

# **Tilvalgsordningen, grundloven og afgivelse af suverænitet – hvad er alternativerne til tilvalgsordningen**

*Af Peter Pagh, Europaudvalget den 26/11*

---

**Den juridiske ramme for den kommende folkeafstemning om lov om omdannelse af retsforbeholdet til en tilvalgsordning består af fire dele:**

- 1. Den nuværende tiltrædelseslov til EU – især § 4, nr. 14(a), der indeholder det nugældende retsforbehold**
- 2. Grundlovens § 20 om kravene til i nærmere bestemt omfang at overlade beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder, til EU.**
- 3. Lissabon-Traktatens Protokol nr. 22, særlig artikel 8**
- 4. Lov om omdannelse af retsforbeholdet til en tilvalgsordning, især § 1 og § 3**

## **Tiltrædelsesloven § 4, nr. 14, litra a:**

”Bestemmelserne i § 2 og § 3 vedrører følgende traktater m.v.:  
[..]

14. Lissabontraktaten om ændring af traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab og visse tilknyttede akter med tilhørende protokoller og erklæringer med undtagelse af

a. (det retlige forbehold) traktatens artikel 2, nr. 63-68, der ændrer bestemmelserne i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde tredje del, afsnit V vedrørende et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, for så vidt disse bestemmelser ikke angår udpegning af de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af EU-landenes ydre grænser, eller foranstaltninger vedrørende en ensartet udformning af visa, samt traktatens artikel 2, nr. 29, der indføjer en ny artikel 16 B i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, for så vidt denne bestemmelse angår medlemslandenes behandling af personoplysninger under udøvelsen af aktiviteter, der er omfattet af traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmådes tredje del, afsnit IV, kapitel 4 og 5,”

*Reglen betyder, at Danmark ikke har overladt beføjelser efter grundlovens § 20 vedrørende EU's retlige samarbejde – kom ind som følge af Edinburgh-aftalen i 1993.*

Efter grundlovens § 20 kan der kun overlades forfatningsbeføjelser i nærmere bestemt omfang til EU, hvis det sker ved lov, som enten skal vedtages med 5/6 flertal i Folketinget, eller hvis en af Folketinget vedtaget lov om at overlade beføjelser til EU ikke forkastes af et flertal af vælgerne ved folkeafstemning, hvilket forudsætter, at mindst 30 % af de stemmeberettigede har stemt imod loven (§ 42)

### **Protokol nr. 22 til Lissabon-Traktaten – artikel 8:**

1. Danmark kan til enhver tid i overensstemmelse med sine forfatningsmæssige bestemmelser meddele de andre medlemsstater, *at denne protokols del I fra den første dag i den måned, der følger efter meddelelsen, vil bestå af bestemmelserne i bilaget, jf. dog artikel 7.* I så fald om-nummereres artikel 5-8 i overensstemmelse hermed.
2. Seks måneder efter den dato, hvor den i stk. 1 nævnte meddelelse får virkning, vil alle Schengenregler og foranstaltninger vedtaget til udbygning af disse regler, der indtil da har været bindende for Danmark som folkeretlige forpligtelser, være bindende for Danmark som EU-ret.

## **Lov om omdannelse af retsforbeholdet til en tilvalgsordning - § 1 og 3**

**§ 1.** Danmark deltager i Den Europæiske Unions samarbejde om et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, jf. tredje del, afsnit V, i traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde, på grundlag af tilvalgsordningen beskrevet i bilaget til protokol nr. 22 om Danmarks stilling, der er knyttet til Lissabon-traktaten.

**§ 3.** I lov nr. 447 af 11. oktober 1972 om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber, som bl.a. ændret ved § 2 i lov nr. 322 af 6. juni 1998, og senest ved § 2 i lov nr. 321 af 30. april 2008, foretages følgende ændringer:

1. I § 3 indsættes som *stk. 3*:

**”Stk. 3. Retsakter, der er vedtaget til udbygning af Schengen-reglerne, og som Danmark har tiltrådt på mellemstatsligt grundlag, sættes i kraft i Danmark i det omfang, de efter EU-retten er umiddelbart anvendelige.”**

2. **§ 4, nr. 14, litra a, ophæves.**

Nr. 14, litra b, bliver herefter nr. 14, litra a.

**Alene § 3 i loven vedrører grundlovens § 20 om overladelse af forfatningsbeføjelser til EU.**

**Lovens § 1 vedrører alene proceduren, og er derfor i forhold til grundloven en beslutning efter grundlovens § 19, hvorfor afstemningen i lovens § 1 alene har karakter af en vejledende folkeafstemning.**

Hvis loven om tilvalgsordning ikke forkastes af et flertal ved folkeafstemning, vil Danmark i forhold til grundlovens § 20 have overladt ALLE beføjelser på det retlige område til EU – men på den måde, at det er overladt til et flertal i Folketinget, i hvilket omfang og hvornår en sådan overladelse af beføjelser til EU skal ske – så beføjelserne efter § 20 er overladt, men endnu ikke modtaget af EU, da overladelsesbeføjelsen er deponeret hos det til enhver tid værende folketingsflertal.

### Dette gælder også asyl og indvandring

Bemærkningerne i betænkningen til loven om politisk aftale om folkeafstemning før overladelse af suverænitet om asyl og indvandring er ikke retligt bindende, men en politisk aftale – i øvrigt pudsigt, at bemærkningen er en kommentar til flg. ændring af lovforslaget:

”§ 3 har virkning fra den første dag i måneden, der følger efter meddelelsen til de andre EU-medlemsstater om overgang til tilvalgsordningen, jf. § 1.”

## **Grundlovsproblematikken:**

**Kan der efter § 20 overlades kompetence til et mellemstatsligt samvirke, når kompetencen ikke er modtaget, fordi det er overladt til et flertal i folketinget, om kompetencen skal overlades?**

**Henrik Zahle udtrykte betænkeligheder ved Maastricht-Traktaten**

**Justitsministeriet har afvist Zahle og henvist til, at det i forhold til § 20 er tilstrækkeligt, at der for vælgerne er klarhed om, på hvilke områder der overlades kompetence.**

**Kan rejses tvivl om, hvorvidt denne klarhed er opfyldt, når loven siger et og lovebemærkningerne noget andet – og når Statsministeren siger, at lovebemærkningerne er en retlig garanti**

## **Alternativer – hvis det bliver et nej**

**Parallelaftaler: - det er op til EU's institutioner**

**Ny lov om tilslutning til tilvalgsordningen, men begrænset til færre retsområder af TEUF afsnit V vedrørende et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed – fx uden asyl og indvandring – en sådan lov vil i givet fald skulle vedtages efter proceduren i grundlovens § 20 – dette er en énsidig dansk beføjelse, som ikke kræver accept fra EU's institutioner.**

**Denne mulighed fremgår i øvrigt tydeligt af lovebemærkningerne til lov om tilvalgsordningen**