

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

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



Bilag
1

Journalnummer
400.C.2-0

Kontor
EUK

29. marts 2005

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Udenrigsministe-
riets redegørelse af 29. marts 2005 om konsekvenserne for Færøerne og
Grønland af forfatningstraktaten mv.

P. B. Olsen

UDENRIGSMINISTERIET

REDEGØRELSE FOR KONSEKVENSERNE FOR FÆRØERNE OG GRØNLAND
AF FORFATNINGSTRAKTATEN M.V.

Den 29. marts 2005

Indholdsfortegnelse

1. Om redegørelsen	side 1
2. Sammendrag og konklusioner	side 2
3. Færøernes status i forhold til EU	side 4
4. Grønlands status i forhold til EU	side 5
5. Visse overordnede aspekter af forfatningstraktaten	side 7
6. EU-lovgivning	side 9
6.1. Det nuværende samarbejde	side 9
6.2. Forfatningstraktaten	side 11
7. Unionens eksterne relationer	side 12
7.1. Det nuværende samarbejde	side 12
7.2. Forfatningstraktaten	side 15
8. Unionens finansiering	side 17
9. Konsekvenser ved ophævelse af et eller flere af de danske forbehold	side 17
9.1. Det retlige forbehold	side 18
9.2. Forsvarsforbeholdet	side 18
9.3. Euro-Forbeholdet	side 19
9.4. Unionsborgerskabsforbeholdet	side 20

Bilag 1: Eksempler, der illustrerer og supplerer fremstillingen i redegørelsens punkt 6,7 og 9.

Bilag 2: Ordforklaring

UDENRIGSMINISTERIET

Den 29. marts 2005

Redegørelse for konsekvenserne for Færøerne og Grønland af forfatningstraktaten m.v.

1. Om redegørelsen

Redegørelsen omhandler retlige konsekvenser for Færøerne og Grønland, hvis der etableres et nyt retsgrundlag for EU-samarbejdet. Dette nye retsgrundlag er først og fremmest "Traktat om en forfatning for Europa" (forfatningstraktaten). Virkningerne for Færøerne og Grønland af en ophævelse af de fire danske EU-forbehold behandles også i redegørelsen. For at give et klarere billede af retsstillingen indeholder redegørelsen beskrivelse af Færøernes og Grønlands retlige stilling såvel under det gældende som under de nye retsgrundlag.

Færøerne valgte at stå uden for Danmarks EF-medlemskab i 1973 og Grønland valgte med virkning fra 1985 at træde ud af EF-samarbejdet, men samtidig at opnå status som oversøisk land og territorium (OLT). Disse valg har løbende konsekvenser, efterhånden som den europæiske integration intensiveres. Det tilkommer i første række Færøerne og Grønland selv at vurdere fordele og ulemper ved deres nuværende relationer til EU.

I overensstemmelse hermed redegøres ikke for andre konsekvenser end de retlige, eller for eventuelle videregående virkninger af politisk eller økonomisk art – herunder i forhold til rigsfællesskabet.

Redegørelsen er udarbejdet af Udenrigsministeriet i samarbejde med repræsentanter for det færøske landsstyre og det grønlandske landsstyre og med inddragelse af en række ministerier.

Sammendrag og konklusioner er indeholdt i afsnit 2.

I afsnit 3 og 4 gennemgås henholdsvis Færøernes og Grønlands status i forhold til EU efter de gældende traktater og efter forfatningstraktaten.

I afsnit 5 gennemgås en række overordnede aspekter af forfatningstraktaten på grundlag af Justitsministeriets redegørelse af 22. november 2004 om visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af traktat om en forfatning for Europa og Udenrigsministeriets redegørelse af samme dato, som indeholder en faktuel gennemgang af forfatningstraktaten.

I afsnit 6 gennemgås betydningen af EU's interne retsakter (lovgivning) i forhold til Færøerne og Grønland. Redegørelsen søger dermed at belyse på det praktiske plan, hvilke retlige konsekvenser Færøernes og Grønlands stilling uden for EU har såvel i forhold til det nuværende traktatgrundlag som i forhold til forfatningstraktaten.

I afsnit 7 gennemgås på samme måde, hvorledes EU's eksterne relationer virker i forhold til Færøerne og Grønland.

Afsnit 8 omtaler Unionens finansiering.

I afsnit 9 vurderes, om en eventuel ophævelse af de fire danske EU-forbehold vil have retlige virkninger for Færøerne og Grønland.

I bilag 1 til redegørelsen gives en række konkrete eksempler, der illustrerer og supplerer, hvad der er anført i redegørelsens afsnit 6, 7 og 9.

Bilag 2 indeholder en ordliste med forklaringer af en række tekniske udtryk vedrørende EU-samarbejdet. Alle ord, der er forklaret i ordlisten, er i teksten forsynet med en *, f. eks. "Grønlandene*".

2. Sammendrag og konklusioner

- EU-traktaterne gælder ikke for Færøerne og Grønland (bortset fra de særlige regler om oversøiske lande og territoriers associering med EU for Grønlands vedkommende). Forfatningstraktaten indebærer ingen ændring i Færøernes og Grønlands stilling i forhold til EU. (Redegørelsens afsnit 3 og 4).
- Forfatningstraktaten er retlig set en traktat, hvis indgåelse og ændring kræver enighed og følger reglerne for folkeretlige traktater. Forfatningstraktaten ændrer ikke – og træder ikke i stedet for – grundloven. Forfatningstraktaten indebærer kun mindre ændringer i det almindelige hidtidige EF-samarbejde. Hertil kommer, at samarbejdet om strafferetlige emner og politisamarbejde overgår til de overstatslige samarbejdsmetoder. Dette samarbejde vil ikke omfatte Danmark på grund af det retlige forbehold. Det udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde styrkes, men forbliver grundlæggende mellemstatsligt. For Danmarks vedkommende indebærer traktaten samlet set overladelse af nye beføjelser til EU på en række sagsområder. (Redegørelsens afsnit 5 og 6).
- EU's lovgivning i medfør af de nu gældende traktater, og den EU-lovgivning, som fremover vil kunne vedtages efter forfatningstraktaten, gælder ikke for Færøerne og Grønland. Forfatningstraktaten indebærer ingen ændringer vedrørende anvendelsen af europæisk lovgivning i forhold til Færøerne og Grønland. (Redegørelsens afsnit 6).
- EF's* nuværende eksterne relationer omfatter Danmark, men ikke Færøerne og Grønland. Dette betyder, at Færøernes og Grønlands særlige interesser i forhold til tredjelande og

internationale organisationer i et vist omfang varetages separat. Forfatningstraktaten ændrer ikke herpå, selvom betegnelsen EF afskaffes med forfatningstraktaten. (Redegørelsens afsnit 7).

Forfatningstraktaten effektiviserer det udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde. Der overlades ikke beføjelser fra rigets myndigheder til EU i medfør af grundlovens § 20 på dette område, der forbliver grundlæggende mellemstatsligt. Vedtagelser inden for det udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde og aftaler med 3. lande og internationale organisationer herom gælder ikke for Færøerne og Grønland. (Redegørelsens afsnit 7).

På længere sigt kan forfatningstraktatens bestemmelse om, at den samlede Union udgør én juridisk person med mulighed for at indgå folkeretlige aftaler med 3. lande og internationale organisationer, der dækker alle Unionens sagsområder, betyde øget mulighed for, at Danmark for så vidt angår Færøerne og Grønland kan opnå medlemskab af visse internationale organisationer. (Redegørelsens afsnit 7).

- EU's finansiering berører ikke Færøerne og Grønland hverken før eller efter forfatningstraktatens ikrafttræden. (Redegørelsens afsnit 8).
- En eventuel ophævelse af de fire danske forbehold vil ikke indebære, at forfatningstraktaten eller EU-vedtagelser bliver anvendelige i forhold til Færøerne og Grønland. (Redegørelsens afsnit 9).

En ophævelse eller omdannelse af det retlige forbehold betyder, at Danmark overlader beføjelser til EU – især vedrørende lovgivning – på områder, som p.t. er rigsansligger. Skulle der efter en dansk ophævelse af det retlige forbehold undtagelsesvist blive tale om, at en dansk lov i sin helhed ophæves som følge af beslutninger truffet i EU, kan der være behov for at sikre, at retstilstanden på Færøerne og i Grønland ikke påvirkes heraf. Dette kan ske enten gennem Folketingets vedtagelse af love, der udelukkende gælder for henholdsvis Færøerne og Grønland eller – hvis det er muligt – overtagelse af sagsområdet. (Redegørelsens afsnit 9).

- Den fælles forsvars- og sikkerhedspolitik angår ikke territorialforsvaret. Den omfatter de såkaldte Petersbergopgaver, som kort fortalt angår krisestyring uden for EU, der kan spænde fra civile indsatser i form af bl.a. politi og støtte til retsvæsenet, til anvendelsen af militære midler til enten sikring af freden eller til etablering af fredelige forhold. Forsvarsforbeholdet indebærer, at Danmark ikke deltager i den del af den fælles forsvars- og sikkerhedspolitik, som har indvirkning på forsvarsområdet.

En ophævelse af forsvarsforbeholdet vil bevirke, at Danmark kan deltage med fulde rettigheder og forpligtelser i det militære samarbejde inden for den fælles forsvars- og sikkerhedspolitik. I tilfælde af en konkret EU-operation vil danske myndigheder skulle træffe beslutning om, hvorvidt og i hvilket omfang danske styrker skal stilles til rådighed for den pågældende krisestyringsoperation. En dansk beslutning herom skal ske under overholdelse af grundlovens regler herom (dvs. beslutningsforslag i Folketinget og/eller

rådføring med Folketingets Udenrigspolitiske Nævn. Danmarks deltagelse i en militær EU-aktion vil ikke indebære EU-retlige forpligtelser for Færøerne og Grønland. (Redegørelsens afsnit 9).

- En ophævelse af euro-forbeholdet vil indebære, at Danmark overgår til euro'en. Dette indebærer ikke, at Færøerne og Grønland skal tilslutte sig euro'en, men det forventes, at der kan indgås en aftale om anvendelse af euro'en, hvis dette ønskes. (Redegørelsens afsnit 9).
- Da Unionens traktatgrundlag vedrørende unionsborgerskabsforbeholdet siden Amsterdam-traktaten har svaret til det danske forbehold, rejser en ophævelse ikke særlige spørgsmål for Danmark. Da Danmarks stilling ikke ændres ved en ophævelse af Unionsborgerskabsforbeholdet vil dette ikke rejse særlige spørgsmål for Færøerne og Grønland. (Redegørelsens afsnit 9).

3. Færøernes status i forhold til EU

Færøernes nuværende status

Traktaten om Det Europæiske Økonomiske Fællesskab blev ved Danmarks tiltrædelse af EF pr. 1.1.1973 ændret bl.a. ved indføjelse af en ny bestemmelse i artikel 227, stk. 5, der var sålydende:

”Uanset de foregående stykker gælder følgende:

- a) Denne traktat finder ikke anvendelse for Færøerne. Regeringen for Kongeriget Danmark kan dog ved en erklæring, der senest 31. december 1975 skal deponeres hos Den italienske Republiks regering, som fremsender en bekræftet afskrift til hver af de øvrige medlemsstaters regeringer, meddele, at denne traktat finder anvendelse for disse øer. I så fald finder Traktaten anvendelse for disse øer fra den første dag i den anden måned efter overgivelsen af denne erklæring.”

En tilsvarende bestemmelse blev indsat i Euratom-traktaten.

Protokol nr. 2 til tiltrædelsestraktaten indeholdt visse bestemmelser om Færøerne. Navnlig indeholdt protokollens artikel 4 en bestemmelse om, at danske statsborgere med fast bopæl på Færøerne først ville blive betragtet som statsborgere i en medlemsstat fra den dato, hvor traktaterne finder anvendelse for Færøerne. Protokollen indeholdt endvidere en bestemmelse om, at den danske regering inden 3 år efter Danmarks optagelse i EF på grundlag af det færøske hjemmestyres beslutning kunne meddele Rådet, at den ikke var i stand til at afgive en erklæring om Traktaternes anvendelse for Færøerne.

I 1974 meddelte den danske regering i overensstemmelse med en vedtagelse i det færøske lagting af 25. januar 1974, at den ikke var i stand til at afgive en erklæring om traktaternes anvendelse for Færøerne. Herefter var Færøernes status som tredjeland uden for EF endelig fastlagt.

Ved Maastricht-traktaten af 7.2.1992 blev artikel 227 i Traktaten om Det Europæiske Fællesskab og artikel 198 i Euratom-traktaten om adgangen til at træffe beslutning om traktatens anvendelse for Færøerne inden for 3 år rettet i overensstemmelse med den erklæring, regeringen afgav i 1974. De to bestemmelser fik følgende ordlyd:

”a) Denne Traktat finder ikke anvendelse på Færøerne”¹

Amsterdam-traktaten af 2.10.1997 og Nice-traktaten af 26.2. 2001 indeholdt ingen ændringer vedrørende Traktaternes anvendelse for Færøerne. Som følge af omnummereringen af traktatbestemmelserne i Amsterdam-traktaten blev artikel 227 dog ændret til artikel 299.

Forfatningstraktaten

Det fremgår af forfatningstraktatens fjerde del om almindelige og afsluttende bestemmelser, artikel IV-440, stk. 6, litra a), at ”Denne traktat finder ikke anvendelse på Færøerne.” Der er således tale om ganske den samme bestemmelse som i de nugældende traktater.

Tiltrædelsestraktaten om bl.a. Danmarks optagelse i EF pr. 1.1.1973 ophæves ved forfatningstraktatens artikel IV-437, stk. 2, litra a). Hermed ophæves også protokol nr. 2 om Færøerne, der var knyttet til tiltrædelsestraktaten. Protokollens artikel 4, som er den eneste endnu relevante bestemmelse, er nu indeholdt i artikel 7 i protokol nr. 8 til forfatningstraktaten. Denne protokol indeholder alle stadig gældende regler, der følger af EU's gamle udvidelsestraktater. Artikel 7 i protokollen fastslår således fortsat, at danske statsborgere med fast bopæl på Færøerne først vil blive betragtet som statsborgere i en medlemsstat fra den dato, hvor traktaterne finder anvendelse for Færøerne.

Protokol nr. 36 til forfatningstraktaten om ændring i Euratom-traktaten indebærer, at artikel 195, stk. 4, litra a) i Euratom-traktaten får følgende ordlyd: ”Denne traktat finder ikke anvendelse på Færøerne og Grønland”.

Da forfatningstraktaten ikke gælder for Færøerne, og ikke indeholder ændrede bestemmelser vedrørende Færøerne, ændrer forfatningstraktaten ikke Færøernes stilling i forhold til EU.

4. Grønlands status i forhold til EU

Grønlands nuværende status

¹ For så vidt angår EURATOM indebærer ændringen – helt utilsigtet – at den gældende tekst i litra a) om, at Euratom-traktaten ikke fandt anvendelse for Grønland blev ophævet, hvilket kunne betyde, at Euratom-traktaten iflg. ordlyden fremover skulle finde anvendelse for Grønland. Da dette aldrig havde været hensigten, iværksatte Udenrigsministeriet en formel procedure i henhold til reglerne i Wiener-konventionen om traktater, med henblik på at få denne klare tekniske fejl rettet. Dette skete ved anden berigtigelsesprotokol til traktaten om Den europæiske Union undertegnet i Maastricht den 7. februar 1992. Teknisk set består rettelsen i, at det ikke er hele litra a), der erstattes med bestemmelsen om Færøerne, men kun første del af litra a). Dette indebærer, at anden del af litra a) om, at traktaten ikke finder anvendelse for Grønland, forbliver i kraft. Det italienske udenrigsministerium meddelte i note af 6. oktober 1996, at den formelle godkendelse af berigtigelsesprotokollen nu var afsluttet, uden at nogen stater havde haft indvending mod fejlkorrigeringen.

Ved Danmarks indtræden i EF i 1973 blev EØF-traktaten og Euratom-traktaten også gældende for Grønland. Protokol nr. 4 til tiltrædelsestraktaten, indeholdt visse særbestemmelser for Grønland.

Ved traktat af 13. marts 1984, der trådte i kraft den 1. februar 1985, trådte Grønland ud af De Europæiske Fællesskaber og opnåede OLT-status* under EØF-traktaten.

For EØF-traktatens vedkommende ændredes bestemmelsen i artikel 131, stk. 1 og det tilknyttede bilag 1 til traktaten. Ændringen indebar, at Grønland blev optaget på listen over associerede lande og territorier, og at Danmark blev nævnt blandt de medlemsstater, hvis ikke-europæiske dele havde OLT-status.

Samtidig indføjedes en ny artikel 136a i EØF-traktaten med følgende ordlyd:

”Bestemmelserne i artikel 131-136 finder anvendelse på Grønland, med mindre andet følger af de særlige bestemmelser for Grønland, der er fastsat i den protokol om den særlige ordning for Grønland, der er knyttet som bilag til denne traktat.

2. Den til denne traktat knyttede protokol om den særlige ordning for Grønland knyttes som bilag til Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab. Protokol nr. 4 om Grønland, der er knyttet som bilag til tiltrædelsestraktaten af 22. januar 1972, ophæves.”

Den nye protokol om den særlige ordning for Grønland fastslog, at grønlandske fisk og fiskerivarers toldfrihed m.v. på EU's marked er afhængig af, at EU i medfør af en aftale med den kompetente myndighed for Grønland får tilfredsstillende adgangsmuligheder til de grønlandske fiskerizoner. Protokollen indeholdt endvidere en bestemmelse, der muliggjorde vedtagelse af særlige bestemmelser til bevarelse af velerhvervede rettigheder.

I Euratom-traktaten indsattes en ny bestemmelse med følgende ordlyd:

”Denne Traktat finder ikke anvendelse for Grønland.”²

Maastricht-traktaten af 2.10.1992, Amsterdam-traktaten af 2.10.1997 og Nice-traktaten af 26.2.2001 indeholdt ingen ændringer vedrørende traktaternes anvendelse for Grønland (bortset fra, at artikel 136a stk. 2 af teknisk/juridiske grunde ophævedes ved Maastricht-traktaten). Som følge af Amsterdam-traktatens omnummerering af traktatbestemmelserne blev artikel 136a endvidere omnummereret til artikel 188.

Forfatningstraktaten

Reglerne i forfatningstraktatens artikel III-286 til III-291 om associering af de oversøiske lande og territorier svarer ganske til de nugældende regler. Den særlige bestemmelse om Grønland, som nu er indeholdt i artikel 188, er indføjet i artikel III-286, stk. 1 i forfatningstraktaten.

² Se fodnote 1.

Bestemmelsen i forfatningstraktatens fjerde del om almindelige og afsluttende bestemmelser, artikel IV-440, stk. 3 om forfatningstraktatens territoriale anvendelse, er også uændret for så vidt angår OLT. Bestemmelsen indebærer således fortsat, at de oversøiske lande og territorier, der er opregnet i listen i bilag II (herunder Grønland), kun er omfattet af den særlige associeringsordning, som nærmere er fastlagt i del III, afsnit IV.

Forfatningstraktatens artikel IV-440, stk. 7 indebærer en forenklet procedure for det tilfælde, at et OLT-område ønsker at skifte status. Bestemmelsen indebærer, at Det Europæiske Råd på initiativ af den pågældende medlemsstat, med enstemmighed kan vedtage en europæisk afgørelse om ændring af status i forhold til Unionen for de danske, franske, eller nederlandske lande eller territorier, der er associeret med Unionen.

Denne bestemmelse blev indsat efter ønske fra Nederlandene. Den indebærer, at en formel traktatændring med efterfølgende ratifikation i alle 25 medlemslande ikke vil være påkrævet for en beslutning om en sådan statusændring. Grønlands landsstyre tiltrådte, at bestemmelsen også kan anvendes for Grønland. En ændring af Grønlands status vil forudsætte en anmodning herom fra Grønlands landsstyre.

Protokollen om den særlige ordning for Grønland er opretholdt som protokol nr. 30 til forfatningstraktaten. Protokollens bestemmelse om muligheden for at vedtage overgangsbestemmelser til bevarelse af velerhvervede rettigheder i forbindelse med Grønlands udtræden af EU er dog ikke medtaget, da den kun angik overgangsforanstaltninger i forbindelse med Grønlands udtræden i 1985.

Protokol nr. 36 til forfatningstraktaten om ændring i Euratom-traktaten indebærer, at artikel 195, stk. 4, litra a) i Euratom-traktaten får følgende ordlyd: "Denne traktat finder ikke anvendelse på Færøerne og Grønland".

Forfatningstraktaten indebærer således ingen ændringer i Grønlands stilling i forhold til EU.

5. Visse overordnede aspekter af forfatningstraktaten

I dette afsnit omtales enkelte særlige træk ved forfatningstraktaten. Omtalen sker med udgangspunkt i Justitsministeriets og Udenrigsministeriets ovennævnte redegørelser af 22. november 2004 om forfatningstraktaten.

Forfatningstraktaten træder i stedet for alle de nugældende traktater. Kun Euratom-traktaten bevares ved siden af forfatningstraktaten. Forfatningstraktaten afklarer EU's mål og opbygning i ét grunddokument og afslutter den udviklingsproces, der har givet fire nye traktater på 12 år. Den kan danne grundlaget for det udvidede EU's arbejde i mange år fremover. Det kan særligt fremhæves, at forfatningstraktaten udvikler samarbejdet om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og det retlige samarbejde om at skabe et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed for EU's borgere. Samtidig gennemføres der en række styrkelser af EU's institutioner og beslutningsprocedurer.

Ordet forfatning

Udtrykket forfatning anvendes undertiden som en højtidelig betegnelse for et sæt grundregler, der gælder for en organisation. I den forstand er forfatningstraktaten også en forfatning. Forfatningstraktatens del I rummer netop alle de grundlæggende regler for EU's virke. Hertil kommer, at forfatningstraktatens del II i lighed med mange nationale forfatninger indeholder et kapitel om borgernes grundrettigheder.

Det er ikke nyt at betegne traktatgrundlaget som en forfatning. EF-Domstolen har således ofte udtalt i sin praksis, at selv om EF-traktaten er indgået i form af en international aftale, udgør den ikke desto mindre det forfatningsmæssige grundlag for et retsfællesskab. På baggrund heraf har den udledt principper og retsvirkninger, som ikke fremgår af EF-traktaten. Det drejer sig f.eks. om forrangsprincippet, direkte virkning og medlemslandenes erstatningspligt for ikke-overholdelse af fællesskabsretten.

Retligt set er forfatningstraktaten imidlertid en traktat, der indgås efter de almindelige folkeretlige regler om traktatindgåelse og ændres på samme måde. Det betyder, at forfatningstraktaten og eventuelle ændringer altid skal ratificeres af alle medlemslande i overensstemmelse med hvert lands egne forfatningsmæssige bestemmelser.

Der er således ikke tale om, at forfatningstraktaten træder i stedet for de nationale forfatninger, herunder Danmarks Riges Grundlov.

Traktatfæstelse af forrangsprincippet

Princippet om EU-rettens forrang blev fastslået af EF-Domstolen helt tilbage i 1964.

I medfør af forrangsprincippet skal umiddelbart anvendelige EU-regler anvendes i enhver medlemsstat, selv om der findes nationale regler, der strider mod EU-reglerne. Det gælder også, hvis modstriden måtte opstå mellem en EU-regel og en bestemmelse i en national forfatning.

Af forrangsprincippet følger således bl.a. en EU-retlig forpligtelse for de retsanvendende myndigheder til at anvende en umiddelbart anvendelig EU-regel, selv om reglen strider mod den nationale forfatning.

Der antages ikke af EU-retten at følge et krav om, at EU-rettens forrang skal sikres gennem bestemmelser i medlemsstaternes forfatninger.

Forfatningstraktaten indebærer i artikel I-6 en traktatfæstelse af princippet om EU-rettens forrang. Bestemmelsen i artikel I-6 har følgende ordlyd:

”Forfatningen og den ret, der vedtages af Unionens institutioner under udøvelsen af de beføjelser, der er tildelt denne, har forrang frem for medlemsstaternes ret.”

Der er knyttet en erklæring til bestemmelsen i artikel I-6, hvor det fastslås, at artikel I-6 afspejler EF-domstolens eksisterende retspraksis.

På den baggrund kan det ikke antages, at en gennemførelse af bestemmelsen i artikel I-6 vil indebære ændringer i forrangsprincippets indhold eller rækkevidde. Bestemmelsen indebærer således alene, at forrangsprincippet får et udtrykkeligt traktatmæssigt grundlag.

Herudover kan det nævnes, at danske myndigheder efter grundloven ville være forpligtet til at lade grundloven gå forud for EU-regler, hvis den ekstraordinære situation skulle opstå, at der blev gennemført en EU-retsakt, der var uforenelig med grundloven.

Grundlovens § 20 giver således - som anført i Højesterets afgørelse i Maastricht-sagen - ikke adgang til at overlade EU's institutioner beføjelser til at fravige bestemmelser i grundloven, herunder grundlovens frihedsrettigheder, og der findes heller ikke andre regler i grundloven, som giver mulighed for en sådan fravigelse af grundloven til fordel for traktatmæssige forpligtelser.

På den ovenfor anførte baggrund rejser traktatfæstelsen i artikel I-6 af forrangsprincippet efter Justitsministeriets opfattelse ikke spørgsmål i forhold til grundloven.

6. EU-lovgivning

6.1. Det nuværende samarbejde

Det almindelige fællesskabssamarbejde (søjle 1)*

Det almindelige fællesskabssamarbejde er af overstatslig karakter, d.v.s. at det bygger på, at Danmark har overladt beføjelser til EU, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder. Hjemmelen hertil findes i grundlovens § 20 om overladelse af beføjelser til mellemfolkelige myndigheder.

*Forordninger**

Når der vedtages en forordning i EU, vil denne gælde som lov i Danmark, men ikke gælde på Færøerne og i Grønland.

Angår forordningen et særanliggende/hjemmestyreanliggende - f. eks. en forordning om bevarelse af fiskeriressourcerne - rejser dette ingen særlige spørgsmål. For særanliggende/hjemmestyreanliggende gælder under alle omstændigheder normalt forskellige regelsæt i de tre rigsdele.

Forordninger kan allerede under det nuværende samarbejde tænkes at angå et riganliggende - f. eks. patenter og varemærker. Også i så tilfælde vil forordningen kun gælde i Danmark, og ikke gælde på Færøerne og Grønland. Forordninger vedrørende riganliggende vil således indebære, at der kan opstå forskel mellem den retlige regulering, der gælder i Danmark, og den, der gælder for Færøerne og Grønland.

En forskellig retlig regulering af rigsansliggender inden for de tre rigsdele er imidlertid ofte forekommende. Det følger bl.a. af, at rigslove vedrørende rigsansliggender normalt ikke sættes i kraft for Færøerne og Grønland med mindre det pågældende hjemmestyre er indforstået hermed, og der findes mange eksempler på, at der gælder forskellig lovgivning for de tre rigsdele også med hensyn til emner, der er rigsansliggender. Det gælder f. eks. på straffelovsområdet.

Et særligt spørgsmål kan tænkes at opstå, hvis EU's regulering via forordninger undtagelsesvist er så intensiv, at der ikke længere levnes plads til nationale love. Sådanne tilfælde er imidlertid ganske sjældne, hvis de overhovedet findes inden for sagsområder, der er rigsansliggender. I givet fald kan der være behov for at sikre, at retstilstanden på Færøerne og i Grønland ikke påvirkes heraf. Dette kan ske enten gennem Folketingets vedtagelse af love, der udelukkende gælder for henholdsvis Færøerne og Grønland eller - hvis det er muligt - overtagelse af sagsområdet.

*Direktiver**

Direktiver skal i modsætning til forordninger gennemføres i den nationale retsorden ved lov eller bekendtgørelse.

Når en dansk lov vedtages til gennemførelse af et direktiv, gælder de almindelige regler i rigsfællesskabet om lovgivning. Det vil sige, at den danske gennemførelseslov som udgangspunkt ikke vil gælde for Færøerne og Grønland. Angår direktivet et hjemmestyre-/særanliggende, udelukker dette selvsagt ikke, at Færøerne og/eller Grønland af egen drift indfører lovgivning, der svarer til eller er inspireret af EU-lovgivningen. Angår gennemførelsesloven et rigsansliggende - f.eks. selskabsretlige spørgsmål - vil loven i overensstemmelse med de almindelige regler i rigsfællesskabet ikke blive sat i kraft for Færøerne og Grønland, med mindre det pågældende landsstyre (efter forelæggelse for Lagtinget/Landstinget i henhold til de færøske henholdsvis de grønlandske myndigheders egne regler) har erklæret sig indforstået hermed.

I tilfælde, hvor det pågældende landsstyre går ind for, at en dansk lov til gennemførelse af et direktiv sættes i kraft for den pågældende rigsdel, vil den situation kunne opstå, at den danske lov fortolkes i overensstemmelse med EF-Domstolens fortolkning af det pågældende direktiv. I denne særlige situation kan det således forekomme, at loven også med virkning for Færøerne eller Grønland vil blive fortolket i overensstemmelse med den fortolkning, som fastlægges af EF-Domstolen.

Denne indirekte virkning af en dom fra EU-domstolen følger imidlertid ikke af EU-retten. Det vil være en konsekvens af den pågældende rigsdels ønske om at have samme regelsæt som Danmark og det øvrige EU. Skulle det i et sådant tilfælde ønskes at fastlægge en anden retsstilling for Færøerne eller Grønland, end hvad der måtte følge af den pågældende fortolkning fra EF-Domstolen, vil der intet EU-retligt være til hinder herfor.

Videregående samarbejdsordninger

I visse tilfælde kan de ordninger, som gennemføres i EU, have karakter af mere omfattende samarbejdsordninger, der rækker ud over den simple indførelse af fælles love eller tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning. Dette gælder f.eks. inden for det såkaldte Schengen-samarbejde, der med Amsterdam-traktaten blev integreret i Den Europæiske Union. Dette er nærmere omtalt i bilag 1.

Det retlige samarbejde om strafferet og politisamarbejdet (søjle 3)*

Dette samarbejde foregår på mellemstatsligt grundlag. Det betyder, at samarbejdet ikke bygger på, at danske myndigheder har overladt beføjelser om disse emner til EU, som efter grundloven tilkommer danske myndigheder.

De vedtagelser, der træffes, har aldrig direkte virkning i medlemsstaternes retsorden. For at få virkning i dansk ret, skal de gennemføres ved dansk lov eller bekendtgørelse på samme måde, som hvad der er anført ovenfor vedrørende gennemførelse af direktiver ved dansk lovgivning. Danske love til gennemførelse af EU-retsakter inden for søjle 3 sættes ikke i kraft for Færøerne og Grønland, med mindre dette aftales med det pågældende landsstyre.

I en række tilfælde har samarbejdet indenfor EU om strafferet og politi form af klassisk internationalt samarbejde, hvor reglerne fastlægges ved hjælp af konventioner og protokoller. Når Danmark ratificerer sådanne konventioner m.v. sikres, at disse ikke gælder for Færøerne og Grønland. I visse tilfælde holdes mulighederne åbne for, at konventionernes anvendelse senere kan udstrækkes til Færøerne og Grønland, hvis det pågældende landsstyre måtte ønske dette.

6.2. Forfatningstraktaten

Forfatningstraktaten indeholder en række begrænsede ændringer i det hidtidige fællesskabssamarbejde, som indebærer overladelse af nye beføjelser fra Danmark. Det er disse ændringer, som indebærer, at Danmarks tilslutning til forfatningstraktaten skal behandles efter reglerne i grundlovens § 20 om overladelse af beføjelser, der tilkommer rigets myndigheder. Ændringerne vedrører især beskyttelse af personoplysninger, Unionsborgeres ret til frit at opholde sig på medlemsstaternes område, diplomatisk beskyttelse, administrative foranstaltninger om kapitalbevægelser og betalinger – herunder indefrysning af midler, kompetence for EF-Domstolen i sager om fællesskabsretlige tvister om intellektuelle ejendomsrettigheder, rumpolitik, grænseoverskridende trusler mod sundheden m.v. Der henvises herom nærmere til Justitsministeriets redegørelse af 22. november 2004, som er omtalt ovenfor. Disse beføjelsesoverladelser gælder ikke i forhold til Færøerne og Grønland.

For så vidt angår det strafferetlige og politimæssige samarbejde indebærer forfatningstraktaten, at denne del af samarbejdet i det store og hele bliver omfattet af de almindelige overstatslige samarbejdsregler, og med anvendelse af de retlige instrumenter, som omtales nedenfor. Som konsekvens heraf vil Danmark ikke kunne deltage i dette samarbejde efter forfatningstraktatens vedtagelse, fordi det retlige forbehold indebærer, at Danmark kun deltager i samarbejdet om retlige og indre anliggender på mellemstatsligt grundlag. Da denne del af samarbejdet ikke kommer til at gælde for Danmark, opstår der selvsagt ingen spørgsmål om virkninger for

Færøerne og Grønland. Om virkningerne af en dansk ophævelse eller omdannelse af det retlige forbehold henvises til punkt 9.1. nedenfor.

Efter forfatningstraktaten forenkles Unionens retlige instrumenter til ganske få, der i det store og hele svarer til de allerede kendte.

En europæisk lov er en almen gyldig lovgivningsmæssig retsakt. Europæiske love er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat. De kan skabe rettigheder og pligter for staterne og umiddelbart pålægge individerne pligter og give dem rettigheder. Europæiske love er en ny betegnelse for forordninger.

En europæisk rammelov er en lovgivningsmæssig retsakt, der er bindende for enhver medlemsstat, som den er rettet til, med hensyn til det tilsigtede mål, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen. Europæiske rammelove er en ny betegnelse for direktiver.

En europæisk forordning er en almen gyldig ikke-lovgivningsmæssig retsakt til gennemførelse af lovgivningsmæssige retsakter og visse specifikke bestemmelser i forfatningstraktaten. Det må forventes, at europæiske forordninger vil blive anvendt i stedet for de retsakter, som Europa-Kommissionen på grundlag af beføjelser tildelt af Rådet hidtil har udstedt.

En europæisk forordning kan enten være bindende i alle enkeltheder og gælde umiddelbart i hver medlemsstat eller være bindende for enhver medlemsstat, som den er rettet til med hensyn til det tilsigtede mål, men overlade det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen.

En europæisk afgørelse er en ikke-lovgivningsmæssig retsakt, der er bindende i alle enkeltheder. Når afgørelsen angiver, hvem den er rettet til, er den kun bindende for disse, herunder eventuelt personer og virksomheder. Europæiske afgørelser er en ny betegnelse for de retsakter, der hidtil har haft betegnelsen beslutninger og afgørelser.

Forenklingen af de retlige instrumenter, som EU benytter sig af efter forfatningstraktatens ikrafttræden, vil ikke bevirke, at Færøerne og Grønland bliver anderledes stillet under forfatningstraktaten end under det nuværende samarbejde.

Forfatningstraktatens ikrafttræden antages ikke – eller kun helt undtagelsesvist – at bevirke, at der på de nye sagsområder, hvor beføjelser overlades til EU, bliver tale om at vedtage europæiske love, der fører til ophævelse af danske love i deres helhed. I givet fald vil der være behov for at sikre, at retstilstanden på Færøerne og i Grønland ikke påvirkes heraf. Dette kan ske enten gennem Folketingets vedtagelse af love, der udelukkende gælder for henholdsvis Færøerne og Grønland eller – hvis det er muligt – overtagelse af sagsområdet.

7. Unionens eksterne relationer

7.1. Det nuværende samarbejde

Det eksterne samarbejde er efter de gældende traktater temmelig skarpt opdelt i to forskellige dele.

Det eksterne samarbejde i relation til traktaten om Det europæiske Fællesskab (søjle 1 samarbejdet) angår i bred forstand de udenrigsøkonomiske relationer inden for det overnationale samarbejde i søjle 1.

Heroverfor står det udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde, som er af mellemstatslig karakter. Det vil sige, at det ikke bygger på, at Danmark har overladt beføjelser på dette område, som efter grundloven tilkommer danske myndigheder. Dette gælder også for det forsvars- og sikkerhedspolitiske samarbejde, som er en del af det udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde. Danmarks forsvarsforbehold angår ikke det almindelige udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde, som Danmark deltager fuldt ud i. Det angår alene den del heraf, der udgøres af det forsvars- og sikkerhedspolitiske samarbejde, og kun den del heraf, der har indvirkning på forsvarsområdet.

I det følgende beskrives først hovedelementerne i det eksterne fællesskabssamarbejde (søjle 1), dernæst hovedelementerne i det udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde (søjle 2)*. Til slut beskrives Færøerne og Grønlands stilling i forhold til begge samarbejdsområder.

7.1.1. Fællesskabssamarbejdet

Fællesskabets indgåelse af folkeretlige aftaler

Det europæiske Fællesskab (søjle 1-samarbejdet) har ifølge traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab status som juridisk person, der kan optræde internationalt på Fællesskabets vegne².

Retsstillingen kan overordnet beskrives således, at Fællesskabet på alle områder, hvor det har lovgivende (regelfastsættende) myndighed også har kompetence til at forhandle og indgå folkeretlige aftaler med tredjelande og opnå medlemskab af internationale organisationer. Udgangspunktet er således, at både de enkelte medlemsstater og Unionen har kompetence til at forhandle og indgå folkeretlige aftaler inden for de områder, hvor EU har kompetence.

På ganske få områder er medlemsstaterne imidlertid retligt set afskåret fra på egen hånd at forhandle og indgå sådanne aftaler. Det gælder handelspolitikken og fiskeripolitikken. Hertil kommer imidlertid, at hvor Fællesskabet har udnyttet sin interne lovgivningskompetence til at fastsætte fælles regler, kan kun Fællesskabet indgå folkeretlige aftaler, der kan berøre disse regler. I disse tilfælde mister medlemsstaterne altså deres beføjelse til at forhandle og indgå internationale aftaler på egen hånd som en konsekvens af vedtagelsen af forordninger eller direktiver, der regulerer EU's interne forhold.

Fællesskabets deltagelse i internationale organisationer

Fællesskabet deltager i kraft af sin eksterne kompetence i vidt omfang i arbejdet i internationale organisationer. Man kunne tænke sig, at Fællesskabet generelt ville erstatte medlemsstaterne i

² Tilsvarende gælder for EURATOM

alle internationale organisationer vedrørende de sagsområder, som fællesskabssamarbejdet omfatter. Det er imidlertid den absolutte undtagelse, at dette er sket indtil nu. Faktisk har Fællesskabet kun erstattet medlemsstaterne i visse internationale fiskeriorganisationer og enkelte internationale råvareorganisationer.

Det normale er, at Fællesskabet bliver medlem af en international organisation samtidig med, at Fællesskabets medlemsstater forbliver medlemmer af organisationen. Dette beror på en række retlige og praktiske forhold.

Fællesskabets medlemskab af en international organisation kræver typisk, at den pågældende internationale organisations grundlæggende forfatning ændres. Indtil en sådan ændring er gennemført, vil medlemsstaterne så at sige repræsentere Fællesskabet i den pågældende internationale organisation. I disse tilfælde har de deltagende medlemsstater pligt til at koordinere deres holdninger, under ledelse af den medlemsstat, der for tiden varetager formandskabet eller Kommissionen, der i disse tilfælde ofte vil have status som observatør i den pågældende internationale organisation.

Diplomatiske repræsentationer

Fællesskabet som sådant har ikke et udsendt diplomatisk korps. Derimod har Kommissionen udsendte repræsentationer i 78 lande og ved 5 internationale organisationer, hvis status i de fleste henseender svarer til diplomatisk status. De fleste lande uden for EU har endvidere diplomatiske repræsentationer i Bruxelles, der er akkrediteret til Fællesskabet og Unionen, og som har diplomatisk status.

7.1.2. Det udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde efter Unionstraktaten (søjle 2).

Det udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde er i modsætning til fællesskabssamarbejdet af mellemstatslig karakter. Samarbejdet bygger således ikke på, at medlemsstaterne har overladt suverænitetsbeføjelser til Unionen. Dette viser sig på flere punkter:

De formelle vedtagelser, der træffes inden for samarbejdet, binder medlemsstaterne, men ikke borgere. De har ingen direkte virkning i medlemsstaternes retsorden. EF-Domstolen har ingen beføjelser inden for det udenrigspolitiske samarbejde. Kommissionen og Europaparlamentet har kun meget begrænsede beføjelser vedrørende det udenrigspolitiske samarbejde. En væsentlig del af den fælles udenrigspolitik består i, at Unionen tager stilling til konflikter eller situationer i andre steder af verden i form af udtalelser, kommunikeer, konklusioner og tilsvarende politiske dokumenter.

7.1.3. Færøernes og Grønlands stilling i forhold til det nuværende samarbejde

I de tilfælde, hvor Fællesskabet handler på medlemsstaternes vegne eller i stedet for disse, og i tilfælde, hvor medlemsstaterne koordinerer deres optræden, kan der opstå særlige spørgsmål i forhold til oversøiske områder, hvis udenrigspolitik varetages af en medlemsstat, men som ikke er omfattet af traktaterne.

Efter Fællesskabsretten kan den pågældende medlemsstat selv handle på det folkeretlige plan til varetagelse af det pågældende områdes interesser. EF-domstolen fastslog således i udtalelse

1/94 (Saml 1995 I-5267), at en række EU-medlemsstater selvstændigt måtte tiltræde WTO-aftalerne, for så vidt angik sådanne områder.

Det udenrigspolitiske samarbejde omfatter på samme måde som Fællesskabssamarbejdet ikke Færøerne og Grønland. Vedtagelser truffet inden for det udenrigspolitiske samarbejde - herunder aftaler indgået af Rådet med tredjelande inden for det udenrigspolitiske samarbejde - gælder derfor ikke i relation til Færøerne og Grønland.

I forbindelse med Maastricht-traktatens vedtagelse noterede medlemslandene i en erklæring fra den såkaldte regeringskonference, at "der under ganske særlige omstændigheder kan opstå interessekonflikter mellem Unionen og de lande og territorier, der er omhandlet i art 227, stk. 3 og stk. 5 litra a) og b)". Stk. 3 omfatter de lande og territorier, der er associeret med Fællesskabet, herunder Grønland. Stk. 5 litra a) omfatter Færøerne.

Konferencen erklærer sig enig i, at Rådet skal søge at finde en løsning, der stemmer overens med Unionens holdning. Viser dette sig imidlertid umuligt, er konferencen enig om, at den pågældende medlemsstat kan handle isoleret til varetagelse af de pågældende oversøiske landes og territoriers interesse, uden at dette skader Fællesskabets interesser. Medlemsstaten underretter Rådet og Kommissionen om tilfælde, hvor der kan tænkes at opstå en sådan interessekonflikt, og i tilfælde af, at isoleret handling er uundgåelig, gør den det klart, at den handler med henblik på varetagelse af et oversøisk territoriums interesser.

7.2. Forfatningstraktaten

Forfatningstraktaten indebærer ingen forandringer af væsentlig betydning for det eksterne samarbejde i forhold til det nuværende fællesskabssamarbejde (søjle 1-samarbejdet).

Forfatningstraktaten indebærer derimod en styrkelse af det udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde på en række punkter. Der henvises herom nærmere til Udenrigsministeriets og Justitsministeriets ovennævnte redegørelser af 22. november 2004 om forfatningstraktaten.

Forfatningstraktaten indebærer endvidere, at der skabes større sammenhæng mellem det udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde og de eksterne relationer vedrørende det hidtidige fællesskabssamarbejde. Dette gøres især ved, at den hidtidige søjleopdeling mellem fællesskabssamarbejdet (søjle 1) og det udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde (søjle 2) principielt ophæves. Dette indebærer, at Fællesskabet og Unionen fremover optræder som én juridisk enhed på det folkeretlige plan under betegnelsen "Den europæiske Union".

Uanset denne principielle ophævelse af de hidtidige søjler i samarbejdet vil det udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde - og herunder det forsvars- og sikkerhedspolitiske samarbejde - forblive grundlæggende mellemstatsligt. Danmark overlader således ikke beføjelser til EU inden for det udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde i henhold til reglerne i grundlovens § 20.

På det operationelle plan sigtes mod en større grad af samordning mellem Unionens optræden inden for det udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde og den udenrigsøkonomiske optræden på fællesskabsområderne. Dette sker ved, at Unionen som noget nyt får en europæisk

udenrigsminister med ansvar for det mellemstatslige udenrigspolitiske samarbejde, som samtidig er medlem af Kommissionen med det ansvarsområde, som kommissæren for udenrigsanliggender hidtil har haft. Han forener i samme person en mellemstatslig udenrigspolitisk funktion og en overstatslig udenrigsøkonomisk funktion.

Unionens internationale aftaler

Reglerne for forhandling og indgåelse af aftaler vedrørende spørgsmål, der henhører under henholdsvis fællesskabssamarbejdet og det udenrigspolitiske samarbejde forbliver i det væsentlige, som de er nu. For aftaler vedrørende det udenrigspolitiske samarbejde betyder forfatningstraktaten, at hvor forhandlingerne nu føres af formandskabslandet eventuelt via den Høje Repræsentant*, er det fremover Unionens udenrigsminister, der fører forhandlingerne. Alle aftaler skal fortsat godkendes af Rådet. For aftaler inden for det udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde er udgangspunktet fortsat, at Rådet træffer afgørelse med enstemmighed, hvor der typisk gælder kvalificeret flertal ved fællesskabsaftaler. Aftaler inden for det udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde antages ej heller at kunne få direkte virkning i medlemsstaternes retsorden. På trods af forskellene mellem aftaler vedrørende fællesskabssamarbejdet og vedrørende det udenrigspolitiske samarbejde forudser forfatningstraktaten, at Unionen kan indgå tværgående folkeretlige aftaler, som omfatter både emner, der henhører under det udenrigspolitiske samarbejde og emner, der henhører under det almindelige fællesskabssamarbejde.

Unionens deltagelse i internationale organisationer

Forfatningstraktatens ikrafttræden vil ikke i sig selv indebære væsentlige ændringer for Unionens deltagelse i internationale organisationer. Det kan dog ikke udelukkes, at den nye sammenhæng, som er skabt mellem det udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde og fællesskabssamarbejdet udadtil på sigt kan indebære, at Unionen som repræsentant for begge sider af samarbejdet fuldt ud vil erstatte medlemsstaterne i visse internationale organisationer. Dette vil dog i givet fald ikke være nogen automatisk konsekvens af forfatningstraktaten. Det vil bl.a. bero på overvejelser om hensigtsmæssigheden af, at EU i så fald kun vil råde over en stemme i den pågældende organisation mod nu én stemme pr. medlemsstat.

Diplomatisk repræsentation

Unionens repræsentation i tredjelande bliver omlagt og konsolideret. Med forfatningstraktatens ikrafttræden skal der oprettes en fælles udenrigstjeneste (FUT), som skal bistå EU-udenrigsministeren, varetage Unionens eksterne repræsentation og overtage de lokale formandskabers* rolle i tredjelande og ved internationale organisationer. FUT'en ventes at ville bestå af personale fra Rådssekretariatet, Kommissionen og medlemsstaterne. FUT'en kan bidrage til større sammenhæng og mere ensartet linjeføring i de eksterne relationer. Øget sammenhæng mellem Unionens fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, og sagsområderne udvikling og handel er samtidig en væsentlig forudsætning for et effektivt bidrag til en global bæredygtig udvikling. Tjenesten vil i tredjelande danne ramme for de konsultationer, der foregår mellem EU-landene inden for rammen af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Koordineringen i tredjelande af EU-medlemslandenes synspunkter og ageren må forventes at få større betydning for tilrettelæggelsen af den fælles udenrigspolitik end i dag. FUT'en påvirker

ikke den danske udenrigstjenestes traditionelle kerneopgaver som varetagelse af bilaterale politiske forbindelser, eksportfremme m.v.

Stillingen for Færøerne og Grønland

Forfatningstraktatens ændringer vedrørende den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik må antages at forøge mulighederne for at Unionen kan tale med én stemme i udenrigspolitiske spørgsmål, men ændrer ikke ved Færøernes og Grønlands stilling uden for dette samarbejde eller gældende praksis inden for rigsfællesskabet, f.eks. principerklæringen af 14. maj 2004 mellem Grønland og Danmark om Grønlands inddragelse i udenrigs- og sikkerhedspolitikken (Itilleq-erklæringen).

Erklæring nr. 25 til Maastricht-traktaten forbliver i kraft i medfør af bestemmelsen i forfatningstraktatens art IV-438, stk. 3, 2. afsnit, der bl.a. fastlægger, at erklæringer i forbindelse med tidligere afholdte regeringskonferencer bevares.

Etablering af en fælles udenrigstjeneste (FUT) vil ikke påvirke Grønlands og Færøernes forhold i den danske udenrigstjeneste.

Skulle EU på lang sigt fuldt ud erstatte medlemsstaterne som medlemmer af visse internationale organisationer kan det åbne mulighed for, at Færøerne og Grønland kan opnå repræsentation i sådanne internationale organisationer på samme måde som det allerede er sket i visse internationale fiskeriorganisationer, der er omtalt i bilag 1.

8. Unionens finansiering

Unionen finansieres primært gennem EU's såkaldte egne indtægter. Disse består hovedsageligt af et velstandsafhængigt bidrag beregnet ud fra hvert lands bruttonationalindkomst samt et momsbidrag. I disse beregninger indgår Færøerne og Grønland ikke. Hertil kommer de traditionelle egne indtægter (told- og landbrugsafgifter). Danmarks bidrag finansieres via en post på finansloven.

EU's finansiering berører således ikke Færøerne og Grønland.

Dette ændres ikke ved forfatningstraktaten.

9. Konsekvenser ved ophævelse af et eller flere af de danske forbehold

De fire danske forbehold i EU-samarbejdet er:

- Forbeholdet vedrørende retlige og indre anliggender (det retlige forbehold)
- Forsvarsforbeholdet
- Euro-forbeholdet
- Unionsborgerskabsforbeholdet

I forbindelse med forfatningstraktaten er det traktatmæssige grundlag for forbeholdene blevet ajourført for at tage højde for ændringerne i traktatgrundlaget. I det følgende gennemgås konsekvenserne for Færøerne og Grønland af en eventuel ophævelse af forbeholdene.

9.1. Det retlige forbehold

Forbeholdet indebærer, at Danmark p.t. står uden for samarbejdet om visum (bortset fra enkelte undtagelser), asyl, indvandring, grænsekontrol og civilretligt samarbejde. Ved forfatningstraktatens ikrafttræden vil forbeholdet også komme til at omfatte det strafferetlige og politimæssige samarbejde.

Ifølge en særlig bestemmelse (artikel 5) i den danske protokol om forbeholdene kan Danmark dog på mellemstatsligt grundlag tilslutte sig retsakter, som falder ind under det retlige forbehold, hvis de udbygger Schengen-samarbejdet (særligt vedrørende visum og grænsekontrol). Schengen-samarbejdet er nærmere omtalt nedenfor i bilag 1.

Forbeholdet forhindrer ikke, at Danmark på almindelig mellemfolkeligt grundlag kan indgå aftaler med Fællesskabet om tilslutning til bestemte retsakter. Dette kræver dog, at Fællesskabet ønsker at indgå sådanne aftaler med Danmark. Fællesskabet er ikke forpligtet hertil. Aftaler forventes for indeværende indgået på fire områder, der nærmere er beskrevet i bilag 1.

Ophævelse af det retlige forbehold

En ophævelse af det retlige forbehold ville indebære, at Færøerne og Grønland på dette område ville blive stillet på samme måde som på alle andre fællesskabsretlige områder. Ophævelsen af forbeholdet vil dermed ikke rejse nye problemstillinger i relation til Færøerne og Grønland.

Det retlige forbehold angår i det væsentlige sagsområder, der p.t. er rigsansliggender. En række af emnerne vil muligvis kunne overtages af Færøerne og Grønland i fremtiden som følge af ændringer i hjemmestyrelovgivningen. Skulle der efter en dansk ophævelse af det retlige forbehold undtagelsesvist blive tale om, at en dansk lov i sin helhed ophæves, kan der være behov for at sikre, at retstilstanden på Færøerne og i Grønland ikke påvirkes. Dette kan ske enten gennem Folketingets vedtagelse af love, der udelukkende gælder for henholdsvis Færøerne og Grønland eller - hvis det er muligt - overtagelse af sagsområdet.

Omdannelse af det retlige forbehold

Det retlige forbehold vil efter forfatningstraktatens ikrafttræden komme til at omfatte også hele det strafferetlige og politimæssige samarbejde. Der er bl.a. derfor, som noget nyt, i forfatningstraktaten skabt mulighed for, at Danmark kan omdanne det nuværende forbehold, som indebærer en udelukkelse fra alt overstatsligt retligt samarbejde, til en "opt-in" model (tilvalgsløsning). Det vil give Danmark mulighed for fra sag til sag at kunne vælge at deltage i samarbejdet på overstatsligt grundlag. En sådan omdannelse af det retlige forbehold vil forudsætte en folkeafstemning. Hvad der er anført ovenfor om ophævelse af det retlige forbehold, gælder også for en omdannelse af forbeholdet.

9.2. Forsvarsforbeholdet

Forsvarsforbeholdet vedrører EU's fælles forsvars- og sikkerhedspolitik, som er en særlig del af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Forbeholdet angår kun denne del og ikke den øvrige del af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Forsvarsforbeholdet indebærer, at Danmark ikke deltager i den del af den fælles forsvars- og sikkerhedspolitik, som har indvirkning på forsvarsområdet. Danmark deltager fuldt ud i rent civile dele af den fælles forsvars- og sikkerhedspolitik. Udsendelse af politi til et kriseområde, er for eksempel ikke omfattet af forbeholdet.

Den fælles forsvars- og sikkerhedspolitik angår ikke territorialforsvaret. Den omfatter de såkaldte Petersbergopgaver, som kort fortalt angår krisestyring uden for EU, der kan spænde fra civil indsats i form af bl.a. politi og støtte til retsvæsnen til anvendelsen af militære midler til enten sikring af freden eller til etablering af fredelige forhold.

Ophævelse af forsvarsforbeholdet

En eventuel ophævelse af forsvarsforbeholdet vil bevirke, at Danmark kan deltage med fulde rettigheder og forpligtelser i det militære samarbejde inden for den fælles forsvars- og sikkerhedspolitik. Danmark vil således deltage i de såkaldte "headline goals", der angiver hvilke kapaciteter, hver enkelt medlemsland på forhånd angiver at kunne stille til rådighed for EU's krisestyringsoperationer. I tilfælde af en konkret operation vil danske myndigheder skulle træffe beslutning om, hvorvidt og i hvilket omfang danske styrker skal stilles til rådighed for den pågældende krisestyringsoperation. En dansk beslutning om at stille militær til rådighed for en EU-operation skal i givet fald ske under overholdelse af grundlovens regler herom (d.v.s. beslutningsforslag i Folketinget og/eller rådføring med Folketingets Udenrigspolitiske Nævn). Danmarks deltagelse i en militær EU-aktion vil ikke indebære EU-retlige forpligtelser for Færøerne og Grønland. Det vil svare til situationen nu, hvor Danmark f.eks. stiller politi til rådighed for Unionens indsats i tredjelande. De omkostninger til finansiering af EU's militære aktioner, der påhviler de enkelte medlemsstater, vil alene blive båret af Danmark.

9.3. Euro-Forbeholdet

Danmarks forbehold i forhold til den økonomiske og monetære union indebærer, at Danmark ikke deltager i ordningen med en fælles valuta. De beføjelser, som Danmark har med hensyn til pengepolitik i henhold til danske love og forskrifter, herunder Danmarks Nationalbanks beføjelser i pengepolitiske anliggender, bevares således.

Såfremt euro-forbeholdet ophæves, og Danmark tilslutter sig euroen, vil der skulle tages stilling til valutaforholdene på Færøerne og Grønland. Der findes en særlig protokol til Maastricht-traktaten om Nationalbankens beføjelser i relation til de dele af Kongeriget Danmark, som ikke udgør en del af Unionen, d.v.s. Færøerne og Grønland. Protokollen fastsætter at Nationalbankens ret til at udføre sine nuværende opgaver vedrørende Færøerne og Grønland bevares. Denne protokol er opretholdt ved forfatningstraktaten. En ophævelse af det danske forbehold indebærer således ikke, at Færøerne og Grønland skal tilslutte sig euroen. Hvis Færøerne og Grønland imidlertid ønsker euro'en anvendt, skal spørgsmålet drøftes med Kommissionen, Den Europæiske Centralbank og eurolandene. Der er allerede i dag eksempler på, at områder uden for EU med snæver tilknytning til et land, der deltager i euroen, har fået adgang til at anvende euroen under bestemte betingelser.

9.4. Unionsborgerskabsforbeholdet

Danmarks forbehold vedrørende unionsborgerskabet fastslår, at unionsborgerskabet ikke på nogen måde træder i stedet for statsborgerskab i en medlemsstat. Forbeholdet fastslår endvidere, at spørgsmålet om, hvorvidt en person besidder statsborgerskab i en medlemsstat, udelukkende afgøres efter vedkommende medlemsstats egen lovgivning.

Ved Amsterdam-traktaten ændredes bestemmelserne om unionsborgerskab. Artikel 17 i Fællesskabstraktaten fastslår nu, at Unionsborgerskab har enhver, der er statsborger i en medlemsstat. Unionsborgerskabet er et supplement til det nationale statsborgerskab og træder ikke i stedet for dette. Samme bestemmelse findes i forfatningstraktatens artikel I-10, stk. 1. Da Unionens traktatgrundlag svarer til det danske forbehold, rejser forbeholdet ikke særlige spørgsmål.

Det bemærkes, at forbeholdet ikke angår de særlige rettigheder, som traktaterne giver til unionsborgere i traktaterne, f. eks. retten til frit at færdes og opholde sig på medlemsstaternes territorium.

En ophævelse af unionsborgerskabsforbeholdet vil derfor ikke rejse særlige spørgsmål i forhold til Færøerne og Grønland.

Bilag 1

Eksempler, der illustrerer og supplerer fremstillingen i redegørelsens punkt 6, 7 og 9

Ad afsnit 6 om EU-lovgivning

Schengen-samarbejdet

Schengen-samarbejdet omfatter alle EU-medlemslandene bortset fra Storbritannien og Irland. De 10 nye medlemslande bliver dog først fulde deltagere i samarbejdet efter en længere overgangsperiode. Norge og Island er fuldt ud associeret dette samarbejde af hensyn til bevarelsen af det nordiske passamarbejde. Samarbejdet har til formål at afskaffe grænsekontrollen for persontrafik mellem de pågældende lande og indføre en ensartet kontrol ved grænserne over for tredjelande. Schengen-regelsættet omfatter samarbejde på visumområdet og vedrørende grænsekontrollen samt praktisk politisamarbejde om eksempelvis bekæmpelse af narkotikakriminalitet. I den forbindelse udgør det elektroniske Schengen-informationssystem (SIS) et centralt redskab. Schengen-reglerne indeholder tillige bestemmelser om retligt samarbejde, herunder gensidig retshjælp i straffesager.

Schengen-reglerne var oprindeligt indeholdt i en konvention mellem en række EU-medlemslande, som var indgået uden for det egentlige EU-samarbejde. Danmark tilsluttede sig konventionen sammen med de øvrige nordiske lande i 1997. Ved Amsterdam-traktaten, der trådte i kraft i 1999, blev samarbejdet integreret i EU-samarbejdet.

Det følger af Danmarks tiltrædelsesaftale til Schengen-konventionen, at bestemmelserne i aftalen ikke finder anvendelse på Grønland og Færøerne. I aftalens artikel 5, stk. 2, er det imidlertid bestemt, at der ikke skal udføres kontrol af personer, der rejser mellem på den ene side Grønland og Færøerne og på den anden side Schengen-staterne. Denne bestemmelse blev indsat for at undgå oprettelse af personkontrol ved rejser mellem Danmark og Færøerne/Grønland og for at bevare Den Nordiske Pasunion. I forbindelse med den fuldstændige gennemførelse af Schengen-reglerne i Danmark og de øvrige nordiske lande i 2001, blev det i samarbejde med de færøske og grønlandske myndigheder besluttet, at kontrollen ved de ydre grænser i Grønland og Færøerne i det store hele skulle gennemføres i overensstemmelse med Schengen-reglerne, herunder ved benyttelse af Schengen-informationssystemet. De nødvendige danske lovbestemmelser blev derfor i 2001 ved kongelige anordninger sat i kraft for Grønland og Færøernes vedkommende, jf. § 5 i loven om Danmarks indtræden i Schengen-samarbejdet.

Forfatningstraktatens ikrafttræden forventes ikke at indebære ændringer for Færøernes og Grønlands deltagelse i Schengen-samarbejdet.

Passamarbejdet

De såkaldte "EU-pas", er formelt ensartede nationale pas. Retsgrundlaget for passene er ikke EU-traktaterne, men en række resolutioner fra 1981 og videre frem, som vedtaget af repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer.

Den første resolution åbner udtrykkelig adgang til, at Danmark kan udstede "EU-pas" til danske statsborgere med fast bopæl på Færøerne. Grønland er ikke udtrykkelig nævnt, da Grønland i 1981 var omfattet af traktaterne. I praksis udstedes ligeledes "EU-pas" til danske statsborgere med fast bopæl i Grønland. "EU-passene" udstedes alene til danske statsborgere med fast bopæl på Færøerne og Grønland, som anmoder herom.

Forfatningstraktaten indebærer ikke i sig selv nogen ændring af ordningen med "EU-pas". Det kan dog ikke ganske udelukkes, at der med hjemmel i forfatningstraktatens bestemmelser om unionsborgerskab vil kunne vedtages en europæisk lov eller rammelov, der vil kunne påvirke mulighederne for at udstede "EU-pas" til danske statsborgere med fast bopæl på Færøerne og Grønland.

For nylig er der vedtaget en forordning om indførelse af standarder for sikkerhedselementer og biometriske kendetegn i EU-borgernes pas. Som følge af det retlige forbehold er Danmark ikke omfattet af forordningen. Forordningen er imidlertid snævert forbundet med Schengen-samarbejdet, og i medfør af en særlige bestemmelse (artikel 5) i den danske protokol om forbeholdene forudses Danmark at tilslutte sig denne ordning på mellemstatsligt grundlag. Da pas er et rigsansliggende, og da det er hensigtsmæssigt, at biometriske kendetegn indgår i alle danske pas, forventes disse biometriske kendetegn også indført i de særlige færøske og grønlandske pas. Biometriske kendetegn i pas vil formentlig blive krævet ved indrejse i en række lande fremover, herunder USA.

EU-samarbejdet om strafferet og politisamarbejdet (søjle 3)

Eks 1 Europol-konventionen samt tillægsprotokoller. Europol har til opgave at styrke samarbejdet mellem EU-landenes politimyndigheder om alvorlige kriminalitetsformer, der berører mindst to medlemsstater. Det drejer sig blandt andet om ulovlig narkotikahandel, ulovlig handel med nukleare og radioaktive materialer og menneskehandel. Europol kan bl.a. bistå medlemsstaterne med analyser eller efterretninger til brug for de enkelte EU-landes efterforskninger. Derudover er der i Europol oprettet et informationssystem med oplysninger om dømte og mistænkte, som medlemsstaterne kan søge i under konkret efterforskning. Med de tre tillægsprotokoller til Europol-konventionen er Europols mandat blevet udvidet, bl.a. således at Europol kan deltage i fælles efterforskningshold. Europol har derimod ikke kompetence til at udøve politimyndighed i de enkelte medlemsstater.

Danmark har afgivet erklæring til Rådets generalsekretær om, at konventionen og protokollerne indtil videre ikke gælder for Færøerne og Grønland. I overensstemmelse hermed fremgår det af gennemførelsesloven om Europol, at den ikke gælder for Grønland og Færøerne. Loven kan ved kongelig anordning sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de afvigelser, som de særlige færøske eller grønlandske forhold tilsiger. Tilsvarende bestemmelse findes i gennemførelsesloven vedrørende tillægsprotokollerne. Dette betyder, at de forskellige instrumenter og samarbejdsprocedurer under konventionen og protokollerne ikke kan anvendes for Færøerne og Grønlands vedkommende. Eksempelvis vil det i forbindelse med en

strafferetlig efterforskning i Grønland eller Færøerne ikke være muligt at oprette fælles efterforskningshold med deltagelse af Europol på baggrund af tillægsprotokollen herom.

Eks 2 Den europæiske arrestordre. I lyset af terrorangrebene på USA den 11. september 2001 besluttede medlemsstaterne at smidiggøre og effektivisere udleveringsprocedureerne mellem medlemsstaterne. Grundtanken er, at når en myndighed i et medlemsland anmoder om at få overgivet en person med henblik på strafforfølgning eller straffuldbydelse, skal denne afgørelse i almindelighed kunne anerkendes og fuldbyrdes i alle medlemsstater. I den danske gennemførelseslovs §4 bestemmes, at loven ikke gælder for Færøerne og Grønland, men ved kgl. anordning helt eller delvis kan sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de afvigelser, som de særlige færøske eller grønlandske forhold tilsiger. Konkret indebærer det bl.a., at de ansvarlige myndigheder på Færøerne og Grønland ikke efter rammeafgørelsen vil være forpligtede til at udlevere personer til strafforfølgning eller straffuldbydelse i en EU-medlemsstat. I stedet skal de i øvrigt gældende regler for udlevering anvendes.

Eks 3 Fuldbydelse af kendelser om indefrysning af formuegoder eller bevismateriale. EU's vedtagelse herom indebærer, at kendelser om indefrysning afsagt i en medlemsstat i almindelighed skal anerkendes af de andre medlemsstater, uden yderligere formaliteter og gennemføres omgående på samme måde, som hvis der havde været tale om en national indefrysningkendelse. En indefrysningkendelse defineres som en foranstaltning truffet af en kompetent judiciel myndighed m.h.p. midlertidig at forhindre enhver destruktion, ændring, flytning, overførsel eller afhændelse af et formuegode, der vil kunne konfiskeres af udstedelsesstaten og/eller udgør et bevismiddel i en retssag. I den danske gennemførelseslovs § 63 bestemmes, at loven ikke gælder for Færøerne og Grønland. Dette betyder bl.a., at de ansvarlige myndigheder på Grønland og Færøerne ikke er forpligtet til at anerkende og efterkomme en indefrysningkendelse afsagt af en domstol i en anden medlemsstat med henblik på at sikre sig bevismateriale i form af for eksempel billeder på en computer, der befinder sig på Færøerne eller Grønland.

Ad afsnit 7 om Unionens eksterne relationer

Fiskeri

I de nordatlantiske fiskeriforvaltningsorganisationer (NAFO, NASCO og NEAFC), der har særlig interesse for Færøerne og Grønland, er der etableret en ordning, hvorefter "Danmark for så vidt angår ('in respect of') Færøerne og Grønland" har et selvstændigt medlemskab af de pågældende organisationer. Dette hænger sammen med, at den del af Riget, der er med i EU, dækkes af EU's selvstændige medlemskab i disse organisationer, således at EU's medlemslande ikke selv er medlemmer af de pågældende organisationer.

Fiskeriforvaltningen i Nordatlanten baseres i høj grad på rådgivning fra Det Internationale Havundersøgelsesråd, ICES, hvor stater, inkl. værtslandet Danmark, er medlemmer, og altså hverken EU eller Færøerne og Grønland. Imidlertid har såvel EU som Færøerne og Grønland en særlig associeret status i forhold til ICES' rådgivende organ, ACFM.

Forfatningstraktaten forventes ikke at indebære ændringer i disse ordninger.

Hvalfangst

Hvalfangst er et særanliggende/hjemmestyreanliggende for hver af de tre rigsdele. Internt har de tre rigsdele således hver sin hvalfangstpolitik, der reguleres ved lokal dansk, færøsk eller grønlandsk lovgivning. For så vidt angår storhvalfangst er alle tre rigsdele bundet af de internationale forpligtelser, riget har indgået i den internationale hvalfangstkommission (IWC).

I IWC opretholdes det traditionelle mønster med en 'rigsdelegation', ledet af rigsmyndighederne med Udenrigsministeriet som delegationsleder, og med deltagelse af de to landsstyre og andre interesserede myndigheder.

Så længe EU ikke etablerer en fælles hvalfangstpolitik og EU ikke er medlem af IWC, forventes ingen ændring i disse forhold.

Handel

Færøerne har helt siden 1973 været anset for tredjeland i forhold til EU. Derimod var Grønland indtil 1985 med i EF, og fik derefter status som OLT (Oversøiske lande og territorier), som dækker samhandlen mellem Grønland og EU.

Færøernes samhandel med EF blev i 1974 reguleret ved et særligt handelsarrangement. Den 1. 1. 1992 trådte en aftale mellem på den ene side Danmarks Regering og Færøernes Landsstyre og på den anden side EF om udstrakt frihandel i kraft. Der blev i 1996 indgået en revideret handelsaftale med EF som følge af Sveriges, Finlands og Østrigs optagelse i EU. Denne aftale blev yderligere liberaliseret, og udbygget med en veterinæraftale i 2000.

Færøerne og Grønland var i sin tid omfattet af Danmarks deltagelse i GATT*, og siden 1995 af Danmarks medlemskab af WTO*. I WTO er såvel EU som de enkelte medlemsstater medlemmer. Medlemsstaterne koordinerer inden for rammerne af den fælles handelspolitik deres holdninger til de overordnede spørgsmål, som WTO skal tage stilling til. EU-kommissionen forestår koordinationen af medlemsstaternes holdninger og fører ordet. EU-kommissionens og medlemsstaternes delegationer optræder udadtil som én delegation. Eventuelle færøske og grønlandske synspunkter vil kunne indgå i Danmarks holdning i denne koordinationsproces. Til WTO's ministerkonferencer deltager færøske og grønlandske repræsentanter normalt i den danske delegation, der arbejder i tæt koordination med de øvrige EU-medlemsstaters delegationer. Repræsentanter fra Færøerne og Grønland kan også efter behov deltage i den danske delegation ved andre møder i WTO, hvor de måtte have særlige interesser. Selv om det principielt er rigsmyndighederne, som varetager Færøernes og Grønlands interesser i WTO, er der intet til hinder for at færøske eller grønlandske repræsentanter kan varetage sådanne sager inden for rammerne af den danske delegation. Danmark kan ligeledes vælge at rejse et spørgsmål af særlig færøsk eller grønlandsk interesse i EU-regi, og det er da også forekommet, at Kommissionen har varetaget særlige grønlandske interesser i WTO.

Færøernes landsstyre henholdsvis Grønlands landsstyre har sammen med den danske regering indgået handelsaftaler med EFTA-lande og enkelte andre lande for at varetage de færøske og grønlandske handelsinteresser.

Forfatningstraktatens ikrafttræden forventes ikke at indebære ændringer på det handelsmæssige område. På sigt kan det dog ikke udelukkes, at Unionens medlemskab af WTO vil få den konsekvens, at medlemslandene ikke længere bliver repræsenteret i WTO.

Miljø

CITES-konventionen af 1973 (også kaldet Washington-konventionen) regulerer den internationale handel med truede dyr og planter. Danmark og Grønland har været omfattet af CITES siden 1977, men der blev i sin tid taget foreløbigt territorialt forbehold vedrørende konventionens anvendelse for Færøerne, som fortsat står ved magt. Der er undertegnet en tillægsprotokol til CITES, som åbner adgang for EU til at deltage i konventionen. Denne tillægsprotokol er imidlertid endnu ikke trådt i kraft, og EU er således endnu ikke medlem af CITES.

Der foregår imidlertid en stærk EU-koordinering i CITES, men det har ikke været til hinder for, at Danmark i enkelte tilfælde med virkning for Grønland har kunnet indtage særstandpunkter med henblik på at tilgodese særlige grønlandske interesser. Således har Danmark i overensstemmelse med erklæring nr. 25 til Maastricht-traktaten fået undtagelser i forhold til Grønland vedrørende enkelte CITES-listninger af havpattedyr m.v. Under mødesamlinger inden for CITES-samarbejdet koordinerer EU-landenes delegationer og Kommissionen hyppigt for at sikre størst mulig fælles optræden. I sådanne sammenhænge kan undertiden også særlige grønlandske interesser fremføres med henblik på at sikre EU-opbakning til de grønlandske standpunkter.

De CITES-vedtagelser, der bliver bindende, iværksættes ved EU-regulering for de deltagende EU-lande. For Grønlands vedkommende sker iværksættelsen ved grønlandsk regulering. Det antages, at forfatningstraktaten ikke vil medføre ændringer heri.

Den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik

Eks 1 Europæisk sikkerhedsstrategi. EU vedtog i 2003 en europæisk sikkerhedsstrategi, der identificerer en række strategiske mål for Unionen, herunder at blive i stand til at bidrage til at håndtere globale trusler og udfordringer som spredning af masseødelæggelsesvåben, terrorisme, regionale konflikter og organiseret kriminalitet. På disse prioriterede områder udarbejdes særlige gennemførelsesstrategier. I forbindelse med disse strategier identificeres fælles indsatser. På ikke-spredningsområdet drejer det sig bl.a. om projekter, der bidrager til G8-landenes* globale plan til at hindre spredning af masseødelæggelsesvåben eller materialer og teknologier til fremstilling af sådanne våben fra landene i det tidligere Sovjet. Projekterne omfatter bl.a. bistand til destruktion af radioaktive materialer og støtte til overvågning af lagre og affaldsdepoter. Projekterne udbydes og gennemføres i overensstemmelse med EU's regler på området.

Vedtagelsen gælder ikke for Færøerne og Grønland og forventes videreført under forfatningstraktaten.

Eks 2 Fælles optræden i internationale organisationer. I internationale organisationer eller i forbindelse med større internationale konferencer eller forhandlingsforløb, herunder i FN regi, hvor emnet vedrører spørgsmål inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, vedtager EU i visse tilfælde fælles holdninger, der fastlægger Unionens tilgang til de væsentligste spørgsmål på dagsordenen. Medlemslandene agerer herefter i overensstemmelse hermed, ligesom der ofte vil være et fælles EU-indlæg, afgivet af formandskabet. Det kan f.eks. dreje sig om et indlæg ved EU-formandskabet under FN's generalforsamling eller på et OSCE* - udenrigsministermøde. En fælles holdning hindrer ikke et medlemsland i at afgive et nationalt indlæg, hvorunder der kan fremhæves særlige nationale prioriteter, herunder prioriteter, der ikke måtte indgå i den fælles EU-holdning. Den fælles holdning kan tillige omfatte målsætningerne for internationale forhandlinger. Dette var f.eks. tilfældet i forbindelse med drøftelserne om en tillægsprotokol til konventionen mod biologiske våben. Den fælles holdning dannede herefter rammen for de enkelte medlemslandes ageren i forhandlingsforløbet og tjente til at samle ressourcerne om at sikre største mulig gennemslagskraft i forhandlingerne.

Disse fælles holdninger omfatter ikke Grønland og Færøerne. Skulle der i relation til sådan fælles optræden være særlige færøske eller grønlandske interesser at varetage, vil dette normalt ske som et led i Danmarks samlede politik på området. Dette indebærer at sådanne særlige hensyn vil indgå i den samlede danske holdning såvel under drøftelserne i EU som i andre fora. Skulle det ikke være muligt at forene særlige færøske eller grønlandske interesser med de almindelige EU interesser, er Danmark ikke afskåret fra at varetage de særlige færøske eller grønlandske interesser, jf. erklæring nr. 25 til Maastricht-traktaten.

Eks 3 Sanktioner. Hvor FN's Sikkerhedsråd vedtager sanktioner mod et bestemt tredjeland, træffer EU efterfølgende den overordnede beslutning om deres gennemførelse. I det omfang der er tale om økonomiske restriktioner gennemføres disse derefter normalt ved forordninger, der gælder direkte i medlemslandene. Andre sanktioner f. eks. vedrørende våbenhandel, hvor der ikke er hjemmel i EU-traktaterne til at vedtage forordninger, gennemføres sanktionerne i stedet af hvert enkelt medlemsstat i dets egen lovgivning og forvaltning.

Sanktioner, som er vedtaget af FN, er bindende for hele riget, mens EU-vedtagelser gælder ikke for Færøerne og Grønland. Gennemførelsen af sanktionerne for Færøernes og Grønlands vedkommende skal derfor ske ved særskilte bestemmelser for Færøerne og Grønland.

I andre tilfælde gennemfører EU såkaldte autonome sanktioner, d.v.s. sanktioner som ikke udspringer af en vedtagelse af FN's sikkerhedsråd, men beror på en autonom beslutning i EU.

Sådanne sanktioner gælder kun for EU-området og dermed ikke for Færøerne og Grønland. Forfatningstraktaten viderefører reglerne om sanktioner, men vil ikke indebære ændringer i forhold til Færøerne og Grønland.

Eks 4 Fastlæggelse af tilgang til et bestemt politikområde. Hvor EU ønsker at fastlægge en bestemt holdning/politik i forhold til et bestemt politikområde, en bestemt region, land eller konflikt kan det ske gennem vedtagelse af en fælles holdning. Den fælles holdning kan være almengyldig eller udarbejdet med henblik på en konkret international conference. Som eksempler herpå kan nævnes fælles holdning om blindende laservåben, fælles holdning vedrørende den Internationale Straffedomstol og fælles holdning om konfliktforebyggelse, -styring og -løsning i Afrika.

Disse vedtagelser medfører ingen særlig virkning i forhold til Færøerne og Grønland. Forfatningstraktaten vil ikke indebære ændring heri.

Eks 5 Civil krisestyringsoperation under den fælles forsvars- og sikkerhedspolitik. Danmark er en aktiv bidrager til politimissionerne i Bosnien-Herzegovina og i den tidligere jugoslaviske republik Makedonien, hvor Danmark har udsendt henholdsvis 13 og 5 politifolk. Politifolkene udvælges og udsendes i samarbejde med Rigspolitiet. De indgår i EU-missionerne i overensstemmelse med de retningslinier, som Rådet vedtager for operationer og er underlagt de regler, som EU aftaler med opholdslandet. De forpligtelser, som Danmark i denne forbindelse påtager sig - herunder vedrørende finansiering af visse udgifter til udsendte danske politifolk - indebærer ingen forpligtelser for Færøerne og Grønland. Forfatningstraktaten vil ikke ændre herpå.

Eks 6 Udenrigspolitiske udtalelser. Det europæiske Råd i Lissabon 19-20. december 2003 understregede i sine konklusioner betydningen af, at nationale væbnede styrker overholder gældende humanitær folkeret, og fremhæver den vægt, det tillægger en dialog med Det internationale Røde Kors om dette spørgsmål. Det europæiske Råd havde også en længere konklusion om mulighederne for fred i Mellemøsten.

Disse vedtagelser medfører ingen særlig virkning i forhold til Færøerne og Grønland. Forfatningstraktaten vil ikke ændre på denne ordning.

Ad afsnit 9 om Danmarks forbehold

Det retlige forbehold

Danmark er i øjeblikket i færd med at indgå såkaldte parallelaftaler* med EU på følgende områder, nemlig om

- Dublin-forordningen og Eurodac-forordningen (henholdsvis om hvilket land, der har ansvaret for behandlingen af asylansøgninger og om brug af fingeraftryk i asylsagsbehandlingen),
- Forkyndelsesforordningen (om forkyndelse i medlemsstaterne af retslige og udenretslige dokumenter i civile og kommercielle sager), samt
- Bruxelles I-forordningen (om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område).

Det danske lovforslag om Danmarks tilslutning til Dublin-forordningen og Eurodac-forordningen på mellemstatsligt grundlag, som p.t. behandles i Folketinget, bestemmer, at loven ikke skal gælde for Færøerne og Grønland, men helt eller delvis kan sættes i kraft for Færøerne og Grønland med de afvigelser, som de særlige færøske eller grønlandske forhold tilsiger. Gennemførelseslovene vedrørende de to øvrige parallelaftaler er endnu ikke udarbejdet. Det forventes, at disse lovforslag ikke skal gælde for Færøerne og Grønland.

Eksempler på virkningen af ophævelse af det danske retsforbehold

Eks 1 EF-domskonventionen fra 1968 (Bruxelles I-konventionen) mellem de daværende seks EF-lande indeholder regler for gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civile og handelsretlige område og om de nationale retters kompetence. Danmark tiltrådte konventionen i 1986. Den gælder ikke for Færøerne og Grønland. Efter Amsterdam-traktatens ikrafttræden blev reglerne i konventionen moderniseret og vedtaget som en forordning (Bruxelles I-forordningen). Samtidig vedtoges en tilsvarende forordning om nationale retsafgørelser i ægteskabssager og sager vedrørende forældremyndighed over ægtefællers børn (Bruxelles II-forordningen). På grund af det retlige forbehold gælder forordningerne ikke for Danmark.

En ophævelse af det retlige forbehold vil gøre forordningerne anvendelige i Danmark, men ikke på Færøerne og Grønland.

Eks 2 Den danske udlændingelov er ved kgl. anordninger af 2001 delvist sat i kraft for Færøerne og Grønland. Øvrige bestemmelser, herunder ændrede bestemmelser, der måtte blive konsekvensen af dansk gennemførelse på mellemstatsligt grundlag af retsakter til udbygning af Schengen-retsakter om bl.a. visum og grænsekontrol, kan ved nye kgl. anordninger sættes i kraft for Færøernes og Grønlands vedkommende i henhold til de sædvanlige procedurer.

Forsvarsforbeholdet

EU's overtagelse af NATO's militære operation i Bosnien

I december 2004 overtog EU NATO's operation i Bosnien-Herzegovina. Denne operation går ud på at opretholde sikkerhed og stabilitet i området. Som følge af forsvarsforbeholdet måtte Danmark trække sine styrker tilbage fra Bosnien-Herzegovina, da EU overtog ansvaret for operationen fra NATO. Såfremt Danmark ophæver forsvarsforbeholdet vil Danmark have mulighed for igen at tilbyde et troppebidrag til operationen. Et dansk militært bidrag forudsætter parlamentarisk behandling i Danmark i overensstemmelse med vanlig procedure i forbindelse med udsendelse af militære styrker (d.v.s. beslutningsforslag i Folketinget og/eller rådføring med Folketingets Udenrigspolitiske Nævn). Ud over det militære bidrag vil Danmark skulle bidrage til finansieringen af den militære operation. Her gælder som udgangspunkt, at EU-landene sammen dækker udgifter til logistik m.v., der er nødvendige for gennemførelse af operationen, mens de enkelte medlemslande betaler for udgifter til egne styrker. Udsendelse af

et dansk bidrag til en EU-ledet militær krisestyringsoperation i Bosnien-Herzegovina vil ikke indebære EU-retlige forpligtelser for Færøerne og Grønland.

Bilag 2

Ordforklaring

Direktiver

Retsakter, som efter nugældende EU-ret er bindende for enhver medlemsstat, som de rettes til m.h.t. det tilsigtede mål, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen.

EF

Forkortelse for Det Europæiske Fællesskab, som oprettet ved traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, der trådte i kraft i 1958, og som er ændret flere gange siden. Traktaten er rammen for fællesskabssamarbejdet (søjle 1), jfr. ordforklaringen nedenfor. Betegnelsen EF afskaffes med forfatningstraktaten og erstattes af betegnelsen EU, der allerede nu benyttes bl.a. inden for det udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde (søjle 2), jfr. ordforklaringen nedenfor.

Forordninger

Retsakter, som efter nugældende EU-ret er bindende i alle enkeltheder og som gælder umiddelbart i hver medlemsstat. De skal ikke og må ikke gennemføre i national ret.

Fællesskabssamarbejde (søjle 1)

Den del af EU-samarbejdet, som er baseret på EF-traktaterne, først og fremmest traktaten om Det Europæiske Fællesskab. Denne del af samarbejdet kaldes også søjle 1-samarbejdet. Det omfatter f. eks. det indre marked, handelspolitikken, landbrugspolitikken, miljøbestemmelserne og forbrugerbeskyttelse.

GATT

General Agreement on Tariffs and Trade (Den almindelige Overenskomst om Told og Udenrigshandel) fra 1947. Den oprindelige GATT-overenskomst fra 1947 lagde grunden til det multilaterale handelssystem som afløstes pr. 1. januar 1995 af WTO. GATT-overenskomsten fra 1947 er i dag en fundamental del af WTO-aftalekomplekset.

G-8 landene

Et samarbejde mellem de største industrialiserede demokratier. Samarbejdet vedrører hovedsageligt makroøkonomiske spørgsmål, handel og relationer til udviklingslande. Også spørgsmål om energi, terrorisme, miljø, bekæmpelse af kriminalitet m.m. drøftes i dette forum. G-8 består af Frankrig, USA, Canada, Storbritannien, Japan, Tyskland, Italien og Rusland.

Høj Repræsentant

Den øverste post i Rådets generalsekretariat med ansvar for EU's Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik (FUSP). Posten har siden 1999 været beklædt af Javier Solana. Med

vedtagelsen af forfatningstraktaten stiles mod en yderligere styrkelse af FUSP'en, ikke mindst gennem oprettelse af posten som EU-udenrigsminister.

Lokale formandskaber

Betegnelsen for det arbejde – først og fremmest med at koordinere mellem EU-landenes ambassader/repræsentationer - som Rådsformandskabet i EU udfører i 3. lande og i forhold til internationale organisationer via formandskabslandets ambassade/repræsentation i det pågældende 3. land og ved internationale organisationer.

OLT-status

Den status en række franske, nederlandske og danske oversøiske lande og territorier har i forhold til EF og som indebærer vidtgående fri eksport til EU og en vis udviklingsstøtte m.v.

OSCE

Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (Organisation for Security and Cooperation in Europe). OSCE er en europæisk sikkerhedsorganisation, der navnlig tager sig af konfliktforebyggelse, menneskerettigheder og genopbygning. Medlemskredsen er de europæiske og centralasiatiske lande samt USA og Canada.

Parallelaftaler

Mellemstatslige aftaler mellem Fællesskabet og Danmark m.h.p. at knytte Danmark til EU-lovgivning, som Danmark p.g.a. det retlige forbehold ikke kan være med i, således at disse bestemmelser kan finde anvendelse på mellemstatsligt grundlag.

Retlige samarbejde om strafferet og politisamarbejdet (søjle 3)

Den del af EU's retlige samarbejde under EU-traktaten som angår politi og kriminalsager. samarbejdet er af mellemstatslig karakter og kaldes ofte søjle 3-samarbejdet.

Udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde (søjle 2)

Omfatter den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik (FUSP), som er en del af EU-traktaten. FUSP'en er et mellemstatsligt samarbejde. Det Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Samarbejde (ESDP) er en del af FUSP.

WTO

Engelsk forkortelse for verdenshandelsorganisationen (World Trade Organisation). WTO er en global international organisation, som beskæftiger sig med reglerne for handel mellem WTO's medlemsstater. WTO er afløseren for GATT-samarbejdet (General Agreement on Tariffs and Trade).