Udskriftsdato: 19. december 2025

2015/1 BTL 29 (Gældende)

Betænkning over Forslag til lov om omdannelse af retsforbeholdet til en tilvalgsordning

Ministerium: Folketinget

Betænkning afgivet af Europaudvalget den 6. november 2015

Betænkning

over

Forslag til lov om omdannelse af retsforbeholdet til en tilvalgsordning

[af udenrigsministeren (Kristian Jensen)]

1. Ændringsforslag

Der er stillet 3 ændringsforslag til lovforslaget. Udenrigsministeren har stillet ændringsforslag nr. 3 og Enhedslistens medlemmer af udvalget har stillet ændringsforslag nr. 1 og 2.

2. Udvalgsarbejdet

Lovforslaget blev fremsat den 8. oktober 2015 og var til 1. behandling den 20. oktober 2015. Lovforslaget blev efter 1. behandling henvist til behandling i Europaudvalget.

Møder

Udvalget har behandlet lovforslaget i 3 møder.

Høring

Et udkast til lovforslaget har inden fremsættelsen været sendt i høring, og udenrigsministeren sendte den 1. september 2015 dette udkast til udvalget, jf. EUU alm. del – bilag 102. Den 5. oktober 2015 sendte udenrigsministeren de indkomne høringssvar og et notat herom til udvalget.

Spørgsmål

Udvalget har stillet 20 spørgsmål til udenrigsministeren, 1 spørgsmål til finansministeren, 102 spørgsmål til justitsministeren, 4 spørgsmål til social- og indenrigsministeren og 3 spørgsmål til udlændinge-, integrations og boligministeren til skriftlig besvarelse, som disse har besvaret.

3. Indstillinger

Et *mindretal* i udvalget (S, V, og KF) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med det under nr. 3 stillede ændringsforslag. Mindretallet vil stemme imod de under nr. 1 og 2 stillede ændringsforslag.

Et *andet mindretal* i udvalget (DF) indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling. Mindretallet vil stemme for det under nr. 1 stillede ændringsforslag, og imod det under nr. 3 stillede ændringsforslag. Mindretallet vil ved 2. behandling redegøre for sin stilling til det under nr. 2 stillede ændringsforslag.

Et *tredje mindretal* i udvalget (EL) indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling. Mindretallet vil stemme for de under nr. 1 og 2 stillede ændringsforslag og vil ved 2. behandling redegøre for sin stilling til det under nr. 3 stillede ændringsforslag.

Et *fjerde mindretal* i udvalget (RV og SF) indstiller lovforslaget til *vedtagelse*. Mindretallet vil stemme imod de under nr. 1 og 2 stillede ændringsforslag og vil ved 2. behandling redegøre for sin stilling til det under nr. 3 stillede ændringsforslag.

Et *femte mindretal* i udvalget (LA) indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling. Mindretallet vil stemme for det under nr. 2 stillede ændringsforslag, men vil stemme i mod de under nr. 1 og 3 stillede ændringsforslag.

Et *sjette mindretal* i udvalget (ALT) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med det under nr. 2 stillede ændringsforslag. Mindretallet vil stemme imod de under nr. 1 og 3 stillede ændringsforslag.

4. Politiske bemærkninger

Dansk Folkepartis, Enhedslistens og Liberal Alliances medlemmer af udvalget opfordrer befolkningen til at stemme nej ved folkeafstemningen den 3. december 2015, hvor befolkningen skal tage stilling til dette lovforslag. Et ja ved folkeafstemningen vil ifølge lovforslaget give mulighed for, at Danmark fremover kan afgive suverænitet på alle de mange områder, der er omfattet af EU's samarbejde om retlige og indre anliggender. Det vil i så fald alene være op til det til enhver tid siddende flertal i Folketinget at bestemme, hvilke retsakter Danmark skal tiltræde – altså hvilke dele af EU's overstatslige retlige samarbejde som, Danmark skal være med i. Dermed vil der på retsområdet i al fremtid være givet køb på grundlovens § 20 om, at der skal være fem sjettedele flertal i Folketinget eller en folkeafstemning, hvis Danmark skal afgive suverænitet. Dette demokratiske tilbageskridt i forhold til befolkningens nuværende indflydelse kan de tre partier ikke støtte, og partierne stemmer derfor imod lovforslaget i den foreslåede udformning.

Dansk Folkepartis medlemmer af udvalget er af den grundlæggende opfattelse, at retsforbeholdet skal fastholdes. Retsforbeholdet har været et værn for Danmark mod afgivelse af suverænitet på rets-, asyl-, og udlændingeområdet, siden retsforbeholdet blev indstiftet som et led i Edinburgh-aftalen den 11. og 12. december 1992 i lyset af den danske befolknings nej til Maastrichttraktaten ved folkeafstemningen den 2. juni 1992.

Med lovforslaget får et flertal i Folketinget adgang til at afgive suverænitet på rets-, asyl- og udlændingeområdet i ubegrænset omfang. Med andre ord delegeres beføjelsen i grundlovens § 20 til at afgive suverænitet på rets-, asyl- og udlændingeområdet til et almindeligt flertal i Folketinget. Grundlovens § 20 tilsiger ellers, at der skal være fem sjettedele flertal eller et flertal af vælgerne ved en folkeafstemning, for at suverænitet kan afgives. Adgangen til at afgive suverænitet vil efter lovforslagets vedtagelse og eventuelle vedtagelse ved den efterfølgende folkeafstemning være ubegrænset for ethvert flertal i Folketinget og vedrører hele området inden for rets-, asyl- og udlændingepolitikken

DF ønsker ikke, at et tilfældigt flertal i Folketinget får bemyndigelse til at afgive suverænitet på befolkningens vegne. I stedet anbefaler DF, at der i tilfælde af, at Folketinget ønsker at overdrage suverænitet til EU på rets-, asyl og udlændingeområdet, gennemføres en folkeafstemning herom i pagt med grundlovens ord og ånd.

DF anerkender Danmarks fortsatte behov for en tilknytning til Europol, men afviser lovforslaget som grundlag herfor. Derimod mener DF, at der enten kan indgås en parallelaftale om fortsat dansk deltagelse i Europol på samme måde, som Norge, Island og Schweiz eksempelvis har det, eller anvendes en tilvalgsordning i begrænset form. Det er DF's opfattelse, at Danmarks engagement i Europol skal fastholdes på samme niveau som i dag, og at dette bestemt er muligt, set i lyset af at Danmark modsat de tre andre lande er medlemmer af EU.

Der er efter DF's opfattelse intet til hinder for, at Danmark skulle kunne indgå en parallelaftale om fortsat dansk deltagelse i Europol, al den stund, at de øvrige medlemslandes interesse i fortsat dansk deltagelse er lige så stor som Danmarks interesse heri. Hastigheden, hvormed en sådan parallelaftale kan indgås, er uafklaret, idet Danmark ikke har anmodet om en parallelaftale siden Lissabontraktatens ikrafttræden og den deraf følgende ændring af betingelserne for indgåelse af parallelaftaler.

Fordelen ved at indgå en parallelaftale til forskel fra at anvende tilvalgsordningen er, at Danmark sikres fortsat deltagelse i Europolsamarbejdet, hvor Danmark på lige fod med alle andre lande, der deltager i samarbejdet, indgår i det operationelle politisamarbejde på tværs af grænserne. Med denne løsning bliver Danmark imidlertid ikke en del af et overnationalt Europol og kan, hvis det viser sig at være i Danmarks interesse, trække sig fra samarbejdet, hvis det udvikler sig i en uhensigtsmæssig retning. Samtidig muliggør en parallelaftale, at vi kun deltager i dele af Europolsamarbejdet, såfremt Folketinget ønsker dette. En parallelaftale giver dermed mere gennemsigtighed og demokratisk handlefrihed end den permanente suverænitetsafgivelse, som tilvalgsordningen er udtryk for.

Skulle det mod al sund fornuft vise sig, at Danmark ikke kan indgå en sådan aftale, indebærer muligheden for at udskifte retsforbeholdet med en tilvalgsordning også muligheden for alene at tilvælge Europol mod samtidig bekræftelse af, at fremtidig suverænitetsoverdragelse kun kan finde sted efter bestemmelserne i grundlovens § 20 og som følge heraf i praksis en folkeafstemning herom. DF har anmodet om, at aftale mellem DF, EL, LA og Folkebevægelsen mod EU om åbenhed, nærhed og demokrati i EU – også i retspolitikken og et notat vedrørende dansk tiltrædelse af EU's politisamarbejde optrykkes som bilag 2 til denne betænkning.

Enhedslistens medlemmer af udvalget noterer som udgangspunkt, at forslaget ikke handler om at »omdanne« retsforbeholdet til en tilvalgsordning, men om at afskaffe retsforholdet og i stedet overlade det til et flertal i Folketinget at udnytte den tilvalgsordning, der er beskrevet i protokol 22 til Lissabontraktaten.

Konkret betyder dette, at det i al evighed og på alle områder inden for retsområdet er slut med befolkningens mulighed for at blokere for overdragelse af magt til EU gennem en folkeafstemning. I stedet bliver denne beføjelse nu overgivet til et tilfældigt flertal i Folketinget (f.eks. med en enkelt stemmes flertal en sen nattetime i forbindelse med en finanslovsforhandling). Og når først et flertal i Folketinget har overgivet beføjelsen til EU, kan den ingen sinde tages tilbage, uanset hvordan vælgerne sammensætter fremtidige Folketing. Derfor har EL også stillet ændringsforslag til andenbehandlingen med det formål at sikre, at den misvisende titel på lovforslaget (som også er det, der kommer til at stå på stemmesedlen den 3. december 2015) bliver erstattet med en titel, som dækker lovforslagets faktiske indhold.

EL har også stillet et ændringsforslag, som politisk vil binde Folketinget til, at fremtidige suverænitetsafgivelser inden for retsområdet skal ske under overholdelse af grundlovens § 20, det vil sige, at de enten skal vedtages med et meget bredt flertal i Folketinget (fem sjettedele) eller gennem en folkeafstemning. Med vedtagelsen af dette ændringsforslag blokeres der for, at lille EU-begejstret flertal i Folketinget som en tyv om natten kan overdrage suverænitet til EU uden at spørge befolkningen og uden, at det nogen sinde kan laves om igen.

I forlængelse heraf beklager EL, at regeringen nægter at forholde sig til, hvilke konsekvenser fremtidige retsakter kan få (f.eks. for strejkeretten i Danmark), og at regeringen tilsyneladende er helt uvidende om eller ikke ønsker at fremlægge, hvor mange strafbestemmelser der allerede findes i EU-lovgivningen (se f.eks. besvarelse af spørgsmål 95).

At EL's ændringsforslag er fuldstændig muligt, bekræftes i justitsministerens besvarelse af spørgsmål 21, hvori det hedder, at »det er foreneligt med grundloven at gennemføre (§ 20-)proceduren i hvert enkelt tilfælde, hvor Danmark på forslagsstadiet eller efterfølgende tilslutter sig en konkret retsakt, der indebærer afgivelse af suverænitet«. Samtidig er det Justitsministeriets vurdering, at det heller ikke giver nogen problemer i forhold til EU-retten.

Vedtagelsen af EL's ændringsforslag vil afbøde noget af den dramatiske afmontering af befolkningens demokratiske indflydelse på, om EU's overnationale retspolitik skal gælde i Danmark. Men de ændrer ikke ved, at der med vedtagelse af forslaget allerede ligger en tiltræden til 22 konkrete retsakter inden for EU-overnationale retspolitik og et politisk tilsagn om at tiltræde endnu flere, herunder bl.a. en ny retsakt om Europol og en eventuel retsakt om etablering af et EU-baseret overvågningssystem af flypassagerer (det såkaldte PNR).

Hvad angår alle disse retsakter, er det EL's generelle opfattelse, at Danmark ikke skal tilslutte sig dem på et overnationalt niveau, men derimod arbejde for mellemstatslige aftaler. Dermed vil vi bevare dansk suverænitet og muligheden for at træde ud af samarbejdet, hvis det udvikler sig i en retning, som f.eks. truer retssikkerheden, åbenheden og demokratiet.

Hvad angår de konkrete retsakter, er der flere, som indeholder elementer, som EL godt kan støtte, f.eks. muligheden for at en person, som er udsat for chikane eller trusler fra en anden person, kan tage et tilhold med til et andet EU-land. Det er allerede muligt i dag, men den europæiske beskyttelsesordre kan gøre det lidt lettere.

Men i de konkrete retsakter er der også elementer, som vil true retssikkerheden. Det gælder især pligten til gensidig anerkendelse af domme og afgørelser fra andre landes myndigheder, som vil muliggøre, at korrupte dommere i andre EU-lande kan beordre ransagning hos eller aflytning af herboende borgere, uden at danske domstole har lov til at afprøve, om der foreligger et tilstrækkeligt mistankegrundlag. Det vil også muliggøre, at danske myndigheder skal effektuere afgørelse i familieretlige sager om f.eks. samværsret og underholdsbidrag, som er truffet af udenlandske domstole på et juridisk grundlag, som er helt anderledes end det danske, f.eks. hvad angår opfattelsen af ligestilling mellem kønnene, barnets tarv og anerkendelse af ægteskaber og registrerede partnerskaber mellem personer af samme køn.

I den forbindelse beklager EL, at japartierne tydeligvis ikke har noget overblik over, hvad der egentlig er den strafferetlige eller civilretslige situation i andre lande, hvis afgørelser fremover kan få betydning i Danmark for herboende borgere (se bl.a. regeringens besvarelse af spørgsmål 100-103).

En særlig retsakt, som japartierne har gjort meget ud af, er Danmarks tilslutning til den nye Europol-forordning. Det er især interessant, fordi denne retsakt slet ikke er færdigforhandlet og endnu længere fra at blive vedtaget. Det er ifølge EL at købe katten i sækken. Japartiernes begrundelse for dette er, at Danmark ellers helt sikkert vil ryge ud af Europol-samarbejdet. Dette er forkert. På nuværende tidspunkt vides det faktisk ikke. Men selv hvis det skulle ske, vil der være mulighed for at indgå en parallelaftale eller lignende samarbejdsaftale, hvilket Europols direktør på et nyligt besøg i Danmark understregede også ville være i Europols interesse.

Fra japartiene har det været fremført, at f.eks. en såkaldt operativ ordning lig den norske vil gøre det meget vanskeligt med hurtig adgang til Europols informationssystem. Men det stemmer meget dårligt overens med, at den norske ambassade har oplyst, at »i hastesager kan norsk politi dog få oplysninger i løbet af minutter« (se EU-note 6, folketingsåret 2014-2015, 2. samling). Regeringen har end ikke kunnet svare på, om Norge nogensinde er blevet afvist i en anmodning om indhentning af oplysninger.

I det hele taget beklager EL, at regeringen i sin besvarelse af spørgsmålene ikke har bidraget til at kaste lys over det danske politis brug af Europols registre. F.eks. står det stadig hen i det uvisse, hvorfor Danmark, som udgør 1pct. af EU's indbyggertal, står for næsten 20 pct. af alle søgninger i Europols registre. I 2014 søgte dansk politi over 70.000 gange, men f.eks. svensk politik til sammenligning søgte langt under 2.000 gange. EL konstaterer, at regeringen end ikke gør forsøg på at forklare, hvordan brugen af Europols registre har betydning for kriminalitetsopklaringen i de respektive lande. Regeringen har samtidig ikke formået at redegøre for, hvor ofte oplysninger om danske borgere tilflyder andre EU-lande, eller om Europol har udvekslet danske borgeres personoplysninger med tredjelande.

EL noterer, at japartierne har valgt at fremlægge 22 tilvalgte retsakter, 10 fravalgte retsakter og en stillingtagen til nogle endnu ikke eksisterende retsakter som en samlet pakke til folkeafstemningen. På den baggrund må EL konstatere, at der er for mange retssikkerhedsmæssige problemer, til at EL alene af den grund kan godkende den fremlagte pakke. Dertil kommer så hele problemet med, at områderne overføres fra et mellemstatsligt til et overstatsligt samarbejde, som EL af principielle grund er imod, fordi det fratager den danske befolkning demokratisk indflydelse. Samlet består RIA-området af omkring 300 retsakter, som et simpelt flertal i Folketinget med dette lovforslag kan tilvælge og dermed overlade suverænitet på.

På den baggrund virker det næsten pedantisk, når forslagsstillerne hiver den ene eller den anden fordel i en retsakt frem som begrundelse for at sluge hele pakken. Og det har næste karakter af bondefangeri, når forslagsstillerne bruger disse enkelte fordele til at afskaffe befolkningens direkte indflydelse på al fremtidig EU-retspolitik.

Alternativets medlemmer af udvalget anbefaler et »ja, men« til tilvalgsordningen og støtter derfor lovforslaget. Årsagen er, at ALT ønsker et stærkere EU-samarbejde på områder, som omhandler grænseoverskridende udfordringer, og dette kan kun løses ved et forpligtende EU-samarbejde.

Men samtidig beklager ALT, at man fra japartiernes side har valgt, at danskerne ikke kan få lov til stemme om ophævelse af det fulde retsforbehold, og at man dermed heller ikke vil lade en fælles flygtnin-

ge- og asylpolitik være en del afstemningen. ALT stiller sig derfor kritisk over for lovforslaget, da man med lovforslaget går imod demokratiske principper som gennemsigtighed og borgerinddragelse. ALT er imod, at man i forligskredsen, som står bag tilvalgsordningen, bag lukkede døre har bestemt, hvilke retsakter der skulle være en del lovforslaget, og at forligskredsen har givet hinanden vetoret, i forhold til hvilke retsakter Danmark eventuelt skal tiltræde i fremtiden.

Inuit Ataqatigiit, Siumut, Tjóðveldi og Javnaðarflokkurin var på tidspunktet for betænkningens afgivelse ikke repræsenteret med medlemmer i udvalget og havde dermed ikke adgang til at komme med indstillinger eller politiske udtalelser i betænkningen.

En oversigt over Folketingets sammensætning er optrykt i betænkningen. Der gøres opmærksom på, at et flertal eller et mindretal i udvalget ikke altid vil afspejle et flertal/mindretal ved afstemning i Folketingssalen.

4. Ændringsforslag med bemærkninger

Af et *mindretal* (EL), tiltrådt af et *mindretal* (DF):

Til titlen

1) Titlen affattes således:

»Forslag
til
Lov om afskaffelse af befolkningens undtagelse fra EU's overnationale retspolitik og indførelse af en uigenkaldelig tilvalgsordning for det til enhver tid siddende politiske flertal i Folketinget«.

[Ændring af lovforslagets titel]

Af et *mindretal* (EL), tiltrådt af et *mindretal* (LA og ALT):

Til § 1

2) Forkortelsen », jf.« ændres til: »i medfør af«.

[Sproglig ændring]

Af *udenrigsministeren,* tiltrådt af et *mindretal* (S, V og KF):

Til § 2

3) I *stk. 2* indsættes efter »virkning«: »fra«.

[Tydeliggørelse af virkningstidspunktet for lovforslagets § 3]

B e m æ r k n i n g e r

Til nr. 1

Ændringsforslaget indebærer en ændring af lovforslagets titel, eftersom titlen på lovforslaget ifølge Enhedslisten bør afspejle indholdet og konsekvenserne af lovforslagets vedtagelse.

Til nr. 2

Ændringsforslaget indebærer en sproglig ændring af lovforslagets § 1. Enhedslisten finder det problematisk, at Danmark – i fald folkeafstemningen den 3. december 2015 resulterer i et ja til tilvalgsordningen – i praksis afskaffer retsforbeholdet. Hvis Danmark meddeler de øvrige EU-lande, at Danmark ønsker at ændre retsforbeholdet til den tilvalgsordning, som er beskrevet i et bilag til protokol 22 til EU-traktaten, vil Danmarks retlige stilling med hensyn til deltagelse i hele EU's samarbejde om retlige

og indre anliggender blive ændret. Et ja ved folkeafstemningen vil – ifølge lovforslaget – give hjemmel til, at Danmark afgiver suverænitet på alle områder, der er omfattet af EU's samarbejde om retlige og indre anliggender. Det vil derfor fremover være op til det til en hver tid siddende flertal i Folketinget at bestemme, hvilke retsakter Danmark skal tiltræde – altså hvilke dele af EU's retlige samarbejde, Danmark skal være med i. Og hvis først tilsagnet om at tiltræde en retsakt er givet, kan et nysammensat Folketing ikke trække dette tilsagn tilbage. Dermed undergraves befolkningens demokratisk indflydelse.

Partierne, der stemmer for dette ændringsforslag, ønsker at fastholde princippet i grundlovens § 20, som betyder, at der skal være fem sjettedele flertal i Folketinget for at afgive suverænitet til EU på et bestemt område, og hvis ikke der tegner sig et sådant flertal, skal befolkningen spørges ved en folkeafstemning. Derfor forpligter partierne, som stemmer for dette ændringsforslag, sig til at etablere en procedure for fremtidige tilvalg af retsakter på RIA-området, som betyder, at alle retsakter, der ved et tilvalg ville indebære afgivelse af suverænitet, vurderes og behandles efter princippet om, at tilvalget af retsakten enten skal bakkes op af fem sjettedele flertal i Folketinget eller sendes til folkeafstemning. På den måde bevares beslutningsprocessen tæt på den danske befolkning, og der sikres en åbenhed om beslutningsgrundlaget.

Til nr. 3

Lovforslaget indebærer, at der på RIA-området overlades beføjelser til EU's institutioner, jf. grundlovens § 20. Reglerne herom er fastsat i lovforslaget ved den ændring af tiltrædelsesloven, som § 3 indebærer.

Efter lovforslagets § 2, stk. 2, har lovforslagets § 3 om ændring af tiltrædelsesloven virkning den første dag i måneden, der følger efter meddelelsen til de andre EU-medlemsstater om overgang til tilvalgsordningen, jf. § 1.

Ændringsforslaget indebærer en teknisk ændring af lovforslagets § 2, stk. 2, således at det klart fremgår, at lovforslagets § 3 om ændring af tiltrædelsesloven har virkning fra den første dag i måneden, der følger efter meddelelsen til de andre EU-medlemsstater om overgang til tilvalgsordningen, jf. § 1. Det tydeliggøres således med ændringsforslaget, at den foreslåede ændring af tiltrædelsesloven også har virkning efter den anførte »første dag i måneden«, herunder i forbindelse med fremtidige tilvalg af enkelte retsakter på RIA-området, såvel eksisterende som fremtidige, efter overgang til en tilvalgsordning.

Som det fremgår af punkt 1 i lovforslagets almindelige bemærkninger, indebærer lovforslaget, at beslutning om fremtidige tilvalg af enkelte retsakter på RIA-området, såvel eksisterende som fremtidige, efter overgang til en tilvalgsordning træffes af regeringen efter forelæggelse for Folketingets Europaudvalg i overensstemmelse med de procedurer, der er udviklet i praksis gennem aftaler mellem Europaudvalget og regeringen. Det fremgår endvidere, at regeringen dog agter at tilvælge de 22 retsakter på området for retlige og indre anliggender og de 4 retsakter, som Danmark er tilknyttet via parallelaftaler, der er opregnet i bilag 5 til lovforslaget, samt den kommende forordning om Europol umiddelbart efter en eventuel overgang til tilvalgsordningen. Lovforslaget omfatter således hele RIA-området, herunder også området for asyl og indvandring.

Det følger af den politiske aftale af 10. december 2014 om Danmark i Europol, punkt 3-5, at:

»3. Den danske udlændingepolitik skal fortsat fastlægges i Danmark. Det indebærer, at aftalepartierne ikke vil støtte tilvalg af retsakter vedrørende asyl og indvandring, som Danmark i dag står udenfor. På området for asyl og indvandring deltager Danmark i dag i enkelte retsakter på baggrund af parallelaftaler med EU. Det gælder Dublin III-forordningen, der indeholder bestemmelser om, at asylansøgninger skal behandles i første indrejseland, og Eurodac-forordningen, der danner grundlag for EU's database med asylansøgeres fingeraftryk. Aftalepartierne ønsker at tilvælge disse retsakter mhp. fortsat deltagelse.

4. Schengen-samarbejdet er til stor gavn for Danmark og danskerne. Derfor lægger vi fortsat vægt på dansk deltagelse. Gennem de seneste 13 år har Danmark fuldt ud gennemført al Schengen-lovgiv-

ning. Det er forudsætningen for Danmarks fortsatte Schengen-medlemskab, og derfor vil aftalepartierne fortsætte den hidtidige praksis ved at også fremover at tilvælge alle nye Schengen-relaterede retsakter.

5. Fremtidige tilvalg af retsakter om asyl og indvandring forudsætter enighed blandt aftalepartierne. Området for asyl og indvandring defineres som retsakter, der er vedtaget med hjemmel i Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde art. 78 om den fælles asylpolitik eller art. 79 om den fælles indvandringspolitik.«

Som det fremgår af punkt 5 i den politiske aftale, forudsætter fremtidige tilvalg af retsakter på asyl- og indvandringsområdet enighed blandt aftalepartierne (den såkaldte vetoret). Aftalen forudsætter derimod ikke, at der afholdes en folkeafstemning om spørgsmålet.

Venstre, Socialdemokraterne og Det Konservative Folkeparti har tilkendegivet, at det er en forudsætning for ophævelse af deres veto, jf. den politiske aftales punkt 5, at der afholdes folkeafstemning forud for sådan en beslutning. Konsekvensen heraf er, at ophævelsen af vetoet kræver en forudgående folkeafstemning, hvis udfald vil blive respekteret.

Det fremgår af den politiske aftale, punkt 3 og 4, at aftalepartierne efter en eventuel overgang til tilvalgsordningen ønsker at tilvælge Dublin III-forordningen og Eurodac-forordningen, som Danmark i dag deltager i på mellemstatsligt niveau. Tilvalg af disse retsakter vil ikke være omfattet af V, S og KF's forudsætning om afholdelse af folkeafstemning efter overgangen til tilvalgsordningen. Tilvalg af nye retsakter, som går væsentligt videre, end hvad formålet med Dublin III-forordningen og Eurodac-forordningen i dag indebærer, vil være omfattet af forudsætningen. Det medfører, at der forud for et sådant tilvalg vil blive afholdt folkeafstemning.

Aftalepartierne ønsker endvidere, at Danmark fortsat skal være med i Schengensamarbejdet. Danmarks deltagelse i Schengensamarbejdet er derfor ikke omfattet af V, S og KF's forudsætning og indebærer således ikke afholdelse af folkeafstemning forud for tilvalg af retsakter som led i Schengensamarbejdet, jf. punkt 4 i den politiske aftale.

Afholdelse af en sådan folkeafstemning vil kræve, at der vedtages en særlig lov herom, som vil indeholde de nærmere regler for afstemningen. Aftalepartierne har tilkendegivet at ville stemme for et sådant lovforslag om fremtidig vejledende folkeafstemning.

Kenneth Kristensen Berth (DF) nfmd. *Carsten Kudsk (DF) Claus Kvist Hansen (DF) Mikkel Dencker (DF) Hans Kristian Skibby (DF) Marlene Harpsøe (DF) Morten Løkkegaard (V) Marcus Knuth (V) Erling Bonnesen (V) Jakob Ellemann-Jensen (V) Jane Heitmann (V) Thomas Danielsen (V) Christina Egelund (LA) Merete Riisager (LA) Rasmus Jarlov (KF) Jens Joel (S) Karin Gaardsted (S) Kaare Dybvad (S) Mette Gjerskov (S)* fmd. *Mette Reissmann (S) Peter Hummelgaard Thomsen (S) Trine Bramsen (S) Søren Søndergaard (EL) Maria Reumert Gjerding (EL) Finn Sørensen (EL) Rasmus Nordqvist (ALT) Christian Poll (ALT) Rasmus Helveg Petersen (RV) Holger K. Nielsen (SF)*

Inuit Ataqatigiit, Siumut, Tjóðveldi og Javnaðarflokkurin havde ikke medlemmer i udvalget.

Socialdemokratiet (S)	47	Socialistisk Folkeparti (SF)	7
Dansk Folkeparti (DF)	37	Det Konservative Folkeparti (KF)	6
Venstre, Danmarks Liberale Parti (V)	34	Inuit Ataqatigiit (IA)	1
Enhedslisten (EL)	14	Siumut (SIU)	1

Liberal Alliance (LA)	13
Alternativet (ALT)	9
Radikale Venstre (RV)	8
Tjóðveldi (T)	1
Javnaðarflokkurin (JF)	1

Bilag 1

Oversigt over bilag vedrørende L 29

Bilagsnr.	Titel
1	Tidsplan for udvalgets behandling af lovforslaget
2	Samling af svar på tidligere stillede spørgsmål med relevans for lovforslaget
3	Høringssvar og høringsnotat, fra udenrigsministeren
4	Ændringsforslag fra udenrigsministeren
5	Kopi af REU alm. del – bilag 30: Artikel i Ugeskrift for Retsvæsen nr. 42, 17. oktober 2015: Ophævelsen af det danske retsforbehold og reservationen for asyl- og indvandringsområdet. Af professor, dr.jur Peter Pagh
6	1. udkast til betænkning
7	Notits om ophævelse af EU-retsakter i forbindelse med vedtagelsen af nye EU-retsakter, fra justitsministeren
8	Notat vedr. dansk tiltrædelse af EU's politisamarbejde
9	Aftale mellem DF, EL, LA og Folkebevægelsen mod EU om åbenhed, nærhed og demokrati i EU – også i retspolitikken
10	2. udkast til betænkning

Oversigt over spørgsmål og svar vedrørende L 29

Spm.nr.	Titel
1	Spm. om, hvorvidt forslaget til ny Europol-forordning bevirker, at de eksisterende samarbejdsaftaler mellem Europol og tredjelande (f.eks. Norge) skal revideres, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå
2	Spm. om, hvordan regeringen forventer at det gældende retsgrundlag vedrørende Europol vil blive ophævet for Danmark, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå
3	Spm. om karakteren af samarbejdet mellem Europol og tredjelandes myndigheder, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå
4	Spm. om proceduren for tilvalg af nye EU retsakter på RIA-området i fremtiden, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå
5	Spm. om Danmarks rettigheder og proceduren hvis et direktiv eller en forordning, som Danmark har tilsluttet sig, ændrer sig, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå
6	Spm. om, hvor langt EU er i processen vedr. revisionen af Europol-forordningen, og hvilke konsekvenser det vil få for Danmark, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

7 Spm. om, hvor mange opslag dansk politi foretog i 2014 i hhv. EIS og SIENA, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

8 Spm. om Norges brug af Europols søgesystemer, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

9 Spm. om, hvordan et europæisk register over flypassagerer (PNR) vil bidrage til terrorbekæmpelse og forebyggelse i Danmark fremover, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

10 Spm. om, hvorvidt en parallelaftale vedrørende PNR vil være juridisk mulig, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

11 Spm. om, at Danmark både før og efter en eventuel omdannelse af retsforbeholdet til en tilvalgsordning vil være bundet af de samme regler, for så vidt angår grænsekontrol, Schengensamarbejdet m.v., til udlændinge- integrations- og boligministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

12 Spm. om fordelene for danskerne, der skal arve familie i andre EU-lande, såfremt retsforbeholdet omdannes til en tilvalgsordning, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

13 Spm., om det vil være muligt at styrke kontrollen i grænseområderne i forhold til de gældende regler for Schengenområdet, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

14 Spm., om ministeren vil redegøre for kriterier, procedurer og erfaringer i forhold til indgåelse af parallelaftaler efter Lissabontraktaten, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

15 Spm. om Danmarks muligheder for at indgå en parallelaftale vedrørende Europol, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

16 MFU spm. om, hvor mange danske borgeres oplysninger der ligger tilgængelige i EIS eller andre Europolsystemer, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

17 MFU spm. om en udførlig status på forhandlingerne om Europol, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

18 MFU spm. om, hvilke beføjelser Europol har, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

19 MFU spm. om, hvordan Europol som myndighed kontrolleres, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

20 MFU spm. om, hvilke data om borgere Europol har adgang til, og hvilke krav der stilles til opbevaring og databeskyttelse, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

21 MFU spm. om, hvorvidt det er foreneligt med grundloven og med EU-retten, hvis lovforslaget ændres, så brugen af tilvalgsordningen begrænses til kun en eller få retsakter, f.eks. Europol, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

22 Spm. om kriterierne for udstedelse af en ransagningskendelse i samtlige øvrige 27 EU-lande sammenlignet med de danske regler, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

23 MFU spm. om suverænitetsoverdragelse, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

24 MFU spm. om overdragelse af suverænitet efter grundlovens § 20, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

25 MFU spm. om fremtidige tilvalg af retsakter, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

26 MFU spm. om overdragelse af beføjelser til EU på det retspolitiske område med et ja ved folkeafstemningen den 3. december 2015, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

27 MFU spm. om lovgivningsbeføjelsen i grundloven, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

28 MFU spm. om særlige krav i grundlovens § 20 til vedtagelse af love om overdragelse af beføjelser, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

29 MFU spm. om overdragelse af beføjelser til EU på det retspolitiske område med et ja ved folkeafstemningen den 3. december 2015, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

30 MFU spm. om uddybning af udenrigsministerens besvarelse af § 20-spørgsmål nr. S 126, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

31 MFU spm. om, at et almindeligt folketingsflertal fremover kan tilvælge enhver retsakt, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

32 MFU spm. om grundlovens almene forbud mod at videredelegere lovgivningskompetence, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

33 MFU spm. om, hvad det fremtidige grundlovsmæssige hjemmelsgrundlag for tilvalg af retsakter vil være, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

34 Spm. om, hvori forskellen mellem den danske tilvalgsordning og den tilsvarende britiske tilvalgsordning består, til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

35 Spm. om, hvorvidt regeringen fastholder sin garanti om, at Danmark ikke skal være en del af den EU-lovgivning på asyl- og indvandringsområdet, som Danmark i dag står uden for, til udlændinge-, integrations- og boligministeren, og ministerens svar herpå

36 Spm., om ministeren vil bekræfte, at Danmark ved tiltrædelsen af en gældende retsakt tiltræder langt mere end den enkelte retsakt, nemlig også den gældende retstilstand (acquis communautaire), til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

37 Spm., om ministeren vil redegøre for acquis communautaire i forbindelse med hver enkelt af de 26 retsakter, som regeringen vil tiltræde

i tilfælde af et ja, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

38 Spm., om ministeren vil redegøre for retsafgørelser og retssystemer i hver enkelt af de 27 andre medlemslande, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

39 Spm., om ministeren vil garantere, at der ikke sker forringelser af danske virksomheders og borgeres retssikkerhed samt fagforeningers muligheder for at inddrive løntilgodehavender på medlemmernes vegne, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

40 Spm., om ministeren vil garantere, at en tiltrædelse af konkursforordningen ikke kan medføre, at lønkrav fra en konkursramt dansk virksomheds ansatte skal vige til fordel for krav, der er rejst af personer eller virksomheder i andre EU-lande på grundlag af forordningen, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

41 Spm. om, hvad betingelserne er for at indlede en sekundær insolvensprocedure ifølge konkursforordningen, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

42 Spm., om ministeren kan bekræfte, at en tiltrædelse af konkursforordningen kan medføre, at danske skyldneres navne offentliggøres i udenlandske insolvensregistre uden deres samtykke og vidende, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

43 Spm. om, hvilke betalingskrav danske myndigheder vil være forpligtet til at anerkende og fuldbyrde, såfremt Danmark tiltræder betalingspåkravsprocedureforordningen, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

44 Spm. om, hvilke betalingskrav danske myndigheder vil være forpligtet til at anerkende og fuldbyrde, såfremt Danmark tiltræder småkravsprocedureforordningen, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

45 Spm. om, hvilken betydning tiltrædelsen af Rom II-forordningen, konkursforordningen, kontosikringsforordningen, betalingspåkravsprocedureforordningen og småkravsprocedureforordningen har for danske fagforeninger, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

46 Spm. om, hvor mange søgninger Danmark har udført i EIS i 2014, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren , og ministerens svar herpå

47 Spm. om, hvad forklaringen er på, at Danmark står for hele 19 pct. af søgningerne i EIS, når Danmark kun udgør omkring 1 pct. af EU's borgere, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren , og ministerens svar herpå

48 Spm. om antallet af søgninger i EIS i forhold til omfanget af kriminalitet, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren , og ministerens svar herpå

49 Spm. om ministerens vurdering af sammenhængen mellem enkelte landes søgninger i EIS og kriminaliteten i de pågældende lande vedrørende de forbrydelser, som Europol beskæftiger sig med, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

50 Spm. om, hvordan ministeren vil sikre, at borgere i Danmark fremover sikres et klart kendskab til, hvad andre lande anser for kriminelt, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren , og ministerens svar herpå

51 Spm. om ministeren kan garantere, at en dansk forbruger, der har købt en vare på nettet i et andet EU-land, ikke får sin bankkontos indenstående indefrosset på grund af kendelse om kontosikring, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren , og ministerens svar herpå

52 Spm., om ministeren kan garantere, at en dansk virksomhed, der konkurrerer med en virksomhed i et andet EU-land, ikke får virksomhedens bankkontos indestående indefrosset på grund af kendelse om kontosikring, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

53 Spm. om, hvorvidt kontosikringsdelen også vil kunne anvendes i forhold til lønkonti, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren , og ministerens svar herpå

54 MFU spm. om kriterierne for tilladelse til aflytning i samtlige øvrige 27 EU-lande sammenlignet med de danske regler, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

55 MFU spm. om kriterierne for tilladelse til beslaglæggelse i samtlige øvrige 27 EU-lande sammenlignet med de danske regler, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

56 MFU spm. om oversendelse af oversigt over den estimerede gennemsnitlige udgift til de forskellige efterforskningsmæssige tvangsindgreb/tvangsmidler, der er hjemlet inden for strafferetsplejen, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

57 MFU spm. om, hvor langt man er på EU-plan med udviklingen af et europæisk PNR-system i forhold til indhentning af PNR-oplysninger, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

58 MFU spm. om, at man i forbindelse med den kommende folkeafstemning om det danske retsforbehold de facto også vil stemme om tilslutning til et europæisk PNR-system, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

59 Spm. om den konkrete konsekvens af artikel 8, stk. 2, i »Protokol nr. 22 om Danmarks stilling«, til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

60 Spm. om efteruddannelse af jurister i politiet, anklagemyndigheden, domstole, statsforvaltninger, styrelser og ministerier, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

61 Spm. om støtte til, at jurister i Forbrugerrådet, børneorganisationer, fagforbund, Finansrådet, familieretsadvokater, forsvarsadvokater og

andre relevante aktører i civilsamfundet kan få efteruddannelse, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

62 Spm., om hvorvidt Danmark fortsat vil kunne gå foran med ny lovgivning på de områder, hvor der afgives suverænitet til EU, f.eks. med rettigheder på familieområdet til regnbuefamilier, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

63 Spm. om, hvorvidt Danmark vil kunne gå foran med ny lovgivning på insolvensområdet, hvis først suveræniteten er afgivet til EU, som f.eks. dengang Danmark som det første land indførte gældssanering, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

64 Spm. om at få præciseret, hvorledes forbrugerbeskyttelsen vil kunne blive påvirket af en eventuel dansk tilvalgsordning, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

65 Spm. om svar på fagforbundet FOA's anmodning om en vurdering af, dels omfanget af de aktuelle og forventelige retsakter, dels hvilke områder retsakterne vil berøre, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

66 Spm. om svar på fagforbundet FOA's anmodning om en redegørelse for lovforslagets betydning for udviklingen af den arbejdsretslige praksis på såvel kort som længere sigt, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

67 Spm. om den europæiske efterforskningskendelse i straffesager, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

68 Spm. om kommentar til advokatrådets påskøn om, at fire konkrete retsakter, som regeringen ikke foreslår tilvalgt, ville øge retssikkerheden og gøre det tryggere at være borger, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

69 Spm. om garanti for, at tilvalgsordningen ikke vil påvirke det danske tvangsfuldbyrdelsessystem, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

70 Spm. om, hvorvidt senere tilvalg af EU-retsakter kan ske uden iagttagelse af proceduren i grundlovens § 20 om suverænitetsafgivelse, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

71 Spm. om, hvordan beslutningen om dansk deltagelse i fremtidige retsakter konkret og skridt for skridt vil foregå, hvis retsforbeholdet erstattes af en tilvalgsordning, til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

72 Spm. om, hvor mange eksempler der siden Lissabontraktatens ikrafttræden i 2009 været på, at Danmark stemmeafgivning var afgørende for udfaldet af en EU-retsakt, til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

73 Spm. om, hvorvidt udenrigsministeren vil stille et ændringsforslag til lovforslaget med henblik på at gøre det løfte, som statsministeren har udstedt, om at dansk tilslutning til EU's overnationale asylpolitik for-

udsætter en folkeafstemning, juridisk bindende, til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

74 Spm. om oversendelse af alt materiale (herunder korrespondance, notater, svar på spørgsmål og lign.), som er tilgået, fragået eller behandlet i forbindelse med arbejdet i analysegruppen (jævnfør den politiske aftale af 10. december 2014 om Danmark i Europol), til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

75 Spm. om parallelaftale vedrørende konkursforordningen, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

76 Spm. om Schengensamarbejdet, til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

77 Spm., om man i fremtiden vil kunne afholde vejledende folkeafstemninger, inden Folketinget behandler og eventuelt vedtager yderligere EU-retsakter, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

78 Spm. om, hvilke initiativer ministeren vil tage for at skabe gennemsigtighed og åbenhed omkring den proces og det arbejde, der har ledt til de fem japartiers udvælgelse af retsakter, til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

79 Spm., om ministeren vil redegøre for grundlaget, hvorpå de konkrete EU-retsakter er blevet tilvalgt og fravalgt i »aftalen om tilvalg af retsakter på området for retlige og indre anliggender« af 17. marts 2015, til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

80 Spm. om en oversigt over domme vedr. den frie bevægelighed for personer, retspolitikken og Schengenkomplekset, som har betydning for forståelsen af traktatens bestemmelser, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

81 Spm. om udarbejdelse af en oversigt over de traktatbestemmelser, som i lighed med fleksibilitetsbestemmelsen i artikel 352 får en udvidet eller anden anvendelse ved dansk tilslutning til traktatens artikel 67-89 med tilhørende protokoller, til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

82 Spm. om erklæringer i tilknytning til EU's retslovgivning, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

83 Spm., om regeringen vil fremlægge en komplet kopi af samtlige gældende retsakter og andre dokumenter, som er vedtaget med hjemmel i traktatens artikel 67-89, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

84 Spm. om grænserne for den påtænkte overladelse af beføjelser med hensyn til lovgivende, udøvende og dømmende virksomhed, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

85 Spm. om danske love, som i tilfælde af et ja ved folkeafstemningen ikke kan berøres af EU-retten, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

86 Spm. om beføjelser, der vil kunne overlades til EU, uden at man skal anvende grundlovens § 88, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

87 Spm. om grundlovsstridighed, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

88 Spm. om muligheden for at overlade beføjelser vedr. Europol og politisamarbejdet særskilt på stemmesedlen ved folkeafstemningen, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

89 Spm. om muligheden for at bytte børnepornografiske billeder af sex med børn for at få adgang til lukkede pædofile netværk, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

90 Spm. om, hvorvidt Europol-ansatte kan holdes ansvarlige for brud på lovregler i de lande, hvor de virker, til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

91 Spm. om, hvilke lønninger og tillæg der udbetales til ansatte i Europol, til finansministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

92 Spm. om automatisk adgang til alle arbejdsdokumenter og referater fra arbejdsgrupper i Rådet og Coreper, til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

93 Spm. om automatisk adgang til alle mødeindkaldelser, mødedokumenter og referater fra regeringens specialudvalg og regeringens EU-udvalg, eventuelt under fortrolighed, til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

94 Spm. om fremsendelse af en samlet oversigt over de omkring 678 retsakter vedr. EU's retspolitik, som er optaget i Eur-Lex, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

95 Spm. om straffebestemmelser i vedtaget EU-lovgivning, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

96 Spm. om udarbejdelse af en oversigt over lovgivningen i de andre EU-lande på de områder, hvor regeringen anbefaler henholdsvis et dansk tilvalg og et fravalg af retsregler, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

97 Spm., om Danmark kan risikere at skulle udlevere kvinder, som har fået abort i Danmark, til retsforfølgelse i lande, hvor abort er forbudt, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

98 Spm. om, hvorvidt en korrupt dommer i et andet EU-land kan forlange udlevering af værdier fra en borger i Danmark, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

99 Spm. om regeringens garanti for, at den danske strejkeret ikke på nogen måde kan berøres af EU's retslovgivning, til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

100 Spm. om, hvorledes grundlovens 24-timersregel og andre vanlige retsgarantier sikres for folk, der udleveres til retsforfølgelse og mulig domfældelse i andre EU-lande, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

101 Spm. om, hvad den kriminelle lavalder er i de øvrige 27 EU-lande, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

102 Spm. om, hvor mange af de øvrige EU-medlemslande der har ligestilling mellem mødre og fædre i forældremyndighedssager, til social- og indenrigsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

103 Spm. om, hvor mange af de øvrige EU-medlemslande der anerkender medmødre juridisk, til social- og indenrigsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

104 Spm. om grundlovens krav om, at Danmark kun kan afgive suveræ-nitet i »nærmere bestemt omfang«, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

105 Spm. om udlevering af danske statsborgere til andre EU-lande, når EU's arrestordre bliver overstatslig, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

106 Spm. om grunden til, at danske statsborgere, der bor på Færøerne og i Grønland, ikke skal deltage i folkeafstemningen, til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

107 Spm. om, hvorvidt Danmark på linje med Norge og Island giver ofre for menneskehandel en refleksionsperiode på 6 måneder og mulighed for permanent opholdstilladelse, til udlændinge-, integrations- og boligminister, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

108 Spm. om oversendelse af en oversigt over alle vedtagne straffebestemmelser i samtlige EU-retsakter, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

109 Spm. om, hvorfor ministeren ikke har stillet et ændringsforslag om en garanti for folkeafstemning forud for en fremtidig tilslutning til EU-retsakter på asyl- og indvandringsområdet, til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

110 Spm. om, hvorvidt ændringsforslaget til lovforslaget (L 29 – bilag 4) i sin substans er en rent teknisk ændring af lovforslagets § 2, stk. 2, til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

111 Spm. om, hvilken juridisk vægt der kan tillægges bemærkninger til et ændringsforslag, til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

112 Spm. om, hvad der menes med, at skader som følge af et dansk fagforbunds kollektive kampskridt, som gennemføres i Danmark over for en arbejdsgiver fra en anden medlemsstat »som hovedregel« skal vurderes efter de danske regler, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

113 Spm. om, hvordan det kan være et argument mod at tilvælge en retsakt »at dansk ret i vidt omfang allerede er i overensstemmelse med direktivet«, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

114 Spm., om svaret på spørgsmål 95 skal forstås på den måde, at der i EU ikke eksisterer en oversigt over strafbestemmelser vedtaget i

EU-lovgivningen, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

115 Spm., om svaret på spørgsmål 96 skal forstås på den måde, at regeringen er klar til at anerkende og fuldbyrde en afgørelse truffet af en juridiciel myndighed i ethvert andet EU-land, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

116 Spm. om, hvorledes grundlovens 24-timersregel og andre vanlige retsgarantier sikres for folk, der udleveres til retsforfølgelse og mulig domfældelse i andre EU-lande i henhold til den europæiske arrestordre, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

117 Spm. om, at der ikke er noget juridisk til hinder for, at der kan fastsættes en fælles kriminel lavalder på EU-plan, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

118 Spm. om, at ministeren bedes besvare spørgsmål 105, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

119 Spm. om, at regeringen altså ikke kan garantere, at den danske strejkeret ikke på nogen måde kan berøres af EU's retslovgivning, til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

120 Spm. om, at der i år 2000 blev gennemført en folkeafstemning om afskaffelse af kronen og indførelsen af euroen, til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

121 Spm. om, at det, at et land har ligestilling mellem fædre og mødre i forældremyndighedssager, har konsekvenser for afgørelserne i sådanne sager, til social- og indenrigsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

122 Spm. om, at det ,at et land juridisk anerkender medmødre, har konsekvenser for afgørelser i sager om f.eks. forældremyndighed, til social- og indenrigsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

123 Spm. om at anmode Rigspolitiet om at svare på spørgsmål 47, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

124 MFU spm. om, efter hvilken grundlovsparagraf en eventuelt fremtidig folkeafstemning om tilvalg af en fælles asyl- og udlændingepolitik vil blive afholdt, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

125 MFU spm.,om japartierne vil tiltræde den europæiske arrestordre, når den overgår til overstatsligt samarbejde, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

126 MFU spm. om, hvilke andre fora dansk politi samarbejder i internationalt, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

127 MFU spm. om, hvordan kriminalitetsniveauet er i samtlige europæiske lande, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

128 Spm. om en samlet oversigt over, hvor mange søgninger i Europols informationssystem, EIS, de enkelte medlemslande og samarbejdspart-

nere har foretaget i 2014, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

129 MFU spm. om, hvor mange gange Europol har udleveret oplysninger om danske borgere til tredjelande, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

130 MFU spm. om, hvor mange gange Norge har fået afslag på anmodninger om opslag i Europols databaser, til justitsministeren, kopi til udenrigsministeren, og ministerens svar herpå

Bilag 2

To af udvalgets bilag er optrykt som bilag 2 i betænkningen

Bilag 7 og 8 er optrykt efter ønske fra Dansk Folkeparti.

Bilag 7:

Aftale mellem DF, EL, LA og Folkebevægelsen mod EU fra september 2015

ÅBENHED, NÆRHED OG DEMOKRATI I EU – OGSÅ I RETSPOLITIKKEN

Med den indgåede Europa-politiske aftale forsøger Regeringen, Socialdemokraterne, Det Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti samt De Konservative at skabe et billede af, at afskaffelsen af retsforbeholdet alene handler om, hvorvidt Danmark fremover skal være med i politisamarbejdet Europol. Partierne bag EU-aftalen forsøger at fremstille retsforbeholdet som årsagen til, at Danmark må forlade politisamarbehdet, og at vi dermed får et b-politi. Sådan forholder det sig naturligvis ikke. Det er et forsøg på at tage Europol som gidsel i kampen for at få afskaffet retsforbeholdet.

Partierne bag EU-aftalen undlader at nævne, at de er blevet enige om at overføre dansk suverænitet til EU på en stribe centrale områder. Deres aftale indeholder nemlig en række retsakter af langt bredere vidde, herunder strafniveauer, fælles anklagemyndighed, familielovgivning udlændingepolitik, retssikkerhedsgarantier, civilret m.m. De giver altså EU magt over en lang række retspolitiske områder, der intet har med Europol at gøre.

Vi er bekymrede for den måde, dansk EU-politik håndteres på. EU-aftalen betyder, at selvom Danmark i første omgang kun tiltræder en del af området for retslige og indre anliggender, så vil et dansk ja betyde, at et flertal i Folketinget bestående af de fem EU-begejstrede partier vil kunne bestemme, om Danmark skal tiltræde nye dele af retssamarbejdet. Dermed kan der de facto afgives ny suverænitet, uden befolkningen bliver spurgt ved en folkeafstemning.

Manglen på åbenhed og demokratisk underskud

Grundlovens krav om tre behandlinger af alle love sættes systematisk til side, når beslutninger flyttes til EU. Langt hovedparten af EU's direktiver gennemføres administrativt i Danmark gennem embedsmændenes og ministrenes bekendtgørelser og cirkulærer. De fleste forordninger vedtages uden forelæggelse for Folketinget. Dermed svækkes demokratiet og idealet om åbenhed.

Folkeafstemningen er derfor en god anledning til at få fornyet fokus på manglen på åbenhed og det demokratiske underskud i europapolitikken. Størstedelen af gældende dansk ret har sit udspring i beslutninger truffet i EU, hvor der er en voldsom mangel på åbenhed og gennemsigtighed i beslutningsprocesserne. Europa-Parlamentet har fået en større indflydelse, men det hverken kan eller skal erstatte det danske folkestyre.

Vores retssikkerhed, vores regler om skilsmisser, domstolenes indretning, efterretningsvæsen og politi, flygtninge og indvandring, er alle spørgsmål af yderste væsentlighed, som bør behandles åbent og demokratisk. Undertegnede opfordrer derfor Folketinget til at bringe orden i eget hus. Et godt sted at

begynde er ved at skabe åbenhed om, hvad en afskaffelse af retsforbeholdet egentlig betyder i stedet for at lade som om, at der skal siges ja eller nej til dansk deltagelse i Europol.

Der er et alternativ

Derfor fremlægger vi – Dansk Folkeparti, Enhedslisten, Liberale Alliance og Folkebevægelsen mod EU – et alternativ til den aftale, som de fem partier bag EU-aftalen har indgået bag lukkede døre. Vi ønsker nemlig en anden vej. Både ved eventuel dansk deltagelse i EU's retspolitik og som grundlag for den politiske debat om EU i Danmark. På den baggrund er undertegnede parter enige om nedenstående principper, der sikrer adgang til dokumenter og åbenhed om forhandlinger og et krav om folkeafstemninger, såfremt Danmark skal længere ind i EU's retspolitik:

Adgang til information:

1) Folketingets og Europa-Parlamentets danske medlemmer informeres efter mindst samme regler, som er vedtaget mellem den tyske regering og Forbundsdagen 4.juli 2013. Det betyder, at Folketinget skal have **adgang til langt flere dokumenter** end i dag, herunder dokumenter fra uformelle ministermøder; fra alle arbejdsgrupper, der udfører forberedende opgaver for institutionerne; fra triologer, uformelle ministermøder og sager ved Den Europæiske Unions Domstol, hvor Danmark er part eller intervenient.

2) Alle partier og folketingsmedlemmer behandles ligeværdigt med alle oplysninger fra den udøvende magt i Danmark og EU. Offentlighedslovens § 27 stk. 2 undtager alene regeringens og partiernes forhandlingsoplæg og ikke faktuelle informationer og vurderinger fra ministerier og EU. Uanset om man ønsker mere eller mindre EU, og uanset om man ønsker at afskaffe retsforbeholdet eller ej, bør man kunne enes om, at åbenheden bør øges. Det er udtryk for hemmelighedskræmmeri, at der ikke er **åbenhed om de dokumenter og spørgsmål, der er udvekslet under forhandlingerne** om den såkaldte tilvalgsordning. Vi opfordrer regeringen og de øvrige partier bag EU-aftalen til at lægge alt åbent frem, så befolkningen har det bedst mulige grundlag at tage stilling på.

3) EU får mere og mere magt. Det er derfor afgørende, at befolkningens og Folketingets indflydelse følger med udviklingen. Der skal sikres **resurser til, at civilsamfundet og Folketinget kan få indsigt og indflydelse** til at præge EU-politikken. Folketingets debat og kontrol med EUlovgivningen, ministrenes mandatpositioner på ministerrådsmøder og statsministerens positioner til EU-topmøder bør styrkes. Det gælder også kontrollen med proportionalitets- og nærhedsprincipper, hvilket bør ske ved, at **EU-lovgivning behandles efter Grundlovens principper for lovbehandling i Folketingssalen** og at statsministerens oplæg til EU-topmøder sættes til debat i Folketingssalen samt øvrige initiativer, der skaber mere åbenhed.

Dansk deltagelse i EU's retspolitik

4) Gennemførelse af retsakter, der i dag er omfattet af retsforbeholdet, sker via parallelaftaler eller ved konkret anvendelse af tilvalgsordningen på de enkelte retsområder. Beføjelser kan ikke overlades til Folketingets fremtidige beslutninger. Grundlovens § 20 iagttages for hver ny retsakt, der kan udvide de overladte beføjelser.

Vi afviser derfor anvendelsen af tilvalgsordningen på hele EU's retspolitik, og mener, at dansk deltagelse i EU's retspolitik skal finde sted ved anvendelsen af enten parallelaftaler, en begrænset brug af tilvalgsordningen – eller en kombination af disse to modeller. Ikke ved at give partierne bag EU-aftalen frit lejde til at omgå Grundlovens intentioner og tilvælge mere EU uden at spørge danskerne ved folkeafstem-

ninger, som er konsekvensen af EU-partiernes tilvalgsordning. Konkret er der således to alternativer, der begge rummer muligheden for dansk deltagelse i Europol:

Det første alternativ overlader ikke beføjelser til EU, men sikrer samarbejdet om væsentlige områder med de andre EU-lande via indgåelse af **parallelaftaler**, som det eksempelvis kendes fra Norge, Island og Schweiz samt en lang række andre lande. Dermed sikres fortsat dansk deltagelse i Europol-samarbejdet, hvor Danmark på lige fod med alle andre lande, der deltager i samarbejdet, indgår i det operationelle politisamarbejde på tværs af grænserne. Med denne løsning bliver Danmark ikke en del af et overnationalt Europol og kan, hvis det er i Danmarks interesse, trække sig fra samarbejdet, hvis det udvikler sig i en uhensigtsmæssig retning. Samtidig muliggør en parallelaftale, at vi kun deltager i dele af Europol-samarbejdet, såfremt Folketinget ønsker dette. Det kan fx blive relevant, hvis Europol-samarbejdet ændrer ved danske retssikkerhedsgaranter. En parallelaftale giver dermed mere gennemsigtighed og demokratisk handlefrihed end den suverænitetsafgivelse, der ligger i en tilvalgsordning.

Det andet alternativ er **en begrænset anvendelse af tilvalgsordningen**, hvor det accepteres at overlade retspolitiske beføjelser til EU på et nærmere bestemt område – eksempelvis Europol. På alle øvrige områder af EU's retspolitik fastholdes suveræniteten i Danmark. Dermed sikres det, at enhver overladelse af beføjelser til EU skal i høring, diskuteres og behandles grundigt i Folketinget ligeværdigt mellem alle Folketingets partier. Og det sikres, at enhver overladelse af beføjelser sker ved folkeafstemning efter Grundlovens § 20. Dermed sikres det, at danskerne får mulighed for at tage konkret stilling, når der overlades suverænitet, samt at et flertal i Folketinget ikke senere kan afgive yderligere suverænitet, medmindre vælgerne spørges. Hvis partierne bag EU-aftalen får magt som de har agt, vil danskerne ikke blive spurgt igen.

De to modeller kan også kombineres. Det er den diskussion, vi nu må have med hinanden i stedet for et diktat fra lukkede forhandlinger, hvor en stribe af Folketingets partier og alle vælgere er blevet holdt i uvidenhed, afskåret fra indsigt i de reelle politiske forhandlinger til skade for den demokratiske proces i dansk EU-politik. Den bevidst manglende rettidige omhu omkring Europol skal ikke misbruges til at skrive en blankocheck til et EU-begejstret flertal på Christiansborg.

Ændringer af EU-samarbejdet

5) Enhver fremtidig ændring af EU-traktaterne, der fører til mere union, forelægges **folkeafstemning**, uafhængig af om der juridisk er tale om suverænitetsafgivelse eller ej. Det er helt essentielt, at EU-systemet demokratiseres, hvis det skal udbygges. Ændringer af traktaterne har ofte så grundlæggende betydning for danske borgere og Folketingets handlemuligheder, at det reelt er ligeså stor en ændring og magtafgivelse, som en egentlig suverænitetsafgivelse i Grundlovens forstand, at der er behov for en folkeafstemning. Det gælder eksempelvis EU's finanspagt.

Uafhængig analyse

6) Partierne er desuden enige om, at den af regering afgivne analyse vedrørende retsakterne inden for retsforbeholdet ikke et brugbart grundlag for den videre debat om en kommende folkeafstemning, idet analysen dels er udarbejdet af embedsmænd, som er underlagt loyalitetspligt overfor ministeren, og at der desuden har været en "politisk følgegruppe, der har givet løbende indspark i prioriteringen af embedsmændenes arbejde". Dermed kan analysen ikke betragtes som objektiv eller politisk uafhængig, og bør derfor heller ikke anvendes som sådan i den fortsatte debat. Vi er derfor enige om at opfordre regeringen til at afsætte midler til en egentlig uafhængig analyse, eksempelvis af en gruppe af højesteretsdommere til

at analysere de forfatningsretlige implikationer, eller at give fortalerne for et fortsat forbehold tilsvarende midler til udarbejdelse af en analyse.

Underskrevet af:

Dansk Folkeparti	Enhedslisten
Liberal Alliance	Folkebevægelsen Mod EU

Bilag 8:

Notat vedrørende Dansk tiltrædelse af EU's politisamarbejde

Nedenstående notat er udarbejdet efter anmodning fra medlem af Europa Parlamentet, Morten Messerschmidt, der har anmodet mig om en redegørelse for de juridiske muligheder for i forbindelse med aktiveringen af opt-in-modellen (også betegnet tilvalgsordningen) inden for det danske retsforbehold at begrænse overdragelsen af suverænitet til EU's politimæssige samarbejde, Europol, således at Danmark ikke på de øvrige områder af det retlige samarbejde overlader kompetence til EU efter grundlovens § 20.

1. Den politiske aftale fra december 2014

Baggrunden for anmodningen er, at der i december 2014 blev indgået en politisk aftale mellem regeringspartierne, Venstre, det Konservative Folkeparti og Socialistisk Folkeparti om at gennemføre en folkeafstemning efter grundlovens § 20 med henblik på "*at omdanne retsforbeholdet til en tilvalgsordning*" svarende til den ordning, som Storbritannien og Irland har. Meningen med den politiske aftale er at sikre fortsat dansk deltagelse i Europol og samtidigt fastholde, at udlændingepolitikken fastlægges i Danmark. Således anføres i den politiske aftales pkt. 1-4:

1. Regeringen udskriver en folkeafstemning om omdannelse af retsforbeholdet til en tilvalgsordning efter det kommende folketingsvalg. Folkeafstemningen skal afholdes senest i første kvartal 2016. Aftalepartierne forpligter sig til at stemme for lovforslaget om en folkeafstemning og støtte den dato for folkeafstemningen, som regeringen fastsætter.

2. Tilvalgsordningen skal sikre, at Danmark fortsat kan deltage fuldt ud i det europæiske politisamarbejde (Europol).

3. Den danske udlændingepolitik skal fortsat fastlægges i Danmark. Det indebærer, at aftalepartierne ikke vil støtte tilvalg af retsakter vedrørende asyl og indvandring, som Danmark i dag står udenfor. På området for asyl og indvandring deltager Danmark i dag i enkelte retsakter på baggrund af parallelaftaler med EU. Det gælder Dublin III-forordningen, der indeholder bestemmelser om, at asylansøgninger skal behandles i første indrejseland, og Eurodac-forordningen, der danner grundlag for EU's database med asylansøgeres fingeraftryk. Aftalepartierne ønsker at tilvælge disse retsakter mhp fortsat deltagelse.

4. Schengen-samarbejdet er til stor gavn for Danmark og danskerne. Derfor lægger vi fortsat vægt på dansk deltagelse. Gennem de seneste 13 år har Danmark fuldt ud gennemført al Schengen-lovgivning. Det er forudsætningen for Danmarks fortsatte Schengen-medlemskab, og derfor vil aftalepartierne fortsætte den hidtidige praksis ved at også fremover at tilvælge alle nye Schengen-relaterede retsakter. (mine understregninger)

Det fremgår yderligere af aftalens pkt. 10, at partierne forpligter sig politisk til ikke at udvide dansk deltagelse i den kommende valgperiode, idet det anføres:

10. Aftalepartierne er enige om, at der ikke i den kommende valgperiode kan ske tilvalg af eksisterende forbeholdsbelagte retsakter, som aftalepartierne ikke forud for folkeafstemningen har tilkendegivet at ville søge tilvalgt. Såfremt aftalepartierne senere måtte ønske at tilvælge sådanne retsakter, kan det kun ske ved enighed blandt aftalepartierne eller ved, at det annonceres forud for et folketingsvalg.

Den politiske aftale fra december 2014 må forstås på den måde, at der skal gennemføres en folkeafstemning, hvorefter Danmark i forhold til grundlovens § 20 *fuldt ud tiltræder TEUF tredje del afsnit V* ved at overlade "beføjelser, som efter denne grundlov tilkommer rigets myndigheder" omfattet af TEUF tredje del afsnit V til EU, men uden, at EU så at sige har "modtaget" kompetencen, da EU ikke overtager kompetencen, før der er truffet en selvstændig beslutning herom af regering og Folketing efter tilvalgsordningen i artikel 3 og 4 i bilag til Protokol nr. 22 til Lissabon Traktaten.

Efter den politiske aftale forudsættes det således, at der i første omgang alene overlades suverænitet mht. det politimæssige samarbejde (Europol) [TEUF artikel 87-89]. Det er efter ordlyden af den politiske aftales pkt. 4 uklart, om dette også skal omfatter Schengen-aftalen, der blev gjort til en integreret del af EU-retten ved Amsterdam-Traktaten, jf. Lissabon Traktatens Protokol nr. 19, som i artikel 2 undtager Schengen-aftalen for Danmark, i det omfang Schengen-aftalen må anses omfattet af Danmarks undtagelse for deltagelse i det retlige samarbejde. Problemet er, at aftalens pkt. 4 anfører, at "aftalepartierne [vil] fortsætte den hidtidige praksis ved at også fremover tilvælge alle nye Schengen-relaterede retsakter. " Efter ordlyden, fører udsagnet til, at Danmark ind til videre skal holde sig uden for Schengen aftalens overnationale del i samme omfang som hidtil, men efter konteksten gælder dette nok ikke for den del af Schengen-aftalen, der kan henføres til TEUF artikel 87-89. For de øvrige retsområder, der er omfattet af TEUF afsnit V, forudsætter den politiske aftale, at der vil blive taget stilling til indtræden i EU's overnationale samarbejde fra sag til sag, idet partierne med den politiske aftale *politisk* – men *ikke retligt* – har forpligtet sig til denne begrænsede overdragelse af suverænitet. Som det uddybes nedenfor, er der ingen tvivl om, at dette er muligt efter Lissabons Traktatens protokol nr. 22, mens den i aftalen forudsatte model kan rejse spørgsmål i forhold til grundlovens § 20.

2. Den juridiske problemstilling

Den juridiske ramme for gennemførelse af den politiske aftale fra december 2014 og for besvarelse af den af Morten Messerschmidt rejste problemstilling består af fire dele. Den ene er Grundlovens § 20, der regulerer overgivelse af suverænitet. Den anden er det danske forbehold for suverænitetsafgivelse vedrørende "retlige og indre anliggender" i Edinburgh aftalen fra december 1992, der sammen med den gældende tiltrædelseslov indebærer, at Danmark ikke i relation til retlige og indre anliggende er omfattet af EU's overnationale samarbejde. Den tredje del er Lissabon-traktaten med tilhørende protokoller, hvor Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) tredje del afsnit V regulerer de forhold, der er omfattet af det danske forbehold for 'retlige og indre anliggender' og bl.a. omfatter politisamarbejdet. Den fjerde og centrale del af den retlige ramme er Lissabontraktatens protokol nr. 22 om Danmarks stilling, hvor der som bilag er indføjet en tilvalgsordning vedrørende dansk indtræden i TEUF tredje del afsnit V og Schengen samarbejdet, som med TEUF overføres til det overnationale samarbejde.

Det følger af de ovennævnte retsakter, at Danmark ikke er med i EU's overnationale samarbejde på de retsområder, der er omfattet af TEUF tredje del afsnit V og Schengenaftalen, og at dette er accepteret af EU som en fravigelse af EU's normale ordning, hvorefter medlemsstaterne er berettiget og forpligtet af alle dele af EU-retten. Efter protokol nr. 22 til Lissabontraktaten har Danmark imidlertid mulighed for at tilslutte sig retsakter omfattet af TEUF tredje del afsnit V fra sag til sag på grundlag af tilvalgsmodellen i bilaget til protokol nr. 22, jf. uddybende nedenfor. Men samtidigt medfører Grundlovens § 20, at hvis Danmark skal omfattes af TEUF tredje del afsnit V eller dele heraf, kræver det enten en tiltrædelseslov som vedtages af 5/6 i Folketinget eller som tiltrædes af et flertal ved en folkeafstemning.

Som det uddybes nedenfor, indebærer Protokol nr. 22 mulighed for, at Danmark kan tilslutte sig EU's overnationale samarbejde fra sag til sag, og muligheden består både for at deltage i vedtagelsen af retsakten og for efterfølgende at tilslutte sig retsakten. Grundlovens § 20 giver imidlertid alene mulighed herfor, hvis en sådan *yderligere overladelse* af suverænitet, sker efter den fremgangsmåde, der er fastsat i § 20.

3. Uddybende om § 20 problematikken

Grundlovens § 20, stk. 2 bestemmer, at vedtagelse af lovforslag, hvori der overlades forfatningsmæssige beføjelser til mellemfolkelige myndigheder som EU kun kan ske, hvis loven enten vedtages med 5/6 flertal i Folketinget eller loven efter vedtagelse godkendes af et flertal ved folkeafstemning. Den nærmere afgrænsning af, hvornår § 20, stk. 2 finder anvendelse, fremgår af § 20, stk. 1, der lyder:

Beføjelser, som efter denne grundlov tilkommer rigets myndigheder, kan ved lov ***i*** *nærmere bestemt omfang overlades til mellemfolkelige myndigheder, der er oprettet ved gensidig overenskomst med andre stater til fremme af mellemfolkelig retsorden og samarbejde.* (min fremhævelse).

Fortolkningen af udtrykket "*i nærmere bestemt omfang overlades til*" har givet anledning til en del diskussion i den statsretlige teori. Med Højesterets dom i UfR 1998.800 H vedrørende den danske tiltrædelseslov til Maastricht-Traktaten må de fleste af disse spørgsmål anses for autoritativt afgjort i relation til Danmarks forhold til EU.

Forslaget om en dansk tilslutning til tilvalgsmodellen i bilaget til Lissabon Traktatens

Protokol nr. 22, vedrører imidlertid et spørgsmål, som Højesteret ikke tog stilling til i UfR 1998.800 H, nemlig om det efter grundlovens § 20 er muligt at opgive beføjelser, som først overtages af EU, når der er truffet en ny beslutning af Folketinget eller regeringen, således at kompetencen efter § 20 til at overdrage beføjelser i en vis forstand delegeres til regering eller et almindeligt flertal i Folketinget.

Dette problem blev i en lidt anden version rejst i forbindelse med Folketingets behandling i 1992 af det første lovforslag om dansk tilslutning til Maastricht Traktaten. Uanset denne tiltrædelseslov blev forkastet ved folkeafstemningen i 1992, må lovgivers håndtering af spørgsmålet som grundlovsfortolker anses for et væsentligt fortolkningsbidrag.

Det statsretlige problem i 1992 drejede sig om, at Maastricht-Traktaten indeholdt en særlig bestemmelse om overgang til ØMU'ens 3. fase, hvorefter en dansk tilslutning til ØMU'ens 3. fase krævede, at den danske regering traf selvstændig beslutning herom, hvormed beslutningen ikke blev truffet af Rådet med dansk deltagelse, men af den danske regering, hvilket efter grundlovens § 19 ville kræve et samtykke fra Folketinget. Dette gav anledning til, at professor Henrik Zahle skrev en artikel i Juristen, som Zahle fremsendte til Folketinget, og som er medtaget i forarbejderne til tiltrædelsesloven fra 1992 (FT 1991/92, B, sp. 21552163). I artiklen lagde Zahle til grund,

"*at Danmark kun deltager i 3. fase under forudsætning af, at der fra den danske regering til rådet kommer en positiv meddelelse herom, vedtaget i overensstemmelse med de forfatningsmæssige regler i Danmark [..] [så] det er denne meddelelse og de forud for denne gående nationale beslutningsprocesser, der repræsenterer den overladelse, som § 20 angår*. " (FT 1991/92, B, sp. 2162)

Zahle fandt, at en sådan ordning ikke var i overensstemmelse med grundlovens § 20, hvilket Zahle begrundede med, at

"*det ikke [er] muligt på nuværende tidspunkt at tale om en "overladelse" af beføjelser, efter det jo netop først er på et senere tidspunkt, at der (for Danmarks vedkommende) skal træffes beslutning om overladelse af beføjelser.* " (FT 1991/92, B, sp. 2160)

Zahle lagde herved bl.a. vægt på, at Maastricht-traktatens bestemmelser om overgang til den 3. fase netop ikke indeholdt et forbehold for medlemsstaternes "forfatningsmæssige procedurer", idet det sidste i sig selv – ifølge Zahle - vil sikre, at en dansk tilslutning til ØMU'ens 3. fase vil kræve en vedtagelse efter grundlovens § 20.

Zahles henvendelse gav anledning til et spørgsmål (96), hvilket regeringen besvarede med et notat fra Justitsministeriet, der ligeledes er medtaget som bilag til udvalgsbetænkningen (FT 1991/92, B, sp. 2083-2092). I svaret anføres, at Justitsministeriet ikke er enig i Zahles udlægning, idet det anføres, at grundlovens § 20

"kan lige så vel læses således, at beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder ved lov i nærmere bestemt omfang kan overlades til mellemfolkelige myndigheder med virkning nu eller senere.

Heller ikke i forarbejderne til bestemmelsen eller i den statsretlige litteratur synes der at være holdepunkt for at kræve, at en § 20 procedure først kan gennemføres, når regering og Folketing endeligt har

besluttet folkeretligt at indgå en ordning, hvis interne gennemførelse i Danmark forudsætter anvendelse af grundlovens § 20, og Henrik Zahle har da heller ikke henvist hertil.

Såfremt § 20-proceduren gennemføres nu, vil der internt statsretligt være taget stilling til hele traktatkomplekset, herunder den heri indeholdte udviklingsklausul i art. K. 9 [ØMU'ens 3. fase].

[..]

Regeringen finder ikke, at en ordning, hvis iværksættelse til sin tid vil kunne accepteres uden dansk tilslutning, skulle kræve en selvstændig og samtidig anvendelse af proceduren i grundlovens § 20, fordi Traktaten sikrer en særlig betryggelse ved at indrømme Danmark selvstændig beføjelse til at beslutte, om man vil anvende art. K. 9.

[..]

Det afgørende er, at det på tidspunktet for § 20-procedurens gennemførelse står klart for Folketinget henholdsvis vælgerbefolkningen, hvad den pågældende ordning i givet fald kommer til at gå ud på. Dette krav er opfyldt i det foreliggende tilfælde, hvor Unionstraktaten beskriver, hvilke områder der kan overføres til det supranationale samarbejde ved hjælp af art. K. 9, og hvilke regler samarbejdet i givet fald vil blive undergivet.

Det er således regeringens opfattelse, at der ikke er retlige hindringer for nu én gang for alle at gennemføre §

20-proceduren også for så vidt angår K. 9. " (FT 1991/92, B, s. 2090-2092)

Uanset Justitsministeriet således i notatet afviste Zahles statsretlige betænkeligheder, førte Zahles bemærkninger til, at lovforslaget til tiltrædelseslov blev ændret, således at det direkte af tiltrædelsesloven fremgik, at loven ikke omfattede tilslutning til ØMU's 3. fase. I Markedsudvalgets tillægsbetænkning til Folketinget begrundes ændringen således:

"Ændringsforslaget medfører for så vidt angår bestemmelserne om Den Økonomiske og Monetære Unions 3. fase, at den § 20-procedure, der er nødvendig for at Danmark kan deltage i 3. fase, ikke bør gennemføres nu. Ændringsforslaget medfører for så vidt angår bestemmelserne om asylpolitikken, jf. traktatens artikel K. 1, at der allerede i forbindelse med Danmarks tiltrædelse af traktaten om Den Europæiske Union bør tages stilling til spørgsmålet om anvendelsen af § 20 ved eventuel overførsel af dette samarbejdsområde fra søjle 3 til søjle 1 i medfør af bestemmelsen i artikel K. 9. For så vidt angår samarbejdsområderne vedrørende grænsepassage, indvandringspolitik, bekæmpelse af narkotikamisbrug, bekæmpelse af svig på internationalt plan og civilretligt samarbejde, jf. artikel K. 1, nr. 2-6, medfører ændringsforslaget, at spørgsmålet om afgivelse af suverænitet i medfør af grundlovens § 20 bør afvente en nærmere afklaring af, hvilke delområder der kan blive tale om at overføre. " (FT 1991/92, B, sp. 1528-1530 – min understregning).

Motivudtalelsen besvarer ikke, om ændringen af lovforslaget var begrundet med statsretlige betænkeligheder, eller om ændringen var politisk motiveret. Forløbet tyder på det første, mens tavsheden om begrundelsen i udvalgsbetænkningen gør det mere usikkert, om ændringen af lovforslaget alene var politisk motiveret. Problemstillingen ses kun i beskedent omfang omtalt i den statsretlige teori. Hjalte Rasmussen tilslutter sig i Grundloven med kommentarer fra 2006 regeringens udlægning, men forbigår, at lovforslaget blev ændret under behandlingen. Problemstillingen omtales ikke nærmere i Jens Peter Christensen m.fl.: Dansk Statsret, 2012, mens Zahle med henvisning til indlægget fra 1992, anfører, at

hvis beslutning om at overlade beføjelser er udsat til senere afgørelse fra regering og Folketing, "*bør* gennemførelse af § 20loven udsættes til denne afgørelse træffes. "Zahles "bør" kan formentlig bedst forstås på den måde, at hvis man vil være på den sikre side i forhold til grundlovens § 2, bør man følge Zahles anvisninger. Hverken forløbet i 1992 eller den juridiske teori giver således et klart svar på, om det er foreneligt med grundlovens § 20 at beslutning om overladelse af beføjelser udsættes og er overladt til regering og Folketing. Den mest sikre konklusion er, at det er usikkert.

Sammenholdes teorien og forløbet i 1992 ved behandling af forslag til tiltrædelseslov af Maastrict-Traktaten med Lissabon-Traktatens tilvalgsordning i bilag til protokol nr. 22, der indeholder forbehold for de forfatningsmæssige bestemmelser, er der ingen statsretlige betænkeligheder ved den danske tilslutning til Lissabon-Traktaten, hvilket ligeledes forudsat i Højesterets dom i UfR 2013.1451 H, hvor fastslået, at den danske tiltrædelse til Lissabon Traktaten ikke krævede tilslutning efter grundlovens § 20, fordi der ikke blev overgivet nye beføjelser.

Sammenholdes forløbet i 1991-92 derimod med den politiske aftale fra december 2014, er det mest nærliggende at forstå den politiske aftale på den måde, at den er baseret på regeringens fortolkning af grundlovens § 20 i svar på spørgsmål 96 ved behandling af tiltrædelsesloven i 1992, da aftalen forudsætter, at det efter § 20 er muligt at overlade beføjelser, som EU dog ikke har overtaget, før dette særskilt er besluttet af regering og Folketing. Eftersom tiltrædelsesloven blev ændret, og dette kan forstås således, at lovgiver fulgte Zahles fortolkning af grundlovens § 20, er den i aftalen forudsatte fortolkning af grundlovens § 20 ikke utvivlsom. Det må dog nævnes, at der i relation til protokol nr. 22 til Lissabon-Traktaten er den formelle forskel, at protokollen indeholder et forbehold for de forfatningsmæssige bestemmelser, hvorfor der på dette punkt er en forskel. Forskellen har dog kun direkte betydning i forhold til den danske tiltrædelse af Lissabon-Traktaten og besvarer ikke, hvilke statsretlige konsekvenser dette har for at anvende tilvalgsordningen i bilag til protokol nr. 22.

4. Protokol nr. 22 om Danmarks stilling

Protokol nr. 22 vedrører det retlige samarbejde, der i Lissabon-Traktaten er samlet i TEUF tredje del afsnit V, som har overskriften: "*Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed*". Dette afsnit omfatter: kapitel 1 Almindelige bestemmelser (artikel 67-76), kapitel 2 Politikken for grænsekontrol, asyl og indvanding (artikel 77-80), kapitel 3 Samarbejde om civilretlige spørgsmål (artikel 81), kapitel 4 Retligt samarbejde i straffesager (artikel 82-86), og kapitel 5 Politisamarbejdet (artikel 87-89).

Det fremgår af præamblen i protokol nr. 22 om Danmarks stilling, at meningen med protokollen er at fastlægge

"en retlig ramme, som giver Danmark mulighed for at deltage i vedtagelsen af foranstaltninger, der foreslås på grundlag af tredje del, afsnit V, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, og som med tilfredshed noterer sig, at Danmark agter at benytte sig af denne mulighed, når det er muligt, i overensstemmelse med sine forfatningsmæssige bestemmelser"

Protokol nr. 22 omfatter (ud over præamblen) artikel 1-8 samt et bilag. Artikel 1-7 indeholder det oprindelige forbehold, som indebærer, at Danmark ikke er deltager eller forpligtet af det overnationale samarbejde under TEUF tredje del afsnit V eller det overnationale samarbejde under Schengen aftalen (artikel 1 til 4). Efter Protokollens artikel 5 er Danmark ikke omfattet af det forsvarspolitiske samarbejde

efter EU-traktatens artikel 26 og 42-46. Protokollens artikel 6 indeholder en regel om, at Danmark alligevel er bundet, hvis EU vedtager krav om visa fra bestemte tredjelande. Artikel 7 i protokollen regulerer Danmarks mulighed for efterfølgende at indtræde i det overnationale samarbejde under TEUF afsnit V eller i dele heraf. Artikel 8 regulerer fremgangsmåden, hvis Danmark vælger at benytte

tilvalgsordningen, som er fastlagt i bilaget til protokollen. De to bestemmelser i artikel 7 og artikel 8 lyder således:

Artikel 7.

Danmark kan til enhver tid i overensstemmelse med sine forfatningsmæssige bestemmelser underrette de øvrige medlemsstater om, at det ikke længere ønsker at benytte sig af ***alle eller en del af bestemmelserne i denne protokol***. I så fald vil Danmark fuldt ud gennemføre alle de til den tid gældende relevante foranstaltninger, som er truffet inden for rammerne af Den Europæiske Union.

Artikel 8

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

Efter Protokollens artikel 7 og 8 er der således to forskellige muligheder for, at Danmark helt eller delvist kan indtræde i det overnationale samarbejde under TEUF tredje del afsnit V. Den ene mulighed er den, som hele tiden har bestået, og som fremgår af protokollens artikel 7, hvorefter Danmark under iagttagelse af grundlovens § 20 kan meddele de øvrige medlemsstater, at Danmark "*ikke længere ønsker at benytte sig af alle eller en del af bestemmelserne i denne protokol.* "

Den anden mulighed er, at Danmark under iagttagelse af grundlovens § 20 tilslutter sig tilvalgsordningen i protokollens bilag ved i henhold til protokollens artikel 8, at meddele dette til de andre medlemsstater. Såfremt Danmark benytter den sidste mulighed, har dette den selvstændige retsvirkning, at de generelle forbehold for dansk deltagelse i det retlige samarbejde i Protokollens artikel 1 til 4 bortfalder og erstattes af bilaget, der regulerer tilvalgsordningen, mens forsvarsforbeholdet i artikel 5 består uændret, således at Danmark alene kan tilslutte sig forsvarssamarbejdet efter artikel 7 i protokollen. Ophævelsen af artikel 1 til 4 har dog ingen selvstændig konsekvens for rækkevidden af det danske forbehold mht. retlige samarbejde, da bilagets artikel 1 og artikel 2 indeholder et forbehold, der indholdsmæssigt svarer til Protokollens artikel 1-4.

5. Tilvalgsordningen i protokollens bilag

Bilaget til protokol nr. 22 om Danmarks stilling indeholder ni bestemmelser (artikel 1 – 9). Artikel 1 og 2 gentager det danske forbehold for deltagelse i det retlige samarbejde i afsnit V. Artikel 3 regulerer fremgangsmåden, hvis Danmark vil deltage i vedtagelsen af en retsakt omfattet af det retlige samarbejde. Artikel 4 regulerer fremgangsmåden, hvis Danmark vil omfattes af en allerede vedtagen retsakt under

det retlige samarbejde. En sådan tilslutning indebærer efter artikel 8, at Danmark indtræder og forpligtes af det overnationale samarbejde for den pågældende retsakt.

Artikel 5, stk. 1 præciserer, at protokollen også omfatter ændringer af Danmarks forpligtelser, således at Danmark kan udtræde af det overnationale samarbejde for den pågældende retsakt, hvis denne ændres. Artikel 5, stk. 2 regulerer EU's reaktionsmuligheder, hvis Danmarks ikkedeltagelse i en ændring af en eksisterende foranstaltning, gør denne foranstaltning uanvendelig, hvor EU kan "tilskynde Danmark til at give meddelelse i henhold til artikel 3 eller 4", som det anføres i artikel 5, stk. 2. Efter artikel 5, stk. 3 kan Rådet med kvalificeret flertal beslutte, at Danmark skal bære finansielle konsekvenser af, at Danmark som følge af ændringen af reglen ikke længere er omfattet af den pågældende regel. Af artikel 6 fremgår, at tilvalgsordningen også omfatter udbygning af Schengen reglerne. Artikel 7 indeholder en specialregel om, at Danmark ikke er bundet af EU's beslutninger efter TEUF artikel 16 om behandling af personoplysninger, hvor dette er omfattet af afsnit V om det retlige samarbejde. Endelig angiver bilagets artikel 9, at hvis Danmark ikke er bundet af en foranstaltning vedtaget under TEUF tredje del afsnit V, har det ingen finansielle konsekvenser for Danmark, medmindre Rådet enstemmigt efter høring af Parlamentet beslutter noget andet.

I forhold til den foreliggende problemstilling er de to centrale bestemmelser, bilagets artikel 3 og 4, der lyder.

Artikel 3

1. Danmark kan, inden tre måneder efter at et forslag eller initiativ er blevet forelagt for Rådet i henhold til tredje del, afsnit V, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, skriftligt meddele Rådets formand, at Danmark ønsker at deltage i vedtagelsen og anvendelsen af sådanne foreslåede foranstaltninger, hvorefter det skal have ret hertil.
2. Hvis en foranstaltning som nævnt i stk. 1 ikke kan vedtages inden for en rimelig tid med deltagelse af Danmark, kan Rådet vedtage en sådan foranstaltning i henhold til artikel 1 uden deltagelse af Danmark. I så fald finder artikel 2 anvendelse.

Artikel 4

Danmark kan når som helst efter vedtagelsen af en foranstaltning i henhold til tredje del, afsnit V, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde meddele Rådet og Kommissionen, at Danmark ønsker at acceptere foranstaltningen. I så fald finder proceduren i nævnte traktats artikel 331, stk. 1, tilsvarende anvendelse.

Som det fremgår, har bilagets artikel 3 og 4 karakter af en tilvalgsordning. Adgangen til denne ordning forudsætter i forhold til EU-retten, at Danmark i henhold til protokollens artikel 8 har meddelt de andre medlemsstater, at Danmark (fremover) vil benytte tilvalgsordningen. Men herefter indebærer tilvalgsordningen, at Danmark i forhold til EU fra sag til sag skal meddele EU, at Danmark tilslutter sig det overnationale samarbejde under TEUF tredje del afsnit V.

6. Kan dansk suverænitetsafgivelse efter EU-retten begrænses til politisamarbejdet?

Det følger af det ovenfor anførte, at der efter EU-retten er to muligheder for at Danmark tilslutter sig EU's retlige samarbejde efter TEUF tredje del afsnit V. Den ene er, at Danmark benytter fremgangsmåden efter

Protokol nr. 22 artikel 7, og den anden er, at Danmark benytter fremgangsmåden efter Protokollens artikel 8.

Det overordnede spørgsmål er, om Danmark efter EU-retten kan begrænse en sådan tilslutning til alene at omfatte politisamarbejdet i TEUF artikel 87-89, således at Danmark fortsat står uden for de øvrige dele af TEUF tredje del afsnit V.

I relation til Protokollens artikel 7 anfører reglen, at Danmark ikke længere vil "benytte sig af alle eller *en del af bestemmelserne i denne protokol*. " På grundlag af formuleringens baggrund og henset til den særlige regel i artikel 8, må "den del af bestemmelserne i denne protokol" i artikel 7 fortolkes, som ikke omfattende bilaget til Protokollen, da artikel 8 særskilt regulerer, hvordan bilagets bestemmelser kan aktiveres. Dette må mest nærliggende betyde, at "en del af bestemmelserne i denne protokol" alene refererer til artikel 1-6 i selve Protokollen, men ikke omfatter artikel 8 og bilaget.

Spørgsmålet er herefter, om "*en del af* bestemmelserne i denne protokol" betyder, at det efter artikel 7 er muligt for Danmark alene at tilslutte sig det politimæssige samarbejde i TEUF artikel 87-89. Studerer man Protokollens artikel 1-6 nærmere er dette formentlig næppe muligt, da der ikke i artikel 1-6 er særlige bestemmelser om de enkelte dele af TEUF tredje del afsnit V, når bortses fra artikel 2 om udveksling af personoplysninger, artikel 4 om Schengen-aftalen – hvorved jeg ser bort fra artikel 5 om det forsvarspolitiske samarbejde, da dette ikke er relevant for den foreliggende problemstilling. Efter protokollens artikel 7 er det således muligt, at begrænse en dansk tilslutning til det overnationale samarbejde under Schengen eller udveksling af personoplysninger, eller at holde disse to områder uden for en dansk tilslutning til EUF tredje del afsnit V. Derimod er det efter artikel 7 næppe muligt, at begrænse en dansk tilslutning til bestemte dele af TEUF tredje del afsnit V.

Heraf følger samlet, at det ikke efter fremgangsmåden i Protokollens artikel 7 er muligt at begrænse en dansk tilslutning til alene at omfatte politisamarbejdet under TEUF artikel 87-89.

I forhold til Protokollens artikel 8 er problemstillingen noget anderledes. Artikel 8 har som nævnt alene karakter af en art kompetenceforskydningsregel om, hvordan tilvalgsordningen i bilaget til protokollen aktiveres. Når tilvalgsordningen er aktiveret, betyder det alene, at det er bilagets procesordning, der skal anvendes, hvis Danmark ønsker at tilslutte sig det overnationale samarbejde under dele af TEUF tredje del afsnit V.

Som denne procesordning er udformet, retter den sig mod *de enkelte retsakter* (eller forslag hertil) under TEUF tredje del afsnit V, mens den ikke indeholder regler om en dansk tilslutning til bestemte dele af TEUF tredje del afsnit V som fx det politimæssige samarbejde. Heraf følger samlet, at hvis Danmark beslutter at benytte Protokollens artikel 8, så den i bilaget fastsatte tilvalgsordning fremover er gældende, kan Danmark ikke i forhold til EUretten begrænse dette til alene at omfatte det politimæssige samarbejde efter TEUF artikel 87-

89.

Konsekvenserne af dette er dog ikke nødvendigvis, at Danmark i forhold til grundlovens § 20 skal overlade alle beføjelser, der er omfattet af TEUF tredje del afsnit V. En dansk beslutning om fremover at anvende tilvalgsordningen i protokollens bilag har således alene den retsvirkning, at fremtidig udvidelse af dansk deltagelse i det overnationale samarbejde på det retlige område skal ske efter bilaget. I forhold

til EU-retten, er der således intet principielt i vejen for, at Danmark i henhold til de forfatningsmæssige bestemmelser beslutter fremover at anvende tilvalgsmodellen i bilaget, uden at Danmark i den forbindelse overlader beføjelser til EU på noget bestemt område. I så fald er retsvirkningen af en dansk beslutning efter Protokollens artikel om fremover at anvende bilagets tilvalgsordning, at der forud for en dansk beslutning om at tilslutte sig en vedtaget retsakt efter bilagets artikel 4 skal træffes beslutning efter grundlovens § 20 om at overlade de beføjelser, der er indeholdt i den pågældende retsakt. Det samme gælder, hvis Danmark vil indtræde i behandling af et forslag til retsakt efter bilagets artikel 3.

Heraf følger samlet, at en dansk tilslutning til tilvalgsordningen i bilaget til Protokol nr. 22 i forhold til grundlovens § 20 indeholder to beslutningsspørgsmål. Det ene er, om Danmark fremover skal benytte tilvalgsordningen. Det andet er, hvilke beføjelser der overlades.

Såfremt Danmark efter grundlovens § 20 på grundlag af Protokollens artikel 8 vedtager tilvalgsordningen i bilaget, er der således ikke i forhold til EU-retten noget til hinder for, at en sådan beslutning ledsages af en beslutning om, at Danmark fremover fuldt ud deltager i det overnationale politisamarbejde under TEUF artikel 87-89, men ikke på andre områder af det retlige samarbejde overlader beføjelser til EU.

I forhold til EU-retten er konsekvensen af en sådan dansk afgørelse om at benytte tilvalgsordningen, at Danmark ved en sådan beslutning har tilsluttet sig alle retsakter vedrørende det politimæssige samarbejde under TEUF artikel 87-89, hvilket så skal meddeles efter fremgangsmåden i bilagets artikel 4. Beslutningen bevirker endvidere, at den danske regering i forhold til bilagets artikel 3 er forpligtet til at meddele EU, at Danmark ønsker at deltage i vedtagelsen af alle de forslag til retsakter, der fremsættes under TEUF artikel 87-89. I forhold til retsakter under *andre dele* af TEUF tredje del afsnit V end det politimæssige samarbejde, vil en dansk tilslutning efter bilagets artikel 3 og 4 først kræve en beslutning om at overlade beføjelser efter grundlovens § 20. Dette vil betyde, at Danmark alene vil kunne tilslutte sig efter artikel 4, da det i praksis næppe er muligt at gennemføre en § 20 procedure om at overlade beføjelser vedrørende den konkrete retsakt inden for de tre måneder, som er forudsat i artikel 4.

7. Sammenfatning og konklusion

Protokol nr. 22 om Danmarks stilling indeholder to forskellige muligheder for at Danmark kan indtræde i yderligere dele af EU's retlige samarbejde efter TEUF tredje del afsnit V. Den ene er, at Danmark efter protokollens artikel 7 samlet tilslutter sig TEUF tredje del afsnit V. Efter protokollens artikel 7 er det dermed næppe muligt at begrænse en dansk tilslutning til det politimæssige samarbejde i TEUF artikel 87-89. Den anden mulighed er, at Danmark i henhold til protokollens artikel 8 beslutter sig for tilvalgsmodellen, der er reguleret i bilag til protokol nr. 22. Vælger Danmark den sidste mulighed medfører det ikke i sig selv, at der overlades beføjelser til EU på nye områder, da dette fortsat skal ske i "overensstemmelse med de forfatningsmæssige bestemmelser", som det anføres i protokollens artikel 8.

I forhold til EU-retten er der herefter to muligheder for, hvordan den danske tilslutning til tilvalgsordningen sker. Den ene mulighed er, at Danmark vælger en ordning, hvor det er regering og Folketing, der bestemmer, hvilke dele af det overnationale samarbejde under TEUF tredje del afsnit V, som Danmark vil tilslutte sig. Den anden mulighed er, at en dansk tilslutning til tilvalgsordningen ikke ændrer ved, at dansk tilslutning til retsakter i de enkelte tilfælde kræver beslutning efter grundlovens § 20. I forhold til EU-retten er der dermed intet til hinder for, at en dansk beslutning om fremover at anvende tilvalgsordningen i protokollens bilag ledsages af en samtidig beslutning efter grundlovens § 20 om, at der på det

politimæssige samarbejde efter TEUF artikel 87-89 er sket en sådan overdragelse af kompetence, da det sidste må anses for et internt dansk anliggende, der ikke er reguleret ved protokollens tilvalgsordning.

I forhold til grundlovens § 20 gjorde professor Henrik Zahle under behandling af lovforslag om tiltrædelse af Maastricht Traktaten i 1992 gældende, at der var statsretlige betænkeligheder ved, at lade ØMU's 3. fase være omfattet af tiltrædelsesloven, da det var overladt til regering og Folketing, om Danmark skulle tiltræde ordningen, hvormed kompetencen efter grundlovens § 20 så at sige var delegeret til regering og Folketing. Justitsministeriet afviste indsigelsen, da ministeriet mente, at det var tilstrækkeligt, at denne mulighed for senere overladelse af kompetence var klar for Folketing og vælgerbefolkning.

Folketinget ændrede imidlertid lovforslaget, så en tiltrædelse til ØMU's 3 fase vil kræve en ny beslutning efter grundlovens § 20, uden ændringen af lovforslaget blev ledsaget af en direkte tilslutning til Zahles synspunkter.

Det er derfor ikke muligt at konkludere, at en delegation til regering og Folketing af beslutning om at overlade beføjelser vedrørende det retlige samarbejde er uforenelig med grundlovens § 20, men forløbet peger på, at det ikke er utvivlsomt, at en sådan delegationsmodel er forenelig med grundlovens § 20. Derimod er der ikke statsretlige betænkeligheder, hvis der sammen med tilslutning til tilvalgsordningen efter grundlovens § 20 alene overlades beføjelser vedrørende det politimæssige samarbejde, da dette entydigt regulerer, hvilke beføjelser den danske regering har i forhold til tilvalgsordningen i bilagets artikel 3 og 4.

Peter Pagh den 19. januar 2015