



Europaudvalget EU-konsulenten

Dato: Den 4. juli 2008

De fire EU-forbehold

I dette notat gennemgås de fire danske EU-forbehold og deres historiske udvikling fra de blev skabt med Edinburgh-aftalen i december 1992 til indskrivningen i Lissabontraktaten i 2007.

Fokus i notatet vil ligge på udviklingen i forbeholdenes retlige fundament og omfang.

Notatet berører ikke forbeholdenes konkrete anvendelse eller udviklingen inden for de politikområder, som de dækker. Her henvises til rapporten om forbeholdene, som "Dansk Institut for Internationale studier" publicerede den 30. juni 2008¹.

EU-forbeholdene blev skabt for at gøre det muligt for Danmark at tiltræde Maastrichttraktaten efter, at et flertal af danskerne havde stemt nej til traktaten den 2. juni 1992.

Forbeholdene indebærer, at Danmark har en særstilling i forhold til deltagelsen i fire af EU's centrale samarbejdsområder. Det drejer sig om:

- forsvarssamarbejdet,
- retlige og indre anliggender,
- tredje fase af ØMU'en herunder indførelsen af euroen,
- unionsborgerskabet.

¹ Rapporten "De danske forbehold over for Den Europæiske Union - Udviklingen siden 2000" blev udarbejdet af DIIS efter bestilling fra Folketinget. Den udkom den 30. juni 2008.

I. Forbeholdene skabes

Folkeafstemning I

Historien om Danmarks fire forbehold begynder den 2. juni 1992, da et flertal af de danske vælgere stemmer nej til Maastrichttraktaten ved en folkeafstemning.

I meningsmålingerne forud for afstemningsdagen er der tæt opløb mellem ja- og nej-siden, og da valgstederne lukker kl. 20.00, har 50,7 pct. stemt nej til den nye traktat, mens 49,3 pct. har sagt ja.

Maastrichttraktaten

I december 1991 afslutter lederne af de dengang 12 EF-lande forhandlingerne om Maastrichttraktaten.

Den nye traktat skal bl.a. bane vejen for etableringen af en økonomisk monetær union med en fælles mønt samt udvikle den fælles udenrigs- og forsvarspolitik og samarbejdet om retlige og indre anliggender. Hertil kommer, at traktaten også skal gøre EU's institutioner mere beslutningsdygtige og demokratiske i et udvidet EU.

Den nye traktat undertegnes af de 12 EF-landes stats- og regeringschefer den 7. februar 1992 og ligger dermed klar til at blive ratificeret i landene.

Afvisningen af Maastrichttraktaten giver regeringen og Folketingets partier noget at tænke over.

Der skal findes en forhandlingsløsning mellem Folketingets partier, som har bredest mulig politisk opbakning, og som samtidig er acceptabel for de øvrige 11 EF-lande.

I de øvrige EF-lande er man enige om at holde døren åben for Danmark, men understreger samtidig at udspillet til, hvordan man kommer videre, skal komme fra Danmark.

Det nationale kompromis

Udspillet fra Danmark kommer i form af papiret, "Danmark i Europa", som syv af Folketingets otte partier tilslutter sig. Kun Fremskridtspartiet siger nej til at være med. Hovedkræfterne bag udspillet er imidlertid Socialdemokratiet, SF og Det Radikale Venstre, mens regeringspartierne, og Folketingets to små borgerlige partier, CD og Kristelig Folkeparti, står på sidelinjen under forhandlingerne.

Den 30. oktober 1992 godkender Folketingets Markedsudvalg dokumentet som Danmarks udspil over for de andre 11 EF-lande. Dokumentet døbes hurtigt "det nationale kompromis".

Hovedkravet i det danske udspil er, at Danmark skal have undtagelser fra det nye EU-samarbejde på fire afgørende områder:

- Danmark holdes uden for EU's såkaldte forsvarspolitiske dimension, som indebærer medlemskab af Vestunionen samt fælles forsvarspolitik eller fælles forsvar.
- Danmark godtager ikke overladelse af suverænitet på det retlige og politimæssige område, men kan godt fortsætte samarbejdet på dette område på et mellemstatsligt grundlag.
- Danmark står uden for den fælles mønt (Euroen) og de økonomiske krav, som knytter sig til deltagelsen i tredje fase af den økonomisk monetære union. Men samtidig lægger man vægt på fortsat dansk deltagelse i valutasamarbejdet EMS.
- Danmark forpligtes ikke af unionsborgerskabet, men opretholder valgret og valgbarhed ved kommunalvalg og europaparlamentsvalg for EU-borgere bosiddende i Danmark.

En dansk aftale skal desuden være *retligt bindende* for alle 12 EF-lande og være *uden tidsbegrænsning*. Til gengæld lover Danmark, at man ikke vil modsætte sig, at de øvrige EF-lande går videre på et eller flere af disse samarbejdsområder.

Endelig indeholder det danske udspil en række krav til det generelle EU-samarbejde om øget åbenhed, nærhed og demokrati i EU (også kaldet ÅND), en styrket miljø- og arbejdsmarkedspolitik samt bevarelse af det danske aftalesystem på arbejdsmarkedet.²

Edinburgh-aftalen

Forhandlingerne med de andre 11 EF-lande om en "dansk løsning" kan begynde. Det ligger dog hurtigt fast, at løsningen skal findes uden en

² Disse krav findes i et afsnit om "*spørgsmål af fælles interesse*", som sigter på at styrke det generelle EF-samarbejde, men samtidig at sikre, at EU tager mere hensyn til de forskellige traditioner og organisationsformer i de enkelte medlemslande. Bl.a. kræves det, at det udtrykkeligt fastslås, at Danmark selv bestemmer sin sociale standard og sin fordelingspolitik.

genforhandling af traktaten, som vil kræve en ny besværlig ratifikationsrunde i de øvrige EF-lande.

Det lykkes EF-landene at finde en fælles løsning på problemet på et topmøde i Edinburgh den 11.-12. december 1992, hvor de 12 landes stats- og regeringschefer enes om den såkaldte "Edinburgh-aftale".

Den juridisk komplekse aftale består af fire dele:

- Edinburgh-afgørelsen om de fire danske forbehold,
- to fælles erklæringer om henholdsvis social- og arbejdsmarkedspolitik, forbruger- og miljøanliggender samt fordelingspolitik og forsvar,
- ensidige danske erklæringer om henholdsvis unionsborgerskab og samarbejdet om retlige og indre anliggender,
- konklusioner fra Det Europæiske Råd.

Edinburgh-afgørelsen

I centrum for Edinburgh-aftalen står en "*afgørelse*" vedtaget af stats- og regeringscheferne forsamlet i Det Europæiske Råd, som giver Danmark en særstilling på fire centrale områder.

Ifølge afgørelsen skal Danmark stå uden for EU's beslutninger og aktioner inden for forsvarsområdet, EU's samarbejde om retlige og indre anliggender, hvis det *gøres overstatsligt* samt tredje fase af den økonomisk monetære union herunder indførelsen af den fælles mønt. Endelig præciseres det, at EU's nye unionsborgerskab ikke træder i stedet for nationalt statsborgerskab. Afgørelsen indgås på ubegrænset tid. Dog kan Danmark til enhver tid underrette de øvrige medlemsstater om, at man ikke længere ønsker at anvende et eller flere af forbeholdene

Afgørelsen er lidt af et juridisk "Columbusæg" udtænkt i et tæt samarbejde mellem danske og britiske embedsmænd samt lederen af Rådets juridiske tjeneste, Jean Claude Piris. Afgørelsen har karakter af en traktat indgået mellem suveræne stater under folkeretten og opfylder dermed både Danmarks krav om at være retligt bindende for alle 12 EF-lande og de øvrige EF-landes krav om at undgå genforhandling af traktaten og en deraf følgende ny ratifikationsrunde i de 12 medlemsstater.

Forbeholdet over for den fælles mønt bliver dog samtidigt gjort EU-retligt bindende, idet Danmark udnytter en protokol, der var knyttet til Maastrichttraktaten allerede inden folkeafstemningen i 1992, og som gør det

muligt for Danmark at vælge at stå uden for på dette område³. Regeringen meddeler dette formelt til de øvrige EF-lande den 3. november 1993.

Retsforbeholdet får derimod i første omgang ingen praktisk betydning, idet Maastrichttraktaten som udgangspunkt ikke muliggør *overstatsligt* samarbejde om retlige og indre anliggender, men alene giver mulighed for at samarbejde på et *mellemstatsligt* grundlag, hvor Danmark kan deltage fuld ud⁴.

Fælles erklæringer om EF-samarbejdet

EF-landenes stats- og regeringschefer enes desuden om to fælles erklæringer om det generelle EF-samarbejde, som er politisk forpligtende.

Den ene erklæring handler om social- og arbejdsmarkedspolitik, forbruger- og miljøanliggender samt fordelingspolitik og må ses som et svar på Danmarks krav til det generelle EF-samarbejde om et styrket samarbejde i EF på disse områder.

I erklæringen fastslår stats- og regeringscheferne, at den nye traktat ikke hindrer de enkelte medlemsstater i at opretholde eller indføre strengere beskyttelsesforanstaltninger på de nævnte områder, hvis de i øvrigt er forenelige med traktaten.

Endelig fastslås det i erklæringen, at traktaten giver de enkelte medlemsstater mulighed for at føre deres egen fordelingspolitik og opretholde eller forbedre deres sociale standarder.

I den anden fælles erklæring, som vedrører Danmarks forsvarsforbehold, tager Det Europæiske Råd til efterretning, at Danmark vil afstå fra sin ret til at varetage EU-formandskabet i de tilfælde, hvor Rådet udarbejder eller iværksætter afgørelser, der har indvirkning på forsvarsområdet.

Ensidige erklæringer fra Danmark

Danmark afgiver også to ensidige erklæringer til Edinburgh-aftalen om *unionsborgerskabet*⁵ og *samarbejdet om retlige og indre anliggender*, hvor man bl.a. præciserer, at EU på disse områder kun kan udbygge samarbejdet efter en enstemmig beslutning i Rådet – og altså ikke uden Danmarks tilslutning.

³ Det drejer sig om Protokol om visse bestemmelser vedrørende Danmark

⁴ Traktaten indeholder dog en såkaldt passerelle i TEU art. K9, som gør det muligt for Rådet at flytte dele af dette samarbejde til det EU's overstatslige samarbejde i TEF art. 100C. Dette kan dog først ske efter en enstemmig beslutning mellem landene og efterfølgende vedtagelse i medlemsstaterne i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser.

⁵ I erklæringen om unionsborgerskabet understreges det, at en eventuel udbygning af de rettigheder, der er forbundet med unionsborgerskabet, vil kræve enstemmighed i Rådet ligesom hver enkelt medlemsstat skal træffe afgørelse i overensstemmelse med sine nationale forfatningsmæssige bestemmelser, før afgørelsen kan træde i kraft.

Om unionsborgerskabet fastslås det samtidigt, at det er noget helt forskelligt fra begrebet statsborgerskab i den betydning, som det anvendes i den danske Grundlov og i det danske retssystem, og at intet i traktaten medfører nogen forpligtelse til at skabe et unionsborgerskab, der ligger på linje med statsborgerskabet i en nationalstat.

Det Europæiske Råds konklusioner

Endelig indeholder Det Europæiske Råds konklusioner fra Edinburgh-topmødet også en række elementer om åbenhed, nærhed og demokrati i EU, som må ses som en reaktion på det "nationale kompromis" krav om fremskridt på disse områder.

Bl.a. fastlægges i tilknytning til topmødekonklusionerne både nogle grundlæggende principper for overvågningen af nærhedsprincippet og nogle mere konkrete retningslinjer for, hvordan denne kontrol skal foregå⁶.

Konklusionerne indeholder desuden forslag om øget åbenhed i EU. Bl.a. lancerer man idéen om åbne debatter i Rådet om væsentlige europæiske spørgsmål, samt bedre oplysning til offentligheden om Rådets rolle i EU's beslutningsproces⁷.

Folkeafstemning II

Edinburgh-aftalen gør det muligt at sende Maastrichttraktaten til folkeafstemning i Danmark igen – sammen med fire forbehold.

De syv folketingspartier, som står bag det nationale kompromis, enes om, at forbeholdene kun kan ændres gennem en ny dansk folkeafstemning, hvilket skrives ind i bemærkningerne til lovforslaget om Danmarks tiltrædelse af Maastrichttraktaten og Edinburgh-afgørelsen⁸.

Den 18. maj 1993 stemmer danskerne om Maastrichttraktaten og Edinburgh-afgørelsen. Valgdeltagelsen er høj, hele 86,5 pct. afgiver deres stemme. Maastrichttraktaten med de fire forbehold får støtte af 56,8 pct. af de danske vælgere, mens 43,2 pct. stemmer imod.

⁶ Disse principper og retningslinjer for anvendelsen af nærhedsprincippet indføres senere med Amsterdamtraktaten i en særskilt protokol om anvendelsen af nærhedsprincippet.

⁷ Allerede på Det Europæiske Råds møde i Birmingham den 16. oktober 1992 vedtager EF-landenes stats- og regeringschefer således en erklæring, der tager højde for nogle af de spørgsmål om manglende åbenhed, nærhed og demokrati, som var blevet rejst i det nationale kompromis.

⁸ Se bemærkningerne til lovforslag L 177 vedtaget af Folketinget ved 3. behandling den 30. marts 1993.

Maastrichttraktaten kan således lidt forsinket træde i kraft i de 12 EF-lande den 1. november 1993.

II. Forbeholdene traktatfæstes

Amsterdamtraktaten

Den danske regering benytter lejligheden til at få skrevet de danske forbehold ind i traktaten, da EU-landene i 1997 indleder nye traktatforhandlinger med henblik på at bane vejen for optagelse i EU af nye lande fra Central- og Østeuropa.

Det sker for forsvarsforholdets og retsforbeholdets vedkommende i en særlig protokol (nr. 5) til Amsterdamtraktaten "om Danmarks stilling", som gør dem EU-retligt bindende⁹. Indholdet af de to forbehold fastholdes uændret fra Edinburgh-afgørelsen, så Danmark fortsat står uden for EU's beslutninger og aktioner inden for forsvarsområdet samt EU's samarbejde om retlige og indre anliggender, hvis det foregår på et overstatsligt grundlag.

Retsforbeholdet får desuden med den nye traktat nu *praktisk betydning* for Danmark, idet EU-landene enes om at gøre den del af samarbejdet, som handler om visum, asyl og indvandring overstatsligt, hvilket betyder, at Danmark må stå uden for samarbejdet på disse områder.

Danmarks forbehold over for deltagelsen i ØMU'ens tredje fase og den fælles mønt er som tidligere nævnt allerede EU-retligt sikret gennem en protokol, som blev forhandlet på plads i forbindelse med Maastrichttraktaten.

Forbeholdet over for unionsborgerskabet skrives derimod direkte ind i EF-traktaten som en almen bestemmelse, så den gælder for alle medlemsstater. Det fastslås således i TEF artikel 17, at unionsborgerskabet er et supplement til det nationale statsborgerskab og ikke træder i stedet for dette. Forbeholdet over for unionsborgerskabet er med andre ord ikke længere nogen dansk særordning, men er blevet en del af EU's generelle definition af unionsborgerskabet. Forbeholdet mister dermed sin praktiske betydning¹⁰.

De traktatfæstede EU-forbehold godkendes sammen med Amsterdamtraktaten ved en folkeafstemning i Danmark den 28. maj 1998. 55,1 pct. stemmer for, mens 44,9 pct. stemmer imod.

⁹ En protokol knyttet til traktaterne betragtes som en integrerende del af traktaten – se TEF art. 311.

¹⁰ Der stilles fortsat krav om enstemmighed i Rådet samt efterfølgende national godkendelse i overensstemmelse med hvert enkelt lands forfatningsmæssige bestemmelser, hvis man skal styrke eller udbygge de rettigheder, der er forbundet med unionsborgerskabet – se TEF art. 22.

Lissabontraktaten

Med Lissabontraktaten, som undertegnes af EU's stats- og regeringschefer den 13. december 2007, bevares Danmarks forbehold som udgangspunkt uændret i forhold til deres udformning i Amsterdamtraktaten.

Forbeholdene over for deltagelsen i forsvar og overstatsligt samarbejde om retlige og indre anliggender fastholdes i en protokol "om Danmarks stilling", ligesom en særskilt protokol sikrer, at Danmark fortsat står uden for ØMU'ens tredje fase herunder indførelsen af den fælles mønt euroen.

Retsforbeholdet

Lissabontraktatens videreførelse af det danske retsforbehold indebærer dog i praksis en udvidelse af forbeholdet, så Danmark også kommer til at stå uden for samarbejdet om straffesager og politi, som med Lissabontraktaten gøres overstatslige. I dag foregår dette samarbejde på et mellemstatsligt grundlag, som Danmark kan deltage fuldt ud i.

Lissabontraktaten gør det desuden muligt for Danmark at omdanne sit retsforbehold fra den nuværende ordning, hvor vi står helt uden for overstatsligt samarbejde til en *tilvalgsordning* (opt-in) svarende til den som Storbritannien og Irland har. Dette kan dog først ske efter en dansk folkeafstemning.

Hvis Danmark får en sådan tilvalgsordning, gælder det, at Danmark som udgangspunkt står uden for samarbejdet om retlige og indre anliggender, men fra sag til sag kan vælge at deltage på lige fod med de øvrige medlemsstater på et overstatsligt grundlag.

Ligesom for Storbritannien og Irland betyder tilvalgsordningen for Danmark, at en eksisterende retsakt, som Danmark allerede har tilsluttet sig, vil kunne ophøre med at have virkning for Danmark, hvis vi ikke ønsker at tilslutte os en viderebygning af denne, og de øvrige EU-lande samtidig vurderer, at manglende deltagelse fra dansk side reelt gør foranstaltningen uanvendelig for andre medlemsstater eller for EU.

Hvis Danmark beslutter at gå over til en "tilvalgsordning", vil alle Schengen-regler samt foranstaltninger til udbygning af disse, som indtil da alene har været bindende for Danmark som folkeretlige forpligtelser, blive EU-retligt bindende seks måneder efter Danmark har meddelt dette.

Med venlig hilsen

Morten Knudsen (3695)