

Redegørelse af 15/4 97 om EU's regeringskonference

(Redegørelse nr. R 18).

Udenrigsministeren (Niels Helveg Petersen):

1. Indledning

Forhandlingerne i regeringskonferencen er nu gået ind i deres afsluttende fase. Det er fortsat regeringens forventning, at regeringskonferencen vil blive afsluttet på Det Europæiske Råds møde i Amsterdam den 16.-17. juni 1997. Regeringen tillægger det stor vægt, at tidsplanen overholdes. En afslutning af regeringskonferencen denne sommer vil sikre, at den proces, der leder frem til udvidelsen med de central- og østeuropæiske lande samt Cypern, kan fortsætte som planlagt.

2. Forhandlingernes karakter

Der er indtil videre blevet fremlagt to foreløbige rammeudkast til nye traktattekster i regeringskonferencen.

Det første udkast, som benævnes Dublin II-dokumentet, blev fremlagt af det irske formandskab i forbindelse med Det Europæiske Råds møde den 13.-14. december 1996. Udkastet indeholder forslag til traktattekster i relation til de »borgernære emner« inden for søjle 1, hvorunder de danske forslag falder, søjle 2 samt søjle 3. Derimod er der ikke medtaget forslag til traktattekster vedrørende forstærket samarbejde eller institutionelle anliggender.

Det andet udkast, som udgør et tillæg til Dublin II-dokumentet, blev fremlagt af det hollandske formandskab i forbindelse med ministermødet den 25. marts 1997. Tillægget indeholder konkrete tekstforslag vedrørende forstærket samarbejde, den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, retlige og indre anliggender, grundlæggende rettigheder samt juridisk personlighed. Med hensyn til de institutionelle anliggender oplyses det i tillægget, at der vil blive udarbejdet et særskilt papir.

Begge udkast er udtryk for, hvorledes de respektive formandskaber forestiller sig, at de konkrete tekstforslag inden for en række områder vil kunne tage sig ud. Udkastene er således på ingen måde præjudicerende for medlemsstaternes holdninger.

I takt med, at forhandlingerne er gået ind i deres afsluttende fase, har disse antaget en stadig mere detaljeret karakter. Medlemslandenes

bemærkninger til de foreliggende tekster vil således ofte ske i skriftlig form.

Baseret på de hidtidige forhandlinger er det regeringens vurdering, at de afsluttende forhandlinger især vil blive koncentreret om følgende fire områder:

- *Retlige og indre anliggender*, hvor der især vil være behov for at afklare, hvilke områder, der – såfremt der fortsat måtte være et udbredt ønske herom – vil skulle overføres fra søjle 3 til søjle 1. Desuden, hvorledes man kan effektivisere det bestående søjle 3-samarbejde. Og endelig, hvorvidt Schengen-aftalen vil skulle integreres i EU-samarbejdet.
- *Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik*, hvor det især er spørgsmålet om valg af instrumenter og beslutningsprocedurer samt spørgsmålet om forholdet mellem WEU og EU, der påkalder sig opmærksomhed.
- *Forstærket samarbejde*, hvor det især er spørgsmålet om afgrænsningen af anvendelsesområdet inden for søjle 1 samt spørgsmålet om beslutningsproceduren for iværksættelse af forstærket samarbejde (enstemmighed eller kvalificeret flertal), som trænger sig på.
- *Institutionelle spørgsmål*, hvor det især er spørgsmålene om Kommissionens størrelse og sammensætning samt stemmefordelingen i Rådet, der påkalder sig interesse.

I relation til en række af de mere borgernære områder inden for søjle 1 må slutresultatet forventes at komme til at ligge tæt på Dublin II-dokumentet.

3. De enkelte emner

3.1 Retlige og indre anliggender

Emnet retlige og indre anliggender har senest været drøftet på et møde i forberedelsesgruppen den 7.-8. april 1997. Drøftelsen bekræftede, at retlige og indre anliggender fortsat er et af de emner i regeringskonferencen, som prioriteres højest. For en række landes vedkommende er styrkelsen af EU-samarbejdet om indre sikkerhed et af de afgørende spørgsmål i regeringskonferencen.

I det hollandske tillæg til Dublin II-dokumentet er der foretaget en opdeling af de emner, som i dag henhører under søjle 3, i to grupper.

Den ene gruppe, der bærer overskriften »fri bevægelighed for personer, asyl og indvandring«, foreslås placeret i søjle 1, mens den anden gruppe, som bærer overskriften »politisk samarbejde og retligt samarbejde i straffesager«,

og som omfatter de øvrige emner, der i dag er indeholdt i søjle 3, fortsat skal forblive i søjle 3.

Overførsel af visse områder fra søjle 3 til søjle 1
Det hollandske formandskab foreslår, at det nye afsnit vedrørende fri bevægelighed skal dække følgende syv samarbejdsområder:

1. Intern og ekstern grænsekontrol
2. Asylpolitik
3. Indvandring
4. Tredjelandstatsborgeres ophold
5. Administrativt samarbejde mellem myndighederne
6. Civilretligt samarbejde
7. Byrdefordeling ved pludseligt indvandringspres

Hertil kommer en bestemmelse, der foreslås placeret andetsteds i EF-traktaten, om:

8. Visse former for toldsamarbejde

Det er tanken, at der inden fem år efter traktatens ikrafttræden vil skulle vedtages regler vedrørende områderne opregnet i punkt 1-3 ovenfor. Dette gælder dog ikke for regler om tredjelandstatsborgeres status som flygtninge samt regler om opholdstilladelse for indvandrede, herunder på familiesammenføringsområdet.

Med hensyn til beslutningsprocedurer lægges der op til overgang fra enstemmighed til kvalificeret flertal efter en overgangsperiode på tre år. Det er fortsat åbent, om Europa-Parlamentet skal høres, eller om der skal indføres fælles beslutningstagen.

Ligeledes efter tre år forudses delt initiativret (såvel Kommissionen som medlemsstaterne) erstattet af eksklusiv initiativret til Kommissionen, dog således at Kommissionen forpligtes til at behandle alle anmodninger fra medlemslandene om at fremlægge forslag.

Der er to hovedundtagelser fra disse generelle beslutningsprocedurer:

For det første foreslås bestemmelserne vedrørende visumregler undtaget fra den tre-årige overgangsperiode, således at der fortsat vil være kvalificeret flertal og eksklusiv initiativret til Kommissionen på dette område, jf. gældende regler vedrørende visumpligt i medfør af artikel 100C EF-Traktaten.

For det andet foreslås enstemmighed fastholdt for så vidt angår byrdefordeling og tredjelandstatsborgeres ophold.

Tretten medlemslande – det vil sige alle undtagen Storbritannien og Danmark – er tilhænger af overførsel til søjle 1 af alle eller nogle af ovennævnte otte områder. Nogle lande – især

Frankrig – har betænkeligheder ved at anvende alle de fællesskabsretlige instrumenter i søjle 1 på disse samarbejdsområder.

Danmark har under drøftelserne henvist til Edinburgh-Afgørelsen og argumenteret for, at man i stedet effektiviserede det eksisterende mellemstatslige samarbejde. Fra dansk side har man modsat sig indførelse af kvalificeret flertal og eksklusiv initiativret til Kommissionen.

Effektivisering inden for rammerne af søjle 3-samarbejdet

Såfremt ovennævnte otte områder overføres til søjle 1, vil det fremtidige søjle 3-samarbejde herefter især vedrøre samarbejde om kriminalitetsbekæmpelse, herunder politisamarbejde og – om nødvendigt – tilnærmelse af strafferetlige regler. I den forbindelse foreslår formandskabet, at Europol gives en vis operativ kapacitet. Heri ligger, at Europol kan *anmode* nationale politimyndigheder i medlemslandene om at foretage undersøgelser mv. samt bistå disse, såfremt det ønskes. Derimod er der ikke tale om, at Europol skal kunne operere på egen hånd i medlemsstaterne.

Hovedinteressen koncentrerer sig om, i hvilket omfang nye fællesskabsretligt inspirerede procedurer og metoder skal indføres i søjle 3 med henblik på at opnå en effektivisering af samarbejdet. De påtænkte nye elementer vedrører:

- rammeafgørelser
- beslutningsprocedurer
- initiativretten
- Domstolens rolle

Rammeafgørelser vil udgøre et nyt instrument. Ifølge det hollandske forslag vil rammeafgørelser være bindende for medlemslandene med hensyn til de mål, der skal opnås, men vil overlade medlemslandene en vis margin for implementeringen. Rammeafgørelse kan ikke have direkte virkning.

Medlemslandene er nogenlunde lige delt i spørgsmålet om fortsat enstemmighed kontra indførelse af kvalificeret flertal i søjle 3. I det seneste tekstforslag fra formandskabet er der ikke taget stilling til dette spørgsmål.

Formandskabets tekst lægger op til udvidelse af Kommissionens delte initiativret til at omfatte alle søjle 3-spørgsmål, hvilket der er bred tilslutning til.

Der lægges op til en mere omfattende inddragelse af Domstolen i søjle 3-samarbejdet. Domstolen skal ifølge formandskabets forslag kunne afgøre præjudicielle spørgsmål vedrørende

rammeafgørelser, prøve lovligheden af rammeafgørelser og afgøre tvister mellem medlemslande i søjle 3-spørgsmål. Drøftelserne vedrørende Domstolens rolle har endnu ikke været særligt konkrete, men et flertal af lande synes at støtte en bred inddragelse af Domstolen.

I de hidtidige drøftelser har Danmark fastholdt, at beslutninger i søjle 3 fortsat bør tages med enstemmighed. Desuden har man forholdt sig forsigtigt positivt til en udvidelse af Kommissionens delte initiativret. Danmark har endvidere tilsluttet sig indførelse af rammeafgørelser, forudsat at det sikres, at dette er et mellemstatsligt instrument. Danmark har argumenteret imod en altomfattende rolle for Domstolen i søjle 3.

EU og Schengen samarbejdet

En række lande har ønsket at skabe rammer for en mere formel tilknytning mellem Schengen og EU-samarbejdet. Det hollandske formandskab synes at prioritere emnet højt.

Det hollandske formandskabs tillæg til Dublin II-dokumentet indeholder ikke konkrete tekster vedrørende Schengen, men i en kommentarboks foreslås, at hele Schengen-aftalen indarbejdes uændret i Traktaten og får gyldighed allerede fra den nye traktats ikrafttræden. Der lægges desuden op til, at medlemslande, der ikke er parter i Schengen-aftalen, enten kan få en overgangsperiode eller får mulighed for at undlade at deltage i dele af samarbejdet. Det må endnu betegnes som uklart, hvorvidt der blandt de øvrige medlemslande vil være støtte til formandskabets tilgang.

Danmark har hidtil forholdt sig forsigtigt positivt til en nærmere tilknytning mellem Schengen og EU. Allerede nu har nye EU-regler på Schengen-området i henhold til Schengen-gennemførelseskonventionen forrang for tidligere Schengen-vedtagelser. Samarbejdet om de emner, der falder inden for Schengen-samarbejdet, skal efter dansk opfattelse fastholdes på et mellemstatsligt grundlag. Fra dansk side har man peget på løsninger, hvor Schengen-samarbejdet ikke indarbejdes i EU, men hvor Schengen-samarbejdet kan bruge visse af EU's institutioner (for eksempel Rådsekretariatet, Kommissionen og Domstolen) og faciliteter (for eksempel mødelokaler og tolke/oversættere).

Danmark har betegnet det som afgørende, at der tages behørigt hensyn til Norges og Islands position i Schengen-samarbejdet, og at Den

Nordiske Pasunion fortsætter. Der synes at være bred tilslutning til disse synspunkter.

3.2 Forstærket samarbejde

Afsnittet i tillægget til Dublin II-dokumentet vedrørende forstærket samarbejde lægger op til en model med et sæt generelle bestemmelser for forstærket samarbejde, som gælder for alle tre søjler, suppleret med særlige bestemmelser inden for hver af de tre søjler.

Generel bestemmelse

I den generelle bestemmelse i det hollandske forslag indgår en række specifikke betingelser for forstærket samarbejde, herunder, at et mindste antal medlemslande skal deltage, at samarbejdet skal være åbent for alle (forudsat at Kommissionen er positiv, og at der ikke er et kvalificeret flertal af Rådets medlemmer, som modsætter sig), at det skal være foreneligt med gældende fællesskabsret, at det respekterer den fælles institutionelle ramme, samt at det skal være en sidste udvej.

På det institutionelle område foreslås det, at de normale beslutningsprocedurer anvendes. Dog forudses kun de lande, som deltager i det forstærkede samarbejde at deltage i vedtagelsen af Rådets beslutninger på området.

Udgifter i tilknytning til forstærket samarbejde foreslås afholdt af de deltagende medlemslande bortset fra de administrative udgifter, som dækkes over det almindelige budget.

Søjle 1

I de specifikke bestemmelser for søjle 1 har formandskabet opstillet en liste over de områder, hvor der ikke bør være mulighed for forstærket samarbejde. Negativlisten omfatter indre marked, handelspolitik, landbrug og fiskeri, konkurrence, transport og strukturpolitikken.

Med hensyn til beslutningsproceduren for iværksættelse af forstærket samarbejde lægges der op til en tre trins procedure. Først skal de pågældende medlemsstater indgive en anmodning til Kommissionen, som herefter afgiver en begrundet udtalelse om foreneligheden mellem anmodningen og betingelserne for forstærket samarbejde. Endelig træffer Rådet afgørelse på forslag af Kommissionen og efter høring af Parlamentet. Det er fortsat åbent, om beslutningen i Rådet skal træffes med enstemmighed eller kvalificeret flertal.

Søjle 2

Vedrørende søjle 2 opstiller formandskabet umiddelbart tre muligheder for, hvorledes forstærket samarbejde kan finde sted: *For det første* konstruktiv afståelse, som giver medlemsstaterne mulighed for at undlade at stemme om en afgørelse og formelt erklære, at de ikke agter at anvende den pågældende afgørelse, samtidigt med at de accepterer, at afgørelsen forpligter Unionen. Hvis de medlemslande, som på denne måde undlader at stemme, udgør over en tredjedel af de vægtede stemmer, vedtages en sådan afgørelse ikke. *For det andet* på forhånd at definere, på hvilke områder, der kan blive tale om forstærket samarbejde og endelig *for det tredje* at indarbejde en mekanisme, der muliggør at overdrage bestemte opgaver til en eller flere medlemsstater.

Ud over disse modeller omtaler formandskabet muligheden af en specifik bemyndigelsesbestemmelse som i søjle 1 og 3. En sådan bestemmelse skulle i givet fald inddrage hele søjle 2 som anvendelsesområde for forstærket samarbejde. Endvidere skulle Rådets beslutning om iværksættelse af forstærket samarbejde kræve enstemmighed. Formandskabet rejser imidlertid tvivl om behovet for en sådan bestemmelse i relation til søjle 2. Ifølge formandskabet vil ovennævnte modeller kunne tjene som tilstrækkelige alternativer.

Søjle 3

Vedrørende søjle 3 foreslås hele søjlen som anvendelsesområde for forstærket samarbejde. Rådet vil ifølge forslaget skulle træffe beslutning om iværksættelse af forstærket samarbejde i søjle 3 med kvalificeret flertal.

Størst diskussion har der været om spørgsmålet om stemmereglen for iværksættelse af et forstærket samarbejde, idet en gruppe af lande har ønsket flertalsafgørelser, mens en anden gruppe af lande modsat har foretrukket enstemmighed. Under de videre forhandlinger må ikke mindst spørgsmålet om stemmeregler ventes at komme til at stå centralt:

Specielt vedrørende søjle 1 er der bred enighed om, at forstærket samarbejde ikke kan omfatte det indre marked, mens holdningerne har været delte i spørgsmålet om etablering af egentlige positiv-liste eller negativ-liste. Frankrig har foreslået, at anvendelsesområdet

for forstærket samarbejde i søjle 1 begrænses til de områder, hvor medlemslandene og EU har delt kompetence, og hvor der gælder enstemmighed.

3.3 Institutionelle spørgsmål

Spørgsmålet om institutionelle forhold er blevet drøftet to gange på repræsentantniveau under det hollandske formandskab. Herudover har ministrene på ministermødet den 25. marts 1997 samt på ministermødet (konklave) den 6.-7. april 1997 drøftet visse aspekter vedrørende de institutionelle forhold.

Kommissionens organisation og sammensætning

I relation til Kommissionens fremtidige rolle koncentrerer drøftelsen sig især om fire forhold: Kommissionens størrelse, styrkelse af kommissionsformandens rolle, antallet af Kommissionens porteføljer samt indførelse af tre faste vicepræsidenter i Kommissionen.

Kommissionen har den 5. marts 1997 fremlagt et forslag, som bl.a. fokuserer på disse emner. Kommissionens forslag indebærer for det første en reduktion i antallet af medlemmer af Kommissionen til ét per medlemsland kombineret med en ny behandling af spørgsmålet, når antallet af medlemslande overstiger 20. For det andet, at antallet af porteføljer ændres til et mindre antal (10-12) end antallet af kommissærer. For det tredje en styrket rolle for Europa-Parlamentet i udnævnelsen af Kommissionen. For det fjerde indførelse af et system med tre faste vicepræsidenter i Kommissionen. Ud fra en samlet vurdering forekommer disse tanker at udgøre en væsentlig imødekommelse af de mindre landes synspunkter.

Især flere af de større lande anser det dog for nødvendigt at fastsætte et loft over antallet af kommissærer i perspektiv af udvidelsen. Fra fransk side er man i den forbindelse villig til selv – som led i en rotationsordning – periodevis at opgive sin egen kommissær. Hverken Tyskland eller Storbritannien synes at kunne acceptere noget tilsvarende. Andre lande, heriblandt Danmark, har tilkendegivet, at man finder, at alle medlemslande bør være repræsenteret i Kommissionen.

Stemmevægte

Vedrørende stemmevægte har de større lande peget på, at der i takt med udvidelsen med en række mindre medlemslande sker en gradvis forskydning i relationen mellem andelen af

stemmer bag et kvalificeret flertal og den befolkningsandel, flertallet repræsenterer. Især Storbritannien, Spanien, Italien og Frankrig har gjort sig til talsmænd for en ændring af stemmevægtene, mens Tyskland foretrækker en løsning med dobbelt flertal, for eksempel hvor antallet af stemmer (kvalificeret flertal) kombineres med et krav om en mindste befolkningsandel på over 50 pct. Blandt de øvrige medlemslande er der udbredt modvilje mod ændring af stemmevægtene, mens der synes at være større bevægelighed, hvis man baserer sig på en model med dobbelt flertal. Formandskabet har indtil videre bevaret flere optioner på bordet.

Kvalificeret flertal og fælles beslutningstagen

For så vidt angår kvalificeret flertal har alle lande bortset fra Storbritannien erklæret sig rede til at overveje en mere udstrakt anvendelse af kvalificeret flertal i perspektiv af udvidelsen. Formandskabet lægger op til at koncentrere opmærksomheden om en række bestemmelser af overvejende lovgivningsmæssig karakter.

Vedrørende forenkling og reduktion af antallet af beslutningsprocedurer synes alle lande med undtagelse af Storbritannien i udgangspunktet at kunne gå med til en afskaffelse af samarbejdsproceduren til fordel for fælles beslutningstagen. Dog er der flertal for at undlade ændringer i ØMU-bestemmelserne. Der er ligeledes udbredt tilslutning til forenkling af proceduren for fælles beslutningstagen. Formandskabet lægger op til, at proceduren for fælles beslutningstagen udvides til at omfatte de emner – med undtagelse af ØMU'en – der i dag er omfattet af samarbejdsproceduren, samt til enkelte andre lovgivningsmæssige områder.

3.4 Søjle 1

Søjle 1-emnerne, herunder flere af de områder, hvor Danmark har fremlagt konkrete forslag, såsom miljø, åbenhed, svigbekæmpelse samt forbrugerbeskyttelse, har kun i begrænset omfang været drøftet under det hollandske formandskab. Forhandlingerne må forventes at foregå på baggrund af Dublin II-dokumentet, idet der endnu kun i beskedent omfang er fremlagt nye konkrete forslag på disse områder. Det er sandsynligt, at slutresultatet for de fleste af disse emner kommer til at ligge relativt tæt på det irske traktatudkast.

Dublin II-dokumentets afsnit om *beskæftigelse* ligger meget tæt på det danske forslag. Forslaget omfatter således indskrivning i målsætningerne

af et højt beskæftigelsesniveau, en procedure for samordning af beskæftigelsespolitikker, en artikel om tilskyndelsesforanstaltninger og nedsættelse af et rådgivende beskæftigelsesudvalg. Frankrig og Tyskland har hidtil været imod et nyt beskæftigelsesafsnit, men synes nu i stigende grad at have accepteret, at det kommer. Storbritannien har hidtil været imod.

Dublin II-dokumentets bestemmelser om *miljø* imødekommer en række, men ikke alle danske ønsker. Udkastet omfatter en styrket placering af miljøet i traktatens målsætningsbestemmelser, et tværgående krav om integration af miljøet i sektorpolitikker samt en præcisering af artikel 100.A, stk. 3 (krav om højt beskyttelsesniveau) og artikel 100.A, stk. 4 (miljøgarantien). Under de hidtidige forhandlinger har der været lande, som var imod ændringer på alle disse punkter, herunder ikke mindst Storbritannien og Spanien. Stærkest har modstanden været for så vidt angår artikel 100.A, stk. 4, hvor et flertal har ønsket at opretholde status quo, mens Danmark, Sverige, Finland, Østrig, Holland og Tyskland har haft til dels forskellige ønsker til præcisering af bestemmelsen. Under de videre forhandlinger må derfor ikke mindst forslaget til præcisering af artikel 100.A, stk. 4 ventes at blive genstand for diskussion.

For så vidt angår *åbenhed* ligger Dublin II-dokumentet ligeledes tæt på de danske ønsker. Udkastet rummer et generelt princip om åbenhed, en bestemmelse om aktindsigt samt en bestemmelse om åbenhed i Rådets arbejde. Under de hidtidige drøftelser har der været bred enighed om det generelle princip om åbenhed. Bestemmelsen om åbenhed i Rådets arbejde har hidtil kun affødt få kommentarer, og Danmark har været alene om at ønske denne udvidet med en bestemmelse om åbne rådsmøder.

For så vidt angår *bekæmpelse af svig* indgår der i Dublin II-dokumentet et forslag til ændring af artikel 209A. Forslaget afspejler, at Danmark og Benelux-landene har fremlagt nationale forslag herom, og at også Storbritannien, Tyskland, Østrig og Grækenland har ønsket styrkede bestemmelser på området. Forslaget har endnu ikke været drøftet i konferencen, men på dansk foranledning har formandskabet givet tilsagn om at tage emnet op ved et af de kommende møder. Flere lande har tilkendegivet interesse i at nå resultater på dette område.

Med hensyn til *forbrugerbeskyttelse* indgår der i Dublin II-dokumentet et forslag til styrkelse af

artikel 129A. Forslaget afspejler, at Danmark, Finland og Belgien har fremlagt nationale forslag om emnet, og at Sverige, Luxembourg og Irland tidligere har udtalt positivt herom.

I spørgsmålet om *nærhed* indebærer Dublin II-dokumentet, at der etableres en protokol på grundlag af Edinburgh-konklusionerne. Under de hidtidige drøftelser har det store flertal lagt vægt på, at en sådan protokol, hvis den overhovedet skulle medtages, i givet fald nøje afspejlede Edinburgh-teksten. Storbritannien, Tyskland og Østrig har modsat ønsket at gå videre end Edinburgh-teksten. På denne baggrund må det under de videre forhandlinger forventes, at drøftelsen koncentrerer sig om finpudsning af den foreslåede protokol.

I det med nærhed beslægtede spørgsmål om *nationale parlamenters rolle* omfatter Dublin II-dokumentet ligeledes et forslag til protokol. Forslaget vedrører dels regler om hurtig fremsendelse af grøn- og hvidbøger, rettidige kommissionsforslag og en mindste tidsperiode før en sags behandling i Rådet, dels regler om inddragelse af COSAC (sammenslutningen af Europaudvalg). Under de hidtidige drøftelser har der været bred tilslutning til protokollens første del, der indholdsmæssigt svarer til det danske forslag om nærhed og nationale parlamenter. Derimod har flere lande ytret skepsis over for udtrykkeligt at traktatfæste COSACs rolle, mens Frankrig modsat har gjort sig til talsmand for traktatfæstelse af et mere vidtgående krav om obligatorisk høring af COSAC inden for søjle 3 og om anvendelsen af nærhedsprincippet.

Spørgsmålet om *sociale bestemmelser* vies et kapitel i det irske formandskabs tekst, men er ikke genstand for konkrete traktatforslag. Under de hidtidige drøftelser har alle lande, bortset fra Storbritannien, bekræftet deres ønske om indskrivning af den sociale protokol i Traktaten.

For så vidt angår *grundlæggende rettigheder* indebærer det seneste forslag fra formandskabet (tillæg til Dublin II-dokumentet) en styrket placering i målsætningerne, et krav til ansøgerlande om at overholde principperne i målsætningerne, en bestemmelse om suspension af en medlemsstats rettigheder i tilfælde af grove og vedvarende krænkelse af menneskerettighederne samt at lade artikel F omfatte af Domstolskontrol. De tre første af disse forslag har under de hidtidige drøftelser fået bred tilslutning. I spørgsmålet om domstolskontrol har Tyskland, Italien, Belgien, Sverige, Finland, Por-

tugal og Grækenland ønsket at gå videre (tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention), mens Storbritannien modsat har været imod øget Domstolskontrol, og Danmark har forholdt sig skeptisk til domstolskontrol af de aspekter af grundlæggende rettigheder, der måtte optræde på søjle 2 og 3.

Angående *ikke-forskelsbehandling* indeholder formandskabets tillæg til Dublin II-dokumentet et forslag til nyt retsgrundlag (art. 6a), der tillader Rådet med enstemmighed at træffe foranstaltninger til at forbyde forskelsbehandling på grundlag af en række kriterier. Under de hidtidige drøftelser har Frankrig, Italien, Luxembourg, Irland, Sverige, Finland, Portugal og Grækenland ønsket et sådant retsgrundlag, mens Danmark, Storbritannien, Østrig og Belgien har udtrykt tvivl eller modstand. Der har endvidere været forskellige holdninger med hensyn til listen over kriterier.

Vedrørende *ligestilling* omfatter tillægget til Dublin II-dokumentet et forslag til styrket placering i målsætningerne (artikel 2 og 3) samt en styrkelse af den eksisterende artikel om lige løn (artikel 119), inklusive mulighed for positiv forskelsbehandling. Under de hidtidige forhandlinger har der været bred tilslutning til disse forslag, idet dog Storbritannien, Frankrig og Tyskland har udtrykt modstand eller betænkeligheder.

Med hensyn til *unionsborgerskab* omfatter Dublin II-dokumentets traktatudkast alene en præcisering af, at unionsborgerskab er et supplement til det nationale statsborgerskab og ikke træder i stedet for dette. Denne præcisering, som der under de hidtidige forhandlinger har været almindelig tilslutning til, indebærer, at indholdet af Edinburgh-Afgørelsens afsnit A skrives ind i Traktaten.

Vedrørende *eksterne økonomiske relationer* indebærer det seneste traktatudkast en begrænset kompetenceudvidelse for så vidt angår multilaterale forhandlinger om tjenesteydelser, intellektuel ejendomsret og direkte udenlandske investeringer (artikel 113a). Under tidligere drøftelser har ni medlemslande og Kommissionen ønsket eller været åbne over for en sådan udvidelse, mens seks lande, heriblandt Danmark, har været imod.

3.5 Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik
Emnet har senest være drøftet på ministermødet (konklave) den 6.-7. april 1997.

De fremlagte forslag vedrørende søjle 2 kan overordnet inddeles i to grupper af emner: Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik på den ene side samt sikkerhed og forsvar på den anden side.

For så vidt angår *den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik* omfatter formandskabets udspil en række forslag til justering og styrkelse af det mellemstatslige samarbejde. Det drejer sig for eksempel om Det Europæiske Råds rolle, målene for politikken, politisk solidaritet, trojkaens sammensætning, en særlig rolle for Rådets generalsekretær, definitionen af instrumenter samt beslutningstagen. Herudover er der forslag om oprettelse af en analyse- og planlægningsenhet samt om den politiske komités sammensætning og møderytme. I hovedparten af disse spørgsmål er der bred accept om ønskerne om traktatændring. Unionens koncentrerer sig især om præciseringen af, hvilke instrumenter samt hvilket beslutningsgrundlag, der skal gælde.

Med hensyn til valg af instrumenter og beslutningstagen indebærer det seneste udspil fra formandskabets side, som indeholdt i tillæggets afsnit 3, en vidtgående ændring i forhold til tidligere forslag. Formandskabets tilgang er inspireret af fransk/tyske tanker. Der lægges således op til en sondring mellem på den ene side grundlæggende udenrigspolitiske afgørelser (principper og retningslinier samt afgørelser om fælles strategier), som fortsat vil skulle træffes på højeste politiske niveau (Det Europæiske Råd), og på den anden side afgørelser til gennemførelse af fælles strategier (især fælles aktioner og fælles holdninger). Mens førstnævnte afgørelser vil skulle vedtages med enstemmighed, vil sidstnævnte kunne vedtages med kvalificeret flertal. Reglen om kvalificeret flertal gælder dog ikke for afgørelser med indvirkning på militær- og forsvarsområdet. Endvidere gælder den ikke for afgørelser, som falder uden for rammerne af en fælles strategi. På disse områder er enstemmighed reglen.

På ministermødet i regeringskonferencen den 25. marts 1997, hvor ministrene havde en første summarisk drøftelse af det nye forslag, udtrykte en stor del af landene, herunder Danmark, stærk skepsis over for formandskabets tilgang. Denne skepsis blev gentaget i forbindelse med ministermødet (konklave) den 6.-7. april 1997.

I spørgsmålet om *sikkerhed og forsvar* lægger formandskabet op til en indskrivning af Petersberg-opgaverne i deres oprindelige formulering.

Der er bred tilslutning til dette forslag. Desuden lægges der op til en stramning af formuleringen om udviklingen af henholdsvis en fælles forsvarspolitik og et fælles forsvar. Endvidere foreslås en stærkere integration af WEU i EU. Interessen i de videre forhandlinger må især forventes at blive koncentreret om spørgsmålet om integration af WEU i EU.

Frankrig, Tyskland, Spanien, Italien, Belgien og Luxembourg har således i forlængelse af formandskabets forslag fremlagt et forslag om fasevis integration af WEU i EU. Forslaget er særdeles vidtgående og mødte da også stærk modstand på ministermødet i regeringskonferencen den 25. marts 1997. Modstanden blev især fremført af Storbritannien og de neutrale lande i EU. Fra dansk side er man ligeledes modstander af at integrere WEU i EU. Fra dansk side har man i den sammenhæng henholdt sig til den danske særstilling fastlagt i Edinburgh-afgørelsen.

Spørgsmålet om *Unionens status som juridisk person* har relevans for såvel søjle 2 som søjle 3, idet det vedrører Unionens mulighed for indgåelse af aftaler. I formandskabets seneste oplæg lægges der op til model, som indebærer, dels at Den Europæiske Union tildeles status som juridisk person, dels at de tre nuværende fællesskaber og Unionen slås sammen til én juridisk enhed. Dette sker på en sådan måde, at der ikke ændres ved den nuværende søjlestruktur. Danmark har i de hidtidige forhandlinger peget på en løsning med tildeling af juridisk personlighed til EU, der indebærer, at Unionen får mulighed for at indgå visse typer af aftaler på søjle 2-3, men således, at det er Unionen som sådan – og ikke medlemslandene – der umiddelbart forpligtes af aftalerne.

4. Forenkling af traktaterne

På ministermødet i regeringskonferencen den 25. marts 1997 skulle der træffes beslutning om, hvorvidt forenklingsarbejdet skulle fortsætte. Forenklingsarbejdet vedrører forenkling, herunder sletning af forældede bestemmelser, omstrukturering samt sammenskrivning af det samlede traktatmæssige grundlag for Den Europæiske Union.

Mødet viste, at alle lande kunne tilslutte sig forenklingsskeden af arbejdet, dvs. den del, der især vedrører sletning af forældede bestemmelser. Denne del af arbejdet vil derfor blive givet højeste prioritet.

5. Fokus på videre dansk indsats

Fra dansk side vil man i de videre forhandlinger arbejde aktivt for, at regeringskonferencen kan blive afsluttet på Det Europæiske Råds møde den 16.-17. juni 1997 i Amsterdam. En overholdelse af denne tidsplan vil være med til at sikre, at den proces, der leder frem til udvidelsen med de central- og østeuropæiske lande samt Cypern, kan fortsætte som planlagt.

Fra dansk side vil man arbejde for, at de allerede opnåede resultater på danske prioritetsområder opretholdes i forbindelse med regeringskonferencens afsluttende fase. Dette gælder områderne miljø, beskæftigelse, åbenhed, forbrugerbeskyttelse samt nærhed og nationale

parlamentar. Endvidere vil man fra dansk side arbejde for, at det danske forslag om svig i endnu højere udstrækning afspejles i det endelige traktatudkast. Ligeledes vil man søge at få de sidste elementer i de øvrige danske forslag gennemført.

Fra dansk side vil man herudover være særlig opmærksom på at varetage de danske interesser i forhold til de samarbejdsområder, som har at gøre med den særlige danske stilling som fastlagt i Edinburgh-afgørelsen.

Hermed slutter redegørelsen.

Redegørelse af 15/4 97 om Europols analyse-databaser og bestemmelser om beskyttelse af klassificerede oplysninger og om protokollerne om præjudiciel fortolkning ved EF-Domstolen af konventionen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser og konventionen om brug af informationsteknologi på toldområdet
(Redegørelse nr. EU 2).

Justitsministeren (Frank Jensen):

1. Indledning

På et møde i Folketingets Europaudvalg den 22. november 1996 redegjorde justitsministeren for en række af de dagsordenspunkter, der skulle behandles på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 28.-29. november 1996. Efterfølgende har Folketinget i medfør af § 19, stk. 6, i Folketingets forretningsorden anmodet om en redegørelse om nogle af de nævnte dagsordenspunkter.

Af Folketingets forretningsorden § 19, stk. 6, 1. og 2. pkt, fremgår, at Europaudvalget kan anmode om, at et forslag fra Europa-Kommissionen sammen med en redegørelse fra regeringen kan drøftes ved en forhandling i Tinget.

På de områder, som Folketinget konkret har ønsket en redegørelse om, foreligger der imidlertid ingen forslag fra Europa-Kommissionen, da Kommissionen ikke har nogen initiativret på de nævnte områder, jf. Unionstraktatens artikel K.3, stk. 2, 1. pind, modsætningsvis.

Folketingets Forretningsorden synes endvidere at forudsætte, at der er tale om forslag, der endnu ikke er vedtaget blandt EU-medlemsstaterne. Det skal i den forbindelse fremhæves, at de nævnte protokoller om præjudiciel fortolkning ved EF-Domstolen allerede er vedtaget. Som det fremgår af redegørelsen nedenfor, blev protokollerne undertegnet på det nævnte rådsmøde den 29. november 1996.

Med disse bemærkninger gives der i det følgende en redegørelse for de nævnte sager:

2. Europols analysedatabaser (bilag 1)

2.1. Baggrund

Europol-konventionen blev undertegnet af EU-medlemsstaterne den 26. juli 1995. Inden konventionen kan træde i kraft, skal den ratificeres i samtlige medlemsstater, ligesom en række gennemførelsesbestemmelser skal vedtages inden Europol kan påbegynde sit virke. Et

dansk lovforslag til gennemførelse af Europol-konventionen blev fremsat den 27. februar 1997.

Etableringen af Europol har til formål at bidrage til en effektivisering af samarbejdet mellem medlemsstaterne. Dette skal i det væsentligste ske ved at lette udvekslingen af oplysninger mellem medlemsstaterne samt ved at indsamle, kombinere og analysere oplysninger.

Til brug for løsningen af disse opgaver skal Europol blandt andet føre edb-registre, herunder såkaldte analysedatabaser. Databaserne skal fungere som arbejdsregistre for Europols analytikere, der blandt andet skal foretage analyser med henblik på at gruppere og strukturere større oplysningsmængder i komplicerede sager for dermed at skabe overblik over f. eks. relationer mellem personer, hændelser m.v. Formålet kan således være at fastslå enkelte personers relation til en given kriminel aktivitet, og dette resultat vil i givet fald kunne indgå som grundlag for de nationale myndigheders beslutning om, hvorvidt der skal rejses tiltale mod enkeltpersoner.

2.2. Forslag til gennemførelsesbestemmelser for Europols analysedatabaser

Det hollandske formandskab lægger op til en vedtagelse af det foreliggende forslag senest på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. maj 1997. I det følgende gennemgås hovedpunkterne i det foreliggende forslag.

2.2.1. Hjemmel og formål

I Europol-konventionen er det forudsat, at der skal fastsættes en række gennemførelsesbestemmelser til konventionen. Det foreliggende udkast til gennemførelsesbestemmelser om Europols analysedatabaser er udarbejdet på grundlag af Europol-konventionens artikel 10, stk. 1, tredje afsnit. Efter denne bestemmelse vedtager Rådet på forslag af Styrelsesrådet gennemførelsesbestemmelserne med enstemmighed efter proceduren i afsnit VI i Unionstraktaten (3. søjle).

I henhold til Europol-konventionen skal gennemførelsesbestemmelserne navnlig indeholde de nærmere enkeltheder vedrørende karakteren af de personoplysninger, der kan registreres i analysedatabaserne samt bestemmelser om datasikkerhed og intern kontrol med anvendelsen heraf.

Reglerne om beskyttelse af oplysninger i Europols analysedatabaser er i øvrigt fastsat i Europol-konventionen, der både indeholder en