

UDENRIGSMINISTERIET

Center for Juridisk Tjeneste

Besvarelse af FEU-spørgsmål 1 ad KOM (2010) 0171 til udenrigsministeren af 1. juni 2010, omtrykt 8. juni 2010, vedr. Stockholm-programmet og det danske forbehold på det retlige område.

Spørgsmål

”Vil ministeren oversende et notat, der redegør for, hvilke forslag og initiativer i handlingsplanen for Stockholm-programmet Danmark der vil ryge ud grundet det danske forbehold, samt de konsekvenser det vil få for Danmark på kort og på lang sigt?”

Svar

Idet spørgsmålet strækker sig over flere forskellige ministerområder, er nedenstående en samlet besvarelse, der dækker henholdsvis Justitsministeriets, Integrationsministeriets, Forsvarsministeriets og Udenrigsministeriets områder.

Det retlige forbehold efter Lissabon-traktatens ikrafttræden

Den 1. december 2009 trådte Lissabon-traktaten i kraft. Traktaten indebærer store ændringer af den måde, som EU-medlemsstaterne samarbejder på, når det gælder retlige og indre anliggender. Det skyldes bl.a., at man med traktaten har flyttet det mellemstatslige samarbejde om politi og strafferet til det overstatslige samarbejde. Forbeholdet på området vedrørende civilretten og udlændingeområdet (bortset fra visse regler om visum) blev dog aktuelt allerede ved Amsterdam-traktatens ikrafttræden den 1. maj 1999, hvor samarbejdet herom blev overstatsligt. På disse områder indebærer Lissabon-traktaten kun få ændringer, og det retlige forbehold finder således fortsat anvendelse på samme måde som før Lissabon-traktatens ikrafttræden.

Ifølge Protokollen om Danmarks Stilling, artikel 1, deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), tredje del, afsnit V. Det følger også af protokollen, at ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til TEUF, tredje del, afsnit V, er bindende for eller finder anvendelse i Danmark (”retsforbeholdet”).

For så vidt angår Schengen-samarbejdet bemærkes det, at Danmark – i det omfang Rådet fremover træffer foranstaltning om et forslag om eller initiativ til udbygning af Schengen-reglerne efter bestemmelserne i TEUF, tredje del, afsnit V – inden 6 måneder træffer foranstaltning om, hvorvidt Danmark vil gennemføre denne foranstaltning i dansk lovgivning. En dansk beslutning herom vil skabe en folkeretlig forpligtelse mellem Danmark og de øvrige medlemsstater (og associerede Schengen-lande).

Det kan i den forbindelse oplyses, at Danmark har truffet afgørelse om gennemførelse af samtlige Schengen-retsakter, der har været omfattet af det danske forbehold, siden 1999.

Retsakter, der er vedtaget *inden* Lissabon-traktatens ikrafttræden på grundlag af de tidligere regler om politisamarbejde og retligt samarbejde i straffesager, vil fortsat være bindende for og finde anvendelse i Danmark på mellemstatligt grundlag.

Danmark deltager således fortsat i fuldt omfang i det politimæssige og strafferetlige samarbejde, der hviler på et regelgrundlag vedtaget inden Lissabon-traktatens ikrafttræden. Som anført har Danmark derimod som udgangspunkt ikke mulighed for at deltage i videreudviklingen af dette samarbejde, herunder i forbindelse med fremtidige retsakter, der erstatter eller ændrer gældende retsakter på området.

Det bemærkes i den sammenhæng, at EU's lovgivende myndigheder i en erklæring fra regeringskonferencen om Lissabon-traktaten inviteres til, så vidt muligt og hvor relevant, at ændre eller erstatte de bestående retsakter fra det mellemstatslige politi- og strafferetlige samarbejde inden for en 5-årig periode.

Stockholm-programmet og Kommissionens handlingsplan for udmøntning heraf

Det Europæiske Råd vedtog på et møde den 10.-11. december 2009 et flerårigt arbejdsprogram for området for retlige og indre anliggender (Stockholm-programmet).

Kommissionen har efterfølgende fremlagt en handlingsplan for gennemførelse af Stockholm-programmet (Kommissionens meddelelse af den 20.4.2010). Handlingsplanen indeholder en oversigt over de forslag og initiativer, som Kommissionen påtænker at fremsætte mhp. den konkrete gennemførelse af Stockholm-programmet. På rådsmødet den 3.-4. juni 2010 vedtog Rådet (retlige og indre anliggender) rådskonklusioner om Kommissionens meddelelse om gennemførelse af Stockholmprogrammet.

Det må forventes, at forslag til retsakter til udmøntning af arbejdsprogrammet som udgangspunkt vil blive fremsat på grundlag af reglerne om det overstatslige samarbejde om retlige og indre anliggender i TEUF, tredje del, afsnit V. Danmark vil således - som følge af retsforbeholdet - ikke kunne deltage i vedtagelsen af sådanne forslag, ligesom vedtagne retsakter ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Det bemærkes, at det ikke kan udelukkes, at enkelte forslag vil blive fremsat efter andre bestemmelser i traktaten, som ikke er omfattet af det retlige forbehold, fx forslag om civilbeskyttelse.

De vedlagte oversigter indeholder initiativer på Justitsministeriets og Integrationsministeriets områder, der fremgår af Kommissionens handlingsplan, og som på det foreliggende grundlag skønnes at blive fremsat efter TEUF, tredje del, afsnit V. Det bemærkes, at kun lovgivningsinitiativer (dvs. direktiv- eller forordningsforslag) og afgørelser (om fx EU's

tiltrædelse af internationale konventioner) er medtaget. Hertil kommer, at nogle forslag ifølge Stockholm-programmet forudsætter en forudgående evaluering af eksisterende EU-retsakter, herunder en vurdering af hensigtsmæssigheden af fremsættelse af nye forslag. Derimod er meddelelser, rapporter, årsberetninger, evalueringsrapporter, grønboøger, håndboøger, praktiske vejledninger mv. ikke medtaget.

Foruden de vedlagte oversigter forventes også forslaget til gennemførelse af solidaritetsbestemmelsen (TEUF art. 222), som ligeledes er nævnt i Kommissionens handlingsplan, at kunne være omfattet helt eller delvist af de danske forbehold, afhængigt af forslagens konkrete udformning (se afsnit 4.3.17. i Justitsministeriets redegørelse for visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af Lissabon-traktaten).

Det bemærkes i øvrigt, at Kommissionens handlingsplan til gennemførelse af Stockholm-programmet hovedsageligt indeholder kommende Kommissions-initiativer. Visse lovgivningsmæssige initiativer omtalt i Stockholm-programmet var dog allerede på tidspunktet for Stockholm-programmets vedtagelse fremsat af Kommissionen, men er fortsat under forhandling. Det gælder fx forslaget om ændring af Frontex-forordningen og en række forslag på asylområdet. Endelig skal det nævnes, at Kommissionen og medlemsstaterne til enhver tid kan fremsætte forslag, der ikke er omfattet af Stockholm-programmet, iht. TEUF, tredje del, afsnit V. Sådanne initiativer vil naturligvis også være omfattet af det danske retsforbehold.

Det nærmere indhold af de enkelte forslag i Kommissionens handlingsplan kendes ikke på nuværende tidspunkt, idet forslagene endnu ikke er fremsat. Det er således ikke muligt at konstatere, hvilke konkrete konsekvenser forslagene vil få for Danmark på kort og på langt sigt.

Ændringer af det eksisterende retsgrundlag

For så vidt angår tidspunktet for fremsættelse af nye retsakter, der skal ændre eller erstatte eksisterende retsakter, henvises til Kommissionens meddelelse om gennemførelse af Stockholm-programmet, hvoraf det fremgår, hvornår Kommissionen forventer at fremsætte de enkelte forslag.

Det fremgår fx af meddelelsen, at Kommissionen i 2012 påtænker at fremsætte et forslag til forordning om Eurojusts beføjelser, og at der i 2013 forventes fremsat et forslag til forordning om Europol. Det nærmere indhold af de to forslag kendes endnu ikke, men forslagene vil muligvis indebære, at det eksisterende retsgrundlag for de to institutioners virksomhed vil blive ændret.

Det kan i øvrigt oplyses, at Kommissionen allerede har fremsat to direktivforslag om menneskehandel og seksuelt misbrug af børn, der har til formål at erstatte de to eksisterende rammeafgørelser herom.