

## Folketingets Europaudvalg

Christiansborg, den 28. oktober 2003  
EU-chefkonsulenten

Til  
udvalgets medlemmer og stedfortrædere

# Forfatningstraktatens betydning for de danske forbehold<sup>1</sup>

Til baggrund for Europaudvalgets høring om EU-konventets resultater og regeringskonferencen mandag den 3. november 2003 omdeles denne info-note, der i kort form fremhæver de væsentligste juridiske og praktiske konsekvenser som udkastet til forfatningstraktat vil få for de danske EU -forbehold såfremt dette udkast vedtages i sin nuværende form<sup>2</sup>. For hvert af forbeholdene vil følgende to spørgsmål blive søgt besvaret:

Hvilke nye juridiske spørgsmål giver forfatningstraktaten anledning til?  
Hvordan påvirkes rækkevidden af forbeholdet?

### 1. Forbeholdet vedr. unionsborgerskabet

Forfatningstraktaten vil ikke føre til ændringer af hverken Danmarks eller andre medlemsstaters stilling vedrørende unionsborgerskabet. Der vil således ikke opstå nye juridiske spørgsmål. Den eksisterende traktatteksts formulering om, at *unionsborgerskabet er et supplement til det nationale statsborgerskab og træder ikke i stedet for dette*, videreføres uændret i forfatningstraktaten.

<sup>1</sup> Indholdsmæssigt svarer denne info-note til **EU-note E 2 af 9. oktober 2003**. Nævrende info-note indeholder dog et nyt afsnit om regeringens forhandlingsgrundlag på baggrund af Folketingets forespørgselsdebat om regeringskonferencen den 10. oktober 2003. Afstemningsresultatet fra forespørgselsdebatten vedlægges som bilag.

<sup>2</sup> Denne info-notes vurderinger af forfatningstraktatens konsekvenser for forbeholdene, er **baseret på Udenrigsministeriets notat af 14. august 2003**, omdelt som udvalgsbilag alm. del (021) 1242. For en mere grundig gennemgang af problemstillingerne, kan henvises til nævnte notat.

## **2. Forbeholdet vedr. ØMU'en**

Forfatningstraktaten vil ikke medføre nye juridiske problemer i forhold til det danske forbehold vedrørende den økonomiske og monetære union (ØMU). Forfatningstraktaten lægger imidlertid op til en mere markant opdeling mellem eurolande og ikke-eurolande. Eksempelvis vil eurolandene få mulighed for at vedtage foranstaltninger for at styrke samordningen af deres budgetdisciplin og for at udarbejde økonomisk-politiske retningslinjer. Det danske forbehold vil dermed kunne blive mere mærkbart.

## **3. Forsvarsforbeholdet**

Som udgangspunkt giver forsvarsforbeholdet ikke anledning til nye juridiske spørgsmål. Danmark vil fortsat stå uden for den del af samarbejdet, som har indvirkning på forsvarsområdet, hvilket også vil omfatte forfatningstraktatens bestemmelser om forstærket samarbejde og den gensidige forsvarsforpligtelse. Også det fremtidige europæiske våbenagentur, vil som udgangspunkt falde ind under forbeholdet. Fastlæggelsen af våbenagenturets konkrete opgaver, vil dog kunne give anledning til at overveje, om Danmark eventuelt vil have mulighed for at deltage i dele af samarbejdet.

I henhold til regeringens notat af 14. august 2003, må det forventes, at EU fremover vil engagere sig i et stigende antal krisestyringsprojekter. Dette vil have som praktisk konsekvens, at forsvarsforbeholdet bliver stadig mere mærkbart.

Der vil desuden kunne opstå vanskelige afgrænsningsspørgsmål i forhold til visse aspekter af antiterrorisme-samarbejdet som følge af forfatningstraktatens nye solidaritetsbestemmelse. Nye juridiske spørgsmål vil kunne opstå som følge af solidaritetsbestemmelsens klare tværgående karakter. En praktisk konsekvens af dette vil f.eks. kunne være, at Danmark ikke – som det sker i dag – vil kunne deltage i løsning af civile krisestyringsopgaver.

## **4. Forbeholdet på området for Retlige og indre anliggender**

Konventets udkast til forfatningstraktat giver på visse punkter anledning til væsentlige ændringer på området for Retlige og indre anliggender (RIA - området) og har dermed væsentlig indflydelse på det danske forbehold.

Med forfatningstraktaten fjernes den eksisterende søjlestruktur. Dermed overgår det hidtidige mellemstatslige samarbejde i Søjle III (Det politimæssige

samarbejde og samarbejde i kriminalsager) til det overstatslige samarbejde. Da det danske forbehold på RIA -området netop går på, **at dansk deltagelse kun kan ske på mellemstatsligt niveau**, indebærer afskaffelsen af søjlestrukturen, at det danske forbehold ikke alene vil omfatte asyl, immigration, civilretligt samarbejde og grænsekontrol, men fremover også vil omfatte det politimæssige samarbejde og samarbejdet vedrørende kriminalsager (mere herom nedenfor).

I det omfang EU vedtager nye regler på de pågældende områder må Danmark derfor stå udenfor. I det følgende gennemgås de tre RIA -hovedområder kort.

#### **4a. Grænsekontrol, asyl og indvandring**

På *det juridiske plan* ændres situationen ikke væsentligt på dette område, idet Danmark allerede på nuværende tidspunkt står uden for samarbejdet på området, der ved Amsterdamtraktaten blev overflyttet fra det mellemstatslige samarbejde i søjle III til det overstatslige samarbejde i søjle I.

Et enkelt delområde kan dog muligvis give anledning til problemer, nemlig reglerne om udarbejdelse af fælles lister over tredjelande, hvis borgere er visum-pligtige, samt reglerne om ensartet udformning af visa. Disse regler har nemlig siden Maastricht-traktaten været placeret i Søjle I, og har derfor ikke været omfattet af det danske forbehold. Hjemmelen til vedtagelse af de pågældende retsakter bliver imidlertid i forfatningstraktaten placeret i en bredt formuleret artikel<sup>3</sup>, der generelt beskæftiger sig med ”fælles politik for visa og andre tilladelser til kortvarigt ophold”. Dermed risikerer man, at en retsakt vedtaget med hjemmel i den pågældende bestemmelse, indeholder eksempelevis **såvel** regler om fælles lister over visum-pligtige lande (ikke dækket af det danske forbehold) **som** andre fælles regler om kortvarige ophold (dækket af det danske forbehold). Den pågældende retsakt vil således være **delvist** omfattet af det danske forbehold. Mere herom nedenfor.

På *det praktiske plan* vil de danske forbehold formentlig i endnu højere grad end hidtil kunne mærkes, idet forfatningstraktaten blandt andet lægger op til en mere effektiv beslutningsproces (kvalificeret flertal), øget domstolskontrol, bredere og mere vidtfavnende hjemmelsbestemmelser og en klarere profil udadtil. Alt i alt er der dermed tale om en styrkelse af samarbejdet på området.

<sup>3</sup> Artikel III-166, stk.2 litra a)

#### **4b. Det civilretlige samarbejde**

På det civilretlige område gælder som ovenfor, at de *juridiske konsekvenser* for det danske forbehold formentlig er begrænsede, idet Danmark på nuværende tidspunkt allerede står uden for det civilretlige samarbejde i søjle I. Som for det asyl- og immigrationsretlige område skete der et ”søjlespring” ved Amsterdamtraktaten fra det mellemstatslige samarbejde i Søjle III til det overstatslige samarbejde i søjle I. Det danske forbehold blev derved aktiveret.

Også på dette område indebærer forfatningstraktaten en styrkelse af samarbejdet blandt andet ved en lidt bredere formulering af hjemmelsbestemmelserne og en traktatfæstelse af en række principper, såsom princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser. Styrkelsen af samarbejdet på området vil formentlig betyde, at det danske forbehold *i praksis* får større betydning.

#### **4c. Det retlige samarbejde i kriminalsager og det politimæssige samarbejde**

Nye retsakter

Forbeholdet på dette område får *væsentlige juridiske konsekvenser*, idet det hidtidige mellemstatslige samarbejde i Søjle III erstattes af et overstatsligt samarbejde baseret på fællesskabsmetoden. Danmarks forbehold aktiveres dermed på hele området, hvor der fremover må forventes en stor lovgivningsaktivitet. *Alle fremtidige retsakter* på dette område vil blive omfattet af det retlige forbehold.

Eksisterende retsakter

Med forfatningstraktatens ikrafttræden vil der tillige opstå et særligt spørgsmål om den *retlige kontinuitet* for de eksisterende retsakter, der er vedtaget med hjemmel i de nuværende traktater. I den situation kan man enten vælge at lade de eksisterende retsakter fortsætte med at gælde uændret eller man kan vælge at ”omdøbe” de gældende retsakter således at de omgående får et nyt hjemmelsgrundlag i den nye forfatningstraktat. Uanset hvilken model der vælges, vil de eksisterende retsakter under Søjle III enten omgående blive omfattet af det danske forbehold, eller også vil retsakterne blive omfattet, når disse tages op til revision og i den forbindelse ændres med hjemmel i den nye forfatningstraktat.

I regeringens notat af 14. august 2003 peges der i den forbindelse på, at særligt det operationelle samarbejde (EUROPOL, EUROJUST, Politiakademiet) kan forventes hurtigt at blive revideret og udviklet ved brug af nye, forbeholdsbelagte bestemmelser i forfatningstraktaten. Danmark vil så – alt andet

lige – være tvunget til at træde ud af samarbejdet på grund af forbeholdet.

Forfatningstraktaten lægger op til, at spørgsmålet om retlig kontinuitet skal afklares i en protokol, hvis nærmere indhold skal fastlægges af regeringskonferencen<sup>4</sup>.

#### **4d. Schengen-samarbejdet**

Schengen-reglerne, der oprindeligt var baseret på mellemstatslige aftaler uden for EU's rammer, er i dag fuldt ud integreret i EU-retten. Visse af Schengen-reglerne omfatter emner, der hører under den overstatslige Søjle I, mens andre hører under den mellemstatslige Søjle III. Danmark har dog bevaret sin mellemstatslige tilgang til reglerne og står derfor som udgangspunkt uden for de af reglerne, der hører under det overstatslige samarbejde i Søjle I. I praksis benytter Danmark imidlertid sin ret til ”opt-in” på mellemstatsligt grundlag for Schengen-reglerne fuldt ud. Der er med andre ord tale om en slags ”ret til parallelaftaler” for så vidt angår regler, der vedtages i Søjle I, og som er en udbygning af Schengen-reglerne.

Når de dele af Schengen -samarbejdet, der hidtil er videreført under Søjle III, ved forfatningstraktaten overgår til et overstatsligt samarbejde, må det forventes, at den særlige danske ”ret til parallelaftaler” på Schengen -området tilsvarende kommer til at gælde for dette område.

Regeringen har dog i sit notat af 14. august 2003 tilkendegivet, at de praktiske konsekvenser heraf formentlig er begrænsede, idet kun en beskedent del af samarbejdet indenfor RIA-området kan anses for at være en videreudvikling af Schengen-samarbejdet.

#### **5. Tværgående retsakter**

Det danske forbehold på det retlige område rejser særlige problemer i forhold til de såkaldte ”*tværgående retsakter*”. Ved en tværgående retsakt forstås en retsakt, der vedtages med hjemmel i mere end én traktatbestemmelse. Problemet opstår her, såfremt den ene af de to eller flere anvendte hjemmelsbestemmelser er forbeholdsbelagt. Problemet er det samme, såfremt en traktatbestemmelse er så bredt formuleret, at den trænger ind på et område, der er forbeholdsbelagt<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Forfatningstraktatens artikel IV-3

<sup>5</sup> Eksempelvis artikel III-166 stk. 2

- 6 -

I en af forfatningstraktatens bestemmelser<sup>6</sup> lægges der op til, at tiltag på områder, der tidligere har været harmoniseret (indre marked, miljø m.m.) skal kunne suppleres med straffebestemmelser. Det er uklart om, der hermed lægges op til en generel praksis med tværgående retsakter, hvor hovedhjemmelen eksempelvis vedrører det indre marked, mens straffehjemmelen skal findes i den omtalte bestemmelse. I så fald er det imidlertid værd at bemærke, at Rådet i sin hidtidige praksis har lagt til grund, at der ikke kan vedtages retsakter, hvor en medlemsstat kun deltager delvist. **Fastholder Rådet denne praksis betyder det med andre ord, at Danmark må stå uden for nye tiltag på væsentlige områder af EU-samarbejdet.**

Skulle det imidlertid lade sig gøre at vedtage retsakter, hvor Danmark kun er delvist omfattet, er spørgsmålet herefter, i hvilket omfang Danmark så skal have stemmeret, ligesom det er uklart, hvorledes de øvrige medlemsstater i givet fald vil forholde sig til, at Danmark kun er delvist forpligtiget af en retsakt.

Alt i alt konkluderer regeringen i sit notat af 14. august, at der *”ikke på nuværende tidspunkt gives klare eller endelige svar på de spørgsmål om tværgående retsakter af relevans for forbeholdet, som Konventionstraktaten rejser.”*

## 6. Regeringens forhandlingsgrundlag ved regeringskonferencen

Ved folketingets forespørgselsdebat den 10. oktober 2003 om regeringskonferencen kunne et flertal<sup>7</sup> tilslutte sig det af regeringen fremlagte forhandlingsgrundlag hvor det bl.a. fastslås,

- at regeringen forhandler i fuld respekt for de danske forbehold og derfor vil søge forbeholdene konsekvenstilpasset til den nye traktat<sup>8</sup>,
- at forbeholdene kun kan ændres ved en folkeafstemning,
- at regeringen under forhandlingerne også agter at søge tilslutning til, at der skabes mulighed for, at Danmarks forbehold vedrørende EU-samarbejdet om retlige og indre anliggender efter en folkeafstemning ændres, således at Danmark fra sag til sag tager stilling til sin deltagelse i samarbejdet svarende til den model, der gælder for Storbritannien og Irland.

<sup>6</sup> Artikel III-172 stk.2

<sup>7</sup> Forslag til vedtagelse V2, blev vedtaget med 72 stemmer (Venstre, Det Konservative Folkeparti og Socialdemokratiet samt Anders Møller (UFG). Resultatet af forespørgselsdebatten vedlægges som bilag.

<sup>8</sup> Hermed menes en rent teknisk tilpasning uden politiske implikationer og som ikke vil kræve en ny folkeafstemning.

- 7 -

Forhandlingsgrundlaget om at ”modernisere” det retlige forbehold, gør det relevant at kigge nærmere på *det engelske og irske forbehold* på det retlige område, der vedrører EF -traktatens afsnit IV om visum, asyl, indvandring og civilret<sup>9</sup>.

Det irsk-engelske forbehold giver Irland og England mulighed for at ”opte in” på *overstatslig basis* når et lovgivningsinitiativ forelægges Rådet. Såfremt Irland og/eller England vælger at benytte sig af denne opt-in mulighed, deltager de to lande herefter fuldt ud i forhandlinger om og vedtagelse af retsakten, ligesom de to lande efterfølgende vil være bundet på *overstatsligt* plan af den vedtagne retsakt.

De to lande kan endvidere indtage en mere afventende holdning og vælge i første omgang at stå uden for et givent initiativ, for derefter - når retsakten er vedtaget og måske i praksis har bevist sin værdi - at tilslutte sig retsakten på overstatsligt plan. Det er med andre ord helt op til England og Irland *om* de ønsker at deltage i en retsakt under afsnit IV i EF-traktaten samt *hvornår* de ønsker dette.

I henhold til regeringens forhandlingsgrundlag, fremlagt under forespørgselsdebatten den 10. oktober 2003, vil Danmark arbejde for at få etableret en tilsvarende ordning, der vil muliggøre en dansk stillingtagen fra sag til sag inden for *hele* EU-samarbejdet om retlige og indre anliggender. Dette vil omfatte såvel de dele, der blev overført fra den mellemstatslige søjle III til den overstatslige søjle I med Amsterdam-traktaten som de resterende dele, der med forfatningstraktaten fremover vil blive en del af det overstatslige samarbejde.

Ordningen vil desuden betyde, at det samlede regelsæt på området ikke kompliceres unødigt, idet der ikke opstår behov for indgåelse af parallelaftaler på mellemstatslig basis.

## 7. Opsummering

Som det er fremgået, giver forfatningstraktatens bestemmelser især anledning til nye juridiske spørgsmål og praktiske konsekvenser for Danmarks *retlige forbehold*. Nedlæggelsen af søjlestrukturen indebærer, at det hidtidige samarbejde i Søjle III-regi overgår til fællesskabsmetoden, hvorfor Danmarks forbehold aktiveres for de på gældende områder. Et særligt problem opstår i de

- 8 -

tilfælde, hvor ny EU-lovgivning vil få en tværgående karakter. Sådanne retsakter vil i større eller mindre omfang kunne være omfattet af de danske forbehold.

Ved forespørgselsdebatten om regeringskonferencen den 10. oktober 2003 kunne et flertal tilslutte sig, at regeringen under forhandlingerne vil søge at skabe mulighed for, at det danske RIA-forbehold efter en folkeafstemning kan ændres således, at **Danmark tager stilling fra sag til sag** vedrørende sin deltagelse i samarbejdet, svarende til den model der allerede gælder for Irland og Storbritannien. Vælger Danmark at deltage på dette grundlag, vil man være bundet af lovgivningen på overstat sligt niveau.

**Forsvarsforbeholdet** og **ØMU-forbeholdet** giver som udgangspunkt ikke anledning til nye juridiske spørgsmål. Imidlertid vil det løbende samarbejde i praksis føre til, at disse to forbehold bliver stadig mere mærkbare. På forsvarsområdet kan der opstå visse vanskelige afgrænsningsspørgsmål vedrørende antiterrorisme-samarbejdet.

De eksisterende formuleringer vedrørende **unionsborgerskabet** videreføres uændret i forfatningstraktaten, og ændrer dermed hverken Danmarks eller de øvrige medlemsstaters stilling.

Med venlig hilsen

Christian Dubois og Peter Riis



