



TRAKTAT OM EN FORFATNING FOR EUROPA

– baggrund, fakta og forklaring



TRAKTAT OM EN FORFATNING FOR EUROPA

– baggrund, fakta og forklaring

Traktat om en forfatning for Europa	7
Overordnet ramme	9
EU's institutionelle indretning	15
De nationale parlamenter i EU	19
EU's lovgivning	21
Budget og finanser	27
Rets- og udlændingepolitik	29
EU og omverdenen	31
Politikområder	35
Charteret om Grundlæggende Rettigheder	39
De danske forbehold	41
Fremtidige traktatændringer	43
Folkeafstemninger og ratifikation	45



7.-10.
december 2000

Topmødet i Nice

Stats- og regeringscheferne nedfælder på skrift, at der er behov for en bred og dybdegående debat om Europas fremtid. Danner grundlaget for etableringen af Det Europæiske Konvent.

14.-15.
december 2001

Topmøde i Laeken

Stats- og regeringscheferne beslutter sig for at nedsætte Det Europæiske Konvent. Konventet får samtidig sin opgave.

28.
februar 2002

Konventet går i gang

Konventet holder sit første møde. Mødet følges op af hyppig mødeaktivitet.

20.
juni 2003

Konventets arbejde er færdigt

Konventets formand, Valéry Giscard d'Estaing overrækker udkastet til en forfatnings-traktat til stats- og regeringscheferne ved topmødet i Thessaloniki, Grækenland.

Regeringskonferencen 2003-04

Regeringskonferencen, som skulle vedtage en forfatningstraktat for EU, begyndte i oktober 2003. Det er stats- og regeringslederne og udenrigsministrene, som har forhandlet med hinanden.

De institutionelle reformer har uden tvivl givet anledning til de største kontroverser mellem medlemslandene: Skulle alle lande have haft en kommissær, hvordan skulle magten fordeles i Ministerrådet, hvor meget reel magt skulle Europa-Parlamentet have osv.?

Resultatet er blevet en forfatningstraktat fyldt med kompromiser – akkurat som det plejer i EU-sammenhæng og i andet internationalt samarbejde. I forfatningstraktaten findes eksempler på muligheder for mere integration og mindre integration. Der er såmænd også – traditionen tro – blevet plads til nogle forbehold og særordninger.

4.
oktober 2003

Regeringskonferencen begynder sit arbejde

Regeringskonferencen, som skal vedtage forfatningstraktaten, sættes formelt i gang. Herefter følger hyppige møder mellem EU-landenes delegationer for at blive enige om den endelige tekst.

12.-13.
december 2003

Topmødet i Bruxelles

Topmødet i Bruxelles ender i fiasko. EU-landene kan ikke blive enige om den endelige tekst. En tænkepause sættes i gang.

17.-18.
juni 2004

Stats- og regeringschefer enes om forfatningstraktaten

29.
oktober 2004

Alle 25 EU-lande underskriver forfatningstraktaten i Rom



TRAKTAT OM EN FORFATNING FOR EUROPA

En forfatningstraktat er søsat

På topmødet i Bruxelles den 17.-18. juni 2004 besluttede EU's stats- og regeringsledere at strege de to vigtigste nuværende traktater i EU, nemlig EF-traktaten og EU-traktaten. Det gjorde de i kraft af, at de blev enige om en Traktat om en forfatning for Europa (populærbetegnelsen i det følgende er "forfatningstraktaten"), som praktisk talt "rydder bordet" hvad angår traktater. EU's traktatgrundlag vil, såfremt forfatningstraktaten bliver godkendt i alle EU-landene, fremover være at finde i EU's forfatningstraktat (bortset fra Euratom-traktaten).

10 ud 25 lande har allerede nu meldt ud, at forfatningstraktaten skal til folkeafstemning i deres land. Det er meningen, at forfatningstraktaten skal træde i kraft den 1. november 2006.

Selve forfatningstraktaten består af fire dele med 448 artikler og fylder omkring 300 sider. Hertil kommer en præambel og en række protokoller og erklæringer. Det er værd at bemærke, at mange artikler fra de tidligere traktater stort set er overført direkte til forfatningstraktaten. Forfatningstraktaten indeholder dog også helt nye artikler og ændringer af gamle artikler.

- **Del 1** Den væsentligste nyskabelse i forfatningstraktaten er del 1 (artikel 1-60). Det er 60 artikler, som er skrevet i et sprog, der næsten er undsluppet juridisk EU-jargon.
- **Del 2** (artikel 61-114) består af charteret om grundlæggende rettigheder, en samling og en tydeliggørelse af EU-borgernes rettigheder udarbejdet af et konvent i 2000. Det nye er, at charteret bliver juridisk bindende, i dag er det blot politisk bindende.
- **Del 3** (artikel 115-436) kan i modsætning til del 1 og del 2 ikke siges at være undsluppet den klassiske EU-jargon. Del 3 er i høj grad en sammenskrivning af de eksisterende traktater. Det vil sige regler om, hvordan EU kan træffe beslutninger, og hvordan EU's politikker skal føres ud i livet.

OVERORDNET RAMME

En af de centrale strukturelle ændringer i forfatningstraktaten er, at EU's nuværende søjlestruktur ophæves. EU's nuværende traktater har ikke et sæt ensartede regler for, hvordan EU-samarbejdet skal foregå. Reglerne varierer nemlig afhængigt af, hvilket politikområde det drejer sig om. Overordnet beskriver de nuværende traktater tre typer samarbejdsområder i EU. Mange bruger derfor det billede, at EU er et græsk tempel, der hviler på tre søjler – altså tre samarbejdsområder.

Ophævelsen af EU's søjlestruktur betyder ikke, at fremgangsmåden i forbindelse med vedtagelse af lovgivning er identisk for samtlige politikområder. I forbindelse med bl.a. fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og retspolitik findes der en række særregler i forbindelse med bl.a. initiativretten, beslutningsproceduren og EF-Domstolens kompetencer (læs mere herom i afsnit "EU og omverdenen" og afsnit "Rets- og udlændingepolitik").

Én juridisk person

Som konsekvens af, at søjlestrukturen ophæves, bliver *hele* EU som noget nyt én juridisk person. I dag er det kun EF-samarbejdet (søjle 1), som er en juridisk person. Det betyder, at EU kan indgå aftaler, tiltræde internationale

konventioner eller få mulighed for at tilslutte sig internationale organisationer, dog kun på områder, som ligger inden for EU's kompetence.

Hvad er EU's tre søjler?

Søjle 1 omfatter det klassiske EU-samarbejde (det indre marked, fiskeripolitik, landbrugspolitik osv.), søjle 2 indeholder EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP), mens søjle 3 omhandler politi- og retssamarbejdet. Den største forskel mellem søjlerne er, at samarbejdet i søjle 1 er *overstatsligt*. Her har EU's medlemslande afgivet suveræniteten til EU, hvilket giver EU mulighed for at vedtage regler, som har direkte virkning i alle EU-landene, og som påvirker borgerne umiddelbart.

Søjle 2 og 3 er til gengæld *mellemstatslige*. Det betyder, at samarbejdet er noget, der foregår mellem landene. En mellemstatslig aftale kan nemlig kun forpligte medlemsstaterne og ikke den enkelte borger. I det mellemstatslige samarbejde i EU kan der generelt ikke vedtages noget, hvis et eller flere af medlemsstaterne er imod forslaget.

EU's værdier og mål

Værdier

EU skal i højere grad være et værdibaseret fællesskab, og disse værdier er medlemsstaterne forpligtede til at fremme såvel indadtil (internt i EU) som udadtil (lande uden for EU). Værdierne spænder meget bredt, lige fra *ligestilling* og *retsstat* til *frihed* og *solidaritet* (se art. 1-2). De fleste, men ikke alle, er nye værdier i forhold til de gældende traktater.

Disse værdier er retligt forpligtende, hvilket betyder, at det er i strid med forfatningstraktaten, hvis et medlemsland

ikke anerkender og følger dem, og det kan i sidste ende medføre suspension af medlemskabsrettigheder. Respekt for værdierne er også en forudsætning for at blive medlem af EU.

Mål

Forfatningstraktaten rummer også EU's mål, som kan deles op i mål indadtil i EU og mål i forhold til omverdenen. Indadtil er det grundlæggende mål for EU at *fremme freden, sine værdier og befolkningernes velfærd*. Men forfatningstraktaten opregner også mere specifikke mål såsom at give sine *borgere et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed uden indre grænser og et indre marked med fri og lige konkurrence*.

EU's mål var genstand for mange intense diskussioner både i EU-konventet og i regeringskonferencen. Resultatet blev, at mange forskellige mål er medtaget eller gentaget (i forhold til EU-traktaten i dag). Ud over de førstnævnte mål indeholder forfatningstraktaten også andre mål, lige fra *bæredygtig udvikling baseret på en afbalanceret økonomisk vækst* og *fremme af videnskabelige og teknologiske fremskridt* til *bekæmpelse af social udstødelse og beskyttelse af børns rettigheder*.

I forhold til omverdenen vil EU forsvare og fremme sine værdier og interesser. Men forfatningstraktaten lægger også vægt på at bidrage til at nå mål som f.eks. *fred, sik-*

EU's symboler

En række af EU's symboler bliver traktatfæstet. Det gælder:

- EU's flag (som består af 12 gyldne stjerner, der danner en cirkel på en blå baggrund)
- EU's hymne, der er hentet fra "Ode til glæden" i Beethovens niende symfoni
- Euroen
- Den 9. maj (officiel Europa-dag)
- EU's motto lyder: "Forenet i mangfoldighed".

kerhed, bæredygtig udvikling af jorden, fri og fair handel og udryddelse af fattigdom i andre dele af verdenen.

Målene afviger ikke markant fra målene i EU i dag.

Hvem gør hvad? EU eller medlemslandene?

Ligesom i dag er det ifølge forfatningstraktaten medlemslandene, der tildeler EU kompetence. Forfatningstraktaten opdeler EU's politikområder efter kompetence og opstiller tre overordnede kategorier:

1. Enekompetence

På disse områder er det alene EU, som kan lovgive og vedtage retsakter (nærhedsprincippet gælder ikke).

2. Delt kompetence

Her kan både EU og medlemslandene vedtage lovgivning, og EU skal tage behørigt hensyn til nærhedsprincippet. Afgrænsningen af de enkelte hovedområders rækkevidde er fastlagt i forfatningstraktatens del 3.

3. Koordinerende eller supplerende tiltag

EU har kun kompetence til at vedtage lovgivning, der støtter eller supplerer medlemslandenes lovgivning. EU kan ikke harmonisere lovgivningen i denne kategori.

Dertil kommer særlige kompetencekategorier for samord-

Det nye "borgerinitiativ"

Mindst 1 million EU-borgere fra flere EU-lande kan opfordre Kommissionen til at fremsætte et lovforslag. Kommissionen afgør selv, om den vil fremsætte forslaget.

ning af de økonomiske politikker og beskæftigelsespolitikkerne samt den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, der ikke hører ind under de tre ovenstående kategorier.

Demokratiske principper

Forfatningstraktaten beskriver som noget nyt EU's "demokratiske liv". Det fremgår blandt andet, at EU bygger på princippet om demokratisk lighed (som betyder, at EU skal behandle alle borgere lige) og repræsentativt demokrati. Det fremgår også, at EU's institutioner skal sikre, at borgerne har mulighed for at deltage i debatten om EU's politik. Det gælder også organisationer, herunder arbejdsmarkedets parter. Åbenhed nævnes også under "demokratisk liv" (se tabel 1).

Områder med enekompetence for EU	Områder med delt kompetence	Områder med understøttende, koordinerende eller supplerende tiltag
• toldunionen • fastlæggelse af konkurrenceregler, der er nødvendige for det indre markeds funktion • den monetære politik for de medlemslande, der har euroen som valuta • bevarelse af havets biologiske resourcer inden for rammerne af den fælles fiskeripolitik • den fælles handelspolitik Derudover har EU enekompetence til at indgå internationale aftaler, når det sker i henhold til en EU-retsakt, eller såfremt internationale aftaler vedrører EU-regler.	• det indre marked • social- og arbejdsmarkedspolitik som omhandlet i forfatningstraktatens del 3 • økonomisk, social og territorial samhørighed • landbrug og fiskeri, undtagen bevarelse af havets biologiske resourcer • miljø • forbrugerbeskyttelse • transport • transeuropæiske net • energi • området med frihed, sikkerhed og retfærdighed • fælles sikkerhedsudfordringer på folkesundhedsområdet for så vidt angår aspekterne i del 3	• beskyttelse og forbedring af menneskers sundhed • industri • kultur • turisme • uddannelse, ungdom, sport og erhvervsuddannelse • civilbeskyttelse • administrativt samarbejde

Tabel 1 Åbenhed

	Sådan er det i dag	Det foreslår forfatningstraktaten
Åbenhed	"... beslutningerne træffes så åbent som muligt", hedder det i EF-traktatens artikel 1.	EU's institutioner skal arbejde så åbent som muligt.
	Af Rådets forretningsorden fremgår det, at Rådets møder som udgangspunkt ikke er offentlige. Det gælder dog ikke i forbindelse med vedtagelse af retsakter, som skal vedtages efter den fælles beslutningsprocedure, idet eksempelvis Rådets afsluttende forhandling samt resultat heraf er offentlig.	Rådets samlinger vil være åbne, når det forhandler og stemmer om et udkast til en retsakt.
	Møder i Europa-Parlamentet (plenar og udvalgsmøder) er åbne.	Møder i Europa-Parlamentet (plenar og udvalgsmøder) er åbne.



EU'S INSTITUTIONELLE INDRETNING

De institutionelle ændringer har fået meget opmærksomhed blandt politikere, journalister og offentligheden i øvrigt. Institutionelle ændringer er nemlig ofte lig med ændringer i magtstrukturen.

I tabel 2 findes en oversigt over de vigtigste institutionelle ændringer, samt hvordan ændringerne adskiller sig fra, hvordan det er i dag. Dog først et par indledende bemærkninger:

Sammensætningen af Europa-Parlamentet blev debatteret meget, og resultatet blev en udvidelse af antallet af medlemmer samt en justering i det antal medlemmer af Europa-Parlamentet, som de enkelte lande har. Trods kritik fra mange sider valgte stats- og regeringscheferne ikke at ændre på, at Europa-Parlamentet har arbejdssted i både Strasbourg og Bruxelles.

Som noget nyt skal Det Europæiske Råd have en fast formand. Denne nye rolle blev også diskuteret meget, idet flere mente, at det mindede om en ”Præsident for Europa”.

Skal alle EU-lande have en kommissær? Dette spørgsmål blev livligt debatteret på regeringskonferencen. Efter

megen debat fandt stats- og regeringscheferne frem til, at Kommissionen skal bestå af én person fra hvert EU-land frem til den 31. oktober 2014. Herefter reduceres antallet af kommissærer til to tredjedele af antallet af medlemslande. Det vil eksempelvis sige, at Kommissionen vil bestå af 18 kommissærer, når EU når op på 27 medlemsstater (Bulgarien og Rumænien ventes at blive medlemmer af EU i 2007). De 18 kommissærer skal vælges blandt medlemsstaternes statsborgere på grundlag af en ordning med ligelig rotation mellem medlemsstaterne.

Der er dog tilføjet en slags fortrydelsesordning, idet Det Europæiske Råd med enstemmighed kan beslutte at ændre denne ordning! Med andre ord kan Det Europæiske Råd eksempelvis vedtage, at Kommissionen skal bestå af en kommissær fra alle EU-lande – også efter 2014.

Sidst men ikke mindst har Europa-Parlamentet fået væsentlig mere magt i EU, og definitionen på kvalificeret flertal i Rådet er ændret. Det behandles i afsnittet om ”EU’s lovgivning”.

De vigtigste institutionelle ændringer samt gældende regler i dag er sammenfattet i tabel 2.

Tabel 2 Institutionelle ændringer

	Sådan er det i dag	Det foreslår forfatningstraktaten
Fast formand for Det Europæiske Råd	Alle EU-lande varetager på skift rollen som formand for Det Europæiske Råd (følger det almindelige, roterende EU-formandskab).	Det Europæiske Råd får en fast formand. Det er hans eller hendes rolle at lede møderne og sikre kontinuiteten og sammenholdet i Det Europæiske Råd. Den faste formand varetager rollen for 2½ år ad gangen. Kan genvælges én gang.
Roterende EU-formandskab	Alle EU-lande varetager formandskabet i EU på skift i et halvt år ad gangen. Det indebærer, at formandskabslandet er ansvarligt for at afholde og lede møder på ministerråds-, Coreper- og arbejdsgruppeniveau.	EU-formandskabet varetages af et gruppeformandskab med tre lande i 18 måneder. Hvert af de tre lande varetager på skift formandskabet i 6 måneder for alle Rådets sammensætninger bortset fra Udenrigsrådet. Formandskabsgruppen kan internt beslutte sig for en alternativ ledelsesmodel. Eksempelvis vil et lille land i formandsgruppen kunne have behov for administrativ bistand i forbindelse med formandsrollen.
Kommissionens sammensætning	I dag består Kommissionen af én kommissær fra hvert land, i alt 25 kommissærer. Alle kommissærer har egen portefølje, dvs. sagsområde.	I den første femårige tjenesteperiode efter, at forfatningstraktaten forventes at være trådt i kraft (dvs. 2009-2014) består Kommissionen af én statsborger fra hver medlemsstat. Efter den 1. november 2014 reduceres antallet af kommissærer til to tredjedele af antallet af medlemsstater, medmindre Det Europæiske Råd med enstemmighed beslutter at ændre dette tal. Det vil eksempelvis sige, at Kommissionen vil bestå af 18 kommissærer i et EU med 27 medlemsstater.

Godkendelse af Kommissionens formand og kommissærer	Det Europæiske Råd indstiller med kvalificeret flertal formanden for Kommissionen. Indstillingen skal godkendes af Europa-Parlamentet.	Det Europæiske Råd foreslår med kvalificeret flertal en formandskandidat, som herefter skal vælges af Europa-Parlamentet med et flertal af dets medlemmer. Hvis Europa-Parlamentet ikke godkender kandidaten, gentages proceduren.
	Rådet vedtager i samarbejde med formanden for Kommissionen – og på baggrund af de enkelte landes indstillinger – listen over de øvrige kommissærer. Hele Kommissionen skal godkendes ved en afstemning i Europa-Parlamentet.	Listen over de øvrige kommissærer vedtages af Rådet efter fælles overenskomst med kommissionsformanden. Hele Kommissionen skal vælges samlet ved en afstemning i Europa-Parlamentet.
	Kommissionsformanden afgør selv Kommissionens interne organisation og udnævner næstformænd. De enkelte kommissærer skal træde tilbage, hvis formanden med den øvrige Kommissions godkendelse anmoder om det.	Kommissionsformanden afgør selv Kommissionens interne organisation og udnævner næstformændene bortset fra EU-udenrigsministeren. De enkelte kommissionsmedlemmer skal træde tilbage, hvis formanden anmoder dem om det. En eventuel "afskedigelse" af EU-udenrigsministeren kan dog ikke ske, uden at Det Europæiske Råd med kvalificeret flertal har godkendt dette.
Europa-Parlamentets sammensætning	Europa-Parlamentet består af 732 medlemmer. Eksempelvis har Tyskland 99 medlemmer og Danmark 14 medlemmer i den nuværende valgperiode (2004-2009).	Løftet for antallet af medlemmer af Europa-Parlamentet er 750. Hvert medlemsland får tildelt mindst 6 medlemmer, og ingen lande får mere end 96 medlemmer. Det betyder, at Tyskland mister tre pladser, og at Malta vil få én plads mere. Den præcise fordeling af pladserne skal vedtages af Det Europæiske Råd med enstemighed i god tid inden næste valg i 2009.
EF-Domstolen skifter navn	EF-Domstolen eller blot Domstolen	Den Europæiske Unions Domstol eller blot Domstolen



DE NATIONALE PARLAMENTER I EU

I forhold til i dag har de nationale parlamenter fået en anden rolle i EU.

Gult kort til Kommissionen

De nationale parlamenter får som noget nyt bedre muligheder for at kontrollere, at nærhedsprincippet overholdes. Det sker gennem et tidligt varslingssystem (kaldet et gult kort til Kommissionen). De nationale parlamenter kan fremsende en begrundet udtalelse inden for de første 6 uger efter, at et forslag til retsakt er blevet fremsendt. Herefter er Kommissionen, Ministerrådet og Europa-Parlamentet forpligtede til at tage hensyn til udtalelsen.

Et nationalt parlament står politisk stærkere, hvis det kan få mindst en tredjedel af de nationale parlamenter i EU til at klage over, at et bestemt EU-lovforslag krænker nærhedsprincippet. I så fald er Kommissionen forpligtet til at genoverveje forslaget. Hvilken praktisk betydning dette vil få, er det for tidligt at spå om. Rent juridisk er Kommissionen ikke forpligtet til at ændre forslaget, men hvordan Kommissionen vil reagere politisk på kritik fra et eller flere nationale parlamenter, er måske en anden sag. I det retlige samarbejde i kriminalsager eller politisamarbejdet

sænkes tærsklen for at aktivere det gule kort til at skulle omfatte en fjerdedel af de nationale parlamenter.

Som noget nyt får de nationale parlamenter også en rolle i forhold til domstolskontrollen med overholdelsen af nærhedsprincippet. Et medlemsland kan nemlig, evt. på vegne af et nationalt parlament, anlægge en sag ved Domstolen for at få annulleret en EU-retsakt, hvis den er i strid med nærhedsprincippet.

Mere information

De nationale parlamenter modtager fremover dokumenter og forslag fra Kommissionen parallelt med, at disse oversendes til Rådet og Europa-Parlamentet. Rådet og Europa-Parlamentet sender også sine udkast til retsakter direkte til de nationale parlamenter. Sådan er det ikke i dag, hvor det i Danmark er Udenrigsministeriet, som er ansvarligt for at oversende EU-dokumenter.

Større rolle til nationale parlamenter ved traktatændring

Ved fremtidige større ændringer af forfatningstraktaten skal Det Europæiske Råd indkalde et konvent – bestående af blandt andre nationale parlamentarikere (a la det sidste

konvent) – til at komme med forslag til traktatændringerne. Det er en involvering af nationale parlamenter i traktatændringer, som kun er set én gang tidligere i EU's historie, nemlig ved tilblivelsen af forfatningstraktaten.

For det andet får de nationale parlamenter en rolle, hvis den generelle passerelle-bestemmelse (se afsnittet ”Fremtidige traktatændringer”) bliver anvendt. Benyttes passerelle-bestemmelsen af Det Europæiske Råd, kan et enkelt nationalt parlament inden for 6 måneder nedlægge veto. Det betyder, at beslutningen ikke bliver vedtaget og ført ud i livet. Folketinget og de øvrige parlamenter har med andre ord vetoret over for brugen af passerellen!

Eurojust og Europol

De nationale parlamenter får også en rolle med hensyn til Eurojust (agentur, som efterforsker grov kriminalitet på tværs af grænser) og Europol (fælles europæisk politisamarbejde). Med hensyn til Eurojust skal de nationale parlamenter tildeles en nærmere bestemt rolle i forbindelse med evaluering af Eurojusts virke. Med hensyn til Europol skal det besluttet nærmere, hvordan nationale parlamenter kan kontrollere Europols aktiviteter.

EU'S LOVGIVNING

EU's måde at lave lovgivning på ændrer sig ikke grundlæggende. De vigtigste nye ændringer samt nye navne til retsakterne gennemgås i nedenstående afsnit.

Ny definition på kvalificeret flertal

Forfatningstraktaten ændrer på den nuværende definition af et kvalificeret flertal.

I dag består et kvalificeret flertal af mindst 232 stemmer, ud af i alt 321 stemmer samt af et simpelt flertal af landene. Hvert medlemsland har et antal stemmer (tildelt efter politisk forhandling). F.eks. har Tyskland 29 stemmer og Danmark 7 stemmer.

Tilslutning fra 232 stemmer og et simpelt flertal er imidlertid ikke altid nok. Et medlemsland kan nemlig kræve, at det konkrete forslag også har 62 % af EU's befolkning bag sig. Er dette ikke tilfældet, anses det kvalificerede flertal for ikke at være opnået. Dette flertal er blevet kaldt det tredobbelte flertal.

I forfatningstraktaten består et kvalificeret flertal overordnet af to kriterier, et landekriterium og et befolkningskriterium:

- Landekriteriet indebærer, at mindst 55 % af EU's medlemslande stemmer for. Det skal mindst omfatte 15 medlemslande.
- Befolkningskriteriet indebærer, at mindst 65 % af EU's samlede befolkning skal være repræsenteret i den gruppe af lande, som stemmer for.

Et blokerende mindretal skal som minimum bestå af fire medlemslande. Det vil sige, at tre store lande, der tilsammen repræsenterer mere end 35 % af EU's befolkning, ikke kan blokere en beslutning. Lande, der eventuelt undlader at stemme, vil, som noget nyt, blive medregnet blandt de lande, der stemmer imod.

Landekriteriet bliver af mange vurderet som en fordel for de små lande, idet det betyder, at f.eks. Malta og Tyskland vejer lige tungt. Befolkningskriteriet er til gengæld en fordel for de lande, der har store befolkningstal. Det nye kvalificerede flertal skal først træde i kraft i 2009.

EU-Oplysningen har lavet en beregner af dette nye kvalificerede flertal;

<http://euo.dk/emner/fremtid/forfatning/flertal/>

Mere kvalificeret flertal og øget magt til Europa-Parlamentet

Det er ikke blot definitionen på kvalificeret flertal, som ændrer sig med forfatningstraktaten. Forfatningstraktaten betyder også, at kvalificeret flertal skal bruges på langt flere områder. Faktisk er kvalificeret flertal hovedreglen. Det betyder, at det skal fremgå af forfatningstraktaten, hvis Rådet skal træffe beslutning med enstemmighed eller simpelt flertal. Kvalificeret flertal kommer som noget nyt til at skulle anvendes på f.eks. områderne asyl og indvandring, kultur og politisamarbejde (se tabel 3).

Europa-Parlamentet er blevet reel medlovgiver (med Rådet) på langt flere områder end i dag. Det gælder f.eks. dele af landbrugspolitikken, asyl, indvandring og energi (se tabel 3).



Beregneren fra EU-Oplysningens hjemmeside

Nye navne til retsakter

Forfatningstraktaten erstatter de gældende former for retsakter med seks typer af retsakter: Europæiske love, europæiske rammelove, europæiske forordninger, europæiske afgørelser, henstillinger og udtalelser.

For at klargøre, hvilke institutioner der har vedtaget reglerne, skelnes der mellem *lovgivningsmæssige* og *ikke-lovgivningsmæssige retsakter*. De lovgivningsmæssige retsakter, *love* og *rammelove*, vil normalt være vedtaget efter *den almindelige lovgivningsprocedure*, hvilket vil sige, at Europa-Parlamentet og Rådet skal vedtage retsakterne i fællesskab.

De ikke-lovgivningsmæssige retsakter, *forordninger* og *afgørelser*, vil som udgangspunkt være vedtaget af én institution, som oftest Rådet, med høringsret for Europa-Parlamentet, eller der vil være tale om retsakter, som Kommissionen har fået kompetence til at vedtage (se tabel 4).

Forfatningstraktaten indeholder ud over disse seks retsakter to kategorier af ikke-lovgivningsmæssige retsakter:

- 1) Gennemførelsesretsakter
- 2) Delegerede europæiske forordninger

Forordninger og direktiver i forfatningstraktaten

Ifølge forfatningstraktaten kommer den type retsakter, der i dag hedder *forordninger*, til at hedde *europæiske love*. Betegnelsen *forordninger* bevares, men anvendes om en anden type regler. *Direktiver* vil ifølge forfatningstraktaten komme til at hedde *europæiske rammelove*.

Tabel 3 Brug af kvalificeret flertal og fælles beslutningsprocedure

	Sådan er det i dag	Det foreslår forfatningstraktaten
Brugen af kvalificeret flertal *	Kvalificeret flertal anvendes, når det klart fremgår af traktaten.	Kvalificeret flertal er hovedreglen (I-23, stk. 3). Hvis simpelt flertal eller enstemmighed skal anvendes, skal det fremgå af forfatningstraktaten.
	I dag bruges kvalificeret flertal på 45 områder (retsgrundlag).	Brugen af kvalificeret flertal stiger til 92 områder (retsgrundlag), heraf er 15 retsgrundlag nye og 25 retsgrundlag er ændret. Det svarer til 80 % af alle områder.
Brugen af fælles beslutningsprocedure *	Den fælles beslutningsprocedure anvendes, når det fremgår af traktaten.	Den fælles beslutningsprocedure skifter navn til den "almindelige lovgivningsprocedure", som bliver hovedreglen (I-34, stk. 1).
	I dag bruges den fælles beslutningsprocedure på 34 områder.	Brugen af den almindelige lovgivningsprocedure øges til 84 områder svarende til 73 % af alle områder.

* Notat fra COSAC-sekretariatet:
<http://www.cosac.org/en/meetings/previous/Haag2004/ordinary/legislative/>

Tabel 4 Forfatningstraktatens seks typer retsakter

LOVGIVNINGSMÆSSIGE RETSAKTER	IKKE-LOVGIVNINGSMÆSSIGE RETSAKTER	IKKE-BINDENDE RETSAKTER
Europæiske love	Europæiske forordninger	Henstillinger
Svarer i retsvirkning til de gældende <i>forordninger</i> .	Har til formål at gennemføre europæiske love eller rammelove.	Svarer til de gældende <i>henstillinger</i> .
Europæiske love er almengyldige lovgivningsmæssige retsakter, der er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hvert medlemsland.	De europæiske forordninger kan være bindende i alle enkeltheder og gælde umiddelbart i alle medlemsstater. Eller de kan være bindende for enhver medlemsstat, som de er rettet til, med hensyn til det tilsigtede mål, og samtidig overlade det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen.	Har ikke bindende virkning.
Europæiske rammelove	Europæiske afgørelser	Udtalelser
Svarer i retsvirkning til de gældende <i>direktiver</i> .	Svarer i retsvirkning til de gældende <i>beslutninger</i> .	Svarer til de gældende <i>udtalelser</i> .
Europæiske rammelove er lovgivningsmæssige retsakter, der er bindende for ethvert medlemsland, som de er rettet til, med hensyn til det tilsigtede mål, men overlader det til de nationale myndigheder at vælge form og midler for gennemførelsen.	Europæiske afgørelser er ikke-lovgivningsmæssige retsakter, der er bindende i alle enkeltheder. Når en europæisk afgørelse angiver, hvem den er rettet til, er den kun bindende for disse.	Har ikke bindende virkning.

Gennemførelsesretsakter (komitologi)

Når ensartede betingelser er nødvendige for at gennemføre de vedtagne juridisk bindende retsakter kan Kommissionen, og i specifikke tilfælde også Rådet tildeles kompetence til at vedtage *gennemførelsesretsakter*.

Forfatningstraktatens bestemmelse herom svarer i store træk til reglerne i dag, hvorefter Kommissionen og Rådet kan vedtage gennemførelsesforanstaltninger. Kommissionens vedtagelse af gennemførelsesforanstaltninger sker efter bemyndigelse fra Rådet og Europa-Parlamentet i de såkaldte basisakter, og Kommissionen udøver sine beføjelser underlagt kontrol via en række forskellige embedsmandskomiteer. Hele systemet og regelsættet omkring disse gennemførelsesbeføjelser betegnes *komitologi*.

Delegerede forordninger og tilbagetrækning

Forfatningstraktaten indfører en ny kategori af retsakter, hvorefter Kommissionen kan gives kompetence til at vedtage *delegerede europæiske forordninger* (ikke-lovgivningsmæssige retsakter), der kan udbygge eller ændre visse ikke-væsentlige elementer i love eller rammelove.

Dette er en ny kategori af retsakter forskellig fra de gennemførelsesretsakter, der udarbejdes af Kommissionen under kontrol af embedsmænd fra medlemsstaterne.

Betingelserne for delegationen er, at love og rammelove

udtrykkeligt skal afgrænse delegationens formål, indhold, omfang og varighed, og de væsentlige elementer på et område kan ikke være omfattet af delegation.

Europa-Parlamentet og Rådet kan beslutte at tilbagekalde delegationen. Efter de gældende regler kan en bemyndigelse af Kommissionen kun trækkes tilbage via en ny retsakt, hvilket kan være en tung og langsommelig procedure. Den delegerede europæiske forordning kan desuden kun træde i kraft, hvis Europa-Parlamentet eller Rådet ikke gør indsigelse inden for den frist, der er fastsat i den europæiske lov eller rammelov.



BUDGET OG FINANSER

Både EU's budget, som i 2004 var på cirka 111 mia. euro, og budgetproceduren står til at blive ændret med forfatningstraktaten. I tabel 5 vises en oversigt over, hvordan

det ifølge forfatningstraktaten er meningen, at budgettet og budgetproceduren skal forandres.

Tabel 5 Budget og budgetprocedure

	Sådan er det i dag	Det foreslår forfatningstraktaten
Budget	Det <i>flerårige finansielle overslag</i> eller finansielle perspektiver, som sætter flerårige udgiftslofter for de enkelte udgiftskategorier på EU's budget, indgås formelt som en interinstitutionel aftale mellem Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen. Det finansielle overslag fastsættes i realiteten af Det Europæiske Råd.	Det <i>flerårige finansielle overslag</i> bliver nu en integreret del af forfatningstraktaten. Det sker ved vedtagelsen af en europæisk lov. Rammen skal gælde for mindst 5 år ad gangen. Man vil formentlig fortsat først indgå en aftale på et møde i Det Europæiske Råd.
	Der sondres mellem obligatoriske og ikke-obligatoriske budgetposter. Obligatoriske udgifter er udgifter som følger af traktaten (lovbundne), som f.eks. omfatter landbrugspolitikken. Ikke-obligatoriske udgifter er bevillinger, som det er muligt at sløjfe.	Der er ingen sondring mellem obligatoriske og ikke-obligatoriske budgetposter.

Budgetprocedure	Rådet har det sidste ord for så vidt angår de obligatoriske budgetposter, mens Europa-Parlamentet har det sidste ord til de ikke-obligatoriske budgetposter.	Rådet og Europa-Parlamentet bliver i praksis lige-stillede partnere under forhandlingerne om det årlige budget. Europa-Parlamentet kan dog tage det sidste ord i budgetproceduren.
	Det årlige budgetforslag fremlægges af Kommissionen for Rådet. Forslaget kan herefter ikke ændres af Kommissionen.	Det årlige budgetforslag fremlægges samtidig for Rådet og Europa-Parlamentet af Kommissionen. Kommissionen har mulighed for at ændre sit budgetforslag lige indtil indkaldelsen til møde i forligsudvalget.
	Herefter følger som regel <i>to</i> behandlinger i henholdsvis Rådet og Europa-Parlamentet, hvor begge instanser har mulighed for at stille ændringsforslag. Europa-Parlamentets mulighed for at stille ændringsforslag varierer afhængigt af, om der er tale om obligatoriske eller ikke-obligatoriske udgiftsposter.	Med forfatningstraktaten er der kun <i>én</i> behandling i henholdsvis Rådet og Europa-Parlamentet, inden der eventuelt nedsættes et forligsudvalg.

RETS- OG UDLÆNDINGEPOLITIK

Forfatningstraktaten indebærer, at EU's rets- og udlændingepolitik fremover som alt overvejende hovedregel kan betragtes som et "almindeligt" EU-politikområde på linje med eksempelvis det indre marked. På grund af det danske retlige forbehold indebærer denne normalisering af området særlige udfordringer for Danmark (se afsnittet "De danske forbehold").

Med forfatningstraktaten får EU flere beføjelser på områderne asyl, indvandring, grænsekontrol og civilretligt samarbejde samt politimæssigt og strafferetligt samarbejde.

Der er på visse punkter tale om væsentlige ændringer og udvidelser af EU's beføjelser. Blandt andet fjernes den hidtidige søjlestruktur, således at alle områder som udgangspunkt omfattes af det overstatslige samarbejde. Det har betydning for det politimæssige og det strafferetlige samarbejde, der hidtil har været placeret i det mellemstatslige samarbejde i søjle 3.

Mere Europa-Parlament i rets- og udlændingepolitikken

Den almindelige lovgivningsprocedure kommer også til at gælde for rets- og udlændingepolitikken, dog med enkelte undtagelser. Således gælder fortsat, at familieretlige

aspekter af det civilretlige samarbejde kun kan vedtages med enstemmighed og med blot høringsret for Europa-Parlamentet. Rådet kan dog med enstemmighed ændre på dette og lade hele eller dele af familieretten overgå til *den almindelige lovgivningsprocedure*. Også den operationelle del af politisamarbejdet er fortsat underlagt *enstemmighed*.

Indførelsen af *den almindelige lovgivningsprocedure* for rets- og udlændingepolitikken indebærer for eksempel, at EU-lovgivning vedrørende minimumsharmonisering af landenes straffebestemmelser og strafferammer vil kunne vedtages med kvalificeret flertal og med Europa-Parlamentet som reel medlovgiver i modsætning til i dag, hvor vedtagelser på disse områder kræver enstemmighed, og hvor Europa-Parlamentet blot skal høres.

Endvidere indeholder forfatningstraktaten også mulighed for, at Rådet med enstemmighed kan udvide EU's kompetence på det strafferetlige område. Således kan Rådet med enstemmighed og på visse nærmere betingelser beslutte at inddrage nye kriminalitetsområder af særlig grov karakter, der er grænseoverskridende, under EU's kompetence til at fastsætte fælles regler om gerningsindhold og strafferammer.

Mulighed for nødbremse

Forfatningstraktaten indfører *den almindelige lovgivningsprocedure* på det strafferetlige område, men indeholder samtidig en ”nødbremse” for det enkelte medlemsland. Såfremt et medlemsland mener, at et lovgivningsforslag berører grundlæggende elementer i dets strafferetlige lovgivning, kan det pågældende medlemsland sætte lovgivningsprocessen i stå, indtil Det Europæiske Råd har haft mulighed for at tage stilling til lovforslaget. Det Europæiske Råd, der træffer beslutning med enstemmighed, kan herefter enten forkaste lovforslaget eller sige god for det, hvorefter *den almindelige lovgivningsprocedure* genoptages.

Justering af initiativret

For så vidt angår Kommissionens initiativmonopol er dette ikke absolut på alle områder, idet en fjerdedel af medlemsstaterne kan fremsætte initiativer for så vidt angår retligt samarbejde i straffesager samt politisamarbejde. I dag gælder, at initiativretten på dette område er delt mellem Kommissionen og medlemsstaterne, således at én medlemsstat kan fremsætte initiativer. Det er altså blevet sværere for medlemslandene at fremsætte forslag på dette område.

EF-Domstolens rolle

Også Domstolens kompetence på området ”normaliseres”

og kommer til at svare til dens rolle på de øvrige samarbejdsområder (dog ikke FUSP). Domstolen får dog ikke kompetence for så vidt angår gyldigheden og proportionaliteten af operationer, der udføres af et lands retshåndhævende myndigheder, eller for så vidt angår tiltag vedrørende den indre sikkerhed.

Europæisk anklagemyndighed

Endelig kan det nævnes, at forfatningstraktaten giver mulighed for, at Rådet med enstemmighed kan beslutte at oprette en europæisk anklagemyndighed, der i første omgang vil få til opgave at retsforfølge lovovertrædelser, der skader EU's finansielle interesser. Den europæiske anklagemyndighed vil i givet fald optræde som offentlig anklager ved de nationale domstole. Det Europæiske Råd kan senere ved enstemmighed beslutte at udvide den europæiske anklagemyndigheds kompetence til at omfatte grov kriminalitet med en grænseoverskridende dimension.

EU OG OMVERDENEN

Forfatningstraktaten skelner overordnet mellem den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (FUSP). Udenrigs- og sikkerhedspolitikken udgør den brede og mere omfattende ramme, mens sikkerheds- og forsvarspolitikken udgør en integreret del af denne brede ramme.

Det danske forsvarsforbehold videreføres i den nye forfatningstraktat. Forsvarsforbeholdet indebærer, at Danmark ikke kan deltage i udarbejdelsen og gennemførelsen af EU's afgørelser og tiltag, som har indvirkning på forsvarsområdet (se afsnittet "Danmarks forbehold").

Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik

Udenrigs- og sikkerhedspolitik hører traditionelt til blandt de politikområder, som er stærkest forbundet med et lands suverænitet. Derfor har udviklingen af EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde frem til i dag været baseret på mellemstatslige principper, og alle væsentlige afgørelser har krævet enstemmighed i Rådet.

Samarbejdsformen på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område forbliver mellemstatsligt. Det indebærer, at

enstemmighedsprincippet fortsat vil være den dominerende beslutningsform, og at EF-Domstolen fortsat ikke har beføjelser på dette politikområde. Hertil kommer, at der ikke kan vedtages europæisk lovgivning med bindende retsvirkning for borgerne i medlemsstaterne.

EU's kompetence

EU's kompetence inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik omfatter ifølge forfatningstraktaten alle udenrigspolitiske områder samt alle spørgsmål vedrørende EU's sikkerhed, herunder gradvis udformning af en fælles forsvarspolitik, der kan føre til et fælles forsvar. Disse formuleringer svarer stort set til de eksisterende formuleringer i EU-traktaten og ændrer ikke på EU's kompetence.

Overgang til kvalificeret flertal

Selv om udgangspunktet for at træffe afgørelser inden for FUSP fortsat er baseret på enstemmighed, er der tale om en vis opblødning af dette princip, idet Det Europæiske Råd med enstemmighed får mulighed for at overgå til kvalificeret flertal på andre områder end dem, der specifikt er nævnt i forfatningstraktaten. Denne mulighed vil dog som i dag ikke kunne anvendes på militær- og forsvarsområdet, hvor enstemmighedsprincippet fastholdes.

Konstruktiv afståelse

Et lands eksisterende mulighed for at benytte sig af en såkaldt konstruktiv afståelse i forbindelse med en afstemning inden for FUSP videreføres med forfatnings-traktaten. Ved at begrunde sin stemmeundladelse kan den pågældende medlemsstat blive fritaget for forpligtelserne i afgørelsen. Hvis mindst en tredjedel af EU's medlemsstater, der tilsammen råder over mindst en tredjedel af EU's befolkning, benytter denne mulighed, kan afgørelsen ikke vedtages.

Værdier og målsætninger

Forfatningstraktaten ændrer heller ikke på de overordnede værdier og målsætninger, der ligger til grund for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Disse omfatter blandt andet

- målet om bevarelse af fred og styrkelse af sikkerhed, som det fremgår af FN-pagten,
- udvikling af medlemsstaternes gensidige politiske solidaritet med henblik på at styrke EU's effektivitet og sammenhængskraft i internationale sammenhænge,
- udvikling og styrkelse af demokrati, retsstatsprincipper og respekt for menneskerettigheder og de grundlæggende frihedsrettigheder.

Medlemsstaterne sidder fortsat i førersædet

Medlemsstaterne har traditionelt siddet solidt i førersædet på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område, mens Kommissionen og Europa-Parlamentet kun har haft meget begrænset indflydelse. Heller ikke EF-Domstolen har haft nogen beføjelser på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område. Forfatningstraktaten ændrer ikke på disse grundlæggende institutionelle balancer. Dog etableres en ny post som EU-udenrigsminister, der vil erstatte de to funktioner som i dag varetages af henholdsvis udenrigs-kommissæren og EU's Højtstående Repræsentant.

Ny EU-udenrigsminister

Den nye EU-udenrigsminister udnævnes af Det Europæiske Råd med kvalificeret flertal og med samtykke fra Kommissionens formand. Det Europæiske Råd besluttede allerede på et topmøde den 29. juni 2004 at udnævne den nuværende Højtstående Repræsentant, spanieren Javier Solana, til EU's første udenrigsminister med virkning fra 1. november 2006 under forudsætning af, at forfatningstraktaten træder i kraft som angivet i forfatningstraktaten. EU-udenrigsministeren bliver fast formand for Rådet for udenrigsanliggender, samtidig med at han vil være medlem af Kommissionen, hvor han indtager en af næstformandsposterne. Kommissionsformanden kan ikke afsætte EU-udenrigsministeren uden Det Europæiske Råds godkendelse. Den overordnede opgave for uden-

rigsministeren bliver at varetage EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, at fremsætte forslag og at bidrage til at gennemføre Rådets vedtagelser.

Sikkerheds- og forsvarspolitik

Den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik er en integreret del af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, der gennem brugen af såvel militære som civile midler sikrer EU en operationel kapacitet, f.eks. i forbindelse med civil og militær krisestyring på Balkan. Denne kapacitet stilles til rådighed af medlemsstaterne og kan anvendes ved løsning af opgaver uden for EU's område med henblik på fredsbevarelse, konfliktforebyggelse og styrkelse af den internationale sikkerhed i overensstemmelse med FN-pagten. Disse bestemmelser i forfatningstraktaten tilføjer ikke noget nævneværdigt nyt i forhold til EU-traktaten.

I forfatningstraktatens art. I-41, stk. 2, anføres, at den fælles forsvarspolitik omfatter en gradvis udformning af en fælles EU-forsvarspolitik, som *vil føre* til et fælles forsvar, når Det Europæiske Råd med enstemmighed træffer afgørelse herom. Denne formulering har et lidt mere beslutsomt præg end formuleringen i EU-traktaten (*vil kunne føre*), men ændrer i øvrigt ikke ved kravet om, at en sådan beslutning alene kan træffes med enstemmighed i Det Europæiske Råd.

Solidaritetsregel

Forfatningstraktaten indeholder en ny solidaritetsregel, der forpligter medlemslandene og EU til at handle i fællesskab på et solidarisk grundlag, hvis en medlemsstat udsættes for et terrorangreb eller er offer for en naturkatastrofe eller en menneskeskabt katastrofe.

Nyskabelser på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område

Forfatningstraktaten indfører yderligere et par nyskabelser i forhold til det eksisterende traktatgrundlag. For det første giver forfatningstraktaten mulighed for, at en gruppe af medlemsstater med særlig høj militær kapacitet, kan indlede et såkaldt *permanent struktureret samarbejde* med henblik på at løse mere krævende opgaver. Disse opgaver kan f.eks. omfatte deltagelse i samarbejdsprogrammer for udvikling af forsvarsmateriel. Samarbejdet omfatter ikke iværksættelse af Petersberg-operationerne, som fortsat kræver enstemmighed. Hensigten med det permanente strukturerede samarbejde er også at bidrage til, at der sker en tilnærmelse af deltagerlandenes forvarssystemer, og at der sker en vis koordinering i opfyldelsen af de militære behov. Endvidere forpligter landene

sig til senest i 2007 at levere kampenheder, som f.eks. kan indsættes i forbindelse med krisestyringsopgaver, især for at imødekomme anmodninger fra FN.

For det andet pålægges medlemsstaterne en forpligtelse til at yde hinanden *gensidig hjælp og bistand*, hvis en medlemsstat udsættes for et væbnet angreb. Hver enkelt medlemsstat bestemmer dog selv suverænt, hvilken form for hjælp den vil bidrage med. Forpligtelsen kan således ikke sammenlignes med den kollektive forsvarsforpligtelse, der findes i NATO, og berører i øvrigt ikke den særlige karakter af visse alliancefrie medlemslandes sikkerheds- og forsvarspolitik.

Endelig etableres et traktatmæssigt grundlag for et *euro-pæisk forsvarsagentur* for udvikling af forsvarskapaciteter, forskning, anskaffelse og forsvarsmateriel. Rådet beslutter allerede den 12. juli 2004 at etablere forsvarsagenturet, og det er operationelt fra januar 2005.

Medlemsstaterne forpligter sig til gradvis at forbedre deres militære kapacitet. Det skal bl.a. ses på baggrund af, at EU over for FN har erklæret sig villig til at påtage sig en større rolle i forbindelse med krisestyringsopgaver. Det er dog ikke noget krav, at krisestyringsopgaverne skal være i FN-regi. Opgaverne består af de såkaldte Petersbergopgaver, der præciseres i forfatningstraktaten, jf. nedenstående boks. Det enkelte medlemsland fastlægger selv sit militære kapacitetsniveau og sammensætter sit eget forsvarsbudget. Der angives ingen specifikke kapacitetsniveauer i den nye tekst (I-41, stk. 3).

**Opgaver under den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik
(Petersberg-opgaverne præciseres i art. III-309):**

- Fælles aktioner på nedrustningsområdet.
- Humanitære opgaver og redningsopgaver.
- Rådgivnings- og bistandsopgaver på det militære område.
- Konfliktforebyggende og fredsbevarende opgaver.
- Kampstyrkers opgave i forbindelse med krisestyring, herunder fredsskabelse og postkonflikt- stabiliseringsoperationer.

POLITIKOMRÅDER

Overordnet er det en af de vigtigste ændringer, at al fremtidig EU-lovgivning som hovedregel skal vedtages med den almindelige lovgivningsprocedure. Det betyder, at Europa-Parlamentet bliver gjort til en reel medlovgiver sammen med Rådet på de fleste områder. Der findes dog stadig områder, hvor Europa-Parlamentets indflydelse enten blot er lille eller ikke til stede. For det andet vil beslutninger i Rådet som udgangspunkt fremover blive truffet med kvalificeret flertal. Det betyder, at EU-landene i mindre grad kan nedlægge veto i Rådet. De øvrige væsentligste ændringer på politikområderne vil kort blive beskrevet i det følgende.

Det indre marked, herunder vandrende arbejdstagere

Størstedelen af retsgrundlaget forbliver stort set uændret med forfatningstraktaten (del 3, art. 130-176). Der sker imidlertid en vigtig procedureændring vedrørende beslutninger *om koordination af sociale sikringsordninger*, som fremover kan træffes med *kvalificeret flertal* i Rådet, mens der i dag gælder enstemmighed. Samtidig indføres dog en slags *nødbremse*, som hvert enkelt medlemsland kan trække i, hvis et forslag grundlæggende vil være i modstrid med de nationale velfærdsordninger i pågældende medlemsland. Nødbremsen fungerer på den måde, at et

medlemsland kan henvise et forslag til behandling i Det Europæiske Råd, der med *enstemmighed* træffer afgørelse om forslagens videre skæbne.

Som noget nyt bliver det med forfatningstraktaten muligt at vedtage en lovbaseret ramme for indgreb over for kapitalbevægelser, hvorefter man f.eks. vil kunne indefryse midler med henblik på bekæmpelse af terrorisme.

Beskæftigelses-, social- og arbejdsmarkedspolitik

Forfatningstraktaten indskriver målsætningen om et højt beskæftigelsesniveau i fastlæggelsen og gennemførelsen af alle EU's politikker. Endvidere traktatfæstes den såkaldte sociale dialog mellem arbejdsmarkedets parter, ligesom også de sociale trepartstopmøder indskrives i traktaten. EU's egen indsats er dog alene af støttende og supplerende karakter, og der vil fortsat ikke blive tale om harmonisering af medlemslandenes love og bestemmelser.

Vedrørende social- og arbejdsmarkedspolitikken videreføres de nugældende traktatbestemmelser stort set uændret. Dette gælder også for beslutningsprocedurerne. Enstemmighedsprincippet vil fortsat gælde for vedtagelser

på følgende fire områder: a) social sikring, b) beskyttelse ved afskedigelse, c) repræsentation af interesser samt d) vilkår for arbejdstagere fra tredjelande. Forfatningstraktaten viderefører muligheden for, at Rådet med enstemmighed kan overgå til kvalificerede flertalsafgørelser på punkt b, c og d – en mulighed, der hidtil ikke har været anvendt.

Landbrug og fiskeri

Den væsentligste ændring inden for landbrugspolitikken hænger sammen med overgangen til *den almindelige lovgivningsprocedure*, jf. ovenfor. Dermed får Europa-Parlamentet medindflydelse på EU-lovgivning om de fælles markedsordninger og øvrige bestemmelser, der skal medvirke til at føre målsætningerne om den fælles landbrugs-politik ud i livet.

Europa-Parlamentet får dog ikke indflydelse på afgørelser om fastsættelse af priser, afgifter, støtte og kvantitative begrænsninger samt om fastsættelse og fordeling af fiskerimuligheder. På disse områder gælder *den almindelige lovgivningsprocedure* ikke. Her træffer Rådet fortsat afgørelse med kvalificeret flertal på forslag fra Kommissionen.

Forfatningstraktaten afskaffer sondringen mellem obligatoriske og ikke-obligatoriske udgifter. Det betyder blandt andet, at Europa-Parlamentet fremover også vil få medindflydelse på udgifterne til EU's landbrugspolitik.

Fleksibilitetsregel

Forfatningstraktaten indeholder en såkaldt fleksibilitetsregel, der overordnet svarer til den eksisterende artikel 308 i EU-traktaten. Den betyder, at Ministerrådet med enstemmighed kan vedtage forslag med henblik på at opfylde et af forfatningstraktatens mål, selv om forfatningstraktaten ikke indeholder den fornødne hjemmel. Den nye fleksibilitetsregel indeholder to ændringer i forhold til den eksisterende artikel 308. Anvendelsesområdet er udvidet til alle politikområder i del 3 – ikke blot for det indre marked som i dag. Samtidig styrkes den parlamentariske kontrol, idet Europa-Parlamentet med forfatningstraktaten kan blokere for en anvendelse af fleksibilitetsreglen. I dag skal Europa-Parlamentet blot høres. Kommissionen er forpligtet til at orientere de nationale parlamenter om sådanne initiativer.

Miljøområdet

Forfatningstraktaten ændrer ikke på bestemmelserne vedrørende miljøet. Overordnet betyder forfatningstraktatens opbygning imidlertid, at miljøhensyn fremover vil indgå som et tværgående hensyn på alle EU's politikområder, og ikke blot vedrørende det indre marked, som tilfældet er i dag.

Energi

Forfatningstraktaten indeholder som noget nyt et særligt retsgrundlag for energiområdet. Målsætningen for EU's energipolitik består af tre overordnede punkter: 1) at sikre energimarkedets funktion, 2) at sikre energiforsynings-sikkerheden i EU og 3) at fremme energieffektivitet og energibesparelser samt udvikling af nye og vedvarende energi-kilder. Retsinstrumenterne vil som udgangspunkt bestå af europæiske love og rammelove. Der sættes dog visse grænser for disse loves rækkevidde, f.eks. må de ikke berøre en medlemsstats ret til selv at afgøre, hvordan dets energiressourcer skal udnyttes, og hvordan den generelle sammensætning af landets energiforsyning skal udformes.

Forskning og udvikling af rummet

Forfatningstraktaten viderefører stort set uændret de gældende bestemmelser vedrørende forskning og teknologisk udvikling, men tilføjer desuden et nyt retsgrundlag for en europæisk rumpolitik. Målet er at fremme videnskabelige og tekniske fremskridt, industriens konkurrenceevne og iværksættelse af politikker.

Retsinstrumenterne består generelt af europæiske love eller rammelove, der gør Europa-Parlamentet til medlovgiver sammen med Rådet.



Nødbremse & "gashåndtag"

NØDBREMSER

Der findes tre nødbremser i forfatningstraktaten. En af nødbremserne findes på området for koordinering af sociale sikringsordninger. Her er hovedreglen, at Europa-Parlamentet er ligestillet med lovgiver. Denne regel kan dog suspenderes, hvis et EU-land vælger at henvise det pågældende forslag til Det Europæiske Råd (hvor alle lande har vetoet). Det kræver dog, at forslaget "vil berøre grundlæggende aspekter af det pågældende medlemslands sociale sikringssystem, herunder anvendelsesområde, omkostninger og økonomisk struktur, eller berøre dette systems finansielle balance". Lignende nødbremser findes i art. 270, stk. 3, og art. 271, stk. 3, om det strafferetlige samarbejde.

"GASHÅNDTAG"

En gruppe af EU-lande har til gengæld også mulighed for at vride på "gashåndtaget" i EU-samarbejdet. Muligheden blev introduceret allerede i Amsterdam-traktaten fra 1999, men procedurene er forholdsvis strikse og er aldrig blevet anvendt. Med forfatningstraktaten styrkes mulighederne for forstærket samarbejde, selv om hovedprincipperne fra de nuværende traktater fortsætter. Formålet med et forstærket samarbejde, som kun kan sættes i sving af *hele* Rådet (dog med kvalificeret flertal, medmindre det handler om FUSP), skal være at realisere EU's mål. Det skal være åbent for alle medlemslande og samtidig udelukkende anvendes som en sidste udvej. Et forstærket samarbejde kan først iværksættes, når "det tilstræbte mål ikke kan nås inden for en rimelig frist af Unionen som helhed" (I-44, stk. 2), og det kræver, at mindst en tredjedel af alle medlemslande er med. Lande, som ikke deltager i eventuelt forstærket samarbejde om f.eks. selskabsbeskatning eller andre områder, er ikke påvirket af det forstærkede samarbejdes beslutninger.

CHARTERET OM GRUNDLÆGGENDE RETTIGHEDER

Del 2 i forfatningstraktaten består af Charteret om Grundlæggende Rettigheder, der blev udarbejdet af et konvent i 1999-2000 og undertegnet af Det Europæiske Råd den 7. december 2000 i Nice. Hverken Det Europæiske Konvent eller regeringskonferencen valgte at ændre væsentligt på indholdet i charteret - kun nogle få tekniske tilpasninger og et par præciseringer om, at charteret ikke må være i modstrid med national lov og praksis.

Charteret samler i én tekst de europæiske borgeres borgerlige, politiske, økonomiske og sociale rettigheder samt rettighederne for borgere, som opholder sig inden for EU's grænser. Der er ikke tale om nye rettigheder, snarere en synliggørelse og sammenskrivning af eksisterende rettigheder (fastsat forskellige steder såsom EU-landenes forfatninger, konventioner [f.eks. den europæiske menneskerettighedskonvention], pagter [f.eks. Europarådets Europæiske Socialpagt] EF-Domstolens og Menneskerettighedsdomstolens domme osv.).

At Charteret for Grundlæggende Rettigheder bliver en del af forfatningstraktaten, er til gengæld af stor og ny betydning, idet charteret så ikke længere blot er en politisk hensigtserklæring, men faktisk er juridisk bindende på niveau med de øvrige dele af forfatningstraktaten.

Selve charteret består af 54 artikler og er opdelt i 7 kapitler: Værdighed, Friheder, Ligestilling, Solidaritet, Borgerrettigheder, Retfærdighed i retssystemet og Almindelige bestemmelser vedr. fortolkning og anvendelse. De konkrete rettigheder spænder meget bredt, lige fra *Ret til livet og Ytrings- og informationsfrihed* til *Miljøbeskyttelse* og *Forbud mod børnearbejde*.

I charterets afsluttende afsnit fastlægges charterets anvendelsesområde og dets rækkevidde. Det præciseres, at charteret forpligter alle EU's institutioner samt medlemsstaterne, dog kun når de gennemfører EU-retten. For en nærmere gennemgang af indhold og anvendelsesområde samt forholdet til grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention henvises til publikationen "Folketinget og EU's charter om grundlæggende rettigheder", Småtryk 2, Folketingets EU-Oplysning, marts 2002. Forfatningstraktaten siger selv: "Dette charter udvider ikke anvendelsesområdet for EU-retten ud over Unionens kompetencer og skaber ingen nye kompetencer eller nye opgaver for Unionen og ændrer ikke de kompetencer og opgaver, der er fastlagt i andre dele af forfatningen" (art. II-111, stk. 2).



DE DANSKE FORBEHOLD

De fire danske forbehold videreføres i forfatningstraktaten. Forbeholdene videreføres i den form, som der blev opnået enighed om under italiensk EU-formandskab umiddelbart inden topmødet i Bruxelles i december 2003. Det vil i første omgang sige, at forbeholdene videreføres uændrede.

Konsekvenserne af det retlige forbehold vil dog få langt større rækkevidde end i dag som følge af, at søjlestrukturen afskaffes. Det retlige forbehold, som i dag omfatter asyl, immigration, civilretligt samarbejde og grænsekontrol, vil fremover også omfatte det politimæssige samarbejde og samarbejdet vedrørende kriminalsager. Danmark vil ikke kunne deltage i vedtagelsen af nye regler på disse områder.

For at imødegå de problemer, som nogle mener, at bortfaldet af søjlestrukturen og muligheden for supplerende straffebestemmelser måtte indebære, har Danmark i forfatningstraktaten fået mulighed for at modificere sit retlige forbehold efter irsk-britisk forbillede. Danmark vil i henhold til det modificerede retlige forbehold få mulighed for inden tre måneder efter, at et forslag er fremsat, at meddele Rådets formand, at man ønsker at deltage i

vedtagelsen og anvendelsen af et fremsat forslag ("opt-in mulighed"). Danmark er herefter forpligtet på et overstatsligt grundlag. Ordningen vil betyde, at der ikke længere vil være behov for at indgå de såkaldte parallelaftaler på mellemstatslig basis.

Det modificerede retsforbehold gælder dog ikke fra begyndelsen af forfatningstraktatens ikrafttrædelse. Det kræver nemlig en dansk beslutning om at ændre retsforbeholdet, og den kan i henhold til det nationale kompromis kun træffes efter en ny folkeafstemning.

Forsvarsforbeholdet indebærer, at Danmark ikke kan deltage i udarbejdelsen og gennemførelsen af EU's afgørelser og tiltag, som har indvirkning på forsvarsområdet. Samtidig fremgår det af forbeholdet, at Danmark ikke hindre, at de øvrige EU-lande udvikler deres samarbejde yderligere på forsvarsområdet. Endelig fastslår forbeholdet, at Danmark ikke bidrager til finansiering af aktioner der er omfattet af forsvarsforbeholdet.

Den eksisterende danske sommerhusprotokol videreføres uændret.



FREMTIDIGE TRAKTATÆNDRINGER

Forfatningstraktaten indfører flere forskellige modeller for, hvordan der kan foretages traktatændringer.

Konventionsmetoden

Den mest omfattende procedure, der skal anvendes som hovedregel, er den såkaldte *konventionsmetode*, hvor en bredt sammensat forsamling behandler de indkomne forslag til traktatændringer (kan være fremsat af enten en medlemsstats regering, Kommissionen eller Europa-Parlamentet). Konventet afslutter sit arbejde med en konsensusbaseret anbefaling til medlemsstaternes regeringer. Konventets anbefaling udgør grundlaget for den efterfølgende regeringskonference.

Det Europæiske Råd kan dog med simpelt flertal og efter Europa-Parlamentets godkendelse beslutte ikke at indkalde et konvent, hvis Rådet vurderer, at ændringernes omfang ikke berettiger hertil. I så fald indkaldes til en regeringskonference uden forudgående behandling i et konvent.

Forenklet procedure

Forfatningstraktaten indfører også en forenklet procedure

for ændringer af traktaten, uden at der nødvendigvis skal afholdes en regeringskonference.

Det kan ske på baggrund af et forslag til ændring fremsat af en medlemsstats regering, Europa-Parlamentet eller Kommissionen. Det fremsatte forslag kan alene vedrøre forfatningstraktatens del 3, afsnit III, der omhandler EU's "Interne politikker og foranstaltninger". Forslaget må desuden ikke udvide EU's kompetencer. Det Europæiske Råd kan herefter med enstemmighed træffe en afgørelse om ændringsforslaget efter høring af Europa-Parlamentet, Kommissionen og eventuelt Den Europæiske Centralbank, hvis det falder ind under det monetære område. En sådan afgørelse kan dog først træde i kraft, når alle medlemsstaterne har godkendt den i overensstemmelse med deres forfatninger. Med andre ord kan blot et enkelt parlament blokere en sådan afgørelse.

"Passereller"

Forfatningstraktaten indeholder også to generelle såkaldte "passerelle-bestemmelser" ("overgangsbroer" – art. IV-444), der giver Rådet mulighed for med enstemmighed at overgå fra én beslutningsform til en anden.

Den ene af disse ”passereller” giver Rådet mulighed for at træffe afgørelser med *kvalificeret flertal* på områder, hvor forfatningstraktaten ellers foreskriver, at afgørelser skal træffes med *enstemmighed*. Det forudsætter, at Det Europæiske Råd med enstemmighed vedtager en europæisk afgørelse, der gør dette muligt. Denne mulighed gælder dog ikke for afgørelser, der har indvirkning på militær- eller forsvarsområdet.

På tilsvarende vis kan Det Europæiske Råd med enstemmighed vedtage en afgørelse om, at Rådet overgår fra en *særlig lovgivningsprocedure* til *den almindelige lovgivningsprocedure*. Dette vil tillige kræve en godkendelse i Europa-Parlamentet.

Et enkelt nationalt parlament kan imidlertid blokere for brugen af disse to passereller. Det kræver blot, at ét nationalt parlament gør indsigelse senest 6 måneder efter, at forslaget er blevet fremsendt.

Frivilligt at være med i EU

Selv om der findes fortilfælde, hvor et land har meldt sig ud af EU (Grønland i 1985), er det nu for første gang blevet traktatfæstet, at et land kan melde sig ud af EU. Hvis en udtrædelsesaftale ikke er nået inden 2 år efter anmodningen om det, sker udtrædelsen automatisk.

FOLKEAFSTEMNINGER OG RATIFIKATION

Forfatningstraktaten skal ratificeres af alle medlemslande for at kunne træde i kraft. I forfatningstraktatens artikel IV-447 står der, at den træder i kraft den 1. november 2006, men det forudsætter naturligvis, at den er ratificeret i alle lande. Hvis ratifikationen forsinkes, træder den i kraft den første dag i den anden måned, der følger efter, at det sidste ratificeringsinstrument er deponeret.

Det er op til hvert enkelt EU-land at ratificere forfatningstraktaten i henhold til deres nationale forfatninger. I de fleste medlemslande er et flertal i parlamentet tilstrækkeligt til at ratificere traktaten. Men i den danske grundlovs § 20 står der:

§ 20 stk. 1. Beføjelser, som efter denne grundlov tilkommer rigets myndigheder, kan ved lov i nærmere bestemt omfang overlades til mellem-folkelige myndigheder, der er oprettet ved gensidig overenskomst med andre stater til fremme af mellemfolkelig retsorden og samarbejde.

§ 20 stk. 2. Til vedtagelse af lovforslag herom kræves et flertal på fem sjettedele af Folketingets medlemmer. Opnås et sådant flertal ikke, men dog det til vedtagelse af almindelige lovforslag nødvendige flertal, og opretholder regeringen forslaget, forelægges det folketingsvælgerne til godkendelse eller forkastelse efter de for folkeafstemninger i § 42 fastsatte regler.

Det betyder, at mindst fem sjettedele af Folketingets 179 medlemmer skal stemme for et lovforslag om ratifikation af en traktat, der indebærer suverænitetsafgivelse for Danmark. Hvis der kun opnås et almindeligt flertal (90-149 stemmer), skal lovforslaget sættes til folkeafstemning til godkendelse eller forkastelse, hvis regeringen fortsat ønsker at opretholde det.

Suverænitetsafgivelse i forfatningstraktaten

Det er Justitsministeriets vurdering, at forfatningstraktaten indebærer afgivelse af suverænitet i henhold til grundlovens § 20. Justitsministeriet vurderer, at en § 20-procedure er nødvendig på følgende områder:

- Beskyttelse af personoplysninger (art. I-51)

Lande med folkeafstemning

Følgende lande har pr. marts 2005 meddelt, at de afholder folkeafstemning om forfatningstraktaten:

Tjekkiet, Danmark, Frankrig, Irland, Luxembourg, Holland, Polen, Portugal, Spanien, Storbritannien. For en opdateret oversigt henvises til www.cosac.org.

Folkeafstemningen i Spanien blev afholdt den 20. februar 2005. 77% stemte "Ja" og 17% stemte "Nej". Valgdeltagelsen var på 42%.

- Unionborgeres ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område (art. III-125)
- Diplomatisk beskyttelse (art. III-127)
- Administrative foranstaltninger om kapitalbevægelser og betalinger (art. III-160)
- EF-Domstolens kompetence i sager om intellektuelle ejendomsrettigheder (art. III-364)
- Rumpolitik (art. III-254)
- Grænseoverskridende trusler mod sundheden (art. III-278)
- EU's tiltrædelse af den europæiske menneskerettighedskonvention (art. I-9, stk. 2)
- Fleksibilitetsbestemmelsen (art. I-18)

For rets- og udlændingepolitikens vedkommende gælder, at der ikke umiddelbart sker overdragelse af suverænitet, da det danske retlige forbehold opretholdes. En ændring af retsforbeholdet vil dog ifølge Justitsministeriet kræve en eventuelt særskilt § 20-procedure.

Statsminister Anders Fogh Rasmussen har bekendtgjort, at der skal afholdes folkeafstemning om forfatningstraktaten i Danmark. Datoen er fastlagt til den 27. september 2005.

Det Europæiske Konvent – et kig tilbage

Forfatningstraktaten er blevet til på en anden måde end tidligere traktater som f.eks. Nice-traktaten, Amsterdam-traktaten og Maastricht-traktaten. Spadestikkene til forfatningstraktaten blev taget tilbage i februar 2002. Da påbegyndte Det Europæiske Konvent nemlig sit arbejde. Nogle vil måske argumentere for, at en erklæring om EU's fremtid vedtaget på topmødet i Nice i december 2000 var det egentlige startskud. Konventet gik efter planen i gang med sit arbejde omkring 2 år efter erklæringen.

Det Europæiske Konvent var en forsamling af politikere fra de nationale parlamenter i EU-landene og kandidatlandene, repræsentanter fra regeringerne fra alle eksisterende EU-lande og ansøgerlandene og repræsentanter fra Europa-Parlamentet. Hertil kom to kommissærer og en række observatører fra andre EU-organer og en ledelse bestående af Giscard d'Estaing, Giuliano Amato og Jean-Luc Dehaene. I alt 105 politikere (og 102 suppleanter) arbejdede fra februar 2002 til juli 2003 på at løse opgaven, som den var stillet af EU's ledere på topmødet i Laeken i 2001. Ifølge Laeken-erklæringen skulle Konventet arbejde med følgende temaer:

- 1) Europas rolle i en globaliseret verden
- 2) En bedre definition og fordeling af kompetencerne i EU
- 3) Klargøring af EU til udvidelsen
- 4) Forenkling af EU's retlige instrumenter
- 5) Mere demokrati, åbenhed og effektivitet i EU, dvs. tackling af legitimitetsproblemerne
- 6) Undersøgelse af, om der var behov for en forfatningstraktat.

Der var i princippet ikke grænser for, hvilke spørgsmål EU-konventet kunne tage op. Men de ovenstående temaer, som i øvrigt blev udmøntet i 64 spørgsmål i Laeken-erklæringen, var obligatoriske temaer.

Resultatet blev "Udkast til Traktat om en Forfatning for Europa", som havde bred tilslutning fra konventet. Et mindretal af konventets medlemmer, blandt andre MEP Jens-Peter Bonde (JuniBevægelsen) og MF Peter Skaarup (DF), var dog så utilfreds, at det lavede et alternativ: "Demokratiernes Europa". Dokumentet findes på www.euo.dk.

Da EU-konventet i juli 2003 havde afleveret sit forslag til en forfatningstraktat, tog EU's stats- og regeringschefer over. De granskede og forhandlede teksten nøje, og det resulterede som bekendt med enighed om en forfatningstraktat for EU. En forfatningstraktat, som i sin grundform minder meget om konventets forslag. Dog er der foretaget ændringer.





Folketingets EU-Oplysning
Christiansborg
1240 København K
Tlf.: (+45) 33 37 33 37
Fax: (+45) 33 37 33 30
E-mail: euopl@folketinget.dk
Web: www.eu-oplysningen.dk