
FOLKETINGET



Europaudvalget, Retsudvalget og Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget

EU- konsulenten

EU-note

Til: Udvalgenes medlemmer
Dato: 15. september 2015

Retsforbeholdet og tilvalgsmodellen

Det er ikke nemt at finde rundt i retsforbeholdets krinkelkroge. Hvordan er det f.eks. med dansk deltagelse i Schengen? Hvordan er tilvalgsordningen i Protokollen til Lissabontraktaten skruet sammen, og hvordan agter partierne at anvende den? Hvorfor kan Danmark være med i visse dele af EU's retspolitik og ikke i andre dele? Denne note handler om retsforbehold og tilvalgsordning.

Indledning

Denne note beskriver:

- Det danske retsforbehold, som det er i dag
- Tilvalgsordningen, som den fremgår af Protokollen om Danmarks stilling i Traktaten
- De politiske aftaler, om hvordan ja-partierne agter at anvende tilvalgsordningen
- Den politiske aftale, om hvilke alternativer nej-partierne anbefaler.

Det danske retsforbehold i dag

Danmark har forbehold over for de overstatslige dele af EU-samarbejdet om retlige og indre anliggender. Det vil sige, at Danmark ikke kan deltage i vedtagelse af overstatslig EU-lovgivning om retlige og indre anliggender. Danmark er heller ikke bundet af lovgivningen på området. Man kan dele EU-lovgivningen op i grupper:

Asyl og indvandring: Disse områder blev overstatslige med Amsterdamtraktaten i 1999. Derfor er Danmark ikke bundet af den lovgivning, der er vedtaget her efter 1999. Det drejer sig om 17 retsakter, heriblandt kvalifikationsdirektivet, der handler om hvem der kan få flygtningestatus, og Blue Card, der handler om tiltrække kvalificeret arbejdskraft.¹

Civilret, familieret, handelsret: Disse områder blev også overstatslige med Amsterdamtraktaten i 1999. Danmark er derfor ikke bundet af den lovgivning, der er vedtaget efter 1999. Det drejer sig om 16 retsakter, heriblandt konkursforordningen om grænseoverskridende konkurser og forordningen om lovvalg i grænseoverskridende skilsmisser og sager om forældreansvar.

Politi og strafferet: Dette område blev først gjort overstatsligt i 2009. Derfor deltager Danmark ikke i lovgivning om politi og strafferet vedtaget efter 2009. Det drejer sig om 12 retsakter, heriblandt menneskehandelsdirektivet og direktiv om ret til tolkebistand ved straffesager i et andet land end EU-borgerens eget land. Til gengæld er Danmark bundet af alle mellemstatslige retsakter vedtaget før 2009 (som f.eks. den Europæiske Arrestordre). Danmark kan ikke vælge at melde sig ud af eller opsige disse. Når EU reviderer regler om politi- og strafferet vedtaget før 2009, bliver de overstatslige, så Danmark ikke kan deltage i den nye lovgivning.² Det er f.eks. det, der er tilfældet med politisamarbejdet Europol.

Grænsesamarbejdet Schengen: Schengen er omfattet af det danske retsforbehold, men Danmark kan deltage i Schengen på mellemstatslig basis via den såkaldte Schengenteknikalitet.³ Det foregår på den måde, at Danmark ikke deltager i forhandlingerne eller i vedtagelse af ny EU-lovgivning, men efterfølgende skal Danmark meddele EU, om Danmark på mellemstatsligt grundlag vil tilslutte sig den lovgivning, de andre medlemslande har vedtaget. Danmark er ikke forpligtet til at tilslutte sig fremtidige udbygninger af Schengenretsakter, som vi deltager i. Men hvis Danmark vælger ikke at tilslutte sig en Schengenretsakt, kan de øvrige lande beslutte at udelukke

¹ Dertil kommer to retsakter, som Danmark deltager i via parallelaftale (Dublin og Eurodac). Se nedenfor.

² Hvis retsakter blot ændres uden at skrive retsgrundlag, er Danmark stadig bundet af retsakterne. I visse tilfælde er Danmark fortsat bundet af den gamle lovgivning, selv når de andre vedtager ny. Se nærmere i EU note 5 af 20. august 2015: *Om retsforbeholdet og ophævelse af retsakter, når der vedtages nye:* <http://www.eu.dk/samling/20142/almdele/EUU/eu-note/5/index.htm>

³ Det skyldes, at Danmark deltog i Schengensamarbejdet, før dette blev en del af EU-traktaterne i 1999.

Danmark fra Schengen (en såkaldt guillotineklausul). Det er endnu aldrig sket, at Danmark ikke har tilvalgt en Schengenretsakt. Schengen indeholder bl.a. samarbejde om indre og ydre grænser, visumregler⁴ og grænseagenturet FRONTEX.

Parallelaftaler. På nogle områder har Danmark ønsket at deltage i samarbejdet om retlige og indre anliggender. Derfor har Danmark indgået parallelaftaler med EU om deltagelse på mellemstatsligt niveau. En parallelaftale er en international aftale indgået mellem Danmark og EU, hvor Danmark forpligter sig til at indføre nationale regler, som svarer til EU-reglerne. Danmark har til dato indgået parallelaftaler om følgende fire EU-retsakter:

- Dublinsamarbejdet (hvilket land har ansvaret for at behandle asylansøgere).
- Eurodacdatabase (fingeraftryksdatabase for asylansøgere).
- Bruxelles I-forordning om retternes kompetence og anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civilretlige område – altså regler om hvilken myndighed eller domstol i et EU-land skal behandle og afgøre en sag.
- Forkyndelsesforordningen om forkyndelse i medlemsstaterne af retslige og udenretslige dokumenter i civile og kommercielle sager.

Danmark har søgt om to andre parallelaftaler (Konkursforordningen og Bruxelles II om skilsmisser), men fået nej fra Kommissionen. Danmark forhandler pt. om en mellemstatslig aftale (i form af en konvention) mellem på den ene side EU og på den anden Danmark, Norge, Island og Schweiz om bevisoptagelsesforordningen.⁵

Såvel Danmark som EU kan opsige en parallelaftale.

Danmark kan ifølge EU-traktaten til enhver tid afskaffe retsforbeholdet. Hvis Danmark afskaffer forbeholdet, vil Danmark automatisk være med i alle gældende og fremtidige retsakter, uden mulighed for at fravælge nogle.

Tilvalgsordningen, som beskrevet i Lissabontraktaten

Danmark fik i Lissabontraktaten mulighed for at erstatte det gældende retsforbehold med et nyt forbehold bygget op om en tilvalgsordning. Tilvalgsordningen betyder, at Danmark i udgangspunktet fortsat er uden for samarbejdet om retlige og indre anliggender, men Danmark får mulighed for fra sag til sag at tilslutte sig EU's samarbejde om retlige og indre anliggender på overstatsligt niveau. Danmark kan tilslutte sig ny

⁴ Visse visumregler gælder overstatsligt i Danmark, da disse allerede var overstatslige, før Danmark fik sit forbehold. Se Protokollens artikel 6.

⁵ Regeringens analyse: Samarbejde om retlige og indre anliggender, marts 2015, side 36.

EU-lovgivning om retlige og indre anliggender på to forskellige tidspunkter i EU's beslutningsproces:

1) Enten kan Danmark vælge at tilslutte sig et forslag, inden det vedtages i EU. Det skal ske senest tre måneder efter, at forslaget er fremsat af Kommissionen. Så deltager Danmark i forhandlingerne, vedtagelsen og eventuelle afstemninger i Rådet. Danmark forpligter sig dermed til at være bundet af det endelige resultat, uanset om Danmark får sine synspunkter igennem i forhandlingerne eller ej. Danmark kan dog ikke forhale forhandlingerne.

2) Alternativt kan Danmark vælge at vente, indtil Europa-Parlamentet og Rådet har vedtaget retsakter. Så står det efterfølgende Danmark frit for enten at forblive udenfor eller at tilvælge retsakter i den form, Parlamentet og Rådet er blevet enige om. Her gælder ingen tidsfrist.

Storbritannien og Irland har en tilsvarende model. Den eneste forskel er, at Storbritannien og Irland ikke er med i Schengen, og at deres model derfor ikke gælder for Schengensamarbejdet.

For de ovennævnte politikområder betyder tilvalgsordningen, som den er beskrevet i Lissabontraktaten:

Asyl, indvandring, civilret, familieret, handelsret, strafferet og politisamarbejde:

Danmark vil skulle tage stilling til dansk deltagelse i hver af de retsakter, der er på området og i alle fremtidige retsakter på området. Tilvælger Danmark en retsakt vil den være bindende for Danmark, og Danmark kan ikke senere vælge at træde ud igen. Danmark er dog ikke bundet af fremtidige ændringer af disse retsakter. Ændringer vil Danmark igen få lejlighed til at tage stilling til.

Grænsesamarbejdet Schengen: Alle Schengenretsakter, som Danmark hidtil har deltaget i på mellemstatsligt niveau vil fremover gælde overstatsligt i Danmark. Danmark vil fra sag til sag skulle tage stilling til, om Danmark vil deltage i alle fremtidige retsakter som led i tilvalgsordningen. Tilvælger Danmark Schengenretsakter, gælder de på overstatslig basis. Hvis Danmark ikke tilvælger en Schengenretsakt, kan de andre lande (ligesom i dag) beslutte at ekskludere Danmark fra Schengensamarbejdet.

Parallelaftaler: Protokollen nævner ikke noget om parallelaftaler.

Tilvalgsordningen indebærer ikke i sig selv suverænitetssafgivelse i grundlovens forstand, men når regering og Folketing måtte ønske at benytte tilvalgsordningen, vil der være tale om suverænitetssafgivelse.⁶

Ovenstående er altså det, der rent juridisk vil gælde i Danmark, hvis danskerne stemmer ja til en tilvalgsordning. Aftalepartierne har indgået en politisk aftale om, hvordan de vil anvende ordningen. Det beskrives nedenfor.

De politiske aftaler mellem fem ja-partier om tilvalgsordningen

Aftalepartierne bag aftalerne om Europol og tilvalgsordningen er enige om følgende⁷:

Asyl og indvandring:

Dansk udlændingepolitik skal fastlægges i Danmark.

- Nye retsakter om asyl og indvandring: Danmark kan kun tilslutte sig disse, hvis der er enighed blandt aftalepartierne.
- Eksisterende retsakter: Danmark tilslutter sig ikke eksisterende retsakter om asyl og indvandring - på nær de to, hvor vi har en parallelaftale i dag (Dublin og Eurodac). De to retsakter vil fremover gælde på overstatsligt niveau i Danmark.⁸

Civilret, handelsret, familieret, strafferet og politisamarbejde:

- Nye retsakter fra EU: Danmark skal tage stilling fra sag til sag. Hvis et almindeligt flertal i Folketinget er for, kan Danmark tilslutte sig en ny retsakt. I aftalen tilkendegiver partierne, at de agter at tilvælge revision af Europol, Eurojust og et kommende europæisk system for registrering af flypassagerer (PNR) med henblik på terrorbekæmpelse. Derimod agter partierne ikke at tilslutte sig reglerne om en europæisk anklagemyndighed (EPPO), der skal se på svindel med EU-midler. Partierne tilkendegiver ikke synspunkter på øvrige kommende retsakter.
- Eksisterende retsakter: i denne valgperiode kan der ikke ske andre tilvalg end de 22 retsakter, der er med i aftalen fra marts 2015.

⁶ Dette er nærmere beskrevet i EU note 7 *Om afgivelse af suverænitet, tilvalgsordning og folkeafstemninger*. 3. september 2015: <http://www.eu.dk/samling/20142/almdel/EUU/eu-note/7/index.htm>

⁷ Aftalepartierne er: S, R, SF, V og K. Alternativet er ikke en del af aftalen, partiet mener, Danmark bør tilslutte sig en større del af samarbejde, herunder den fælles asylpolitik.

⁸ Aftale om Danmark i Europol. 10. december 2015, pkt. 3.

- **Eksisterende retsakter:** efter denne valgperiode kan tilvalg ske på to måder:
 - Enten skal alle partier i aftalen være enige om det.
 - Alternativt skal det annonceres forud for et valg. Det fremgår ikke af aftalen, af hvem og hvordan det skal annonceres forud for valget.

Grænsesamarbejdet Schengen: Partierne bag aftalerne slår fast, at de vil videreføre den hidtidige praksis med at tilvælge alle Schengenretsakter. Aftalerne nævner ikke, hvorvidt dette skal ske på forslagsstadiet, så Danmark kan deltage i forhandlinger og vedtagelse, men det må anses for det mest logiske at søge indflydelse på disse, hvis det på forhånd er fastlagt, at Danmark skal tilvælge alle nye Schengenretsakter. Det følger som nævnt af protokollen, at de eksisterende Schengenretsakter, som Danmark hidtil har deltaget i på mellemstatsligt niveau, fremover vil anses for tilvalgt og dermed gælde overstatsligt.

Parallelaftaler: Aftalen fastslår, at partierne ønsker at tilvælge de to parallelaftaler på asylområdet, Dublin og Eurodac. Af udkast til lovforslag om omdannelse af retsforbeholdet fremgår det, at regeringen også vil tilvælge de to øvrige retsakter, hvor Danmark har en parallelaftale (Bruxelles I-forordningen og Forkyndelsesforordningen).⁹

Den politiske aftale mellem nej-partier og –bevægelse

De partier og bevægelser, der anbefaler et nej ved folkeafstemningen den 3. december, har indgået en aftale om alternative modeller for eventuel dansk deltagelse i EU's retspolitik.¹⁰ Aftalen skitserer tre muligheder:

1. Dansk deltagelse i udvalgte dele gennem mellemstatslige parallelaftaler. Hermed overlades der ikke nye beføjelser til EU, og Danmark kan vælge at opsigge parallelaftaler.
2. Dansk deltagelse i udvalgte dele gennem begrænset brug af tilvalgsordningen på enkelte retsområder. Grundlovens § 20-procedure (5/6 flertal i Folketinget eller folkeafstemning) anvendes, hver gang der ønskes tilvalg af en retsakt, der udvider EU's beføjelser. Dermed ønsker partierne, at Danmark kun afgiver suverænitet inden for det pågældende område.¹¹

⁹ Udkast til lovforslag om omdannelse af retsforbeholdet til en tilvalgsordning, bemærkningerne side 17.

¹⁰ Aftale om åbenhed, nærhed og demokrati i EU – også i retspolitikken, 4. september 2015 mellem LA, DF, EL og Folkebevægelsen mod EU.

¹¹ Spørgsmålet om hvornår der afgives suverænitet i grundlovens forstand er behandlet i EU note 7 *Suverænitet, tilvalgsordning og folkeafstemning*, 3. september 2015: <http://www.eu.dk/samling/20142/almdele/EUU/eu-note/7/index.htm>

3. En kombination af disse to modeller: begrænset brug af tilvalgsordning og parallelaftaler.

Betydning for de enkelte politikområder:

Asyl, indvandring, civilret, familieret, handelsret, strafferet og politisamarbejde:

Udgangspunktet er, at suveræniteten på disse områder skal fastholdes i Danmark. Parterne bag denne aftale nævner Europol som et eksempel på en retsakt, Danmark kan tilslutte sig gennem enten en parallelaftale eller gennem begrænset brug af tilvalgsordningen. Hvis Danmark tilslutter sig gennem tilvalgsordningen vil retsakten gælde overstatsligt, og § 20-proceduren (5/6 flertal i Folketinget eller folkeafstemning) vil i så fald blive anvendt i forhold til det konkrete tilvalg.

Grænsesamarbejdet Schengen: Giver Danmark meddelelse om at ville anvende tilvalgsordningen (som forudsat i model 2 og 3), vil alle hidtil vedtagne og fremtidige Schengenretsakter fremover gælde på overstatslig basis. Såfremt udelukkende model 1 (parallelaftaler) anvendes, kan Danmark fortsat deltage i Schengensamarbejdet på mellemstatsligt grundlag.

Parallelaftaler: Danmark vil som nævnt kunne søge parallelaftaler, hvor det skønnes relevant. De eksisterende parallelaftaler kan enten fortsætte, ophæves eller tilvælges på overstatslig basis via tilvalgsmodellen.

Venlig hilsen
Lotte Rickers Olesen (3330)