

# UDENRIGSMINISTERIET

## EUROPAUDVALGET

Alm. del - bilag 1242 (offentligt)

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg  
og deres stedfortrædere

Asiatisk Plads 2  
DK-1448 København K  
Tel. +45 33 92 00 00  
Fax +45 32 54 05 33  
E-mail: um@um.dk  
Telex 31292 ETR DK  
Telegr. adr. Etrangeres  
Girokonto 300-1806



Bilag  
1

Journalnummer  
400.C.2-0

Kontor  
EU-sekr.

14. august 2003

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges notat af 11. august 2003, der redegør for de juridiske og praktiske konsekvenser for forbeholdene af Konventets udkast til forfatningstraktat.

*P. H. Olsen*

---

## NOTAT

---

Udenrigsministeriet

Til: J.nr.: JT. EU 400 A JUR 11.1  
CC: Bilag:  
Fra: Dato: 11. august 2003  
Emne: Konventstraktaten og forbeholdene

---

### INDHOLDSFORTEGNELSE

- I. Indledning
- II. Unionsborgerskabsforbeholdet
- III. ØMU-forbeholdet
  - 1. Forbeholdet
  - 2. Konventstraktaten
  - 3. Forbeholdets fremtidige virkninger
- IV. Retlige og Indre Anliggender (RLA)
  - 1. Forbeholdet
  - 2. Grænsekontrol, asyl og indvandring
    - 2.1. Konventstraktaten
    - 2.2. Forbeholdets fremtidige virkninger
  - 3. Civilretligt samarbejde
    - 3.1. Konventstraktaten
    - 3.2. Forbeholdets fremtidige virkninger
  - 4. Retligt samarbejde i kriminalsager og politisamarbejde
    - 4.1. Det hidtidige samarbejde
    - 4.2. Konventstraktaten
    - 4.3. Forbeholdets fremtidige virkninger
  - 5. Schengen-samarbejdet
    - 5.1. Den særlige Schengen-ordning i protokollen om Danmarks stilling
    - 5.2. Konventstraktaten og fremtidige virkninger af forbeholdet på Schengen-området
- V. Forsvarsforbeholdet
  - 1. Forbeholdet
  - 2. Konventstraktaten
  - 3. Forbeholdets fremtidige virkninger
- VI. Terrorismebekæmpelse (Solidaritetsklausulen)
  - 1. Terrorismebekæmpelse inden for rammerne af EU-samarbejdet
  - 2. Konventstraktaten
  - 3. Virkningerne af forbeholdene i forhold til terrorismebekæmpelse
- VII. Tværgående retsakter, der både omfatter forbeholdsområder og ikke-forbeholdsområder
  - 1. Tværgående interne retsakter
    - 1.1. Praksis i forhold til forbeholdene
    - 1.2. Konventstraktaten og forbeholdenes fremtidige virkning
  - 2. Unionens tværgående internationale aftaler
    - 2.1. Praksis i forhold til forbeholdene
    - 2.2. Konventstraktaten og forbeholdenes fremtidige virkning
  - 3. Virkningerne af tværgående retsakter på forbeholdsområderne
- VIII. Samlede konklusioner

## I. Indledning

Siden Maastricht-traktaten (1992-93), hvor de danske EU-forbehold blev formuleret og vedtaget, har hver traktatændring lagt op til en styrkelse af samarbejdet om økonomiske og monetære spørgsmål (ØMU), sikkerheds- og forsvarspolitik og retlige og indre anliggender (RIA). Det har ført til, at områderne i dag udgør nogle af de mest dynamiske dele af EU-samarbejdet. Det følger af forbeholdene, at Danmark ikke deltager fuldt ud i dette samarbejde, og at Danmark ikke vil forhindre de øvrige EU-lande i at videreudvikle samarbejdet på disse områder.

I Laeken-erklæringen fik Konventet bl.a. til opgave at se på, hvorledes EU kunne spille en større rolle inden for retlige og indre anliggender og i udenrigs-, sikkerheds- og forsvarsspørgsmål. Forhandlingerne i Konventet har vist et udbredt ønske om at styrke samarbejdet på disse områder således, at EU bliver i stand til at påtage sig et større ansvar og løse de udfordringer, Europas lande står overfor. Det udkast til forfatningstraktat, Konventet har udarbejdet<sup>1</sup>, lægger op til at styrke samarbejdet om ØMU, RIA og forsvarspolitikken.

I det følgende redegøres for de væsentligste juridiske og praktiske konsekvenser, opretholdelsen af de fire danske EU-forbehold må forventes at få under den hypotese, at Konventstraktaten i uændret stand bliver vedtaget og træder i kraft. Notatet forholder sig ikke til spørgsmålet om, hvorledes en tilpasning af de gældende forbeholdstekster (Edinburgh-afgørelsen og Protokol nr. 5 til Amsterdam-traktaten om Danmarks stilling) eller af Konventstraktaten i givet fald skal udformes.

Hypotesen rummer visse vanskeligheder. Enkeltlandes forbehold og undtagelser har ikke været nærmere drøftet under Konventets arbejde. Konventet opfordrer regeringskonferencen til at undersøge, hvad der skal ske med de protokoller, der er knyttet som bilag til de nuværende traktater.<sup>2</sup> Desuden overlader Konventet det til regeringskonferencen at udfylde visse af de traktattekniske bestemmelser i Konventstraktatens Del IV. Det gælder navnlig art. IV-3 om retlig kontinuitet, som bestemmer, at retsakter vedtaget på grundlag af de gamle traktater forbliver i kraft på "betingelser", som regeringskonferencen skal fastlægge i en protokol til forfatningstraktaten. Protokollen vil kunne have konsekvenser for de danske forbehold.

Konventstraktaten rejser endvidere – som ethvert nyt traktatværk af denne rækkevidde – en række spørgsmål, som vil kunne give anledning til fortolkningsusikkerhed, og som til en vis grad må forventes afklaret under regeringskonferencen.

Endelig giver det sig selv, at konkrete eller tværgående ændringer, som måtte blive vedtaget på regeringskonferencen vedrørende substansemner, vil kunne ændre det grundlag, som nærværende notat er baseret på.

Nedenfor gennemgås unionsborgerskabsforbeholdet (afsnit II), ØMU-forbeholdet (afsnit III), RIA-forbeholdet (afsnit IV) og forsvarsforbeholdet (afsnit V). I afsnit VI gennemgås den nye

<sup>1</sup> Endelig version af 18. juli 2003, CONV 850/3

<sup>2</sup> Se CONV 728/03 af 26. maj 2003, s. 9.

solidaritetsklausul (antiterrorisme-samarbejde), der kan have betydning både for forsvars- og RIA-forbeholdet. I afsnit VII gennemgås et principielt spørgsmål, som Konventstraktatens enhedsstruktur kan rejse vedrørende øget anvendelse af retsakter, der omfatter både forbeholdsbelaagte og andre emner.

For så vidt angår fortolkningen af de danske forbehold henvises til tidligere notater m.v. oversendt til Folketinget.<sup>3</sup> I det følgende gennemgås forbeholdene kun i det omfang, dette er af betydning for de behandlede problemstillinger.

## II. Unionsborgerskabsforbeholdet

Forbeholdet fastslår, at traktatens bestemmelser om unionsborgerskabet ikke på nogen måde træder i stedet for det nationale statsborgerskab, og at spørgsmål om, hvorvidt en person besidder statsborgerskab i en medlemsstat, udelukkende afgøres efter vedkommende medlemsstats egen lovgivning (Edinburgh-afgørelsens afsnit A).

At unionsborgerskabet ikke træder i stedet for det nationale statsborgerskab fremgår efter Amsterdam-traktaten direkte af TEF art. 17, stk. 1, andet punktum ("*Unionsborgerskab er et supplement til det nationale statsborgerskab og træder ikke i stedet for dette*"). At spørgsmål om, hvorvidt en person besidder statsborgerskab i en medlemsstat udelukkende afgøres af den pågældende medlemsstat, fremgår implicit af traktaterne, og en række erklæringer hertil, navnlig erklæring nr. 2 til Maastricht-traktaten.<sup>4</sup>

På grundlag af de gældende traktater er der således ingen indholdsmæssig forskel på Danmarks og de andre medlemsstaters stilling vedrørende unionsborgerskabet. Konventstraktaten ændrer ikke herved, jf. art. I-8, stk. 1, andet punktum, der viderefører TEF art. 17, stk. 2, andet punktum.

## III. ØMU-forbeholdet

### 1. Forbeholdet

Forbeholdet (Edinburgh-afgørelsens afsnit B) fastslår, at Danmark udnytter sin mulighed for at stå uden for tredje fase af ØMU'en, som er sikret i henhold til protokol nr. 26 til Maastricht-traktaten om visse bestemmelser vedrørende Danmark. Forbeholdsteksten præciserer, at det følger heraf, at Danmark ikke vil deltage i ordningen med den fælles valuta (euroen) og ikke vil

<sup>3</sup> Se generelt bemærkningerne til lovforslagene om Danmarks tiltrædelse af Maastricht-traktaten og Edinburgh-afgørelsen (1993), Amsterdam-traktaten (1997) og Nice-traktaten (2001). Se også Justitsministeriets redegørelser for visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af Amsterdam-traktaten og Nice-traktaten.

<sup>4</sup> Erklæring nr. 2 til Maastricht-traktatens slutakt om statsborgerskab i en medlemsstat er sålydende: "*Konferencen erklærer, at når der i Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Fællesskab henvises til statsborgere i Medlemsstaterne, afgøres spørgsmålet om, hvorvidt en person har denne nationalitet, udelukkende under henvisning til den pågældende Medlemsstats egen lovgivning. Medlemsstaterne kan til orientering afgive en erklæring om, hvem der i henseende til Fællesskabet skal anses for at være deres statsborgere ved at indgive en erklæring til formandskabet, og de kan om fornødent ændre denne erklæring.*" Allerede til selve EØF-traktaten fra 1957 er der knyttet en tysk erklæring om, at spørgsmålet om, hvem der er tyske statsborgere, afgøres efter den tyske grundlov. Til udvidelsestraktaten af 1972 om Danmarks, UKs og Irlands optagelse i EF afgav UK en erklæring om, hvem der efter britisk ret var britiske statsborgere. Denne erklæring er senere ændret, se EFT C 1983, 23/1.

være bundet af de regler vedrørende økonomisk politik, som kun gælder for medlemsstater, der deltager i den tredje fase af ØMU'en.<sup>5</sup>

UK har et videregående forbehold, som er sikret ved en protokol til Maastricht-traktaten om visse bestemmelser vedrørende UK. Sverige står indtil videre uden for euroen på grund af manglende opfyldelse af betingelserne for deltagelse. Ingen af de 10 kommende medlemslande har forbehold i forhold til ØMU'en. Landene deltager ikke i tredje fase fra tiltrædelsen, fordi de ikke opfylder de almindelige betingelser. Det er forventningen, at de nye lande på sigt vil opfylde de fastlagte kriterier og indføre euroen.<sup>6</sup>

EF-traktaten behandler de medlemsstater, der står uden for euroen, ens, uanset om manglende deltagelse skyldes forbehold eller ikke-opfyldelse af de almindelige betingelser.<sup>7</sup> Lande uden for euroen betegnes i traktaten "*medlemsstater med dispensation*", mens eurolandene er "*medlemsstater uden dispensation*", jf. TEF art. 122. Bestemmelsen præciserer, at visse traktatbestemmelser i TEF afsnit VII om den økonomiske og monetære politik ikke gælder for lande uden for euroen, og at stemmerettighederne for disse lande suspenderes i forbindelse med rådsafgørelser i henhold til de pågældende bestemmelser.<sup>8</sup>

## 2. Konventstraktaten

Konventstraktaten lægger op til en mere markant opdeling mellem eurolande og ikke-eurolande i det fremtidige EU. Opdelingen afspejles allerede i Del I med art. I-14, stk. 2, der i forhold til samordningen af økonomiske politikker fastslår, at der gælder specifikke bestemmelser for eurolandene. De specifikke bestemmelser for medlemmer af euro-området finder man i en særskilt afdeling i ØMU-kapitlet i Del III, afdeling 3A, der som en nydannelse giver eurolandene mulighed for at vedtage foranstaltninger for at styrke samordningen af eurolandenes budgetdisciplin (og overvågningen heraf) og for at udarbejde økonomisk-politiske retningslinier for eurolandene (og overvågningen heraf), jf. art. III-88. Møder mellem eurolandene traktatfæstes for første gang i en protokol om eurogruppen, jf. art. III-89. Protokollen opfordrer Kommissionen og Den Europæiske Centralbank, ECB, (men ikke lande uden for euroen) til at deltage i gruppens møder. Det præciseres, at der er tale om møder "*under uformelle former*". Rådet forbliver formelt den besluttende myndighed, også for beslutninger i henhold til den nye afdeling om euroområdet.<sup>9</sup> Den eksterne repræsentation af ØMU'en og euroen forbliver eurolandenes ansvar, jf. art. III-90. Indholdet af bestemmelsen svarer stort set til den gældende traktat, jf. TEF

<sup>5</sup> Danmarks ØMU-forbehold er ikke reguleret i Protokollen til Amsterdam-traktaten om Danmarks stilling. Se nærmere om forbeholdet i bemærkningerne til lovforslag om Danmark tiltrædelse af Edinburgh-afgørelsen og Maastricht-traktaten, fremsat den 9. februar 1993.

<sup>6</sup> Se bemærkninger til lovforslag om Danmarks tiltrædelse af udvidelsestraktaten, fremsat den 30. april 2003, s. 7 og 14.

<sup>7</sup> Det fremgår udtrykkeligt af den danske ØMU-protokol, at *virksomheden af den danske "undtagelse er, at alle de artikler og bestemmelser i traktaten og ESCB-statutten, hvori der henvises til en dispensation, vil gælde for Danmark"*, jf. pkt. 2.

<sup>8</sup> Status for lande hhv. med og uden dispensation er også omhandlet i TEF art. 114, 123 og 124 samt i Protokollen om Det Europæiske System for Centralbanker (ESCB), kap. IX, som præciserer i hvilket omfang, "lande med dispensation" og deres nationale centralbanker er udelukket fra rettighederne og forpligtelserne inden for ESCB.

<sup>9</sup> Se CONV 727/03 af 27. maj 2003, s. 9.

art. 111, stk. 4.<sup>10</sup> Spørgsmål om internationale aftaler om valutaordninger og monetære spørgsmål samt spørgsmål om fastsættelse af interne retningslinier for valutakurspolitik udskilles til en særskilt bestemmelse i kapitlet om Unionens optræden udadtil, se art. III-228. Indholdet svarer stort set til den del af TEF art. 111, som ikke er indarbejdet i art. III-90.<sup>11</sup>

Overgangsbestemmelserne i ØMU-kapitlets 4. afdeling (art. III-91 til art. III-96) er sammenlignet med den nuværende traktat forenklet betydeligt, men ikke ændret på substansen i noget videre omfang. Udformningen af art. III-91, som generelt svarer til TEF art. 122, indeholder umiddelbart to nydannelser, som set i lyset af de specifikke bestemmelser om euro-området i art. III-88 til III-90 understreger opdelingen mellem eurolande og ikke-eurolande. Det drejer sig om art. III-91, stk. 2, *litra a*, om de dele af de overordnede retningslinjer for de økonomisk politikker, der vedrører euroområdet generelt, og *litra f*, om foranstaltninger vedrørende anvendelse af euroen.<sup>12</sup>

### 3. Forbeholdets fremtidige virkninger

De ændringer, som Konventstraktaten lægger op til, vil ikke medføre nye juridiske problemer i forhold til det danske forbehold. Traktaten behandler fortsat lande uden for euroen ens, uanset om manglende deltagelse skyldes forbehold eller ikke-opfyldelse af de almindelige betingelser. Og traktaten definerer fortsat relativt klart, hvilke bestemmelser og foranstaltninger som lande uden for euroen er undtaget fra, jf. art. III-88-III-90 og art. III-91.

Selvom Konventstraktatens ændringer ikke vil medføre nye juridiske problemer i forhold til forbeholdet, må det antages, at den mere markante opdeling mellem eurolande og ikke-eurolande vil få praktiske konsekvenser for Danmark. Forbeholdet vil således blive mere mærkbart, i det omfang eurolandene udnytter de nye muligheder for at indføre egne retningslinier om deres økonomiske politik m.v. De økonomiske substansdrøftelser vil formentlig i vidt omfang komme til at foregå i eurogruppen, hvor centrale økonomiske beslutninger, som også kan have faktisk betydning for lande uden for euroen, i stigende grad vil blive truffet af eurolandene alene. I praksis vil Danmark på grund af fastkurspolitikken være nødt til at følge sådanne særlige regler for euroområdet, men får ingen indflydelse på udformningen eller overvågningen heraf.

<sup>10</sup> Når det gælder "repræsentation", jf. art. III-90, stk. 3, gentager Konventstraktaten ikke forbeholdet i art. 111, stk. 4, om "overholdelse af den kompetencedeling, der er fastsat i artikel 99 [om koordinering af økonomisk politik, nu art. III-71] og 105 [om ESCB's mål og opgaver, nu art. III-69]". Rådet har hidtil afvist at give bemyndigelse til Kommissionen i medfør af TEF art. 111, stk. 4. Spørgsmål om mere formaliseret repræsentation af ØMU'en i internationale finansielle institutioner, herunder en egentlig rolle for Kommissionen, blev drøftet indgående i Konventets arbejdsgruppe VI om økonomisk governance, men fandt ingen løsning. Resultatet blev en bestemmelse, som overlader det til Rådet (på forslag af Kommissionen) at beslutte, om det skal være eurogruppens formand eller Kommissionen, som skal repræsentere euroen i internationale sammenhænge. Se CONV 685/03 af 23. april 2003 s. 70.

<sup>11</sup> Se også art. III-91, *litra g*, hvoraf det følger, at lande uden for euroen ikke er omfattet af bestemmelsen i art. III-228.

<sup>12</sup> *Ad litra a*: I forbindelse med vedtagelse af de overordnede økonomisk-politiske retningslinjer for 2003 indgik for første gang et "landespecifikt" afsnit om euroområdet generelt, som i praksis kun blev drøftet af eurolandene. *Ad litra f*: Der henvises til art. III-83, som er en moderniseret udgave af TEF art. 123, stk. 4, der bl.a. har dannet grundlag for ikke-strafferetlige foranstaltninger om beskyttelse af euroen mod falskmønteri. Der vil muligvis være behov for en juridisk-teknisk præcisering af art. III-91 i lyset af de specifikke bestemmelser om euroområdet i art. III-88 til III-90.

#### IV. Retlige og indre anliggender (RIA)

Der har fra begyndelsen af Konventets arbejde været en forventning om, at Konventet skulle føre til en styrkelse af RIA-samarbejdet. Drøftelserne i Konventet og i Konventets arbejdsgruppe har vist et udbredt ønske om en gennemgribende reform af EU's hidtidige samarbejde på området. Et gennemgående træk i drøftelserne har været ønsket om at anvende samme instrumenter og beslutningsprocedurer i RIA-samarbejdet, som bliver anvendt i det kommunautaire samarbejde.<sup>13</sup>

##### 1. Forbeholdet

Det følger af forbeholdet i Edinburgh-afgørelsen, at Danmark deltager i samarbejdet om retlige og indre anliggender på mellemstatsligt grundlag.<sup>14</sup>

Amsterdam-traktaten medførte, at områderne vedrørende asyl, indvandring og ydre grænser samt det civilretlige samarbejde blev overført fra EU-samarbejdets Søjle III til Søjle I, dvs. fra samarbejde på mellemstatsligt grundlag til samarbejde på overstatsligt grundlag. De relevante bestemmelser findes nu i TEF afsnit IV. Som nærmere angivet i Protokol nr. 5 om Danmarks stilling (herefter protokollen om Danmarks stilling), der er knyttet til Amsterdam-traktaten, deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af retsakter på de nævnte områder, og institutionernes beslutninger er ikke bindende for Danmark. Danmark bidrager ikke til aktionsudgifter forbundet med foranstaltninger omfattet af forbeholdene. Den øvrige del af RIA-samarbejdet, dvs. politisamarbejdet og det retlige samarbejde i kriminalsager, forblev inden for Søjle III's mellemstatslige rammer. Danmark deltager derfor fortsat fuldt ud i denne del af RIA-samarbejdet.

Forbeholdet omfatter ikke vedtagelse af lister over tredjelande, hvis borgere er omfattet af visumpligt og vedtagelse af foranstaltninger vedrørende en ensartet udformning af visa, se art. 4 i protokollen om Danmarks stilling, selv om disse retsakter vedtages med hjemmel i TEF, afsnit IV, da disse to emner allerede ved Maastricht-traktaten blev placeret i søjle I. Endvidere bemærkes, at EU-lovgivning som et accessorium til de materielle regler navnlig inden for forbruger- og forsikringsområderne igennem årtier har indeholdt visse civilprocessuelle regler, som ellers alene ville kunne vedtages efter bestemmelserne i TEF, afsnit IV. Sådant lovgivning, der udelukkende er vedtaget på grundlag af bestemmelser uden for RIA-afsnittet, falder ligeledes uden for forbeholdet.

<sup>13</sup> De offentligt tilgængelige forarbejder til RIA-teksterne er forholdsvis omfattende. De kan tænkes i et vist omfang at udgøre et fortolkningsbidrag for Domstolen. De vigtigste dokumenter omfatter: Præsidiets første og andet udkast med bemærkninger (CONV 614/03 af 14. marts 2003 og CONV 727/03 af 27. maj 2003), Sekretariatets analyse af ændringsforslag (CONV 644/1/03 REV 1 af 7. maj 2003), sammenfattende rapport fra plenarmøde den 3.-4. april 2003 om første udkast (CONV 677/03 af 9. april 2003), endelig rapport fra arbejdsgruppe X vedrørende frihed, sikkerhed og retfærdighed (CONV 426/02 af 2. december 2003) og sammenfattende rapport fra plenarmøde den 4.-5. december 2002 om rapporten fra arbejdsgruppe X (CONV 449/02 af 13. december 2002).

<sup>14</sup> I det nationale kompromis ("Danmark i Europa" af 30. oktober 1992), som lå til grund for formuleringen af forbeholdet i Edinburgh-afgørelsen, hedder det bl.a., at Danmark ikke kan "godtage suverænitetsafgivelse på det retlige og politimæssige område, men kan deltage på det hidtidige mellemstatslige grundlag." Se også Udenrigsministeriets, Justitsministeriets og Udlændingestyrelsens notat af 6. oktober 1999 om visse fortolkningsspørgsmål vedrørende Danmarks stilling i relation til samarbejdet om retlige og indre anliggender, oversendt til Folketingets Europaudvalg som svar på spørgsmål 187 (Alm. del – bilag 1400).

Det er Kommissionens (og Europa-Parlamentets) opfattelse, at der er hjemmel i EF-traktaten til at forpligte medlemsstaterne til at indføre strafferetlige sanktioner og til i et vist omfang nærmere at regulere de pågældende strafferetlige sanktioner. Kommissionen har på flere områder inden for de seneste år forsøgt at integrere regler af strafferetlig karakter i forslag til EU-lovgivning om Fællesskabets sektorpolitikker. Nylige eksempler omfatter forslag inden for fiskeri, miljø, svigsbekæmpelse, intellektuel ejendomsret, søfartssikkerhed, told, handel og sanktioner mod tredjelande. Et stort flertal af medlemsstaterne i Rådet, herunder Danmark, har hidtil afvist Kommissionens retsopfattelse. Andre har erklæret sig for enig med Kommissionen for så vidt angår adgangen til at vedtage bestemmelser om, at medlemsstaterne skal pålægge strafferetlige sanktioner, men finder ikke, at Fællesskabet har kompetence til at regulere straffniveauet (bøde, fængsel osv.). Til illustration kan det nævnes, at Rådet for nylig har afvist et direktivforslag om miljøkriminalitet fremsat af Kommissionen i henhold til TEF art. 175, og i stedet – på forslag af Danmark – enstemmigt vedtaget en rammeafgørelse om miljøkriminalitet på grundlag af TEU art. 31. Kommissionen har i foråret 2003 anlagt sag mod Rådet ved EF-Domstolen med påstand om annullation af rammeafgørelsen. Kommissionen gør gældende, at rammeafgørelsen indeholder regler, som burde være vedtaget i henhold til EF-traktaten, jf. TEU art. 47. Retssagen er den første af sin art, som giver EF-Domstolen anledning til at forholde sig udtrykkeligt til det principielle spørgsmål om, hvorvidt der er hjemmel i EF-traktaten til at fastsætte regler om strafferetlige sanktioner i forbindelse med sektorpolitisk regulering.<sup>15</sup>

Anvendelse af TEF art. 308 (fleksibilitetsbestemmelsen) med henblik på virkeliggørelsen af mål, som ligger bag TEF, afsnit IV, antages at være omfattet af det danske RIA-forbehold.<sup>16</sup>

UK og Irland har også en særlig stilling i forhold til det nuværende RIA-samarbejde inden for rammerne af Søjle I, som dog er forskellig fra den danske særstilling, både med hensyn til begrundelse og retsvirkninger. UK og Irlands forbehold beror på de to landes ønske om at opretholde et bilateralt fælles rejseområde og stå uden for Schengen-samarbejdets mål om ophævelse af de indre grænser i EU. Det følger af protokollen til Amsterdam-traktaten om UKs og Irlands stilling, at de to lande *som udgangspunkt* ikke deltager i vedtagelsen af og ikke bliver bundet af retsakter vedtaget i henhold til TEF afsnit IV. I modsætning til Danmark har de to lande imidlertid hver for sig mulighed for inden tre måneder, efter et forslag til retsakt er fremlagt, at meddele Rådet, at de ønsker at deltage i vedtagelsen af forslaget og dermed blive omfattet af retsakten<sup>17</sup>. De to lande kan også når som helst *efter* en vedtagelse af retsakter i henhold til TEF afsnit IV meddele, at de ønsker at acceptere retsakten og dermed blive bundet for fremtiden.

<sup>15</sup> En dom kan tidligst forventes i efteråret 2004/foråret 2005. Danmark har sammen med 10 andre medlemslande anmodet om at intervenere i sagen til støtte for Rådet. I det omfang Kommissionen måtte få helt eller delvist medhold i retssagen, vil det ikke i sig selv rejse spørgsmål i forhold til RIA-forbeholdet, men være ensbetydende med, at flertallet af EU's medlemsstater, herunder Danmark, hidtil har anlagt en for restriktiv fortolkning af de sektorpolitiske hjemmelsbestemmelser.

<sup>16</sup> Se Justitsministeriets redegørelse for visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af Amsterdam-traktaten, s. 36.

<sup>17</sup> Hvis en foranstaltning ikke vedtages inden for en rimelig tid med deltagelse af UK eller Irland, kan Rådet dog træffe afgørelse uden deltagelse af UK eller Irland, der i så fald ikke er forpligtet af retsakten.

I begge situationer bliver UK og Irland bundet på samme måde som de øvrige medlemsstater, dvs. inden for den overstatslige ramme. Der er ikke tale om en tilknytning på folkeretligt (mellemstatsligt) grundlag, som hvis Danmark knyttes til afsnit IV-retsakter ved hjælp af parallelaftaler eller den særlige "opt-in" ordning i forhold til udbygning af Schengen-reglerne.

Om forbeholdets hidtidige praktiske virkninger bemærkes, at der på det civilretlige område bl.a. er vedtaget regler omfattet af RIA-forbeholdet om domstoles kompetence og om gensidig anerkendelse af retsafgørelser i civile sager, om behandling af sager om børnebortførelser, om behandling af konkurssager og om fælles minimumsregler for EU-borgernes adgang til retshjælp og fri proces i grænseoverskridende retssager. På asyl og indvandringsområdet er der bl.a. vedtaget retsakter omfattet af forbeholdet om, hvilket land der har ansvaret for at behandle en asylansøgning (Dublin II-forordningen), , regler om bekæmpelse af menneskesmugling og regler om harmonisering af de økonomiske sanktioner, der pålægges transportvirksomheder, som befordrer tredjelandstatsborgere ind på medlemsstaternes område uden de nødvendige papirer. Der er opnået politisk enighed om regler om familiesammenføring og rettigheder for tredjelandsborgere med længerevarende ophold i EU.

Danmark har på 6 områder anmodet om at blive knyttet på mellemstatsligt grundlag til retsakter omfattet af forbeholdet gennem såkaldte parallelaftaler. Kommissionen har kun ønsket at indlede forhandlinger med Danmark om parallelaftaler i forhold til fire af disse områder.<sup>18</sup> Kommissionens indstilling, som Rådet har godkendt, bygger på følgende retningslinier for stillingtagen til danske anmodninger om parallelaftaler: (a) At parallelaftaler er af ekstraordinær og midlertidig karakter, (b) at parallelaftaler alene kan accepteres, hvis dette er i EU's interesse, og (c) at løsningen på lang sigt må bestå i, at Danmark giver afkald på sin protokol.<sup>19</sup>

Den følgende fremstilling om Konventstraktaten og RIA-forbeholdet er inddelt i afsnit om hver af de tre overordnede RIA-områder:

- grænsekontrol, asyl og indvandring (søjle I)
- civilretligt samarbejde (søjle I)
- retligt samarbejde i kriminalsager og politisamarbejde (søjle III).

I et sidste separat afsnit behandles spørgsmål om Schengen-reglerne, der omfatter RIA-spørgsmål både under Søjle I og Søjle III, og hvor der er særlige regler om anvendelsen af forbeholdet.

<sup>18</sup> Som eksempel kan det nævnes, at Danmarks anmodning om en parallelaftale i forhold til konkursforordningen fra 2000 ikke blev imødekommet af Kommissionen. Danmarks manglende deltagelse i konkursforordningen vil kunne få negative, praktiske konsekvenser for dansk erhvervsliv.

<sup>19</sup> For yderligere oplysninger om parallelaftaler og de igangværende forhandlinger henvises til Udenrigsministeriets, Justitsministeriets og Integrationsministeriets notat af 29. januar 2003, oversendt til Folketingets Europaudvalg som svar på spørgsmål 47 (alm. del – bilag 398).

## 2. Grænsekontrol, asyl og indvandring

### 2.1. Konventstraktaten (Del III, kapitel IV, 2. afdeling)

Konventstraktaten lægger op til en styrkelse af samarbejdet. Det sker gennem en effektivisering af beslutningsprocessen, styrkelse af domstolskontrollen, skærpelse af Unionens eksterne profil på området samt et højere ambitionsniveau med nye, bredere retsgrundlag for flere af de omfattede politikker. De vigtigste ændringer omfatter følgende:

- Kvalificeret flertal i Rådet på alle spørgsmål. I dag enstemmighed på visse spørgsmål.
- Almindelig Domstolskontrol på alle spørgsmål. I dag visse begrænsninger, se TEF art. 68.
- Fremhævelse af behovet for samarbejde med tredjelande, herunder udtrykkelig angivelse af Unionens adgang til at indgå aftaler om tilbagetagelse og styring af personstrømme.
- Ny målsætning og hjemmelsbestemmelse om gradvis indførelse af et fælles system for integreret forvaltning af de ydre grænser. Se art. III-166.
- Bredere retsgrundlag om asyl, flygtninge og fordrevne med henblik på etablering af et fælles europæisk asylsystem, der giver de berørte personer en ensartet status i hele Unionen og fastlægger fælles procedurer og standarder. Gældende begrænsninger til vedtagelse af minimumsstandarder forlades. Se art. III-167.
- Separat artikel om en fælles indvandringspolitik, som omfatter nyt retsgrundlag om støtteforanstaltninger med henblik på fremme af integration. Det præciseres, at artiklen ikke berører medlemsstaternes ret til at fastlægge, hvor mange der kan indrejse fra tredjelande for at søge arbejde. Se art. III-168.
- Traktatfæstelse af princip om solidaritet og rimelig ansvarsfordeling – herunder vedrørende de finansielle aspekter - og nyt retsgrundlag med henblik på princippet udmøntning. Se art. III-169.

Der er i vid udstrækning tale om en traktatmæssig fastlæggelse eller tydeliggørelse af mål og planer, som Det Europæiske Råd allerede har udstukket inden for den gældende traktats rammer.<sup>20</sup>

### 2.2. Forbeholdets fremtidige virkninger

Styrkelsen af samarbejdet inden for grænsekontrol, asyl og indvandring vil som udgangspunkt ikke give anledning til nye juridiske spørgsmål i forhold til forbeholdet. Området overgik som nævnt til den overstatslige samarbejdsform allerede i forbindelse med Amsterdam-traktaten, hvilket aktualiserede det danske forbehold. Området forbliver omfattet af forbeholdet.

Konventstraktaten giver dog muligvis anledning til et enkelt nyt juridisk problem. Det drejer sig om vedtagelse af listen over tredjelande, hvis borgere er omfattet af visumpligt og i vedtagelse af foranstaltninger vedrørende en ensartet udformning af visa, jf ovenfor under afsnit IV, 1, som allerede ved Maastricht-traktaten blev omfattet af samarbejdet i Søjle I, og som derfor ikke er omfattet af RIA-forbeholdet. Den relevante hjemmelsbestemmelse findes i dag i TEF

<sup>20</sup> Se navnlig Det Europæiske Råds konklusioner fra Tampere, Feira, Sevilla og Thessaloniki.

art. 62, nr. 2, litra b, nr. i og iii, som udelukkende vedrører disse to forhold. Fastsættelse af listen over tredjelande vil efter Konventstraktaten skulle ske på grundlag af art. III-166, stk. 2, litra a, der generelt angår den "fælles politik for visa og andre tilladelser til kortvarigt ophold". Der vil derfor kunne opstå et juridisk spørgsmål, hvis listen over tredjelande med visumpligt og regler om ensartet udformning af visa fremover bliver integreret i en samlet retsakt, der også dækker andre områder under art III-166, stk. 2, der er omfattet af forbeholdet. (Se generelt om tværgående retsakter afsnit VII ndf.)

Om de praktiske konsekvenser bemærkes, at grundpillerne for et fælles asylsystem og de fælles regler for indvandring allerede i vidt omfang er etableret. Det må antages, at de fremtidige retsakter vil bygge på dette grundlag, og at mange af de væsentligste retsakter vedrørende det fælles asylsystem vil være vedtaget før en ny traktat træder i kraft. Det gælder formentlig også de væsentligste retsakter vedrørende indvandring. Det må antages, at samarbejdet med tredjelande vil blive stærkt udbygget på grundlag af Konventstraktaten, ligesom bestemmelsen i art. III-169 om solidaritet og rimelig ansvarsfordeling mellem medlemsstaterne vil medføre et accelererende samarbejde på dette område. Et centralt område er den kommende udbygning af grænsekontrolsamarbejdet.<sup>21</sup> Det må på denne baggrund antages, at forbeholdets praktiske konsekvenser vil blive stadig mere mærkbare, efterhånden som den foreslåede styrkelse af samarbejdet gennemføres.

### 3. Civilretligt samarbejde (Del III, kapitel IV, 3. afdeling, art. III-170)

#### 3.1. Konventstraktaten

Konventstraktaten lægger op til en vis styrkelse af samarbejdet. Den nye bestemmelse om civilretligt samarbejde – der som noget nyt får status af en selvstændig afdeling – synes dog først og fremmest at være en konkretisering af de beføjelser, som Unionen allerede er blevet tillagt i den nuværende traktat. Den gældende beslutningsprocedure (hovedregel: kvalificeret flertal; undtagelse: enstemmighed vedr. familieretlige aspekter) fastholdes. Se art. III-170, stk. 3.

Ændringerne omfatter navnlig følgende:

- Almindelig Domstolskontrol. I dag visse særregler, se TEF art. 68, stk. 1 og 3.
- Traktatfæstelse af princip om gensidig anerkendelse af retsafgørelser og udenretslige afgørelser i civile spørgsmål. Se art. III-158, stk. 4, og art. III-170, stk. 1.
- Krav om nødvendighed i forhold til "det indre markedes funktion" forlades. Betingelsen om, at der skal være tale om civile spørgsmål "med grænseoverskridende virkninger" opretholdes.
- Opstilling af mere udførlig liste over områder og mål for civilretlig EU-lovgivning, jf. art. III-170, stk. 2. Listen er ikke udtømmende, jf. tilføjelsen af ordene "blandt andet".
- Tre nye punkter i listen, som ikke direkte er omtalt i den gældende traktatbestemmelse: (1) Højt niveau for adgang til retlig prøvelse, litra e; (2) Udformning af alternative metoder til tvistbilæggelse, litra g; (3) Støtte til uddannelse af dommere og anklagere og andet personale

<sup>21</sup> Et fælles grænsepoliti er ikke omtalt i Konventstraktatens art. III-166, der alene omtaler den gradvise indførelse af et integreret system for forvaltningen af de ydre grænser. Det kan ikke udelukkes, at denne bestemmelse vil blive påberåbt som retsgrundlag for et eventuelt forslag om etablering af et fælles europæisk grænsepoliti

i retsvæsenet, litra h. Der er allerede på grundlag af den gældende traktat vedtaget retsakter eller taget initiativ til retsakter inden for de tre områder.<sup>22</sup>

### 3.2. Forbeholdets fremtidige virkninger

Ligesom tilfældet er ved asyl, indvandring og grænsekontrol, rejser Konventstraktatens bestemmelse om civilretligt samarbejde som udgangspunkt ikke nye juridiske spørgsmål i forhold til forbeholdet.

De forholdsvis beskedne ændringer i bestemmelsen om civilretligt samarbejde vil næppe *i sig selv* føre til nye eller mere mærkbare praktiske konsekvenser af forbeholdet. Aktivitetsniveauet må dog forventes opretholdt på et højt niveau, og forbeholdet har allerede mærkbare konsekvenser, bl.a. ved at afskære danske personer og virksomheder fra at nyde godt af nye regler om gensidig anerkendelse af retsafgørelser vedrørende skilsmisse og konkurs samt forbedrede regler om bevisoptagelse i udlandet.

### 4. Retligt samarbejde i straffesager og politisamarbejde

Som nærmere omtalt nedenfor under punkt 4.2. lægger Konventstraktaten op til en omlægning af samarbejdets karakter fra det mellemstatslige til det overstatslige, hvilket kan få betydelige konsekvenser for Danmark, som deltager fuldt ud i samarbejdet inden for nuværende Søjle III.

#### 4.1. Det hidtidige samarbejde

Samarbejdet er i dag reguleret i TEU afsnit VI, hvis vigtigste elementer er følgende:

- Retsgrundlagene (hjemmelsbestemmelserne) vedrører: politisamarbejde, (art. 30), retligt samarbejde i kriminalsager, herunder strafferetlig harmonisering (art. 31) og regulering af operationelt arbejde på anden medlemsstats område (art. 32).
- Beslutningsprocedurerne indebærer delt initiativret, som udgangspunkt enstemmighed ved Rådets vedtagelser.
- Der anvendes særlige retlige instrumenter (fælles holdninger, rammeafgørelser, afgørelser og konventioner); ingen af instrumenterne kan have direkte virkning i medlemsstaternes retsorden (art. 34).
- EF-Domstolens kompetence er begrænset, navnlig fordi den i vidt omfang afhænger af de enkelte medlemsstaters accept (art. 35).

Der er etableret tre agenturer under Søjle III: (1) Europol, som, med henblik på bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet bl.a. har til opgave at styrke informationsudvekslingen mellem medlemsstaternes politimyndigheder gennem et centralt datasystem og støtte forberedelse og gennemførelse af særlige efterforskningsaktioner mellem medlemsstaternes myndigheder, herunder fælles operative aktioner med deltagelse af repræsentanter for Europol i en støttefunktion; (2) Eurojust, som har til opgave at lette koordinering mellem nationale retsforfølgende myndigheder og støtte efterforskningen i kriminalsager vedrørende organiseret kriminalitet;

<sup>22</sup> Ad (1): Retshjælpsdirektivet fra 2003 uht. TEF art. 65, litra c (svarende til art. III-165, stk. 2, litra f); Ad (2): Rådskonklusioner fra 2000, Grønbog fra Kommissionen fra 2002, direktivforslag bebudet 2004; Ad (3): Grotius-forordningen fra 2001 uht. TEF art. 65 generelt.

samt (3) Det Europæiske Politiakademi (Cepol), som har til formål at bidrage til efteruddannelsen af politifolk.

Lovgivningsaktiviteten inden for Søjle III har, siden Amsterdam-traktaten trådte i kraft, været tiltagende. Retsakter med karakter af lovgivning kan grupperes i tre kategorier:

- (1) Retsakter om operationelt samarbejde mellem medlemsstaternes myndigheder.  
*Eksempler:* Konventionen om *Europol* (1995, med senere ændringer); afgørelsen om *Eurojust* (2000); rammeafgørelse om *fælles efterforskningshold* (2002); afgørelse om anvendelse af *specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme* (2002).
- (2) Retsakter om gensidig anerkendelse, udlevering og forebyggelse af processuelle konflikter  
*Eksempler:* Rammeafgørelsen om *den europæiske arrestordre* (2002); Konventionen om *gensidig retshjælp* i straffesager (2000, endnu ikke trådt i kraft, med senere ændringsprotokol).
- (3) Regler om tilnærmelse af medlemsstaternes materielle strafferet.  
*Eksempler:* Rammeafgørelser om bekæmpelse af *terrorismen* (2002), *miljøkriminalitet* (2003), *falskmøntneri mod euroen* (2000, med senere ændring), *menneskehandel* (2002) og *hjælp til ulovlig indrejse og ulovligt ophold (menneskesmugling)* (2002).

De gældende retsgrundlag i TEU afsnit VI for lovgivning er forholdsvist bredt formulerede, men til gengæld er instrumenterne og beslutningsproceduren ikke så effektive som under fællesskabsmetoden. På det materielle strafferetsområde vedtog Unionen før Amsterdam-traktaten trådte i kraft fælles aktioner, hvis retligt bindende karakter var omdiskuteret. Visse af disse fælles aktioner søger Kommissionen og medlemsstaterne at konvertere til rammeafgørelser, som entydigt er bindende for medlemsstaterne. Det retlige samarbejde i straffesager er traditionelt reguleret i konventioner. For visse af disse konventioner gælder, at enkelte medlemsstater ikke har ratificeret dem, hvorfor konventionerne ikke er trådt i kraft. Det gælder f.eks. udleveringskonventionerne fra 1995 og 1996. Disse konventioner er erstattet af rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre m.v. Set i lyset af 11. september 2001 fandt medlemsstaterne, at der var behov for at effektivisere samarbejdet om udlevering.

Samarbejdet i Søjle III involverer en stadig større ekstern dimension: Dels gennem bilaterale aftaler med tredjelande<sup>23</sup>, dels gennem administrativt samarbejde, informationsudveksling og handleplaner (f.eks. mellem Europol og Interpol), dels gennem deltagelse i multilaterale forhandlinger (f.eks. vedrørende FN-konvention om organiseret kriminalitet), dels gennem støtte til udvikling af retssektoeren i tredjelande.

#### 4.2. Konventstraktaten (Del III, kap. IV, 4.-5. afd.)

Som nævnt lægger Konventstraktaten op til en ændring af samarbejdets karakter. Det nuværende Søjle III-område vil således overgå til fællesskabsmetoden og stort set blive sidestillet med de

<sup>23</sup> De første Søjle III-aftaler med et tredjeland om udlevering og gensidig retshjælp i straffesager blev undertegnet med USA i juni 2003. Aftalerne er indgået med hjemmel i TEU art. 38, jf. art. 24. Hertil kommer et voksende antal blandede samarbejdsaftaler, som omfatter dialog m.v. om Søjle III-spørgsmål. Se afsnit VII.2. ndf. om tværgående internationale aftaler.

øvrige sektorpolitikker. RIA-området som helhed, incl. politi- og strafferetsområdet, klassificeres fremover som delt kompetence på linie med f.eks. det indre marked, jf. art. I-13, stk. 2.

På to punkter opretholdes egentlige særregler for det nuværende Søjle III:

- (1) Kommissionen vil fortsat skulle dele initiativretten med medlemsstaterne, dog således at et medlemsstatsforslag i henhold til Kapitel IV, 4. og 5. afd., fremover skal udgå fra mindst en fjerdedel af medlemsstaterne, jf. art. III-165.
- (2) Domstolens prøvelseskompetence vil fortsat ikke omfatte "gyldigheden eller proportionaliteten af operationer, som udføres af en medlemsstats politi eller andre retshåndhævende myndigheder, eller udøvelsen af medlemsstaternes beføjelser med hensyn til opretholdelse af lov og orden og beskyttelse af den indre sikkerhed", men med den nye kvalifikation "når disse handlinger henhører under national ret", jf. art. III-283 (sml. TEU art. 33 og art. 35, stk. 5). Betydningen af denne nye kvalifikation kan give anledning til tvivl.

Der søges ikke opretholdt særregler vedrørende aftaler med tredjelande. De almindelige regler og principper vil fremover finde anvendelse. Se afsnit VII.2 ndf.

Overgangen til fællesskabsmetoden betyder, at de særegne Søjle III-instrumenter afskaffes. I forarbejderne til Konventstraktaten forudses det, at rammeafgørelser bliver afløst af rammelove, mens afgørelser og konventioner bliver til love.<sup>24</sup> Navnlig to konsekvenser af overgangen til et enhedssystem for instrumenter og beslutningsprocedurer skal fremhæves:

- (1) EU's regler inden for politi- og strafferetsområdet vil, i modsætning til i dag, kunne få direkte virkning (umiddelbar anvendelighed). Det følger af de almindelige regler, at love som udgangspunkt vil have direkte virkning, jf. art. I-32, mens rammelove som udgangspunkt ikke har direkte virkning, dog med den modifikation, at det ifølge retspraksis kan være muligt for en privatperson at støtte ret på en bestemmelse i et direktiv (rammelov) over for staten, hvis staten ikke har implementeret direktivet (rammeloven) korrekt til tiden.
- (2) Rammerne for parlamentarisk kontrol ændres, idet Europa-Parlamentet får betydelig indflydelse gennem introduktionen af lovgivningsproceduren (fælles beslutningstagen) på området. Europa-Parlamentet har tidligere kun været omfattet af hørings- og underretningsprocedurer (se TEU art. 39). Nationale parlamenter vil ikke længere skulle forelægges konventioner m.v. til samtykke i overensstemmelse med nationale forfatningsmæssige regler. Til gengæld søges de nationale parlamenter sikret en særligt fremtrædende rolle i forbindelse med RIA-området (se art. III-161 om evalueringsmekanismer), herunder politi- og straffetretssamarbejdet (se art. III-174 om evaluering af Eurojust og art. III-177, stk. 2, om politisk kontrol med Europol). Hertil kommer de nye regler i den særlige protokol om styrkelse af de nationale parlamenters rolle i forbindelse med EU's lovgivende virksomhed.

I de specifikke retsgrundlag søger Konventstraktaten visse steder at tage højde for politi- og strafferetsrådets særligt følsomme karakter, dels ved at opretholde enstemmighed, dels ved

<sup>24</sup> Se bl.a. rapporten om forenkling fra arbejdsgruppe XI, CONV 424/02 af 29. november 2002, s. 5.

at foreskrive anvendelsen af rammelove og minimumsharmonisering og dermed udelukke anvendelsen af love og totalharmonisering (se gennemgang nedenfor). Men udgangspunktet vil som på andre områder være kvalificeret flertal og mulighed for såvel love som rammelove.

Fra 4. afdeling om retligt samarbejde om kriminalsager kan særligt fremhæves:

- Traktatfæstelse af princip om gensidig anerkendelse inden for strafferetten. Konkretisering af foranstaltninger (love og rammelove), som vedtages (med kvalificeret flertal), om samarbejde og kompetenceafgrænsning mellem medlemsstaterne. Se art. III-171, stk. 1.
- Udtrykkeligt retsgrundlag for harmonisering (med kvalificeret flertal) af medlemsstaternes straffeprocesser mht. kriminalsager med en grænseoverskridende dimension. Retsgrundlag begrænset til minimumsharmonisering i form af rammelove, og områder inden for straffeprocessen nærmere specificeret. Se art. III-171, stk. 2.
- Konkretisering af retsgrundlaget om materiel strafferet (strafbare handlinger og straffene herfor). Retsgrundlag begrænset til minimumsharmonisering i form af rammelove.  
Kriminalitetsområderne opdelt i to led:
  - (1) Kriminalitet af særlig grov karakter med en grænseoverskridende dimension, afgrænset til 10 punkter (bl.a. terrorisme og menneskehandel), med mulighed for, at Rådet med enstemmighed kan beslutte, at andre kriminalitetsområder, der også opfylder de generelle kriterier, kan reguleres med kvalificeret flertal. Se art. III-172, stk. 1.
  - (2) Overtrædelse af EU's sektorpolitiske regler, når harmonisering af strafferet viser sig "*absolut nødvendig*" for at sikre gennemførelse af EU's politik på området. Refleksregel om beslutningsproceduren: Som udgangspunkt kvalificeret flertal, men enstemmighed i det omfang de sektorpolitiske regler vedtages med enstemmighed. Se art. III-172, stk. 2.
- Nyt retsgrundlag om kriminalitetsforebyggelse, som er begrænset til støtteforanstaltninger og udelukker harmonisering af medlemsstaternes regler. Se art. III-173.
- Forstærket og mere udførligt retsgrundlag om Eurojust. Der vil (med kvalificeret flertal) kunne vedtages lov, som bl.a. giver Eurojust en rolle i forbindelse med nationale anklagemyndigheders indledning af straffesager, især vedrørende Unionens finansielle interesser.<sup>25</sup> Se art. III-174.
- Nyt retsgrundlag, som giver mulighed for ved lov (med enstemmighed) at oprette en europæisk anklagemyndighed. Anklagemyndigheden vil i givet fald optræde som offentlig anklager ved medlemsstaternes domstole. Kompetence i givet fald begrænset til "*grov kriminalitet, der berører flere medlemsstater*" og sager om "*Unionens finansielle interesser*". Se art. III-175.

Fra 5. afdeling om politisamarbejde kan særligt fremhæves:

<sup>25</sup> Ifølge Præsidiets bemærkninger til art. III-174, stk. 2, litra a, vil loven kunne bemyndige Eurojust til at give nationale anklagemyndigheder bindende pålæg om at indlede straffesager, se CONV 727/03 af 27. maj 2003, s. 33. Denne udlægning er dog omtvistet og har ikke klar støtte i ordlyden.

- Retsgrundlag om politisamarbejde mellem medlemsstaternes myndigheder, der som noget nyt sonderer mellem lovgivning hhv. om generelt samarbejde (kvalificeret flertal) og om operationelt samarbejde (enstemmighed). Se art. III-176.
- Forstærkning og forenkling af retsgrundlaget om Europol, således at detailregler fremover fastsættes ved lov med kvalificeret flertal. Se art. III-177, stk. 1.
- Udvidelse af Europolis mulige beføjelser. Detailopgaver vil fremover bl.a. kunne omfatte "udførelse af efterforskning og operative aktioner, der gennemføres sammen med medlemsstaternes kompetente myndigheder eller inden for rammerne af fælles efterforskningshold".<sup>26</sup> Konventstraktaten fremhæver samtidig udtrykkeligt, at anvendelse af tvangsindgreb udelukkende hører ind under de kompetente nationale myndigheder, og at alle Europolis operative aktioner skal foretages i samarbejde og i forståelse med de berørte nationale myndigheder. Se art. III-177, stk. 2 og 3.
- Videreførelse af det specifikke retsgrundlag i TEU art. 32 om medlemsstatsmyndigheders operative aktioner på anden medlemsstats område. Fortsat enstemmighed.<sup>27</sup> Se art. III-178.

#### 4.3. Forbeholdets fremtidige virkninger

Konventstraktaten vil have som ny juridisk virkning, at Danmarks RIA-forbehold fra Edinburgh-afgørelsen aktiveres i relation til hele det nuværende Søjle III-område. Forbeholdet vil dermed være aktualiseret på hele RIA-området.

RIA-forbeholdet vil også skulle aktiveres helt eller delvist i forhold til enkelte specialbestemmelser, som efter Konventstraktaten er placeret uden for Del III afsnit IV om et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Art. III-49 i Konventstraktatens afsnit om kapitalens fri bevægelighed giver bl.a. hjemmel til at vedtage foranstaltninger som fastfrysning af midler<sup>28</sup>, der tilhører fysiske eller juridiske personer, grupper eller ikke-statslige enheder med henblik på opnåelse af mål omfattet af RIA-kapitlet (art. III-158), navnlig forebyggelse og bekæmpelse af organiseret kriminalitet, terrorisme og menneskehandel.

EU har ikke i dag kompetence under TEF til at vedtage sådanne foranstaltninger. Fællesskabet har i dag kun kompetence til at vedtage regler om indefrysning af midler, hvis det sker som led i vedtagelser om sanktioner (restriktive foranstaltninger) omfattet af FUSP'en. Det vil i praksis hovedsagelig vedrøre indefrysning af midler tilhørende personer med tilknytning til tredjelande.<sup>29</sup> Restriktive foranstaltninger, herunder indefrysning, omfattet af FUSP'en får i Konventstraktaten et specifikt retsgrundlag i art. III-224, som svarer til TEF art. 60 og art. 301.

<sup>26</sup> I dag begrænset til at "lette og støtte forberedelsen og fremme samordningen og gennemførelsen af særlige efterforskningsaktioner mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder, herunder fælles operative aktioner med deltagelse af repræsentanter for Europol i en støttefunktion", jf. TEU art. 30, stk. 2, litra a.

<sup>27</sup> Bemærkningerne til forslaget (CONV 644/03, COR 1, af 2. april 2003, s. 33) præciserer, dels at bestemmelsen ikke vedrører Europol, hvis aktioner reguleres i medfør af art. III-177, dels at bestemmelsen ikke er til hinder for videregående samarbejde mellem nabostater på grundlag af bilaterale aftaler.

<sup>28</sup> Udtrykket "le gel de"/"the freezing of", i den franske og engelske sprogversion, burde have været oversat til "indefrysning".

<sup>29</sup> Se rådsforordning 2580/01 om specifikke restriktive foranstaltninger mod visse personer og enheder med henblik på at bekæmpe terrorisme, vedtaget med hjemmel i TEF art. 60, 301 og 308. Listen over omfattede personer og enheder omfatter kun "personer eller enheder, som enten har forbindelse til tredjelande eller på anden måde er direkte omfattet af FUSP-aspekterne af fælles holdning 2001/931/FUSP"; jf. betragtning nr. 14 i præambelen.

Det må antages, at det nye retsgrundlag i art. III-49 giver hjemmel til vedtagelse af foranstaltninger, som før var omfattet af Søjle III i TEU, og at retsgrundlaget derfor i den overstatslige ramme, som Konventstraktaten udgør, vil være omfattet af RIA-forbeholdet. Bestemmelsens placering i afsnittet om kapitalbevægelser og betalinger og den meget brede ordlyd af bestemmelsen indebærer dog, at også vedtagelser, der falder uden for det strafferetlige og politimæssige område, kan tænkes vedtaget med hjemmel i bestemmelsen.

Konventstraktaten lægger endvidere op til ændring af ordlyden af to sektorpolitiske retsgrundlag, som kan få betydning for RIA-forbeholdet. Det gælder art. III-38 (nuværende TEF art. 135) om toldsamarbejde og art. III-321 (nuværende TEF art. 280) om svigsbekæmpelse. Begge retsgrundlag indeholder i dag følgende udtrykkelige forbehold: *"Disse foranstaltninger [dvs. retsakter vedtaget i henhold til retsgrundlaget] berører ikke anvendelsen af medlemsstaternes strafferet eller retsplejeregler"*. Disse forbehold er udgået i Konventstraktaten.

Det følger muligvis heraf, at den nye traktat gør det muligt at lade retsakter, som vedtages i henhold til disse to sektorpolitiske retsgrundlag, omfatte accessoriske elementer af strafferetlig og retsplejemæssig karakter. En anden læsning er dog også mulig, nemlig (1) at forbeholdene i de to TEF-bestemmelser oprindeligt blot blev indsat af forsigtighedsgrunde, eftersom de to samarbejdsområder sammenlignet med andre sektorpolitikker ligger tættere på strafferetten, som dengang hørte under en anden traktat, og (2) at fjernelsen af de to forbehold blot er en logisk følge af, at det nu vil være muligt inden for samme traktat – men dog på grundlag af et andet traktatafsnit – at regulere strafferetlige og retsplejemæssige aspekter af hhv. toldsamarbejde og svigsbekæmpelse. Hvis man havde ladet forbeholdene stå uændret i de to bestemmelser, kunne det have medført en utilsigtet indskrænkning i EU's kompetence sammenlignet med det gældende, samlede traktatgrundlag (TEF og TEU). Hvis denne læsning lægges til grund, opstår der som udgangspunkt ikke problemer i forhold til RIA-forbeholdet.

Hvis det derimod lægges til grund, at ændringerne i de to bestemmelser om hhv. toldsamarbejde og svigsbekæmpelse, udvider de pågældende retsgrundlag til at omfatte foranstaltninger, som i dag vedtages inden for det mellemstatslige Søjle III, må det antages, at de to bestemmelser fremover vil være omfattet af RIA-forbeholdet for så vidt angår strafferets- og retsplejemæssige aspekter, og at Danmark derfor vil skulle stå uden for sådanne elementer i retsakter vedtaget på grundlag af de to bestemmelser. I værste fald risikerer Danmark at skulle stå helt uden for sådanne retsakter, hvis "delvis" deltagelse viser sig umuligt. Se nærmere ndf. under afsnit VII.3.

Endelig indeholder Konventstraktaten i afsnittet om Unonens demokratiske liv (art. I-50, stk. 2) et nyt generelt retsgrundlag om regulering ved lov af såvel institutionernes som medlemsstaternes beskyttelse af personoplysninger inden for EU-rettens anvendelsesområde. Danmark deltager i dag i EU's databeskyttelseslovgivning, som er vedtaget med hjemmel i TEF art. 95 om det indre marked. Med bestemmelsen i art. I-50, stk. 2, skabes et retsgrundlag inden for det overstatslige samarbejdes rammer, som giver mulighed for vedtagelse af en samlet retsakt på et område, som i dag kræver vedtagelse af separate retsakter under TEF dels TEU. RIA forbehold-

det indebærer, at Danmark ikke vil kunne deltage i vedtagelsen af eller blive bundet af regler om personoplysninger i det omfang reglerne specifikt vedrører behandling af personoplysninger, som finder sted inden for de dele af EU-retten, som oprindeligt var omfattet af søjle 3 i Maastricht-traktaten, dvs. regler som før kun kunne vedtages i henhold til TEU afsnit VI.

Afslutningsvist kan spørgsmålet rejses, om Konventstraktaten som noget nyt vil give mulighed for, at EU som et accessorisk led i lovgivning i henhold til et sektorpolitisk retsgrundlag forpligter medlemsstaterne til at indføre strafferetlige sanktioner og i et vist omfang regulerer pågældende strafferetlige sanktioner i forhold til sektorpolitikker.<sup>30</sup> Derved ville det ikke være nødvendigt at anvende egentligt tværgående retsakter, der tillige bygger på en hjemmelsbestemmelse fra RIA-kapitlet.

En argumentation for en sådan udvidelse af de sektorpolitiske retsgrundlag som følge af søjlefusionen kan ikke udelukkes, men forekommer ikke umiddelbart bæredygtig. Dels vil ordlyden af de sektorpolitiske retsgrundlag som udgangspunkt ikke blive ændret. Dels vil eksistensen af den specifikke bestemmelse i RIA-kapitlet om harmonisering af strafferetten med henblik på effektiv gennemførelse af EU-politikker, art. III-172, stk. 2, ikke give mening, hvis kompetencen allerede må anses for indeholdt i de sektorpolitiske retsgrundlag.

Aktiveringen af forbeholdet som her beskrevet indebærer, at Danmark ikke længere vil kunne deltage i nye retsakter, der vedtages på området for retligt samarbejde i kriminalsager og politisamarbejde. Virkningerne i forhold til EUROPOL, EUROJUST og Det Europæiske Politika-kademi er beskrevet ndf. Aktiveringen af forbeholdet i forhold til de ovenfor nævnte traktatbestemmelser uden for RIA-afsnittet i traktaten kan rejse et særligt spørgsmål om virkningen af forbeholdet, hvis aktiveringen ikke skal angå alle elementer i nye retsakter vedtaget med hjemmel i den pågældende bestemmelse, men kun dele heraf, f. eks. kun straffebestemmelser i retsakter vedr. toldsamarbejde. Danmark vil skulle stå uden for sådanne elementer i retsakter vedtaget på grundlag af de to bestemmelser. I værste fald risikerer Danmark at skulle stå helt uden for sådanne retsakter, hvis "delvis" deltagelse viser sig umuligt. Se nærmere ndf. under afsnit VII.3.

Virkningerne i forhold til allerede vedtagne retsakter på dette område vil bero på beslutninger, der træffes af regeringskonferencen. Under regeringskonferencen vil det nemlig generelt skulle drøftes, hvordan der sikres retlig kontinuitet mellem den nye Union og det nugældende EF- og EU, uanset at de nuværende traktater forudses ophævet. Konventstraktaten forudsætter, at de eksisterende retsakter, vedtaget i henhold til de ophævede EF- og EU-traktater, forbliver i kraft under den nye traktat, og at regeringskonferencen i en protokol til forfatningstraktaten skal fastsætte de nærmere "betingelser" herfor, jf. art. IV-3, stk. 2. Protokollens nærmere indhold kan blive bestemmende for den juridiske virkning af de danske forbehold i forhold til eksisterende

<sup>30</sup> Det forudsættes, at EF-Domstolen i den verserende retssag om miljøkriminalitet, jf. afsnit IV.1. ovf., vil give Rådet medhold i, at lovgiver ikke i dag råder over denne mulighed.

retsakter vedrørende samarbejde i kriminalsager og politisamarbejde, som Danmark i dag deltager i og er bundet af.

Konventet har ikke nærmere drøftet spørgsmålet om retlig kontinuitet eller de forskellige måder, regeringskonferencen vil kunne gribe opgaven an på i forhold til det eksisterende *acquis'* fremtidige status. Man kan forestille sig forskellige modeller.

Den mest sandsynlige model er, at det fastlægges i protokollen, at de allerede eksisterende retsakter vedtaget i henhold til det gamle Søjle III opretholdes med samme retsvirkninger som hidtil, indtil der måtte blive vedtaget en ændring af retsakten, hvorefter hele retsakten konverteres og får retsvirkning som andre retsakter af den pågældende type vedtaget i henhold til forfatningstraktaten. Det kan eventuelt i denne forbindelse tænkes præciseret, at visse retsakter (f.eks. om operationelt samarbejde, gensidig anerkendelse, Europol og Eurojust) skal erstattes af love inden for en vis frist.

Denne model vil alt andet lige have som juridisk virkning, at Danmark forbliver forpligtet og berettiget af de eksisterende retsakter, og at Danmark først udtræder af retsakterne fra det tidspunkt, hvor institutionerne og de andre medlemsstater beslutter at indpasse dem under det nye overstatslige samarbejdes former i forbindelse med en konvertering eller revision. Fortsat dansk deltagelse vil således være tidsbegrænset. Det må navnlig inden for det operative samarbejde, herunder i forhold til EUROPOL og EUROJUST samt Politiakademiet, forventes, at Unionen relativt hurtigt vil tage skridt til at konvertere de gældende instrumenter og revidere dem i overensstemmelse med de nye, styrkede traktatbestemmelser. Dette vil indebære, at Danmark fra dette tidspunkt alt andet lige ikke længere kan deltage i samarbejdet i disse organer.

En anden teoretisk tænkelig model er, at søjlefusionen søges tillagt tilbagevirkende kraft. Efter en sådan model ville den protokol, som regeringskonferencen skal udarbejde, omdøbe samtlige retsakter vedtaget inden for rammerne af Søjle III til de nye retsaktstyper, og det ville i protokollen blive præciseret, at de "omdøbte" retsakter vil have retsvirkninger, som om de var vedtaget i henhold til forfatningstraktaten. En sådan model ville alt andet lige have som juridisk virkning, at Danmark på grund af forbeholdet med det samme måtte trække sig ud af samtlige retsakter vedtaget inden for det nuværende Søjle III, og hermed af samarbejdet i EUROPOL, EUROJUST og Politiakademiet. Modellen anses ikke for videre sandsynlig.

## 5. Schengen-samarbejdet

Schengen-reglerne, der oprindeligt er baseret på mellemstatslige aftaler uden for rammerne af EU, blev med Amsterdam-traktaten integreret i EU. Schengen-reglerne omfatter både emner, som hører under TEF/Søjle I (navnlig traktatbestemmelser i afsnit IV vedrørende visum og grænsekontrol, men også i begrænset omfang traktatbestemmelser om det indre marked), og emner, som hører under TEU/Søjle III (navnlig traktatbestemmelser vedrørende politisamar-

bejde, udlevering og operationer på anden medlemsstats område). Schengen-acquiset er ved en rådsafgørelse fra 1999 blevet fordelt under specifikke retsgrundlag i hhv. TEF og TEU.<sup>31</sup>

### 5.1. Den særlige Schengen-ordning i protokollen om Danmarks stilling

Danmark tiltrådte Schengen-aftalerne, før Schengen-reglerne blev integreret i EU. For at sikre overholdelse af RIA-forbeholdet og Danmarks fortsatte deltagelse i Schengen-samarbejdet blev det i Schengen-protokollen til Amsterdam-traktaten (art. 3) præciseret, at Danmark – med hensyn til dengang eksisterende Schengen-regler, som ville få retsgrundlag i søjle I (TEF afsnit IV) – bevarer de samme rettigheder og forpligtelser i forhold til de øvrige parter i Schengen-aftalerne som før integrationen. Forpligtelserne og rettighederne består således på folkeretligt (mellemsstatsligt) grundlag.

Med hensyn til senere retsakter blev der i protokollen om Danmarks stilling (art. 5) indsat en ”opt-in” mekanisme om retsakter til ”udbygning af Schengen-regler”, der vedtages i henhold til TEF afsnit IV omfattet af forbeholdet. Det følger af de almindelige regler i protokollen, at Danmark ikke deltager i vedtagelsen af sådanne retsakter. Det ”opt-in” mekanismen fastlægger er, at Danmark inden for en periode på 6 måneder efter, at Rådet har truffet afgørelse, beslutter hvorvidt, Danmark ønsker at gennemføre den pågældende afgørelse i sin nationale lovgivning. Hvis Danmark beslutter sig herfor, bliver Danmark og de øvrige medlemslande, der deltager i Schengen-samarbejdet, forpligtet over for hinanden på folkeretligt (mellemsstatsligt) grundlag. Hvis Danmark beslutter ikke at gennemføre den pågældende afgørelse, skal Danmark og de andre Schengen-lande overveje, hvilke passende foranstaltninger, der skal træffes.

Det følger af aftalen om Norge og Islands associering til Schengen fra 1999, at de retsakter, som EU vedtager med henblik på at ændre eller udbygge Schengen-reglerne, skal gennemføres også af Island og Norge. Det gælder såvel Søjle I- som Søjle III-retsakter.<sup>32</sup> Der er tale om folkeretlige (mellemsstatslige) forpligtelser mellem EU og Norge og Island. Selv om Danmarks og Norges/Islands ordninger ikke er identiske, fortolkes udtrykket ”udbygning af Schengen-reglerne” og de tilsvarende udtryk i Norges/Islands-aftalen i det væsentlige ens og forholdsvis restriktivt<sup>33</sup>. Kun en beskedent del (omkring 20) af samtlige retsakter vedtaget i henhold til TEF afsnit IV er blevet anset for en udbygning af Schengen-reglerne. Danmark har i alle tilfælde efterfølgende besluttet at gennemføre foranstaltningerne i dansk ret.<sup>34</sup> Der er primært tale om

<sup>31</sup> Se nærmere om Schengen-reglernes integration i EU, notat til Folketingets Europaudvalg af 7. april 1999 fra Justitsministeriet, Udlændingestyrelsen og Udenrigsministeriet samt notat af 21. juni 1999 fra Justitsministeriet.

<sup>32</sup> Se generelt Rådets afgørelse af 17. maj 1999 med opstilling af kategorier af regler, som må anses for en videreudvikling af Schengen i forhold til aftalen med Norge og Island, og derfor skal gennem proceduren foreskrevet i associeringsaftalen.

<sup>33</sup> Også når det gælder vurderingen af, om forslag til retsakter under Søjle III er en videreudvikling af Schengen-reglerne, har Rådet således anlagt en forholdsvis restriktiv praksis. De ganske få Søjle III-retsakter af mere principiel interesse, som er blevet anset for en videreudvikling af Schengen, omfatter Rådets afgørelse om fælles benyttelse af forbindelsesofficerer udsendt af medlemsstaternes retshåndhavende myndigheder (2003) (med undtagelse af afgørelsens art. 8 om Europol), afgørelsen om SIS II (2001) og rammeafgørelsen om menneskesmugling (2002).

<sup>34</sup> Der findes et nyligt eksempel på forslag til en retsakt i henhold til TEF afsnit IV (udkast til direktiv om bistand ved gennemrejse i forbindelse med udsendelse med fly), som kun for enkelte bestemmelser vedkommende anses for en udbygning af Schengen-reglerne, hvorfor dansk ”opt-in” til retsakten i medfør af protokollen om Danmarks stilling vil være begrænset til disse konkrete bestemmelser. Der blev opnået politisk enighed om forslaget den 5. juni 2003.

tekniske retsakter vedrørende visumforskrifter og konsulære instrukser m.v. Der er enkelte mere overordnede retsakter, bl.a. direktivet om gensidig anerkendelse af afgørelser om udsendelse af tredjelandstatsborgere (2001), direktivet om transportøransvar (2001), direktivet om menneskesmugling (2002), samt forordningen om udvikling af anden-generation Schengen-informationssystemet (SIS II) (2001).<sup>35</sup>

Også i forhold til UK og Irland har det betydning at afgøre, om forslag til retsakter udgør en videreudvikling af Schengen-reglerne og i givet fald hvilke dele af Schengen-reglerne. De to lande deltager ikke i Schengen, jf. afsnit IV.1. ovf. Men de har i henhold til Schengen-protokollen (art. 4, stk. 1) anmodet om at deltage i dele af Schengen-samarbejdet og -reglerne.<sup>36</sup>

**5.2. Konventstraktaten og fremtidige virkninger af forbeholdet på Schengen-området**  
Konventstraktaten henviser ikke noget steds til Schengen-reglerne. Schengen-reglerne regnes for afledt ret (sekundær ret) på linie med anden afledt ret. Der er heller ikke henvisninger til Schengen i de to gældende traktater, TEF og TEU<sup>37</sup>, kun i protokollerne til Amsterdam-traktaten hhv. om Schengen-reglernes integration og om Danmarks særlige stilling. Som nævnt i indledningen overlader Konventet det til regeringskonferencen at tage stilling til de gældende protokoller – herunder Schengen-protokollen.

Med ændringen af Søjle III-samarbejdets karakter som nærmere beskrevet ovenfor vil al videreudvikling af Schengen-reglerne fremover foregå inden for overstatslige rammer. Det får alt andet lige den juridiske virkning, at Schengen-protokollens artikel 3, om at Danmark kun er bundet på mellemfolkeligt grundlag og ”opt-in” mekanismen i art. 5 i protokollen om Danmarks stilling, fremover logisk set vil skulle udstrækkes til at gælde for de retsakter inden for retligt samarbejde i kriminalsager og politisamarbejde, der udgør en udbygning af Schengen-reglerne. Danmarks stilling i forhold til videreudviklingen af Schengen-reglerne vil derpå i vidt omfang svare til Norge og Islands stilling, uden dog at være identisk hermed.

Som det fremgår af redegørelsen ovenfor, er det kun en beskedent del af de samlede retsakter inden for RIA-samarbejdet, som anses for en videreudvikling af Schengen-samarbejdet. Denne andel må forventes at forblive beskedent og formentlig også mindre i takt med udbygningen af RIA-samarbejdet. Rådet vil formentlig opretholde en restriktiv fortolkning af begrebet videreudvikling af Schengen, og betydelige områder af RIA-samarbejdet har ingen sammenhæng med Schengen. Det gælder f.eks. emner som civilret, Europol, Eurojust, generel strafferet og strafproces, herunder specifikke foranstaltninger mod særlige former for kriminalitet som f.eks. terrorisme. Den særlige Schengen ”opt-in” mekanisme i protokollen om Danmarks stilling be-

<sup>35</sup> Da SIS vedrører Schengen-samarbejdet som sådan, er der samtidig med forordningen i henhold til TEF afsnit IV vedtaget en parallel og indholdsmæssigt næsten identisk rådsafgørelse inden for Søjle III i henhold til TEU art. 30 og 31.

<sup>36</sup> Se Rådets afgørelser af hhv. 29. maj 2000 om UK og af 28. februar 2002 om Irland. På baggrund af disse afgørelser deltager UK og Irland i dag i hovedparten af Schengen-reglerne om politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager, herunder de fleste bestemmelser vedrørende SIS. Afgørelserne præciserer, at UK og Irland påtager sig medlemsstaters forpligtelser i henhold til de relevante Schengen-bestemmelser, og at deres tilsagn om deltagelse også gælder videreudviklingen af de relevante Schengen-regler. Afgørelserne for de to lande omfatter stort set de samme dele af Schengen-reglerne.

<sup>37</sup> Bortset fra TEU art. 43, litra i, som fastslår, at forstærket samarbejde ikke må berøre bestemmelserne i Schengen-protokollen. Henvisningen til Schengen i reglerne om forstærket samarbejde er udeladt i Konventstraktaten.

tyder således ikke, at Danmark automatisk vil kunne knytte sig til retsakter omfattet af forbeholdet i noget videre omfang.

## V. Forsvarsforbeholdet

### 1. Forbeholdet

Det danske forbehold er indeholdt i Edinburgh-afgørelsen af december 1992 suppleret med protokollen om Danmarks stilling, som er knyttet til Amsterdam-traktaten.<sup>38</sup> Kernen i forbeholdet er, at Danmark ikke deltager i foranstaltninger, der har indvirkning på forsvarsområdet.

Forbeholdet sigter først og fremmest til konkrete operationer med indvirkning på forsvarsområdet. EU gennemfører for indeværende to militære ESFP-operationer i henholdsvis Makedonien og i Den Demokratiske Republik Congo (DRC). Danmark var som bekendt på grund af forbeholdet nødsaget til at trække danske soldater hjem fra Makedonien ved EU's overtagelse af operationen fra NATO, ligesom man var afskåret fra at deltage i operationen i DRC. Danmark vil endvidere være nødsaget til at trække danske soldater hjem fra Bosnien, såfremt EU overtager SFOR-operationen i 2004.

Forbeholdet finder også anvendelse i relation til selve opbygningen af ESFP i det omfang denne har indvirkning på forsvarsområdet. Forbeholdet indebærer i denne henseende først og fremmest, at Danmark ikke har tilmeldt styrker til EU's "headline goal".

Forbeholdet indebærer ikke nogen fravigelse af princippet om, at alle medlemsstater deltager i alle institutionerne og for Rådets vedkommende endvidere i alle fora under Rådet.

### 2. Konventstraktaten

ESFP er specifikt omhandlet i art. I-15, I-40 og III-210-214, som i sine grundtræk svarer til de nugældende traktatbestemmelser. ESFP er således fortsat at anse for en integrerende del af FUSP'en, jf. art. I-40, stk. 1. Følgende kan særligt fremhæves:

- Det fastslås, at indtil Det Europæiske Råd måtte træffe afgørelse om et fælles forsvar efter art I-40, stk. 2, etableres der et gensidigt forsvarssamarbejde inden for rammerne af Unionen, jf. art. I-40, stk. 7. Såfremt en af de stater, der deltager i et sådant samarbejde udsættes for en væbnet aggression på sit område, yder de øvrige stater al den militære og anden hjælp og bistand, som ligger inden for deres formåen. Af art. III-214 fremgår, at samarbejdet er åbent for alle Unionens medlemsstater, og at medlemsstater, som ikke fra starten deltager i samarbejdet, senere vil kunne indgå i samarbejdet.
- Endvidere fremgår det af art. I-40 par. 3, at medlemslandene stiller civil og militær kapacitet til rådighed for Unionen og ligeledes forpligter sig til gradvist at forbedre deres militære

---

<sup>38</sup> Regeringen fremlagde i oktober 2001 en redegørelse i Rådet om fortolkningen af det danske forsvarsforbehold. Redegørelsen er fremsendt til Folketingets Europaudvalg, Det Udenrigspolitiske Nævn og Forsvarsudvalget med skrivelse af 1. oktober 2001 (FEU alm. del – bilag 1752). Der henvises endvidere til Udenrigsministeriets notat af 19. juli 1999 om forsvarsforbeholdet, som blev sendt til Folketingets Europaudvalg, Det Udenrigspolitiske Nævn og Forsvarsudvalget med skrivelse af 20. juli 1999 (FEU alm. del – bilag 1232).

kapacitet. Det understreges dermed, at Unionens operationelle kapacitet baserer sig på medlemsstaternes militære kapaciteter.

- Den nugældende traktatbestemmelse i TEU art. 17, stk. 1, 3. pkt. om forsvarsmateriel-samarbejde i det omfang, medlemslandene måtte finde det hensigtsmæssigt, er udbygget ved oprettelsen af et Agentur for Forsvarsmateriel, Forskning og Militære Kapaciteter (art. I-40, stk. 3, og III-212). Det fremgår af sidstnævnte bestemmelse, at Agenturet er åbent for alle medlemsstater, der ønsker at deltage heri.
- Der indføres desuden nye bestemmelser om samarbejde mellem et mindre antal af medlemslandene, dels til gennemførelse af opgaver vedtaget af Unionen, dels som et særligt struktureret samarbejde med sigte på en videregående forsvarsintegration, jf. art. I-40, stk. 6, og art. III-218.

### 3. Forbeholdets fremtidige virkninger

De ændrede bestemmelser rejser som udgangspunkt ikke nye juridiske problemer i forhold til forsvarsforbeholdet. Danmark er fortsat efter forsvarsforbeholdet forpligtet til at stå uden for den del af samarbejdet, som har indvirkning på forsvarsområdet. Det gælder selvsagt også de forskellige former for forstærket samarbejde om henholdsvis gensidig forsvarsforpligtelse og videregående forsvarsintegration. Forsvarsforbeholdet kan rejse vanskelige afgrænsnings-spørgsmål i forhold til visse aspekter af antiterrorisme-samarbejdet, se afsnit VI om solidaritetsklausulen.

Det Europæiske Agentur for Forsvarsmateriel, Forskning og Militære Kapaciteter vil som udgangspunkt falde ind under forbeholdet. Det må dog til sin tid vurderes nøjere, hvorvidt agenturets opgaver vedrørende forskning og med henblik på at styrke forsvarssektorens industrielle og teknologiske grundlag og med henblik på at øge effektiviteten af de militære udgifter helt eller delvist må antages at falde uden for forsvarsforbeholdet. Skulle det blive lagt til grund, at Agenturet som helhed falder ind under forbeholdet, vil spørgsmålet om en eventuel dansk deltagelse i Agenturets organer med respekt af forsvarsforbeholdet skulle vurderes..

Det Europæiske Råds status ændres, således at det fremover formelt bliver en af Unionens institutioner. Såfremt dette vil medføre, at DERs vedtagelser i højere grad vil ske i form af retsakter end i dag, hvor vedtagelserne normalt har karakter af formandskabskonklusioner, kan dette indebære, at vedtagelser i DER, der hidtil har været anset for at falde uden for forsvarsforbeholdet på grund af vedtagelsernes uformelle karakter, fremover må anses for at udgøre retsakter, der er omfattet af forbeholdet. (Samme problemstilling kan tænkes at opstå i forhold til RIA-forbeholdet, men er utvivlsomt mere aktuelt i forhold til forsvarsforbeholdet).

Ligesom for RIA- og ØMU-forbeholdet gælder, at den løbende vækst i samarbejdet vil have som praktisk konsekvens, at forsvarsforbeholdet bliver stadig mere mærkbart.

Generelt må det forventes, at EU fremover vil oprette eller overtage et stigende antal krisestyringsoperationer. Etablering af sådanne operationer vil kunne ske med meget kort varsel (jf. oprettelsen af DRC-operationen) og i situationer, hvor der af humanitære årsager vil være pres-

serende behov for indsættelse af en international styrke. I sådanne tilfælde vil Danmark på grund af forbeholdet være afskåret fra at deltage. Det samme gælder det kapacitetsudviklings-samarbejde, som foregår inden for EU-rammen. På dette område er der øget fremdrift, og de seneste formandskaber har prioriteret området højt. Denne udvikling vil forventelig fortsætte med den kommende traktat f.eks. inden for rammerne af det forudsete Forsvarsmaterielagentur

Den intensiverede kapacitetsudvikling i EU kan også få konsekvenser for Danmarks rolle i NATO-samarbejdet. Vore partnere i EU og NATO ønsker således i stigende grad at deltage i multinationale projekter med henblik på at tilvejebringe ressourcekrævende enheder og materiel. Hvorvidt sådanne projekter er forankret i EU eller NATO vil for mange lande givetvis være af mindre betydning - det vigtige vil være, at sådanne enheder og kapaciteter kan anvendes i såvel EU som NATO-krisestyring. Da Danmark ikke kan deltage i arbejdet med EU's militære krisestyring er der en risiko for, at Danmark kan opleves som en besværlig og i visse tilfælde uønsket partner i multinationale projekter.

## **VI. Terrorismebekæmpelse (solidaritetsklausulen)**

### **1. Terrorismebekæmpelse inden for rammerne af EU-samarbejdet**

Det ekstraordinære europæiske Rådsmøde i Bruxelles 21.11.2001 besluttede, at kampen mod terrorisme endnu mere end tidligere skulle være en prioriteret målsætning for den Europæiske Union. DER vedtog samtidig en handlingsplan til bekæmpelse af terrorisme.

Terrorismebekæmpelse foregår inden for RIA-samarbejdet, FUSP'en (herunder ESFP) samt det kommunautaire samarbejde. Inden for RIA-samarbejdet er der vedtaget en række retsakter om bekæmpelse af terrorisme<sup>39</sup> Inden for FUSP'en, er der med udgangspunkt i konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Sevilla udviklet en strategi for bekæmpelse af terrorisme i forbindelse med alle aspekter af EU's udenrigspolitik. Formandskabet fremlagde en rapport til Det Europæiske Råds møde i Thessaloniki om de opnåede fremskridt på området. Rapporten beskriver visse tiltag, som EU har iværksat i opfølgning på strategien, herunder en indsats for at forbedre trusselsanalyser, inkludering af spørgsmålet om terrorisme i den politiske dialog med tredjelande samt arbejde i relation til indefrysning af midler med henblik på at forebygge finansiering af terrorisme.

Specielt inden for ESFP gennemgår rapporten de fremskridt, der er gjort m.h.t. implementeringen af erklæringen fra Sevilla-topmødet om ESFP's bidrag til bekæmpelse af terrorisme. EU er således i færd med at fastlægge det mulige samspil mellem militære kapaciteter under ESFP og bekæmpelsen af terrorisme, og man har i den forbindelse oprettet en database over militære aktiver af betydning for beskyttelsen af civilbefolkninger mod følger af terrorangreb. Endvidere er man bl.a. nået til enighed om, at der skal udarbejdes regler og procedurer for anvendelsen af

<sup>39</sup> F. eks. fælles aktion af 15. okt. 1996 om et fælles register over sagkundskab mht bekæmpelse af terrorisme. Rafg 3. dec. 1998, der pålægger Europol at beskæftige sig med strafbare handlinger i forbindelse med terrorisme. To rammeafg. af 13. juni 2002 om hhv bekæmpelse af terrorisme og om den europæiske arrestordre. Rafg. af 28. nov. 2002 om evaluering af retssystemerne og deres nationale anvendelse i bekæmpelsen af terrorisme. Rafg. af 19. dec. 2002 om anvendelsen af specifikke foranstaltninger inden for politisamarbejdet og det retlige samarbejde til bekæmpelse af terrorisme

disse militære aktiver, og man har nedsat en projektgruppe med det formål at undersøge spørgsmålet om de militære kapaciteter, der er nødvendige for at beskytte styrker, som indsættes i EU-ledede krisestyringsoperationer med henblik på bekæmpelse af terrorangreb. Der er således endnu ikke mange konkrete tiltag om anvendelse af ESFP på terrorismebekæmpelse. Forsvarsforbeholdet indebærer afgørende begrænsninger i Danmarks mulighed for deltagelse i væsentlige dele af dette samarbejde. Også for Danmarks aktive deltagelse i militært efterretningssamarbejde inden for ESFP med henblik på terrorismebekæmpelse finder forsvarsforbeholdet som udgangspunkt anvendelse.

Endelig er der inden for det almindelige fælleskabssamarbejde vedtaget foranstaltninger vedrørende bekæmpelse af terrorisme.<sup>40</sup>

## 2. Konventtraktaten

Konventtraktaten indebærer, jf. ovf. under punkt IV, 4., at også bekæmpelse af terrorisme under RIA-samarbejdet fremover vil blive forbeholdsbelagt. I relation til ESFP, der allerede i vidt omfang er forbeholdsbelagt, sker der ikke principielle ændringer, men betydningen af terrorismebekæmpelsen inden for ESFP er dog blevet markeret i Konventtraktatens ESFP-afsnit, hvor art. III-210, stk. 1, præciserer, at de såkaldte Petersbergopgaver "kan bidrage til bekæmpelse af terrorisme, herunder gennem den støtte, som ydes tredjelande til bekæmpelse af terrorisme på deres område".

Som et helt nyt element indeholder Konventtraktaten særlige bestemmelser om solidaritet (art. I-42 og art. III-231), hvis kerne angår solidaritet over for terrorangreb. Bestemmelserne er indsat efter forslag af arbejdsgruppen vedrørende forsvar<sup>41</sup>. Indholdsmæssigt angår solidaritetsklausulen tilfælde, hvor medlemsstaterne udsættes for et terrorangreb, en naturkatastrofe eller en menneskeskabt katastrofe.

- Art. I-42 foreskriver, at Unionen og medlemslandene i sådanne tilfælde skal handle i fælleskab i solidaritetens ånd, og at Unionen skal mobilisere alle instrumenter, den har til sin rådighed, inklusive de militære, som medlemsstaterne stiller til rådighed. Art. III-231 taler om,

<sup>40</sup> F.eks. EU-lovgivning om hvidvaskning af penge, regler om toldsamarbejde, lovgivning og eksterne aftaler på transportområdet og gennemførelse af FUSP-sanktioner på grundlag af forordninger om indefrysning af midler, der tilhører terrorister.

<sup>41</sup> Arbejdsgrupperapporten anfører, at "Der har vist sig at være en bred positiv holdning til en ny bestemmelse, der skal gøre det muligt at uddybe det princip om solidaritet mellem medlemsstaterne, der skal indgå i artikel 1 i forfatningstraktaten. Denne bestemmelse skal give mulighed for mobilisering af alle de instrumenter der er til rådighed for EU (herunder militære midler og de strukturer, der oprindeligt er oprettet med henblik på Petersberg-opgaverne, men også politisamarbejde og retligt samarbejde, civilbeskyttelse osv.), med tiltag på EU's område, der navnlig skal forebygge terroristruslen, beskytte civilbefolkningen og de demokratiske institutioner og bistå en medlemsstat på dennes område med at afhjælpe konsekvenserne af et eventuelt terrorangreb. Det drejer sig altså om at udnytte den tværfaglige karakter af EU's tilgang for dels at reagere effektivt på de nye udfordringer, dels klart at angive, hvad der skiller EU fra en militær alliance. Denne bestemmelse vil ikke være en bestemmelse om kollektivt forsvar, der medfører en forpligtelse til militær bistand. Den vil gælde trusler fra ikke-statslige enheder. Desuden vil bistand til håndtering af følgerne af et angreb kun blive ydet efter anmodning fra de civile myndigheder i det pågældende land. Det Europæiske Råd bør regelmæssigt vurdere truslen, for at et system til hurtig varsling kan fungere. I forlængelse af denne forstærkede solidaritet og for at styrke den EU-mekanisme, der allerede findes, kunne man forestille sig, at en pool af civile eller militære enheder specialiseret i civilbeskyttelse, der udpeges af medlemsstaterne, iværksætter fælles træningsprogrammer og koordinerer deres interventioner, så der kan gribes mere effektivt ind i tilfælde af naturkatastrofer eller humanitære katastrofer inden for EU."

at de øvrige medlemsstater kommer den berørte medlemsstat til undsætning efter anmodning fra dennes politiske myndigheder.

- Der forudses vedtaget en abstrakt rådsafgørelse om dette samarbejde i henhold til et nyt specifikt retsgrundlag herom, jf. art. III-231, stk. 1. Afgørelsen skal vedtages på grundlag af et fælles forslag fra Den europæiske Udenrigsminister og Kommissionen, hvilket understreger bestemmelsens tværgående karakter. Om tværgående retsakter se i øvrigt ndf. under punkt VII.
- Det forudses i art III-231, stk. 2, at medlemsstaterne foretager en samordning i Rådet, hvis angrebet eller katastrofen indtræffer. Endelig skal Det europæiske Råd efter art. III-231, stk. 4 regelmæssigt vurdere de trusler, som Unionen står overfor.
- Det forudses, at Rådet bistås af den udenrigs- og sikkerhedspolitiske komité, og at denne komité bistås af de organer, der er oprettet som led i ESFP'en og af den stående RIA-komité, der oprettes i medfør af art. III-162 for at sikre det operationelle samarbejde om den indre sikkerhed. Den tværgående karakter er også understreget ved, at de nævnte organer, når det er relevant, forelægger Rådet fælles udtalelser.

Det må på dette grundlag – om end med nogen usikkerhed - antages, at selv om solidaritets-samarbejdet systematisk er placeret som et særskilt samarbejde inden for Unionens eksterne relationer, hviler det dog i væsentligt omfang på FUSP/ESFP og politisamarbejdet, således at de særlige solidaritetsbestemmelser i traktaten primært understreger solidaritetsforpligtelsen og sikrer, at tværgående reaktioner hurtigt kan gennemføres, når et terrorangreb eller en katastrofe måtte være indtruffet. Solidaritetsbestemmelsen synes ikke i sig selv at give hjemmel til vedtagelse af lovgivningsmæssige retsakter.

### **3. Virkningerne af forbeholdene i forhold til terrorismebekæmpelse**

Virkningerne af konventstraktaten vil – jf. ovenfor om forsvars- og -RIA-forbeholdene – være, at Danmarks forbehold fremover vil dække en meget væsentlig del af Unionens samlede anti-terrorismeaktiviteter. Udelukkelsen af deltagelse i hele RIA-kapitlet vil således i sig selv alt andet lige stå i vejen for fortsat dansk deltagelse i en række antiterroriltag. De reelle tiltag vedrørende bekæmpelse af terrorisme inden for ESFP er endnu i sin vorden. Som udgangspunkt må disse tiltag forventes at være af en art, der kan have indvirkning på forsvarsområdet, men der vil skulle tages stilling hertil sag for sag.

Solidaritetsbestemmelserne rejser herudover nye juridiske spørgsmål om anvendelsen af såvel forsvarsforbeholdet som RIA-forbeholdet i relation til disse bestemmelser. Da solidaritetsbestemmelsen vil kunne omfatte anvendelse af EU's militære midler under ESFP, herunder anvendelse af ESFP-organer, synes det klart, at samarbejdet for så vidt angår militære aspekter vil være omfattet af forsvarsforbeholdet, også selv om samarbejdet er placeret som en separat og selvstændig del i forfatningstraktaten. For den strafferets- og politimæssige del af et nyt samarbejde om terrorbekæmpelse må udgangspunktet på samme måde være, at samarbejdet bliver omfattet af RIA-forbeholdet på grund af den overstatslige ramme. Omvendt synes det klart, at solidaritetssamarbejdet ikke udelukkende vil angå militære og politimæssige opgaver, men også kan omfatte civile opgaver, ikke mindst under civilbeskyttelsesbestemmelserne, som Danmark

(som udgangspunkt) deltager fuldt ud i. Se herved det nye retsgrundlag om civilbeskyttelse i art. III-184.

Vedtagelser med hjemmel i solidaritetsklausulen må ikke kunne forpligte Danmark i strid med forbeholdene. De nye solidaritetsbestemmelser klare tværgående karakter kan føre til, at egentlige tværgående retsakter med hjemmel i både ESFP; RIA og det almindelige samarbejde vil blive vedtaget, således at de problemer, som er omtalt nedenfor under punkt VII om Danmarks deltagelse i tværgående retsakter, vil kunne opstå.

Det vil kunne få omkostninger, hvis Danmark bliver det eneste land, som ikke entydigt kan aflægge det løfte om solidaritet i tilfælde af terror mv. inden for rammerne af EU-samarbejdet, som solidaritetsbestemmelserne indebærer.

## **VII. Tværgående retsakter, der omfatter både forbeholdsområder og ikke-forbeholdsområder**

Udtrykket tværgående retsakter sigter til retsakter, som har hjemmel i flere traktatbestemmelser. Tværgående retsakter rejser følgende særlige spørgsmål i relation til forbeholdene:

1. Kan sådanne retsakter vedtages, hvis en af hjemmelsbestemmelserne er forbeholdsbelagt?
2. Vil Danmark i givet fald blive delvist bundet af retsakten (nemlig af de bestemmelser, der ikke er forbeholdsbelagte), eller må Danmark nødvendigvis stå helt uden for retsakten?
3. Har Danmark stemmeret, hvis Danmark kun skal være delvist bundet af en retsakt?

Det er ovenfor under afsnit IV, 4.3 nævnt, at spørgsmål 2 og 3 også kan opstå ved retsakter, der kun har hjemmel i en enkelt traktatbestemmelse, hvis denne traktatbestemmelse kun er delvis forbeholdsbelagt, f. eks. vedtagelse af tolsamarbejdsbestemmelser med hjemmel i art III-38, hvis en sådan retsakt også indeholder strafferetlige bestemmelser.

Spørgsmål 1 om selve muligheden for at vedtage tværgående retsakter har allerede under de gældende traktater givet anledning til en vis praksis. For at vurdere, hvorvidt Konventstraktaten vil forøge mulighederne for at vedtage tværgående retsakter, der delvist omfatter forbeholdsbelagte emner, gives først en gennemgang af den nuværende praksis og dernæst en gennemgang af den forventede stilling under Konventstraktaten. Problemstillingen om tværgående retsakter behandles først i forhold til interne retsakter (lovgivning m.v.) under afsnit VII, 1 og derefter i forhold til eksterne retsakter (aftaler med tredjelande m.v.) under afsnit VII, 2, da der i Rådets praksis i et vist omfang skelnes mellem de to situationer. Under afsnit 3 behandles spørgsmål 2, om Danmark i givet fald vil kunne være delvist bundet af tværgående retsakter der delvist er omfattet af et forbehold (nemlig af de bestemmelser, der ikke er forbeholdsbelagte) eller om Danmark nødvendigvis må stå helt uden for retsakten, og spørgsmål 3 om Danmarks stemmeret, hvis Danmark skal være delvist bundet af en retsakt.

## 1. Tværgående interne retsakter

### 1.1. Praksis i forhold til forbeholdene

#### *Retsakter på tværs af traktaterne*

Det er ikke i dag muligt at vedtage retsakter på tværs af traktaterne, dvs. retsakter, der baserer sig på hjemmelsbestemmelser i såvel EU-traktaten som EF-traktaten. Ønskes der regulering, som både omfatter TEF-stof og TEU-stof, kræves der vedtagelse af separate retsakter.

En række politikområder behandles i dag både inden for Søjle I og Søjle III, hvor der er vedtaget separate retsakter om forskellige aspekter af de pågældende emner på grundlag af hhv. TEF og TEU. Det gælder således navnlig todsamarbejde, racediskrimination og fremmedhad, narkotika, svigsbekæmpelse, hvidvaskning af penge, terrorisme, menneskesmugling, visse regler om euroen, miljøbeskyttelse samt Schengen-samarbejdet. Handelspolitiske sanktioner som udenrigspolitiske instrument indebærer på samme måde vedtagelse dels i Søjle II dels i søjle I.

#### *Retsakter på tværs af afsnit/politikområder inden for EF-traktaten (RLA- og ØMU-forbeholdet)*

Tværgående retsakter inden for TEF forekommer forholdsvis ofte. Det følger af retspraksis om hjemmelsvalg inden for EF-traktaten, at fællesskabslovgiver som udgangspunkt skal basere sig på ét retsgrundlag. Valg af hjemmel skal ske på grundlag af objektive forhold, navnlig den påtænkte retsakts formål og indhold. Hvis retsakten har to formål/led, og det ene af disse er det primære, mens det andet kun er sekundært (accessorisk), skal retsakten have en enkelt hjemmel, nemlig den, der kræves af hensyn til det primære formål/led. Hvis der med retsakten samtidig forfølges flere formål, der på uadskillelig måde er indbyrdes forbundne, uden at et af disse formål er sekundært og indirekte i forhold til et andet, skal retsakten dog undtagelsesvis vedtages med de dertil svarende forskellige hjemmelsgrundlag. Disse principper gælder både for interne og eksterne retsakter.<sup>42</sup>

En tværgående retsakt er imidlertid udelukket, hvis beslutningsprocedurerne i de respektive retsgrundlag er indbyrdes uforenelige. Er det tilfældet, må de selvstændige og ligeværdige formål/elementer udskilles til regulering i separate retsakter med hver sin hjemmel.<sup>43</sup>

Siden Amsterdam-traktaten trådte i kraft maj 1999, er der ved flere lejligheder opstået spørgsmål om, hvorvidt det er muligt at vedtage tværgående retsakter, som har hjemmel både i en bestemmelse fra TEF afsnit IV om visum, asyl, indvandring, grænsekontrol og civilretligt samarbejde og i en bestemmelse fra andre afsnit i TEF.

<sup>42</sup> Se f.eks. Domstolens udtalelse i sag 2/00 Cartagena-protokollen, præmis 22-23, og Domstolens afgørelser i sagerne C-36/98, Spanien mod Rådet, C-42/97, Parlamentet mod Rådet, og C-164-165/97, Kommissionen mod Rådet.

<sup>43</sup> Se Domstolens afgørelse i sag C-300/89, Kommissionen mod Rådet (Titandioxid), præmis 18-19. Domstolen fastslog, at krav om samarbejdsprocedure i én hjemmelsbestemmelse og enstemmighed i Rådet i en anden udelukker samtidig anvendelse af de pågældende hjemmelsbestemmelser, idet samarbejdsproceduren ville blive indholdsløs, såfremt Rådet under hele forløbet skulle træffe beslutning med enstemmighed.

Rådet har indtil videre afvist, at der kan vedtages sådanne interne tværgående retsakter. Be- grundelsen er, at beslutningsproceduren inden for afsnit IV er uforenelig med beslutningspro- ceduren uden for afsnit IV, navnlig på grund af Danmarks forbehold i forhold til TEF afsnit IV. Rådet er af den opfattelse, at det ikke kan være muligt for en medlemsstat kun at deltage *delvis* i vedtagelsen af en retsakt udstedt af Rådet eller kun være bundet af én af dennes bestem- melser. (Se dog afsnit 2.1. ndf. om eksterne retsakter.) I de situationer, hvor forslag til interne retsakter har omfattet selvstændige og ligeværdige formål/elementer, som hører under hhv. afsnit IV og andre afsnit i TEF, har Rådet vedtaget separate retsakter. Der findes derfor ikke eksempler på interne tværgående retsakter, som er omfattet af RIA-forbeholdet.

Der er ikke forekommet tværgående retsakter af relevans for ØMU-forbeholdet. Hvis spørgs- målet skulle blive rejst, vil Rådet formentlig anse det for udelukket at vedtage en enkelt retsakt, som både er baseret på en hjemmelsbestemmelse, som kun gælder eurolandene, og en hjem- melsbestemmelse, som gælder samtlige medlemsstater, jf. ovf. om tværgående retsakter i for- hold til TEF afsnit IV. Se også afsnit III ovf. om ØMU-forbeholdet.<sup>44</sup>

#### *Tværgående retsakter inden for Unions-traktaten (forsvarsforbeholdet)*

Tværgående retsakter, der omfatter både søjle II og søjle III har kun foreligget yderst sjældent<sup>45</sup>. De har ikke berørt forsvarsforbeholdet.

## **1.2. Konventstraktaten og forbeholdenes fremtidige virkning**

Opgivelsen af søjlestrukturen og fusionen af de to traktater åbner *principielt* mulighed for, at emner, der før er blevet reguleret i separate retsakter hhv. under TEF/Søjle I og TEU/Søjle III fremover vil kunne reguleres i én samlet retsakt inden for den overstatslige traktatramme. Hvorvidt det i en konkret sammenhæng kan lade sig gøre, må bero på en fortolkning af de rele- vante hjemmelsbestemmelser og de konkrete forslag til tværgående retsakter. I det følgende fokuseres på spørgsmålet om, hvorvidt interne tværgående retsakter vil være mulige i forhold til områder omfattet af RIA fra den gamle Søjle III, navnlig strafferet.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> I en enkelt sag har man anset det for nødvendigt, ved hjælp af en *separat* retsakt, at lade regler om euroens indførelse, vedtaget i henhold til TEF art. 123, stk. 4, som alene omfatter eurolandene, gælde også i forhold til landene uden for euro- området. Sagen drejede sig om ikke-strafferetlige foranstaltninger til beskyttelse af euroen mod falskmøntneri. Se rådsfo- rordning 1338/2001 og rådsforordning 1339/2001. Forordningerne suppleres af en RIA-afgørelse fra 2001 om beskyttelse af euroen mod falskmøntneri vedtaget i henhold til TEU art. 31.

<sup>45</sup> Et eksempel er Rådets fælles holdning af 27. december 2001 om bekæmpelse af terrorisme generelt, vedtaget i henhold til TEU art. 15 og 34.

<sup>46</sup> For *ØMU'en* må det antages, at der som hidtil vil blive opretholdt en adskillelse mellem retsakter, som Rådet (eurolande- ne) vedtager, og retsakter, som Rådet (alle medlemsstater) vedtager, se herved art. III-91 og art. III-88-90. Når det gælder *FUSP'en* (herunder ESFP'en), forekommer det udelukket, at der vil kunne vedtages tværgående interne retsakter, som også bygger på retsgrundlag uden for FUSP-afsnittet. Dette beror dels på de forskellige beslutnings- og kontrolprocedurer (mht. initiativret, enstemmighed/kvalificeret flertal, Europa-Parlamentets rolle og domstolskontrol), dels på at lovgivning er ude- lukket på FUSP-området, jf. art. I-39, stk. 7. Opretholdelsen af FUSP'en som et samarbejde af særlig karakter, principielt adskilt fra andre politikker, søges sikret ved art. III-209, hvorefter gennemførelsen af FUSP'en ikke berører de øvrige kom- petencer i Unionen og omvendt. Se dog afsnit VI ovf. om solidaritetsbestemmelserne og afsnit VII.2.1. ndf. om eksterne retsakter (aftaler med tredjelande).

Når der henses til Kommissionens mange forslag under de gældende traktater om integration af strafferetlige bestemmelser i fællesskabsretsakter, forekommer det sandsynligt, at søjle- og traktatfusionen vil forstærke de allerede kendte ønsker om en ny, mere integreret tilgang til regulering på tværs af gamle søjleskel, ikke mindst i forhold til strafferet.

Med mindre der tages principiell stilling til spørgsmålet i forbindelse med den kommende forfatningstraktat vil mulighederne først blive afprøvet, efterhånden som konkrete behov herfor opstår. Spørgsmålet er ikke udtrykkeligt behandlet i Konventstraktaten og har ikke været genstand for nogen egentlig diskussion i Konventets arbejde. Den foreløbige vurdering nedenfor er derfor behæftet med betydelig usikkerhed.

*Tværgående retsakter med delvis hjemmel i art. III-172, stk. 2*

Som nævnt indeholder det nye RIA-kapitel en hjemmelsbestemmelse, art. III-172, stk. 2, der som noget nyt, også sammenlignet med TEU, udtrykkeligt præciserer Unionens mulighed for at vedtage regler om indbyrdes tilnærmelse af strafferetlige bestemmelser på sektorpolitiske områder, når det er absolut nødvendigt for at sikre en effektiv gennemførelse af en EU-politik.

Spørgsmålet er, om bestemmelsen udelukkende kan bruges til vedtagelse af separate retsakter om strafferet i forhold til sektorpolitikker, eller om den (også) kan kombineres med en sektorpolitisk hjemmelsbestemmelse, f.eks. om miljø eller det indre marked, og dermed danne grundlag for tværgående sektorpolitiske retsakter (med dobbelthjemmel), som omfatter strafferetlige harmoniseringselementer. Hvis det er tilfældet, vil Danmark ikke kunne deltage i de elementer af retsakten, som vedrører strafferet. I værste fald risikerer Danmark på grund af RIA-forbeholdet at skulle stå helt uden for sådanne nye retsakter inden for de berørte sektorpolitikker, hvis "delvis" deltagelse viser sig umuligt, se ndf. under afsnit VII.3.

Indledningsvis bemærkes, at en tværgående anvendelse af art III-172 under alle omstændigheder synes at være begrænset på to måder. For det første giver art. 172, stk. 2, kun hjemmel til at vedtage rammelove om strafferetlig harmonisering. Der vil derfor ikke kunne blive tale om tværgående love med integrerede strafferetlige elementer. Det udelukker tværgående regulering i forhold til kerneområder som landbrug, fiskeri, told og handel, i det omfang disse reguleres ved love (i dag forordninger). For det andet taler ordlyden kun om straffebestemmelser i forhold til "et område, som har været omfattet af tidligere harmoniseringsforanstaltninger". Det tyder på, at der typisk vil være tale om en separat retsakt om strafferetlig harmonisering, der knytter sig til en allerede foreliggende og ikrafttrådt retsakt inden for den relevante sektorpolitik. Den konkrete ordlyd udelukker dog ikke, at det vil være muligt at vedtage en tværgående retsakt (rammelov) i en situation, hvor de allerede harmoniserede foranstaltninger inden for en sektorpolitik alligevel skal revideres, og hvor det derfor skønnes nyttigt at integrere påtænkte strafferetlige bestemmelser i rammeloven. Reglen i art. III-172, stk. 2, andet led om, at der anvendes samme beslutningsprocedure til vedtagelse af de strafferetlige regler som de sektorpolitiske regler, kunne anføres til støtte for at tværgående regulering er mulig i sådanne tilfælde. De offentliggjorte for-

arbejder om formålet og hensigten med art. III-172, stk. 2, giver ikke noget entydigt bidrag til fortolkningen af denne begrænsning.<sup>47</sup>

Hertil kommer problemstillingen vedrørende den almindelige retspraksis om hjemmelsvalg og tværgående retsakter (dobbelthjemmel) omtalt ovenfor. Spørgsmålet er, om Rådet vil opretholde sit synspunkt om, at kombination af retsgrundlag fra RIA-kapitlet med retsgrundlag fra sektorpolitiske kapitler og afsnit er udelukket, allerede på grund af Danmarks særlige stilling. Og i bekræftende fald, om Domstolen i sidste ende vil respektere synspunktet.

Der kan som nævnt indledningsvis ikke på nuværende tidspunkt gives klare eller endelige svar på de spørgsmål om tværgående interne retsakter af relevans for forbeholdet, som Konventstraktaten rejser.

Selv hvis strafferetlig regulering i forhold til sektorpolitikkerne i praksis vil blive vedtaget som separate retsakter, vil det have mærkbare praktiske konsekvenser, fordi Danmark derved kommer til at stå uden for et samarbejde, som Danmark hidtil har deltaget i inden for rammerne af Søjle III. Se også afsnit IV. 2.2. ovf. generelt om Konventstraktatens praktiske konsekvenser i forhold til RIA-forbeholdet.

#### *Tværgående retsakter, mellem ESFP og det "almindelige" samarbejde*

En af drivkræfterne bag sammenlægningen af de nuværende søjler har været ønsket om at kunne vedtage tværgående retsakter – især helt overordnede vedtagelser – der kan sikre bedre sammenhæng i anvendelsen af Unionens samlede udenrigspolitiske instrumenter. Dette gælder først og fremmest Unionens aftaler, der behandles nedenfor under afsnit 2. Der kan imidlertid også tænkes at opstå behov for vedtagelse af tværgående interne retsakter, der kan sikre sammenhæng i Unionens handlinger udadtil. Som et allerede kendt eksempel kan nævnes visse landes ønske om, at samarbejdet på civilbeskyttelsesområdet under søjle I kan udvides til også at omfatte civilforsvarsbistand til tredjelande under FUSPen. Man kan også fremover tænke sig, at Unionens reaktion på en international situation kunne bestå i en kombination af handelspoliti-

<sup>47</sup> I Præsidiets første udkast til RIA-kapitlet var området for lovgivning i henhold til nuværende art. III-172, stk. 2 (dengang art. 17, andet led) formuleret bredere og mere generelt ("områder, hvor der begås kriminalitet, der er til skade for en fælles interesse, som er genstand for en EU-politik"). I bemærkningerne, som begrundet forslaget med henvisning til anbefalingerne i RIA-arbejdsgruppens rapport, nævnes det, at følgende områder "navnlige" vil være dækket: svig med EU-midler, forfalskning af euroen, menneskesmugning, grove immaterialretskrænkelser, miljøkriminalitet samt racisme og fremmedhad. Det pointeres, at andet led modsat første led giver grundlag for minimumsharmonisering, også selvom der ikke nødvendigvis er noget grænseoverskridende element (se CONV 614/03 af 14. marts 2003, s. 24ff.). Præsidiets foretog efterfølgende en omredigering af hele art. III-172, bl.a. på baggrund af fremkomne ændringsforslag fra konventmedlemmer. I det andet udkast (som indeholder den endelige tekst) fremgår det af bemærkningerne, at rækkevidden af stk. 2 er begrænset på tre punkter, bl.a. af hensyn til ændringsforslag fra en række regeringsrepræsentanter (udover Danmark også UK, Sverige, Irland, Italien og Finland). Således er udtrykket "harmoniseringsforanstaltninger" anvendt for at udelukke strafferetlige regler inden for sektorpolitikker, hvor harmonisering er udelukket, f.eks. kultur. Med udtrykket "tidligere", dvs. allerede vedtagen sektorlovgivning, ønsker Præsidiets at begrænse anvendelsesområdet "i betydelig grad" for at undgå en "teoretisk mulighed" for, at Unionen ellers vedtager strafferetlige regler på et område, hvor der endnu ikke er vedtaget sektorpolitiske regler, og for at undgå "overdreven og forhastet" brug af strafferetlige sanktioner. Endelig siges det, at procedurereglen i stk. 2, andet led, er indsat for at præcisere, at regler om strafferetlig harmonisering i relation til de sektorpolitikker, hvor der opretholdes krav om enstemmighed i Rådet (racisme og fremmedhad, art. III-8 (tidl. TEF art. 13) og skatteunddragelse, art. III-62 (tidl. TEF art. 93) nævnes), også kun bør kunne vedtages med enstemmighed. Se CONV 727/03 af 27. maj 2003, s. 32-33.

ske foranstaltninger, nødhjælp, og civil eller militær bistand under ESFP. Udgangspunktet synes dog efter konventstraktaten at være, at der ikke kan forelægges forslag til tværgående retsakter, der både dækker FUSP/ESFP og de øvrige områder, idet kompetencen til at fremlægge forslag er delt mellem hhv. den europæiske udenrigsminister og Kommissionen afhængigt af forslagens hjemmel. Traktaten lægger tilsyneladende kun op til, at forslag fra Kommissionen og Udenrigsministeren koordineres og eventuelt kan have form af en pakke af adskilte, men sammenhængende forslag. Det forudsatte samvirke mellem Kommissionen og udenrigsministeren er dog ikke fuldt afklaret i Konventstraktaten, og det er derfor ikke muligt med sikkerhed at vurdere, om der fremover kan vedtages tværgående retsakter af denne art.

Muligheden synes uden videre at være størst for så vidt angår overordnede vedtagelser i Det Europæiske Råd. Det vil her kunne blive afgørende, om sådanne vedtagelser fremover tænkes formaliseret i forhold til de nu kendte formandskabskonklusioner, jf. hvad der er anført herom oven for under afsnit V.3.

## 2. Unionens tværgående internationale aftaler

### 2.1. Praksis i forhold til forbeholdene

Under EF-traktaten indgår Fællesskabet løbende tværgående aftaler med tredjelande (typisk overordnede bilaterale samarbejdsaftaler eller multilaterale konventioner), som kræver anvendelse af flere retsgrundlag for at dække de omfattede emner. Tværgående aftaler kan også indgås i henhold til den horisontale bestemmelse i TEF art. 310, såfremt der er tale om en associeringsaftale. Henvisningen til art. 310 udgør som regel en indirekte henvisning til en flerhed af retsgrundlag. Fællesskabets aftaleindgåelse sker i henhold til proceduren i TEF art. 300.

De fleste tværgående, overordnede bilaterale samarbejdsaftaler indgås i dag som blandede aftaler, hvilket vil sige, at både Fællesskabet og medlemsstaterne er aftaleparter på europæisk side. Det skyldes, at aftalerne typisk omfatter både emner, som falder inden for og uden for Fællesskabets kompetence.

Så længe Fællesskabets aftaler indgås som blandende aftaler, skaber det ikke væsentlige problemer i relation til forbeholdene, såfremt aftalerne måtte indeholde enkelte bestemmelser, der er omfattet af et forbehold. Virkningen af et forbehold vil nemlig i disse tilfælde være, at Fællesskabet ikke har kompetence til at forpligte Danmark i det pågældende spørgsmål. Da Danmark imidlertid – ligesom de øvrige medlemslande – selvstændigt er parter i aftalerne ved siden af Fællesskabet, vil de pågældende aftalebestemmelser gælde for Danmark umiddelbart overfor aftalepartneren. Indeholder en blandet aftale således bl.a. bestemmelser om pligt til tilbagetagelse af egne statsborgere vil denne bestemmelse gælde mellem Fællesskabet (minus Danmark) og aftalepartneren. De øvrige medlemslande vil dermed blive fællesskabsretligt forpligtede og berettigede af bestemmelsen. For Danmark vil bestemmelsen ikke gælde på fællesskabsretligt grundlag, men derimod som en almindelig folkeretlig bestemmelse mellem Danmark og den pågældende aftalepartner.

At Danmark deltager fuldt ud i Rådets vedtagelser om indgåelse af blandende aftaler på trods af sin særstilling, har aldrig været rejst som et problem af de øvrige medlemslande, formentlig fordi Danmark får samme rettigheder og forpligtelser som de øvrige medlemslande, blot delvist på et andet retsgrundlag.

Rene fællesskabsaftaler, der bl.a. angår et forbeholdsbelagt emne, har vistnok kun foreligget i et enkelt tilfælde, hvor Rådet har accepteret, *dels* at Danmark var med i vedtagelsen af rådsafgørelsen om indgåelse, *dels* at Danmark kun blev delvist bundet af aftalen. Der er tale om aftaler med tre kandidatlande om deltagelse i en række udgiftskrævende fællesskabsprogrammer.<sup>48</sup> Når Rådet accepterede konstruktionen – på trods af sin øvrigt principielle modstand mod ”delvis” deltagelse og binding – kan det skyldes, at Danmarks ikke-fulde deltagelse i den konkrete situation reelt har været et rent internt anliggende for Fællesskabet og ikke kunne skabe retsusikkerhed hos de eksterne aftaleparter. Det kan næppe konkluderes, at Rådet (og tredjelande) generelt vil acceptere delvis dansk deltagelse i rene fællesskabsaftaler, som omfatter spørgsmål der falder ind under forbeholdene.

Unionens (modsat Fællesskabets) aftaleindgåelse inden for hhv. FUSP og RIA i henhold til TEU art. 24 og 38 er ikke så hyppig, men tiltagende. Der har hidtil hovedsagelig været tale om sektorspecifikke FUSP-aftaler af administrativ-teknisk karakter.<sup>49</sup> Der er indtil videre kun undertegnet to RIA-aftaler i henhold til art. 38.<sup>50</sup> Disse har ikke rejst problemer i forhold til de danske forbehold.

Det har gentagne gange været foreslået, at medlemslandenes selvstændige deltagelse i EFs aftaler (blandede aftaler) fremover i vidt omfang kunne afløses af EU's deltagelse, således at aftalerne blev indgået af EF og EU uden medlemslandenes selvstændige deltagelse. Der vil i givet fald være tale om en modifikation til udgangspunktet om, at der ikke kan vedtages retsakter på tværs af traktaterne. Rådet har i 2002 givet foreløbig tilslutning til fremgangsmåden i forbindelse med et forhandlingsmandat om en aftale om associering af Schweiz til Schengen-reglerne. Aftalekomplekset med Schweiz er endnu ikke færdigforhandlet, og der er således ikke taget stilling til virkningerne af en sådan aftaleform i relation til Danmarks RIA-forbehold. Udviklingen hen mod EF/EU-aftaler til delvis afløsning af de traditionelle blandede aftaler kan formentlig

---

<sup>48</sup> Se Rådets tre afgørelser af 17. december 2001 om indgåelse af rammeaftaler mellem Fællesskabet og Tyrkiet, Cypen og Malta om de almindelige betingelser for de tre landes deltagelse i Fællesskabets programmer (2002/179/EF, 2002/78/EF og 2002/39/EF). Rådsafgørelserne henviser til de i alt 15 retsgrundlag, herunder TEF art. 61 fra afsnit IV, som er anvendt i forbindelse med oprettelsen af de forskellige programmer, som afgørelserne omhandler.

<sup>49</sup> Se f.eks. Rådets afgørelse af 9. april 2001 om indgåelse af aftalen mellem EU og Forbundsrepublikken Jugoslavien (FRJ) om EU's Observatørmissions (EUMM's) aktiviteter i FRJ (2001/352/FUSP). Som eksempel på en atypisk FUSP-aftale af mindre teknisk karakter kan nævnes en aftale i form af brevveksling om bekæmpelse af terrorisme indgået med Libanon i juni 2002 i tilknytning til undertegnelsen af en færdigforhandlet associeringsaftale. Rådets indgåelse af aftalen om terrorisme skete under henvisning til TEU art. 24. I en senere undertegnet associeringsaftale med Chile, er der i afsnittet om politisk dialog indsat en klausul om samarbejde mod terrorisme, der forventes anvendt som standardklausul fremover.

<sup>50</sup> Aftalerne mellem EU og USA om udlevering og gensidig retshjælp i straffesager, se note 23 ovf. Der verserer forhandlinger om enkelte RIA-aftaler, bl.a. med Norge og Island om de to landes evt. delvise tilknytning til den europæiske arrestordre. Se også ndf. om forhandlingerne vedrørende associering af Schweiz til Schengen.

ses som en ouverture til Konventstraktatens princip om Unionen som en samlet folkeretlig person, jf. nedenfor under afsnit 2.2.

Forsvarsspørgsmål er ikke omfattet af EU's almindelige overordnede bilaterale samarbejdsaftaler med tredjelande. Spørgsmålet om, hvordan forsvarsforbeholdet skal håndteres i forhold til EU's tværgående samarbejdsaftaler er derfor ikke opstået. EU har hidtil kun indgået én international aftale, som specifikt har vedrørt EU-forsvarsspørgsmål.<sup>51</sup> Der er ikke indgået aftaler med indvirkning på forsvarsområdet, der også indeholder civile elementer, som Danmark er blevet knyttet til.<sup>52</sup>

Aftaleindgåelse har ikke givet anledning til spørgsmål i forhold til ØMU-forbeholdet. Se afsnit III ovf. om ØMU-forbeholdet og TEF art. 111. Der indgår ikke euro-specifikke emner i EU's overordnede samarbejdsaftaler med tredjelande, som gør det nødvendigt at henvise til art. 111 i forbindelse med indgåelsen af sådanne aftaler.<sup>53</sup>

## 2.2. Konventstraktaten og forbeholdenes fremtidige virkning

Med sammenlægningen af EU og EF til én juridisk person åbner Konventstraktaten principielt mulighed for tværgående internationale aftaler, der omfatter samtlige emner under de nuværende søjler (Art III 225-27). Diskussionen om, hvorvidt det er muligt for Unionen at indgå "tværsøjle-blandede" aftaler, vil ikke længere være aktuel. Hvorvidt tværgående aftaler i en konkret sammenhæng er mulige, må bero på en fortolkning af de relevante hjemmelsbestemmelser og det konkrete indhold af de påtænkte tværgående aftaler.

Muligheden og proceduren for indgåelse af klassiske blandede aftaler, hvor både Unionen og medlemsstaterne er parter på europæisk side, lades som i dag uomtalt i traktaten. Konventstraktaten udelukker således ikke klassiske blendede aftaler, men brugen heraf vil formentlig blive indskrænket i praksis, se ndf.

Når der allerede under de gældende traktater ses tiltag i retning af rene EF/EU-aftaler på tværs af søjlerne (Schweiz-aftalen, se ovf. under afsnit 2.1.), må det anses for givet, at Konventstraktatens nye muligheder for indgåelse af tværgående rene EU-aftaler vil blive forsøgt udnyttet. Arbejdsgruppe VII om eksterne forbindelser anbefaler i sin endelige rapport, at det i videst muligt omfang bør tilstræbes kun at indgå én aftale, når områder, der i dag hører under forskellige søjler, i fremtiden ønskes omfattet af aftaler.<sup>54</sup>

<sup>51</sup> Se Rådets afgørelse 2003/222/FUSP af 21. marts 2003 om indgåelse af den såkaldte SOFA-aftale med Makedonien om status for de EU-ledede styrker i landet. I Rådets fælles aktion 2003/92/FUSP af 27. januar 2003 om Makedonien-missionen er det fremhævet, at Danmark ikke deltager i udarbejdelsen og gennemførelsen af aktionen på grund af forsvarsforbeholdet. Den fælles aktion forudsætter i artikel 12 indgåelsen af en SOFA-aftale med Makedonien på grundlag af TEU art. 24. Samme model anvendes i Rådets fælles aktion 2003/423/FUSP om EU's militæroperation i DR Congo.

<sup>52</sup> EU's aftale med NATO om informationssikkerhed, indgået i henhold til TEU art. 24, er af rent administrativ, institutionel karakter og anses derfor ikke for omfattet af forbeholdet. Se Rådets afgørelse 2003/211/FUSP af 24. februar 2003.

<sup>53</sup> TEF art. 111 er indtil nu kun blevet anvendt i forbindelse med bemyndigelse af medlemsstater til på Fællesskabets vegne at indgå aftaler med særligt tilknyttede områder mv. vedrørende disse områders anvendelse af euroen som betalingsmiddel. Se f.eks. Rådets beslutning af 31. december 1998 om en aftale om de monetære relationer med Vatikanstaten.

<sup>54</sup> Se CONV 459/02 af 16. december 2002, s. 9-10, og CONV 685/03 af 23. april 2003, s. 68.

Rene EU-aftaler vil sammenlignet med blandede aftaler være attraktive for EU af flere grunde, bl.a. effektivitet i beslutningsproceduren (efter udvidelsen vil aftaler med tredjelande, som skal ratificeres af samtlige medlemslande for at træde i kraft, være meget omstændelige), ønsket om en styrket international identitet for EU og en integreret og helhedsorienteret optræden udadtil, samt tilvejebringelsen af juridisk klarhed i forhold til omverdenen. Medlemslandenes hidtidige præference for, at EU's overordnede samarbejdsaftaler med tredjelande indgås som blandede aftaler vil dermed komme under pres.

Fuld dansk deltagelse på linie med andre EU-medlemmer i en tværgående, ren EU-aftale, som til dels bygger på retsgrundlag fra RIA-kapitlet, og/eller som indeholder elementer med indvirkning på forsvarsområdet, vil være uforenelig med forbeholdene og protokollen om Danmarks stilling.

Man kan ikke uden videre gå ud fra, at Rådet – eller aftaleparter uden for EU – vil acceptere ”delvis” dansk deltagelse og binding i forhold til en EU-aftale med tredjelande. De ovennævnte fortilfælde om tredjelandes tilknytning til fællesskabsprogrammer har været af teknisk-administrativ karakter, og Danmarks delvise deltagelse har reelt været et rent internt spørgsmål uden større politisk betydning.

Det er ikke muligt at give noget sikkert bud på, hvordan Konventstraktatens enhedssystem om aftaleindgåelse vil påvirke Danmark på grund af forbeholdene. Der vil som nævnt være en betydelig forventning fra institutioner og andre medlemsstater om, at det ikke længere vil være nødvendigt i samme omfang som i dag at indgå klassiske blandede aftaler, der hidtil har bevirket at forbeholdene ikke har rejst afgørende spørgsmål i forhold til tredjelandsaftaler.

Det forekommer mest sandsynligt, at EU i et vist omfang vil indgå rene EU-aftaler, hvor der i dag indgås blandede aftaler, og at EU nødsages til at acceptere, at visse af en aftales bestemmelser ikke gælder for Danmark på grund af et forbehold, men det kan ikke udelukkes, at Danmark – ikke mindst i relation til forsvarsforbeholdet – vil blive udelukket af hele den pågældende aftale. .

I begge tilfælde kan det få negative konsekvenser for Danmark. I det omfang praksis med blandede aftaler, der omfatter RIA-emner, forlades, vil der være en risiko for, at Danmark ikke umiddelbart opnår de samme rettigheder som andre EU-medlemmer i forhold til tredjelande (f.eks. om tilbagesendelse, udlevering og politisamarbejde). I det omfang Danmarks forbehold vil forhindre Danmark i overhovedet at blive omfattet af en tværgående aftale, vil dette selvsagt gælde så meget desto mere.

### **3. Virkningerne af tværgående retsakter på forbeholdsområderne**

Ovenfor under afsnit 1. og 2. er usikkerheden mht adgangen til at vedtage tværgående retsakter under Konventstraktaten omtalt. Her drøftes muligheden for en delvis dansk deltagelse, hvor sådanne retsakter måtte blive vedtaget.

For forsvarsforbeholdet har ESFP-retsakter, der dækker både militære og civile dele af ESFP, og retsakter, der omfatter FUSP og herunder indeholder militære ESFP-elementer allerede under den gældende traktat rejst spørgsmålet om muligheden af Danmarks delvise deltagelse i sådanne retsakter. Det følger af forsvarsforbeholdets ordlyd, at Danmark som udgangspunkt vil være afskåret fra deltagelse, hvor blot en del af en vedtagelse falder under forbeholdet. I redegørelsen om forsvarsforbeholdet op til det danske formandskab, jf. ovf., lagdes det i overensstemmelse hermed til grund, at Danmark kun kan deltage i civile dele af/elementer i retsakter, som vedtages under ESFP, såfremt disse er adskillelige fra de militære. Danmark deltog således ikke i oprettelsen af EU's satellitcenter<sup>55</sup>, der har både militære og civile anvendelser. Et ensidigt dansk tilbud om at yde årlige frivillige bidrag til den civile del af centrets drift åbnede dog under forhandlingerne op for en de facto delvis dansk deltagelse i centret, herunder en plads i centrets bestyrelse, og en særlig artikel i retsakten regulerer Danmarks forhold til centret på en måde der sikrer, at forbeholdet er respekteret.<sup>56</sup> Rådet lagde imidlertid vægt på, at Danmark ifølge forsvarsforbeholdet ikke kunne deltage i vedtagelsen af retsakten om centrets oprettelse.

Konventstraktaten vil næppe ændre den praksis, hvorefter Danmark ikke deltager i en retsakt, der delvist er omfattet af forbeholdet. Danmarks delvise deltagelse, hvor dette er praktisk muligt vil formentlig følge fortilfældet fra satellitcentret og i videst muligt omfang bero på praktiske løsninger, hvis retlige status ikke er fuldstændig klar.

For RIA-forbeholdet må det som anført ovenfor under pkt. 1.2 anses for tvivlsomt, i hvilket omfang der fremover vil kunne vedtages interne retsakter med hjemmel i flere forskellige traktatbestemmelser. Det kan derfor ikke anses for afklaret, om traktaten vil åbne mulighed for den situation, at en intern retsakt vedtages med hjemmel dels i bestemmelser i traktaten, som ikke er omfattet af det danske forbehold (f.eks. om miljø og landbrug), dels i bestemmelser, som er omfattet af dette forbehold (f.eks. om strafferetligt samarbejde, jf. herved ovenfor pkt. 1.2 om bestemmelsen i traktatudkastets art. III-172, stk. 2). Det er dog næppe usandsynligt, at tværgående interne retsakter vil kunne vedtages.

<sup>55</sup> Se Rådets fælles aktion af 20. juli 2001.

<sup>56</sup> I retsaktens præambel siges således følgende om Danmark: "I overensstemmelse med artikel 6 i protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, deltager Danmark ikke i udarbejdelsen og gennemførelsen af Unionens afgørelser og aktioner, som har indvirkning på forsvarsområdet. Denne bestemmelse udelukker dog ikke, at Danmark deltager i centrets civile aktiviteter, da Danmark har erklæret sig villig til at bidrage til at dække de af centrets udgifter, som ikke er forsvarsrelaterede."

I artikel 20 i retsakten reguleres Danmarks stilling på følgende måde: "Det danske medlem af bestyrelsen deltager i bestyrelsens arbejde under fuldstændig overholdelse af artikel 6 i protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab. Danmark kan indgive anmodninger, som ikke er forsvarsrelaterede, til generalsekretæren/den højtstående repræsentant i overensstemmelse med artikel 2, stk. 2. Produkter, som følger af opgaverne under artikel 2, gøres tilgængelige for Danmark på samme betingelser som for de øvrige medlemsstater, med undtagelse af anmodninger, som er forsvarsrelaterede, i henhold til artikel 2, stk. 2, 3 og 4, og de deraf følgende produkter. Danmark har ret til at udstationere personale til centret i henhold til artikel 17."

Som anført ovenfor under punkt 2 er det omvendt klart, at tværgående eksterne retsakter (Unionens aftaler med tredjelande) vil kunne vedtages.

Hertil kommer, at det forekommer helt overvejende sandsynligt, at der vil kunne vedtages retsakter, der for så vidt alene har hjemmel i en enkelt af traktatens bestemmelser, men som både regulerer spørgsmål, der er omfattet af RIA-forbeholdet, og spørgsmål, som ikke er omfattet af forbeholdet.

Det gælder f.eks. bestemmelsen i traktatudkastets art. I-50 om beskyttelse af personoplysninger, der må antages at kunne anvendes til vedtagelse af retsakter om databeskyttelse både på f.eks. det politimæssige område og på andre områder (jf. ovenfor pkt. IV, 4.2). Tilsvarende vil bl.a. gælde for bestemmelserne i art. III-38 om toldsamarbejde og art. III-321 om svigsbekæmpelse, hvis der med hjemmel i disse bestemmelser fremover vil kunne fastsættes f.eks. straffebestemmelser (jf. ovenfor pkt. IV, 4.2).

Det danske RIA-forbehold vil være til hinder for, at de dele af sådanne retsakter, der er omfattet af forbeholdet – f.eks. bestemmelser af strafferetlig karakter – kan gælde for Danmark på overstatsligt grundlag. Det betyder bl.a., at en europæisk rammelov om f.eks. landbrug eller miljø, der også indeholder straffebestemmelser, ikke vil kunne gælde fuldt ud for Danmark.

På den anden side er forbeholdet selvsagt ikke til hinder for, at de dele af retsakter, der ikke regulerer spørgsmål, som er omfattet af forbeholdet, gælder fuldt ud for Danmark.

Det anførte betyder altså, at Danmark inden for rammerne af forbeholdet vil kunne deltage delvist i retsakter af den omhandlede karakter. Det er imidlertid et spørgsmål, i hvilket omfang en sådan løsning med "delt deltagelse" vil blive anset for acceptabel fra de øvrige medlemsstaters side. Alternativet hertil – nemlig at Danmark står helt uden for en række retsakter på EUs kerneområder, jf. ovenfor pkt. 3.2 – vil i sagens natur heller ikke kunne være i Unionens eller de øvrige medlemsstaters interesse.

Anses "delt deltagelse" for mulig, vil der skulle tages stilling til en række yderligere vanskelige spørgsmål. Det gælder f.eks. spørgsmålet om Danmarks deltagelse i Rådets afstemning om den samlede retsakt. Der må således tages stilling til, i hvilket omfang Danmark skal kunne stemme om vedtagelse af retsakter, der til dels indeholder bestemmelser, som ikke vil gælde for Danmark (men som efter omstændighederne kan være helt centrale for retsakter).

Én mulighed kunne principielt være, at Danmark slet ikke deltager i afstemningen om vedtagelsen af sådanne retsakter. En anden mulighed ville være, at Danmark deltager fuldt ud i afstemningen, selv om den retsakt, der stemmes om, kun delvist vil gælde for Danmark.

En delvis dansk deltagelse, men med fuld stemmeret har en vis begrænset præcedens for så vidt angår Fællesskabets internationale aftaler, men der har i alle tilfælde - bortset fra én atypisk aftale - været tale om blandede aftaler, hvor Danmark under alle omstændigheder blev folkeretligt

forpligtet af den indgåede aftale. Det kan måske på dette grundlag antages, at Danmark mere generelt vil kunne bevare sin fulde stemmeret, hvor Danmark på mellemfolkeligt grundlag måtte blive forpligtet af den pågældende vedtagelse. Det kan naturligvis ikke på forhånd udelukkes, at de andre medlemslande ud fra det nævnte atypiske fortilfælde vil acceptere, at Danmark har fuld stemmeret, eventuelt med en – politisk eller juridisk – forpligtelse til ikke at udnytte stemmeretten til at påvirke de forbeholdsbelagte bestemmelsers vedtagelse.

## VIII. Samlede konklusioner

### 1. Unionsborgerskabet

På grundlag af de gældende traktater er der ingen indholdsmæssig forskel på Danmarks og de andre medlemsstatsers stilling vedrørende unionsborgerskabet. Konventstraktaten ændrer ikke herved, jf. art. I-8, stk. 1, andet punktum, der viderefører TEF art. 17, stk. 2, andet punktum.

### 2. ØMUens 3. fase

De ændringer, som Konventstraktaten lægger op til, vil ikke medføre nye juridiske problemer i forhold til det danske forbehold. Det må antages, at den mere markante opdeling mellem eurolande og ikke-eurolande vil få praktiske konsekvenser for Danmark, i det omfang eurolandene udnytter de nye muligheder for at indføre egne retningslinier om deres økonomiske politik m.v. De økonomiske substansdrøftelser vil formentlig i vidt omfang komme til at foregå i eurogruppen, hvor centrale økonomiske beslutninger, som også kan have faktisk betydning for lande uden for euroen, i stigende grad vil blive truffet af eurolandene alene. I praksis vil Danmark på grund af fastkurspolitikken være nødt til at følge sådanne særlige regler for euroområdet, men får ingen indflydelse på udformningen eller overvågningen heraf.

### 3. RIA-forbeholdet

Styrkelsen af samarbejdet inden for grænsekontrol, asyl og indvandring vil som udgangspunkt ikke give anledning til nye juridiske spørgsmål i forhold til forbeholdet. Der vil dog kunne opstå et juridisk spørgsmål, hvis listen over tredjelande med visumpligt og regler om ensartet udformning af visa (som Danmark hidtil har deltaget i) fremover bliver integreret i en samlet retsakt iht. Art. III-166, stk. 2 om den "*fælles politik for visa og andre tilladelser til kortvarigt ophold*", der er omfattet af forbeholdet. Om de praktiske konsekvenser bemærkes, at grundpillerne for et fælles asylsystem og de fælles regler for indvandring allerede i vidt omfang er etableret. Det må antages, at de fremtidige retsakter vil bygge på dette grundlag, og at mange af de væsentligste retsakter vedrørende det fælles asylsystem vil være vedtaget før en ny traktat træder i kraft. Det gælder formentlig også de væsentligste retsakter vedrørende indvandring. Det må antages, at samarbejdet med tredjelande vil blive stærkt udbygget på grundlag af Konventstraktaten, ligesom bestemmelsen i art. III-169 om solidaritet og rimelig ansvarsfordeling mellem medlemsstaterne vil medføre et accelererende samarbejde på dette område. Et centralt område er den kommende udbygning af grænsekontrolsamarbejdet. Det må på denne baggrund antages, at forbeholdets praktiske konsekvenser vil blive stadigt mere mærkbare, efterhånden som den foreslåede styrkelse af samarbejdet gennemføres.

Konventstraktatens bestemmelse om civilretligt samarbejde rejser som udgangspunkt ikke nye juridiske spørgsmål i forhold til forbeholdet. De forholdsvis beskedne ændringer i bestemmelsen om civilretligt samarbejde vil næppe *i sig selv* føre til nye eller mere mærkbare praktiske konsekvenser af forbeholdet. Aktivitetsniveauet må dog forventes opretholdt på et højt niveau, og forbeholdet har allerede mærkbare konsekvenser, bl.a. ved at afskære danske personer og virksomheder fra at nyde godt af nye regler om gensidig anerkendelse af retsafgørelser vedrørende skilsmisse og konkurs samt forbedrede regler om bevisoptagelse i udlandet.

For retligt samarbejde i straffesager og politisamarbejde vil Konventstraktaten som ny juridisk virkning indebære, at Danmarks RIA-forbehold fra Edinburgh-afgørelsen træder i kraft i relation til hele det nuværende Søjle III-område.

RIA-forbeholdet vil også skulle aktiveres helt eller delvist i forhold til enkelte specialbestemmelser, som efter Konventstraktaten er placeret uden for Del III afsnit IV om et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Hvis aktiveringen ikke skal angå alle vedtagelser truffet med hjemmel i den pågældende bestemmelse, men kun dele heraf, f. eks. kun straffebestemmelser i retsakter vedr. toldsamarbejde vil der skulle tages stilling til om Danmark bliver delvist bundet af den pågældende retsakt, eller slet ikke bundet. I førstnævnte fald vil spørgsmålet om Danmarks stemmeret også opstå. Ganske de samme problemstillinger opstår ved egentlige tværgående retsakter, dvs retsakter, som har hjemmel i flere traktatbestemmelser, hvor en af disse er forbeholdsbelagt. Om disse spørgsmål henvises til punkt 6 ndf. om tværgående retsakter.

Aktiveringen af forbeholdet som her beskrevet indebærer, at Danmark ikke længere vil kunne deltage i nye retsakter, der vedtages. Virkningerne i forhold til allerede vedtagne retsakter på dette område vil bero på beslutninger, der træffes af regeringskonferencen. Den mest sandsynlige model, som regeringskonferencen må antages at enes om, vil alt andet lige have som juridisk virkning, at Danmark forbliver forpligtet og berettiget af de eksisterende retsakter, og at Danmark først udtræder af retsakterne fra det tidspunkt, hvor institutionerne og de andre medlemsstater beslutter at indpasse dem under det nye overstatslige samarbejdes former i forbindelse med en konvertering eller revision. Fortsat dansk deltagelse vil således være tidsbegrænset. Det må navnlig inden for det operative samarbejde, herunder i forhold til Europol og Eurojust, forventes, at Unionen relativt hurtigt vil tage skridt til at konvertere de gældende instrumenter og revidere dem i overensstemmelse med de nye, styrkede traktatbestemmelser. Dette vil alt andet lige indebære, at Danmark fra dette tidspunkt ikke længere kan deltage i samarbejdet i disse organer.

For Schengen-samarbejdet vil ændringen af Søjle III-samarbejdets karakter indebære, at al videreudvikling af Schengen-reglerne fremover vil foregå inden for overstatslige rammer. Det får alt andet lige den juridiske virkning, at Schengen-protokollens artikel 3, om at Danmark kun er bundet på mellemløst grundlag og "opt-in" mekanismen i art. 5 i protokollen om Danmarks stilling fremover logisk set vil skulle udstrækkes til at gælde for retsakter inden for retligt samarbejde i kriminalsager og politisamarbejde, der udgør en udbygning af Schengen-reglerne. Danmarks stilling i forhold til videreudviklingen af Schengen-reglerne vil derpå i vidt omfang

svare til Norge og Islands stilling, uden dog at være identisk hermed. Den særlige Schengen "opt-in" mekanisme i protokollen om Danmarks stilling betyder således ikke, at Danmark automatisk vil kunne knytte sig til retsakter omfattet af forbeholdet i noget videre omfang.

#### 4. Forsvarsforbeholdet

De ændrede bestemmelser rejser som udgangspunkt ikke nye juridiske problemer i forhold til forsvarsforbeholdet, der også vil finde anvendelse for de forskellige former for forstærket samarbejde om henholdsvis gensidig forsvarsforpligtelse og videregående forsvarsintegration. Forsvarsforbeholdet kan rejse vanskelige afgrænsningsspørgsmål i forhold til visse aspekter af anti-terrorisme-samarbejdet, se punkt 5 ndf. om terrorismebekæmpelse. Det samme gælder som udgangspunkt for Det Europæiske Agentur for Forsvarsmateriel, Forskning og Militære Kapaciteter. Det må dog til sin tid vurderes nøjere, hvorvidt dele af agenturets opgaver helt eller delvist må antages at falde uden for forsvarsforbeholdet.

Generelt må det forventes, at EU fremover vil oprette eller overtage et stigende antal krisestyringsoperationer, som Danmark på grund af forbeholdet være afskåret fra at deltage i. Det samme gælder det kapacitetsudviklings samarbejde, som foregår inden for EU-rammen. På dette område er der øget fremdrift, og denne udvikling vil forventelig fortsætte med den kommende traktat, f.eks. inden for rammerne af det forudsete Forsvarsmaterielagentur. Den intensive kapacitetsudvikling i EU kan også få konsekvenser for Danmarks rolle i NATO-samarbejdet. Vore partnere i EU og NATO ønsker således i stigende grad at deltage i multinationale projekter med henblik på at tilvejebringe ressourcerkrævende enheder og materiel. Da Danmark ikke kan deltage i arbejdet med EU's militære krisestyring er der en risiko for, at Danmark kan opleves som en besværlig og i visse tilfælde uønsket partner i multinationale projekter.

#### 5. Terrorismebekæmpelse (solidaritetsklausulen)

Virkningerne af konventstraktaten vil – jf. ovenfor om forsvars- og -RIA-forbeholdene – være, at Danmarks forbehold fremover vil dække en meget væsentlig del af Unionens samlede anti-terrorismeaktiviteter. Udelukkelsen af deltagelse i hele RIA-kapitlet vil således i sig selv alt andet lige stå i vejen for fortsat dansk deltagelse i en række, antiterroriltag,

Solidaritetsbestemmelserne rejser herudover nye juridiske spørgsmål om forholdet til såvel forsvarsforbeholdet som RIA-forbeholdet. Da solidaritetsbestemmelsen vil kunne omfatte anvendelse af EU's militære midler under ESFP, herunder anvendelse af ESFP-organer, synes det klart, at samarbejdet for så vidt angår militære aspekter, vil være omfattet af forsvarsforbeholdet, også selv om samarbejdet er placeret som en separat og selvstændig del i forfatningstraktaten. For den strafferets- og politimæssige del af et nyt samarbejde om terrorbekæmpelse må udgangspunktet på samme måde være, at samarbejdet bliver omfattet af RIA-forbeholdet på grund af den overstatslige ramme.

Vedtægelse med hjemmel i solidaritetsklausulen må ikke kunne forpligte Danmark i strid med forbeholdene. De nye solidaritetsbestemmelser klare angivelse af, at tværgående retsakter kan vedtages, kan således føre til, at de problemer, som er omtalt nedenfor under punkt 6 om

Danmarks deltagelse i tværgående retsakter, der delvist er omfattet af et forbehold, vil kunne opstå.

#### 6. Tværgående retsakter

Det er ikke muligt med rimelig sikkerhed at udtale sig om, hvorvidt selve eksistensen af Danmarks RIA-forbehold fortsat vil indebære, at tværgående interne retsakter, som Konventstraktaten i øvrigt forventes at lægge op til, generelt ikke kan vedtages med virkning for RIA-området. Tværgående interne retsakter, om strafferetlig regulering iht. Art III-172, stk. 2 og sektorregulering kan ikke udelukkes ud fra ordlyden eller forhistorien af bestemmelsen, men fortolkningen på dette punkt er usikker. Sådanne retsakter vil dog i givet fald kun kunne vedtages i begrænset omfang. Tværgående eksterne retsakter i form af kommende Unionsaftaler med tredjelande, hvori medlemslandene ikke deltager selvstændigt, og som bl.a. indeholder RIA-bestemmelser, vil derimod med betydelig sandsynlighed blive anvendt i medfør af Konventstraktaten.

I det omfang tværgående retsakter, der delvist omfatter RIA-forbeholdet, fremover vil kunne vedtages, vil spørgsmålet om Danmarks deltagelse heri blive aktuelt. En ganske tilsvarende problemstilling foreligger i relation til retsakter der kun har hjemmel i en enkelt traktatbestemmelse, hvis Danmarks forbehold delvist omfatter den pågældende bestemmelse. Med udgangspunkt i praksis fra forsvarsforbeholdet er der en risiko for, at Danmark ikke vil kunne deltage (blive forpligtet og berettiget og udøve stemmeret) i sådanne vedtagelser. Dette ville i givet fald bevirke, at RIA-forbeholdet i praksis ville kunne brede sig til hjertet af de hidtidige fælleskabspolitikker, så som indre marked, miljø, landbrug etc., og dermed til områder, hvor forbehold næppe ville være acceptable for de andre medlemslande.

Alternativet, til at sådanne retsakter slet ikke finder anvendelse for Danmark, vil være en delvis anvendelse af retsakterne i forhold til Danmark. En sådan løsning vil imidlertid rejse spørgsmålet om Danmarks stemmeret. Enten må det lægges til grund, at Danmark ikke kan stemme om forbeholdsbelagte spørgsmål, og som konsekvens heraf heller ikke deltage i den endelige vedtagelse af den samlede retsakt, eller også må det accepteres, at Danmark vil have fuld stemmeret uden at blive fuldt forpligtet.

En delvis dansk deltagelse, men med fuld stemmeret har en vis begrænset præcedens for så vidt angår EFs internationale aftaler, men der har i alle tilfælde - bortset fra én atypisk aftale - været tale om blandede aftaler, hvor Danmark under alle omstændigheder blev folkeretligt forpligtet af den indgåede aftale. Det kan måske på dette grundlag antages, at Danmark mere generelt vil kunne bevare sin fulde stemmeret, hvor Danmark på mellemfolkeligt grundlag måtte blive forpligtet af den pågældende vedtagelse. Det kan naturligvis ikke på forhånd udelukkes, at de andre medlemslande ud fra det nævnte atypiske tilfælde vil acceptere at Danmark har fuld stemmeret, blot med en - politisk eller juridisk - forpligtelse til ikke at udnytte stemmeretten til at påvirke de forbeholdsbelagte bestemmelser vedtagelse, .

De praktiske problemer kan i værste fald blive særdeles vidtrækkende. Selv i bedste fald vil det svække Danmarks position i det sektorpolitiske samarbejde, at Danmark vil stå udenfor, når der skal drages strafferetlige konsekvenser af samarbejdet eller etableres praktiske samarbejdsordninger på det politi- og strafferetlige område.

For Forsvarsforbeholdet og ØMU-forbeholdet forventes tværgående retsakter som udgangspunkt ikke at rejse nye juridiske eller praktiske problemer.