dette udvalgs forhold til Det Udenrigspolitiske Nævn. På baggrund af en udtalelse fra ministeriets rådgiver i folkeret, professor Max Sørensen, blev det efter henstilling fra ministeriet anført i bemærkningerne til forslaget til ændring af forretningsordenen, at »det forudsættes at Det Udenrigspolitiske Nævn opretholdes og udøver sine funktioner som hidtil«, og »at der ikke påhviler Udenrigsudvalget opgaver, der varetages af Nævnet i henhold til grundloven, nævnsloven og den praksis, der har udviklet sig i henhold hertil.«

Opgavebeskrivelsen blev efterfølgende også indsat i Folketingets Forretningsorden § 7, stk. 1, nr. 24, om Udenrigsudvalget (»Herunder hører sager om udviklingsarbejde samt folkeretlige forhold og udenrigspolitiske spørgsmål, som ikke efter hidtidig praksis behandles i Det Udenrigspolitiske Nævn«). Efter en ændring af forretningsordenen i 1997 er Udenrigsudvalgets sagsområde alene beskrevet som »udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål samt udviklingssamarbejde«. På denne baggrund og som følge af den praksis, der har udviklet sig, anses det nu ikke for udelukket, at der kan finde parallelbehandling sted i Nævnet og de stående udvalg, jf. Europaudvalgets beretning fra 1994 som omtalt i afsnit b og jf. afsnit 5.

b. Udenrigspolitisk kompetence i forhold til EU-samarbejdet

Søjle 1. Det overstatslige (supranationale) samarbejde

I forbindelse med Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber i 1973 blev navnlig beføjelser til at fastsætte forskrifter overladt til fællesskabsmyndighederne. Herudover blev dele af den udenrigspolitiske kompetence efter grundlovens § 19 overladt til fællesskabsmyndighederne på områder, hvor et anliggende var blevet overført (det nuværende søjle 1-samarbejde). EF og senere EU er ved den lejlighed og senere indtrådt i de traktatpositioner, som medlemsstaterne tidligere har etableret inden for områder, hvor et anliggende er overført til EU.

»I hvilket omfang EU er indtrådt i medlemsstaternes traktatretlige positioner, beror på en bedømmelse af forholdet mellem traktatemnet og fællesskabsretten.« (Henrik Zahle, Dansk forfatningsret, 2 udgave 1996, bind 2, side 337).

Professor Max Sørensen skrev følgende herom:

»Af traktattekstens bestemmelser fremgår udtrykkeligt, at Fællesskabet kan afslutte traktater med udenforstående stater om visse spørgsmål. Det er imidlertid ikke alle de anliggender, der kan være genstand for en »intern« beslutning i Fællesskabet, som også kan gøres til genstand for overenskomst med udenforstående. Traktatkompetencen er med andre ord snævrere end den »legislative« kompetence. Artikel 228 forudsætter ved sin ordlyd, at den kun består, hvor den udtrykkeligt er hjemlet ved en speciel regel i traktaten.«

(Max Sørensens artikel, som er fra 1963, er optrykt som bilag til Markedsudvalgets tillægsbetænkning over forslaget til ændring af tiltrædelsesloven - L 240 (Danmarks tiltrædelse af traktaten om Den Europæiske Union). Folketingstidende 1991-92, Tillæg B, side 1505ff.)

Det bemærkes, at EU's eksterne kompetence (traktatkompetencen) gennem årene er blevet udvidet - dels af Domstolen og dels gennem traktatændringer, således at den i vidt omfang er parallel med EU's interne kompetence (den legislative kompetence), jf. Paul Craig, *EU law - texts, cases, and materials*, 2. udgave, side 116.

Disse fællesskabsregler og -traktater, der også omfatter hovedparten af Danmarks relationer til WTO, indgås og underskrives af fællesskabsmyndighederne og ikke af de enkelte medlemslande, jf. nedenfor om det senere udviklede udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde. Dette gælder dog ikke handelsforhandlinger vedrørende tjenesteydelser og intellektuel ejendomsret, som henhører under den enkelte medlemsstat.

Det er ifølge traktaterne regeringen, der deltager i Rådet (det centrale beslutningstagende organ), og for at sikre den (nationale) parlamentariske kontrol med Rådets beslutninger blev Markedsudvalget, nu Europaudvalget, oprettet. De overførte områder var ikke længere omfattet af grundlovens § 19, og Nævnet blev som udgangspunkt ikke længere inddraget i det samarbejde, der foregik på grundlag af traktaterne med fællesskabsmyndighederne som den formelle aktør.

Om betydningen af, at der er overført udenrigspolitisk kompetence efter grundlovens § 20, skriver Henrik Zahle følgende (*Dansk forfatningsret*, 2. udgave 1996, bind 2, s. 357):

»Det karakteristiske for den supranationale organisation er, at dens kompetence - for så vidt den er supranational - beror på en overladelse af nationale beføjelser. Den supranationale myndighed er placeret i stedet for en sædvanlig dansk myndighed, f.eks. lovgivningsmagten. Lige så lidt som denne funktion i forhold til Danmark kan betragtes som en udenrigspolitisk aktivitet (lovgivning med virkning for danskere er ikke udenrigspolitik), lige så lidt kan den danske repræsentants deltagelse i beslutninger herom henregnes til udenrigspolitisk aktivitet omfattet af grundlovens § 19.

At grundlovens § 19 ikke er anvendelig, er i realiteten lagt til grund i forbindelse med tiltrædelseslovens kontrolsystem. Reglerne om samtykke og Udenrigspolitisk Nævn i grundlovens § 19, stk. 1 og 3, er ikke anvendelige på regeringens optræden i EU-institutionerne. Under hensyn til den markante betydning, som regeringens optræden i disse sammenhænge ville få, indførtes den kontrol, som følger af etableringen af Markedsudvalget (nu Europaudvalget)«.

Søjle 2. Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik

Det egentlige udenrigspolitiske samarbejde - ud over samarbejdet inden for søjle 1 - blev traktatfæstet med vedtagelsen af Den Europæiske Fælles Akt i 1986. Samarbejdet blev udvidet kraftigt i 1992 ved tiltrædelsen af Den Europæiske Union (jf. søjle 2). Således fastlægger og gennemfører Unionen i dag en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, der dækker alle områder inden for udenrigs- og sikkerhedspolitikken, jf. TEU artikel 11 (FUSP).

Justitsministeriet har i et notat af 3. marts 1992 om visse statsretlige spørgsmål ved Danmarks tiltrædelse af traktaten om Den Europæiske Union fastslået, at der ikke vil være tale om suverænitetsoverladelse i forbindelse med tilslutningen til den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Begrundelsen er, at medlemslandene fortsat selv har beføjelsen til at forpligte sig folkeretligt over for de tredjelande, der omfattes af Unionens fælles aktioner m.v. Unionen kan således ikke indgå internationale aftaler med bindende virkning for Danmark på søjle 2-området.

(Justitsministeriets notat er optrykt i tillægsbetænkning over forslaget til ændring af tiltrædelsesloven – L 240 (Danmarks tiltrædelse af traktaten om Den Europæiske Union), Folketingstidende 1991-92, Tillæg B, side 1505ff)

Da det udenrigspolitiske samarbejde, der blev etableret med den Europæiske Union, således er af mellemstatslig - og ikke overstatslig - karakter, vil spørgsmålet om dette samarbejde - hvis de er af større rækkevidde - være omfattet af Nævnets kompetence efter grundlovens § 19, stk. 3, og nævnsloven, jf. afsnit 4 om FUSP'en.

Det forhold, at det fortsat i disse tilfælde er de nationale myndigheder, der agerer, må begrænse adgangen til at fravige proceduren i grundlovens § 19 (forelæggelse for Nævnet), selv om det ikke hindrer, at procedurerne for Folketingets inddragelse tilpasses den parallelle parlamentariske kontrol, der foregår f.eks. i Europaudvalget jf. afsnit 6.

Om Folketingets behandling af søjle 2- (og 3-) spørgsmål, herunder Nævnets rolle i forhold til Europaudvalget, Retsudvalget m.fl. fremgår følgende af Markedsudvalgets beretning af 20. maj 1994:

»Efter ikrafttrædelsen af Maastrichttraktaten sker der, for så vidt angår søjle 2 og 3, en parallel behandling i Markedsudvalget og Det Udenrigspolitiske Nævn, respektive Retsudvalget. Normalt forelægger regeringen sagerne i Det Udenrigspolitiske Nævn og i Retsudvalget, før den forelægger dem i Markedsudvalget.«

Som det ville kunne ses af praksis i afsnit 5 og 6 er behandlingen/forelæggelsen af søjle 2-sager i Nævnet relativt mindre omfattende end i Europaudvalget. Det kan skyldes, at sagerne i udenrigspolitisk henseende betragtes som af mindre rækkevidde. Det kan også være en udvikling, der er begrundet i en fælles stiltiende opfattelse i regering og Nævn af, at sagerne er tilstrækkeligt politisk behandlet i Europaudvalget. Da hverken grundloven eller nævnsloven indeholder formkrav til behandlingen i Nævnet er det muligt inden for grundlovens rammer at anvende »en mindsteprocedure«, når der er enighed herom imellem regering og Folketing.

Videre anføres det efterfølgende under overskriften »Forhandlingsoplæg«, at »forud for forhandlingerne i Rådet om vedtagelser af større rækkevidde forelægger regeringen fortsat mundtligt Markedsudvalget et forhandlingsoplæg. Dette gælder alle sager af større rækkevidde, som behandles i Rådet. For så vidt angår sager under søjle 2, orienterer regeringen Markedsudvalget. Sager under søjle 3 behandles i Retsudvalget og i Markedsudvalget, hvor eventuelle forhandlingsoplæg forelægges.«

Regeringen er således ikke forpligtet til at forelægge et forhandlingsoplæg for Europaudvalget, for så vidt angår søjle 2-sager. Der er ifølge beretningen alene tale om, at regeringen i disse sager skal orientere udvalget. På den anden side er der ikke noget til hinder for, at regeringen positivt vælger at fremlægge et forhandlingsoplæg i sådanne sager.

Tværgående instrumenter

Man ser i stigende grad, at der i EU anvendes instrumenter, som går på tværs af de tre søjler og indeholder elementer vedrørende såvel søjle 1 som FUSP'en (søjle 2) og retlige og indre anliggender (søjle 3). Det gælder ikke mindst de fælles strategier. Eksempelvis dækker EU's fælles strategi over for Rusland af 4. juni 1999 alle tre søjler. Afgørende for, om et spørgsmål under en sådan fælles strategi skal drøftes i Nævnet, må være, om sagen eller dele heraf er udenrigspolitisk i grundlovens § 19, stk. 3's forstand. Er en EU-sag eller dele heraf udenrigspolitisk og af større rækkevidde, må den anses for at være omfattet af grundlovens § 19, stk. 3, uanset at de midler, der vælges til

dens gennemførelse, falder i flere søjler. Det betyder imidlertid ikke nødvendigvis, at samtlige efterfølgende gennemførelsesforanstaltninger (hvilke gennemførelsesmidler der skal tages i anvendelse, afhænger af den konkrete hjemmel) skal forelægges. Det må bero på en konkret vurdering.

d. Udenrigspolitisk kompetence i relation til ændring af traktatgrundlaget for EU

For så vidt angår ændring af de traktater, som Unionen bygger på, finder reglerne i grundlovens § 19 (og evt. § 20) anvendelse, hvilket medfører, at Nævnet skal inddrages. Dette er også forudsat i artikel 48 i TEU, hvorefter enhver medlemsstats regering eller Kommissionen kan forelægge Rådet forslag til ændring af disse traktater, og sådanne ændringer træder i kraft efter at være blevet ratificeret af alle medlemsstaterne i overensstemmelse med deres forfatningsretlige bestemmelser.

Da den seneste ændring af traktatgrundlaget (Amsterdamtraktaten) var under forhandling i EU, blev sagen behandlet i Nævnet. Regeringen forelagde tillige sagen for Europaudvalget, som støttede forhandlingsoplægget på en række centrale områder. Dette må også ses i sammenhæng med, at Europaudvalget tillige er det udvalg, hvortil lovforslag om traktatændringer henvises. Det forhold, at regeringen valgte at forelægge et forhandlingsoplæg for Europaudvalget, fritog således ikke regeringen for rådføringspligten over for Nævnet efter grundlovens § 19, stk. 3.

e. Konklusion

Er der tale om overladelse af nationale beføjelser efter grundlovens § 20 til en overstatslig myndighed, der således er placeret i stedet for en sædvanlig dansk myndighed, kan sådanne spørgsmål ikke betragtes som en udenrigspolitisk aktivitet. På søjle 1-området er der overladt beføjelser efter grundlovens § 20, og området anses derfor ikke længere for omfattet af grundlovens § 19 om udenrigspolitik. Af den grund falder søjle 1 uden for Nævnets kompetence.

For så vidt angår søjle 2-området, er der tale om et mellemstatsligt samarbejde, og der er således ikke overladt beføjelser efter grundlovens § 20. Grundlovens § 19 finder således anvendelse, og Nævnets kompetence efter § 19, stk. 3, er derfor ikke begrænset på dette område.

Det bemærkes, at hvis en EU-sag eller dele heraf er udenrigspolitisk og af større rækkevidde, må den anses for at være omfattet af grundlovens § 19, stk. 3, uanset at de midler, der vælges til dens gennemførelse, falder i flere søjler.

Sammenfattende er det afgørende for Nævnets kompetence således, om der er tale om udenrigspolitisk kompetence, som er overført til EU efter § 20 i grundloven (det overstatslige samarbejde), eller om der er tale om udenrigspolitisk kompetence, som fortsat henhører under regeringen efter grundlovens § 19 (det mellemstatslige samarbejde).

Det bemærkes, at Nævnets kompetence ikke udelukker, at udenrigspolitiske emner tillige behandles i andre udvalg i Folketinget.

4. Udviklingen af EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik

a. Udviklingen fra Romtraktaten og frem til i dag (Amsterdamtraktaten)

Udviklingen i fællesskabets udenrigs- og sikkerhedspolitik fra Romtraktatens ikrafttræden i 1957 og frem til i dag kan skematisk opdeles i fem perioder, der starter i 1957 med de første spæde forsøg på et såkaldt politisk (dvs. udenrigspolitisk) samarbejde.

Udenrigspolitiske spørgsmål var ikke omfattet af den oprindelige Romtraktat, der primært var en traktat om økonomisk samarbejde, men efterhånden udviklede der sig nogle tanker om et politisk

samarbejde omkring EF's udenrigspolitik. Allerede i 1961 og 1962 fremkom der således forslag om at skabe et mellemstatsligt samarbejde om udenrigspolitikken og forsvarspolitikken (den såkaldte Fouchet-plan). Forslagene blev dog afvist. Frem til 1969 var der ingen formaliserede foranstaltninger.

Først med udarbejdelsen af Luxembourgrapporten i 1970 (også kaldet Davignon-rapporten) og Københavnsrapporten fra 1973 blev der skabt et vist formaliseret udenrigspolitisk samarbejde mellem EF's 9 medlemslande. Samarbejdet var juridisk set uden for Romtraktaten.

Det blev aftalt, at der skulle holdes 4 særlige udenrigsministermøder om året, og de centrale elementer i samarbejdet bestod i konsultationer, informationsudveksling og forsøg på fælles optræden (dvs. fælles fodslag) på det udenrigspolitiske felt. De politiske direktører i landenes udenrigsministerier blev inddraget. Udenrigsministermøderne manifesterede sig ofte i vedtagelsen af erklæringer om alle større/vigtige udenrigspolitiske spørgsmål. Der var således i høj grad tale om, at samarbejdet havde form af et »erklæringsdiplomati«. Det skal dog siges, at der i særlige tilfælde udviklede sig en praksis for, at EF's ministerråd kunne vedtage egentlige handelspolitiske sanktioner efter artikel 113 i Romtraktaten. Dette skete i så fald på baggrund af en udtalelse - vedtaget med enstemighed - under det politiske samarbejde, der også blev kaldt Det Europæiske Politiske Samarbejde (EPS).

EPS-samarbejdet blev helt bevidst holdt adskilt fra det kommunitære samarbejde, hvilket bl.a. Danmark insisterede på. Således blev EPS-udenrigsministermøderne holdt i selve formandskabslandet og ikke i Bruxelles (og Luxembourg), hvor EF-rådsmøderne - og herunder »udenrigsministerrådsmøderne« - normalt blev afholdt.

En ny fase af EPS-samarbejdet blev indledt ved ikrafttrædelsen af Den Europæiske Fælles Akt i 1987.

Ved Fællesakten blev det eksisterende politiske samarbejde traktatfæstet (artikel 30) i en særlig mellemstatslig søjle. Det er stadig udenrigsministrene og de politiske direktører, der står for samarbejdet, som er adskilt fra det egentlige kommunitære samarbejde. Der blev oprettet et EPS-sekretariat i Bruxelles adskilt fra det egentlige Rådssekretariat. Med EPS-samarbejdet forpligtede medlemslandene sig til gensidig information og konsultationer om ethvert udenrigspolitisk spørgsmål af generel interesse. Under EPS-samarbejdet kunne der vedtages erklæringer og fælles holdninger, og der kunne iværksættes fælles handlinger. Vedtagelserne skete i starten af perioden på separate udenrigsministermøder, men efterhånden udviklede der sig en vis praksis for, at Rådet (almindelige anliggender) og udenrigsministrene koordinerede møderne. Det var jo stort set de samme personer, der mødtes.

Med Maastrichttraktatens ikrafttræden (nov. 1993) skete der en omfattende udvidelse af EPS-samarbejdet.

Tysklands genforening, østblokkens sammenbrud, Irak/Kuwaitkrigen og Jugoslaviens sammenbrud lagde meget hurtigt alle aspekter af udenrigs- og sikkerhedspolitikken lige foran EF's dør. Såvel de økonomiske som de politiske og sikkerhedsmæssige aspekter af alle disse begivenheder blev pludselig meget aktuelle. Det var blandt andet med disse begivenheder i baghovedet, at deltagerne i regeringskonferencen op til Maastrichttraktaten udarbejdede nye traktatbestemmelser vedrørende en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Den lille mellemstatslige søjle 2 om Det Europæiske Politiske Samarbejde fra Fællesakten blev billedligt talt udvidet voldsomt til en ny mellemstatslig søjle 2, der fik betegnelsen den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik (FUSP). Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik omfatter alle spørgsmål af udenrigs- og sikkerhedspolitisk karakter og herunder udformningen på langt sigt af en fælles forsvars-politik, som med tiden vil kunne føre til et fælles forsvar.

I forhold til Fællesakten indførtes som noget nyt begrebet »fælles aktion« for at markere, at EU's udenrigspolitik nu også kan indebære specifikke handlinger. En fælles aktion besluttet i Rådet med enstemmighed og forpligter medlemsstaterne i deres stillingtagen og handlinger.

Egentlige forsvarspolitiske spørgsmål kan imidlertid ikke gøres til genstand for en fælles aktion.

Derimod indtager Den Vesteuropæiske Union (WEU) en fremtrædende plads i FUSP. Det siges således, at WEU udgør en integreret del af udviklingen i EU, og det er derfor overladt til WEU – og dens medlemmer – efter anmodning fra EU at udarbejde og iværksætte afgørelser og aktioner med indvirkning på forsvarsområdet. Danmark har som bekendt et forbehold på forsvarsområdet i medfør af Edinburgh-afgørelsen (dec. 1992).

Med Maastrichttraktaten fik EU endvidere formaliseret sammenhængen mellem FUSP (søjle 2) og EF-traktaten (søjle 1). I henhold til en ny artikel 228A i EF-traktaten (nu art. 301 i TEU) kunne Rådet nu vedtage økonomiske sanktioner på baggrund af en fælles holdning eller fælles aktion vedtaget i henhold til bestemmelserne om FUSP.

Maastrichttraktaten formaliserede endvidere Det Europæiske Råds rolle vedrørende fastlæggelsen af de overordnede politiske retningslinjer for FUSP'en, og, hvad der var nok så vigtigt, adskillelsen mellem Rådet (af udenrigsministre) og »EPS-udenrigsministre« blev ophævet. Nu er det kun Rådet, der træffer beslutninger og afgørelser vedrørende FUSP. Det har bl.a. den praktiske betydning, at FUSP-sager og andre EU-sager optræder på samme dagsorden for rådsmøderne. Kun ved afstemninger skal der sondres.

Den femte og foreløbig sidste fase af udviklingen skete med ikrafttrædelsen af Amsterdamtraktaten den 1. maj 1999.

Med Amsterdamtraktaten blev den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik videreudbygget, således at udformningen af en fælles forsvarspolitik fik en mere fremtrædende placering. Formuleringen ».....udformningen på langt sigt af en fælles forsvarspolitik, som med tiden kunne føre til et fælles forsvar« (Maastrichttraktaten, artikel J.4.), erstattes af formuleringen ».....gradvis udformning af en fælles forsvarspolitik som vil kunne føre til et fælles forsvar, hvis Det Europæiske Råd træffer afgørelse herom« (Amsterdamtraktaten, artikel J.7. (art. 17 i TEU)). Endvidere bliver det præciseret i traktaten, at de forsvarsopgaver, der kan blive tale om, alene er de såkaldte Petersbergopgaver (humanitære opgaver, redningsopgaver, fredsbevarende opgaver og kampstyrkers opgaver i forbindelse med krisestyring, herunder fredsskabelse). Egentligt territorialforsvar indgår ikke i opgaverne, men overlades til NATO.

Som noget nyt introduceres i Amsterdamtraktaten begrebet fælles strategier, der er udtryk for en større konkret handling fra EU's side på områder, hvor landene har fælles udenrigs- og sikkerhedspolitiske interesser.

For yderligere at styrke FUSP'en oprettes en fælles analyse- og planlægningsenhed, og Ministerrådets generalsekretær får samtidig funktionen som højtstående repræsentant for FUSP.

Det Europæiske Råd fastlægger fortsat de overordnede retningslinjer for FUSP'en og herunder for anliggender, der har indvirkning på forsvarsområdet. Også de fælles strategier fastlægges af Det Europæiske Råd.

WEU får tillige en mere fremtrædende placering, eventuelt som Unionens forsvarskomponent. Unionen etablerer tættere institutionelle forbindelser med WEU – også med henblik på muligheden af WEU's integration i Unionen. Generelt må det dog siges, at WEU's videre skæbne forekommer uafklaret.

Meget hurtigt efter ikrafttrædelsesdatoen den 1. maj 1999 for Amsterdamtraktaten begyndte Det Europæiske Råd på topmøderne i Köln og Helsingfors i juni og december 1999 den politiske implementering af de nye traktatbestemmelser. Det blev besluttet (i store hovedtræk), *at* EU som målsætning (»headline goals«) inden 2003 skal være i stand til at udsende en militærstyrke på 50-60.000 mand, *at* der skal oprettes nye politiske og militære organer i Rådet, *at* forsvarsministrene skal deltage i rådsmøderne på ad hoc-basis, og *at* Rådet også skal bemannes med en militær stab, alt sammen med henblik på opfyldelse af Petersbergopgaverne (jf. ovenfor). Allerede i juli 1999 vedtog Rådet endvidere to retsakter vedrørende udbygningen af samarbejdet mellem EU og WEU. Der er også vedtaget retsakter vedrørende civil krisestyring.

Generelt forekommer det, at udviklingen på FUSP-området er accelereret meget inden for de sidste par år. Også forholdet til NATO er nu blevet meget aktuelt som følge af samarbejdet – og grænsedragningen – mellem EU og NATO. EU's sikkerheds- og forsvarspolitik er på vej til at blive meget »konkret« i forhold til det tidligere »erklæringsdiplomati«. Det danske forsvarsforbehold sætter dog en grænse for, hvor meget Danmark bliver involveret, jf. nedenfor.

a) Mødeformer og instrumenter i Amsterdamtraktaten

Siden Maastrichttraktaten har EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik i det store hele haft følgende mål (TEU artikel 11):

- Beskyttelse af Unionens fælles værdier, grundlæggende interesser, uafhængighed og integritet
- Styrkelse af Unionens sikkerhed i alle henseender
- Bevarelse af freden og styrkelse af den internationale sikkerhed
- Fremme af internationalt samarbejde
- Udvikling og befæstelse af demokratiet og retsstatsprincippet

Generelt henvises der i målene til principperne i De Forende Nationers Pagt samt principperne i Helsingforslutakten.

Som det ses, er der tale om nogle meget brede målsætninger. Dagsordnerne på FUSP-området vil derfor være meget brede og instrumenterne/retsakterne tilsvarende brede i såvel form som indhold.

Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik behandles på politisk plan i Det Europæiske Råd, i Ministerrådet (alm. anliggender; dvs. udenrigsministre) med ad hoc-deltagelse af forsvarsministre og på uformelle udenrigsministtermøder og forsvarsministtermøder.

På embedsmandsplan behandles emnerne i Coreper, Den Politiske Komité og herunder Den Politiske og Sikkerhedspolitiske Interimskomité samt Det Midlertidige Militære Organ. Hertil kan tilføjes udvalget for civile aspekter af krisestyring. Endelig kommer gruppen af europæiske korrespondenter (der varetager den daglige koordination i landenes udenrigsministerier af FUSP-spørgsmål) samt ca. 30 arbejdsgrupper i Rådet.

Kun arbejdet på det politiske plan behandles i notatet.

Det Europæiske Råd fastlægger principperne og de overordnede politiske retningslinjer, herunder for anliggender, der har indvirkning på forsvarsområdet. Det Europæiske Råd mødes – ifølge Traktaten – mindst to gange årligt. Typisk vil der dog blive 3-4 møder om året. Langt de fleste af de udenrigs- og sikkerhedspolitiske beslutninger, der træffes på topmøderne, er i realiteten færdigforhandlede af udenrigsministrene, eventuelt med deltagelse af forsvarsministrene.

En naturlig følge af udviklingen på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske felt vil nok være, at topmøderne vil få større betydning, når der skal tages politiske beslutninger vedrørende FUSP'en. Eftersom møderne i Det Europæiske Råd som nævnt forberedes af udenrigsministrene (og forsvarsministrene på ad hoc basis), må det også antages, at disse møder vil få stigende betydning. Det gælder også de (få) uformelle møder af udenrigsministre og forsvarsministre.

Generelt set må der dog erindres om, at det danske forsvarsforbehold sætter en grænse for, hvor meget Danmark kan involvere sig i EU's sikkerheds- og forsvarspolitik. Selv om dette område får stigende betydning for de andre medlemslande, er det spørgsmålet, hvor meget det påvirker Danmark, netop som følge af forbeholdet. På den anden side kan det fremføres, at det er vigtigt at få diskuteret og taget stilling til brugen af forsvarsforbeholdet i de konkrete situationer, som det jo også sker i dag.

»Instrumenterne« eller retsakterne til gennemførelse af målene på FUSP-området består af følgende (TEU artikel 12.)

- Fastlæggelse af principperne og de overordnede retningslinjer for FUSP
- Fælles strategier
- Fælles aktioner
- Fælles holdninger
- Samarbejde mellem medlemsstaterne om deres politik

Hertil kan føjes brugen af erklæringer, som indeholder EU's stillingtagen til aktuelle internationale spørgsmål, samt demarcher (f.eks. vedrørende menneskerettigheder og demokrati).

De ovenfor nævnte »instrumenter« har alle været gældende siden Maastrichttraktaten med undtagelse af de fælles strategier, der kom ind med Amsterdamtraktaten.

Det Europæiske Råd fastlægger principperne og de overordnede retningslinjer samt de fælles strategier for FUSP'en. I 1999 har man således fastlagt to fælles strategier vedrørende Rusland og Ukraine, og der er netop vedtaget en fælles strategi for Middelhavsområdet. Herefter er det op til Rådet (alm. anliggender) at udføre strategierne i mere konkret form som fælles aktioner eller fælles holdninger m.v.

Siden Amsterdamtraktatens ikrafttræden er der i 1999 vedtaget i alt 12 fælles aktioner og 18 fælles holdninger, ligesom der i 1999 er offentliggjort en lang række erklæringer og foretaget et stort antal henvendelser til forskellige regeringer og organisationer.

5. Hidtidig praksis for inddragelse af Det Udenrigspolitiske Nævn i FUSP-sager

Ser man på de forskellige typer af møder i EU, hvor der drøftes sager vedrørende EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, drejer det sig hovedsageligt om møder i Det Europæiske Råd, råds-

møder (udenrigsministre), uformelle rådsmøder (udenrigsministre) og uformelle ministermøder (forsvarsministre).

Det er fast praksis, at regeringen forelægger møder i *Det Europæiske Råd* – såvel de ordinære som de ekstraordinære – forud i Nævnet. Forelæggelsen sker før forelæggelsen i Europaudvalget, men typisk samme dag. Der sker desuden konsekvent efterfølgende mundtlig afrapportering til Nævnet (og til Europaudvalget). Forelæggelsen er i al væsentlighed den samme til Nævnet og til Europaudvalget, idet visse udenrigspolitiske emner dog typisk uddybes i Nævnet, mens man går lettere hen over sager, der vedrører EU-traktatens søjle 1. Regeringen er som foran nævnt ikke forpligtet til at forelægge disse sager, da der er tale om overført beføjelse.

Rådet (udenrigsministre) er det centrale besluttende organ i relation til EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Rådsmøderne (udenrigsministre) forelægges ikke forud i Nævnet som selvstændigt punkt, således som det sker i Europaudvalget. Det er heller ikke praksis, at regeringen forud for hvert rådsmøde fremsender et aktuelt notat (samlenotat) til Nævnet, som det er tilfældet for Europaudvalgets vedkommende.

En gennemgang af Nævnsoptegnelserne har imidlertid vist, at man frem til medio 1996 som selvstændigt punkt på Nævnets dagsorden havde kommende rådsmøder, hvorunder der blev givet en redegørelse for de sager, der vedrørte den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Derefter gik man over til i givet fald at tage visse sager op under deres respektive substanspunkter. I indeværende folketingsår er det eksempelvis sket med Rusland, Kina, Det Vestlige Balkan og forsvarsdimensionen. Det bør i denne sammenhæng erindres, at der selvsagt på Rådets dagsorden også er sager, der ikke vedrører den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, herunder sager under EU's første søjle.

Udenrigsministeren har om de udenrigs- og sikkerhedspolitiske sager på rådsmøderne (udenrigsministre) over for Nævnet givet udtryk for, at de kun forelægges forud i Nævnet, såfremt der foreligger væsentligt nyt, eller der skal lægges en ny dansk linie.

Der foretages konsekvent efterfølgende skriftlig afrapportering til Nævnet (og til Europaudvalget) fra rådsmøderne. I en række tilfælde fremkommer den skriftlige afrapportering fra regeringen imidlertid først efter det nævnsmøde, hvor rådsmødet faktisk har været sat på dagsordenen til en sådan skriftlig afrapportering.

Uformelle rådsmøder (udenrigsministre) forelægges forud i såvel Nævn som i Europaudvalg og i den rækkefølge. Der foretages efterfølgende skriftlig afrapportering til Nævnet og til Europaudvalget. Samme praksis følges, for så vidt angår *uformelle ministermøder (forsvarsministre)*.

Møder i *regeringskonferencen (ministerniveau)* forelægges konsekvent forud i Europaudvalget. I Nævnet sker der kun forelæggelse af eventuelle udenrigs- og sikkerhedspolitiske emner på konferencens dagsorden. Regeringen giver desuden sædvanligvis Nævnet en statusrapport som en del af forelæggelsen vedrørende møderne i Det Europæiske Råd.

Som nævnt forelægges en række *emner* ikke udelukkende i relation til konkrete EU-møder, men mere ud fra en helhedsbetragtning, hvor man under samme dagsordenspunkt redegør for samtlige vinkler på emnet – herunder EU-vinklen. Som eksempel fra indeværende folketingsår kan nævnes Det Vestlige Balkan. Under dette dagsordenspunkt har regeringen typisk redegjort for såvel den militære, politiske som den humanitære situation i området, hvor EU-aspektet eksempelvis kan have vedrørt den såkaldte »energi-for-demokrati«-ordning. Af andre tværgående emner kan fra indeværende år nævnes Rusland, Kina, den mellemøstlige fredsproces og den europæiske forsvarsdimension.

Som anført ovenfor benytter EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik sig af en række *instrumenter* såsom fælles strategier, fælles aktioner, fælles holdninger og fælles erklæringer. Der er ikke nogen fast praksis for, om disse typer instrumenter skal forelægges i Nævnet forud for deres vedtagelse. Afgørende har indtil videre været, om indholdet af instrumenterne har kunnet siges at være af større udenrigspolitisk rækkevidde. I praksis har instrumenterne da også i indhold varieret mellem stort og småt. Dog må EU's fælles strategier generelt siges at være af mere overordnet betydning, da de fastlægger rammerne for EU's politik eksempelvis i relation til et tredjeland.

Sammenfattende kan man sige, at der er en fast praksis for, hvorledes der redegøres i Nævnet for møder i Det Europæiske Råd, uformelle rådsmøder (udenrigsministre), uformelle ministermøder (forsvarsministre) og møder i regeringskonferencen. For rådsmøder (udenrigsministre) er praksis også fast i den forstand, at regeringen efter det af udenrigsministeren tilkendegivne foretager en konkret vurdering i henhold til grundlovens § 19, stk. 3 af, om der foreligger væsentligt nyt i de sager, der vedrører den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. I bekræftende fald forelægges sagerne under deres respektive substanspunkter.

6. Hidtidig praksis for behandlingen af FUSP-sager i Europaudvalget

Europaudvalget har lige siden sin oprettelse i 1973 behandlet de sager, der står på dagsordenen for *EU's Ministerråd*. Som nævnt i afsnit 4 har samarbejdet i EU efterhånden - især efter ikrafttrædelsen af Maastrichttraktaten i 1993 - udviklet sig til også at omfatte EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Også FUSP-sager står derfor nu på dagsordenen for ministerrådets møder.

På *dagsordenen* for Europaudvalgets møder er disse sager opført blandt de øvrige sager, og det fremgår ikke af dagsordenen, hvilke sager der hører hjemme i Søjle 1, Søjle 2 og Søjle 3. Det er naturligt, at man behandler alle sagerne på samme måde. Dels har nogle sager blandet hjemmelsgrundlag, altså hjemmel i artikler vedrørende Søjle 1, 2 og 3. Dels er hele ideen med den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, at hvis udenrigsministrene i EU kan blive enige om et udenrigspolitisk emne, kan de udtale sig med langt større vægt, fordi EU er en økonomisk supermagt. F.eks. får et ønske om styrkelse af menneskerettighederne i et bestemt land større vægt, hvis EU kan true med handelssanktioner eller med at indstille udviklingshjælpen, såfremt menneskerettighederne stadig bliver undertrykt.

Regeringen *forelægger* disse sager på samme måde som andre sager. Dels orienteres Europaudvalget skriftligt om dem forud for mødet, idet de er omtalt i det udsendte samlenotat. Dels forelægger udenrigsministeren dem mundtligt på Europaudvalgets møde. Som eksempel på sager på Europaudvalgets dagsorden, der hører hjemme i Søjle 2, eller som i hvert tilfælde har større udenrigspolitisk rækkevidde, kan fra indeværende folketingsår nævnes:

- EU's fælles Ruslands-strategi på baggrund af krigen i Tjetjenien
- Frihandelsaftale med Mexico på baggrund af menneskerettighedssituationen
- Finansiering af FN
- EU-Afrika topmøde i Kairo
- Minerydningsaktion i Kroatien
- Våbenembargo vedrørende Etiopien og Eritrea

I 1973 traf regeringen aftale med Markedsudvalget om, at den i EF-sager »af større rækkevidde« ville forelægge et *forhandlingsoplæg* forud for vedtagelsen i Rådet. I 1996 gik regeringen med til at udvide denne forpligtelse til også at omfatte sager inden for Søjle 3. For så vidt angår Søjle 2, rådfø-

rer regeringen sig med Europaudvalget, men har ikke forpligtet sig til at forelægge forhandlingsoplæg. Alligevel har regeringen i enkelte tilfælde gjort det. Som eksempel herpå kan fra indeværende folketingsår nævnes:

- Europæisk sikkerheds- og forsvarsdimension
- Fælles aktion på grundlag af artikel 14 i TEU om kontrol med teknisk assistance relateret til visse former for militær slutbrug
- EU's udvidelse med de central- og østeuropæiske lande, Cypern og Malta

Drøftelsen af sagerne i Europaudvalget afhænger ikke af, hvilke artikler i Traktaten der er hjemmelsgrundlaget (altså i hvilken søjle samarbejdet finder sted). Den afhænger heller ikke af, om der er tale om en retsakt, eller hvilken »overskrift« man bruger (direktivforslag, forordningsforslag, fælles strategi, fælles aktion, fælles holdning, resolutionsudkast, erklæring, formel vedtagelse osv.). Det afgørende for, hvad der giver anledning til debat i Europaudvalget, er den politiske interesse, der er for sagens substans.

Det hænder, at udenrigsministeren nævner, at en sag er forelagt i Det Udenrigspolitiske Nævn, men det afholder ikke medlemmerne af Europaudvalget fra at diskutere den med udenrigsministeren, hvis de finder den politisk interessant.

Møderne i Det Europæiske Råd, de såkaldte *topmøder*, forelægges efter fast praksis både i Det Udenrigspolitiske Nævn og i Europaudvalget. Som regel nøjes stats- og regeringscheferne med at udstikke de overordnede retningslinjer, som senere følges op i de enkelte Ministerråd i form af forslag til retsakter. Der træffes som regel ikke juridisk bindende beslutninger på topmøderne. Derfor er det sjældent, at regeringen i forbindelse med topmødeforelæggelser forelægger forhandlingsoplæg i Europaudvalget. Men det er sket, f.eks. i indeværende samling vedrørende Det Vestlige Balkan, herunder økonomisk støtte til Montenegro. Efter mødet i Det Europæiske Råd fremsender regeringen formandskabets konklusioner, og statsministeren møder igen op i Nævnet og i Europaudvalget og redegør for topmødets forløb.

Det er almindeligt, at udenrigsministeren eller økonomiministeren på forudgående møder i Europaudvalget sørger for at få forhandlingsoplæg på substansen i de sager, der skal drøftes blandt stats- og regeringscheferne.

I forbindelse med en regeringskonference, der lægger op til en traktatændring, drøfter regeringen løbende konferencens forløb med Europaudvalget. Dels sætter man møderne på regeringsniveau på dagsordenen for Europaudvalgets møder, og udenrigsministeren orienterer om dem, før møderne finder sted. Dels orienterer statsministeren i forbindelse med møderne i Det Europæiske Råd om forløbet af regeringskonferencen. Den løbende skriftlige orientering indebærer, at alle papirer, der fremlægges på regeringskonferencen af formandskabet og de forskellige regeringer m.v., sendes til Europaudvalget. Det er aftalt med regeringen, at konkrete skriftlige danske udspil skal forelægges for Europaudvalget, inden de fremsendes.

For så vidt angår de seneste to regeringskonferencer, kan i øvrigt oplyses følgende med hensyn til forelæggelsen for Europaudvalget:

Maastrichttraktaten. Principbeslutningen fra juni 1990 om indkaldelse af regeringenskonferencen om en politisk union blev forelagt for Europaudvalget med forhandlingsoplæg. I forbindelse med afslutningen af forhandlingerne i december 1991 forelagde statsministeren det foreliggende udkast, og der var en grundig drøftelse af det i Europaudvalget den 6. december 1991, men der blev ikke

forelagt noget forhandlingsoplæg, idet Folketinget ved en vedtagelse dagen før havde taget stilling til sagen.

Amsterdamtraktaten. På Europaudvalgets møde den 14. juni 1997 forelagde statsministeren forud for Det Europæiske Råds møde i Amsterdam den 16.-17. juni et detaljeret forhandlingsoplæg, der sikrede regeringen tilslutning til sin holdning til Amsterdamtraktaten.

7. Konklusion

Som det fremgår af afsnit 4, er der siden Maastrichttraktatens ikrafttræden i november 1993 og med Amsterdamtraktaten sket en kraftig udvikling i EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, herunder i EU's fælles forsvarspolitik. Det fremgår også, at rådsmøderne af udenrigsministre (eventuelt med deltagelse af forsvarsministrene) må forventes at få større betydning blandt andet i forbindelse med forberedelsen af Topmøderne og ved implementeringen af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Allerede ved Europaudvalgets beretning af 20. maj 1994 om regeringens orientering af Folketinget om EU-sager - blandt andet udarbejdet som følge af Maastrichttraktatens ikrafttræden - anførtes det klart, at der for søjle 2's vedkommende skulle ske en parallel behandling i Markedsudvalget (nu Europaudvalget) og Det Udenrigspolitiske Nævn, og at regeringen normalt forelægger sagerne i Det Udenrigspolitiske Nævn, før de forelægges i Markedsudvalget (jf. side 13).

Hensigten hermed var at styrke såvel Europaudvalgets som Nævnets behandling af FUSP-sagerne og højne det generelle informationsniveau. Samtidig blev der generelt lagt op til en styrkelse af fagudvalgenes inddragelse i EU-sager. Ved de to efterfølgende beretninger fra Europaudvalget fra henholdsvis 1996 og 1999 om behandlingen af EU-sager i Folketinget har et af formålene også været at styrke fagudvalgene yderligere og således få mere bredde i EU-behandlingen.

Nævnets behandling af møder i Det Europæiske Råd og af de uformelle møder af udenrigsministre og forsvarsministre sker på samme måde som i Europaudvalget, bortset fra spørgsmålet om eventuelle forhandlingsoplæg for topmødernes vedkommende. Møder i regeringskonferencen vedrørende traktatændringer forelægges også for Nævnet, men regeringen koncentrerer forelæggelsen om de dele, der vedrører søjle 2 (FUSP).

Størst forskel er der imidlertid i forhold til de almindelige udenrigsministermøder, der typisk finder sted en gang om måneden. I Europaudvalget forelægges (stort set) hele dagsordenen for det kommende ministermøde, hvorimod Nævnet får en mere tværgående forelæggelse fordelt på de enkelte substanspunkter. Sidstnævnte måde at forelægge sagerne på tager formentligt kortere tid, men kan til gengæld forekomme knap så overskuelig.

I denne forbindelse kan nævnes, at Nævnet naturligvis har mulighed for at behandle FUSP-sagerne på samme måde som mange fagudvalg behandler deres EU-sager - nemlig *forud* for behandlingen i Europaudvalget. Her gennemgås dagsordenen mere eller mindre detaljeret, samtidig med at der henvises til det fremsendte samlenotat (som i dag alene fremsendes af regeringen til Europaudvalget og ikke til Nævnet, jf. afsnit 5).

For Nævnets vedkommende burde da i givet fald alene gennemgås de punkter, der forekommer relevante, og som har traktatgrundlag i søjle 2. Men samtidig kan Nævnets medlemmer via dagsordenen følge med i, hvad der i øvrigt foregår på Rådsmøderne.

Bilag 2**Brev fra udenrigsministeren til formanden for Det Udenrigspolitiske Nævn**

N.2, 3.E.91.a

Bilag

Dato

28. februar 2001

Kære Ingrid,

Tak for udkastet til beretning om Nævnets inddragelse i sager vedrørende EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Jeg har læst det med interesse.

Regeringen er indforstået med følgende procedurer med henblik på at sikre Nævnets inddragelse i sager indenfor EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

a) Med hensyn til Det Europæiske Råd fastholdes den hidtidige praksis, hvorefter drøftelserne i Nævnet målrettes de udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål

b) Med hensyn til rådsmøder (udenrigsministre) fastholdes den hidtidige praksis. Regeringen vil ved drøftelsen i Nævnet af konkrete sager redegøre for drøftelser og forventede beslutninger i EU-regi.

Regeringen vil fremover sende Nævnet det aktuelle notat, som i forvejen sendes til Folketingets Europaudvalg forud for hvert rådsmøde (udenrigsministre).

d) Med hensyn til uformelle ministermøder (udenrigsministre) og uformelle ministermøder (forsvarsministre) fastholdes den hidtidige praksis, hvorefter regeringen forudgående med Nævnet drøfter emner på dagsordenen, som er af større udenrigspolitisk rækkevidde. I øvrigt holdes Nævnet orienteret om drøftelser af FUSP-emner på de pågældende møder.

e) Med hensyn til møder i regeringskonferencen fastholdes den hidtidige praksis, således at der i Nævnet især vil være drøftelser af aspekter, der vedrører den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik..

Det er klart, at Nævnet i henhold til Grundlovens § 19, stk. 3 har en central rolle i forhold til drøftelser af EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Derfor er jeg også altid parat til at drøfte, hvordan vi kan forbedre Nævnets inddragelse.

Med venlig hilsen

Mogens Lykketoft