

Redegørelse til Folketinget

Traktat om en forfatning for Europa

som undertegnet i Rom
29. oktober 2004

Redegørelse til Folketinget:
Traktat om en forfatning for Europa

Udgiver: Udenrigsministeriet
Omslagsdesign: Designgrafik
Omslagsfotos: AFP/Scanpix og Polfoto
Tryk: Schultz Grafisk

ISBN 87-7667-124-0 (trykt version)
ISBN 87-7667-125-9 (elektronisk version)

November 2004

Indhold

Fra Rom til Rom	7
1. Forfatningstraktaten i korte træk	9
1.1 Et Europa med fælles værdier	10
1.2 Et Europa, hvor medlemslandene er omdrejningspunktet	11
1.3 Et Europa med beslutningskraft og demokratisk forankring	13
1.4 EU's optræden udadtil	15
1.5 Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed	17
1.6 Andre EU-politikker	18
1.7 De danske forbehold	19
2. Forfatningstraktatens baggrund og status	21
2.1 Europas udfordringer	21
2.2 Forhandlingerne om forfatningstraktaten	23
2.3 Forfatning eller traktat?	25
3. EU's mål, værdier og grundlæggende opbygning	27
3.1 EU's karakter, værdier, mål og grundlæggende friheder	28
3.2 Forholdet mellem EU og medlemslandene	32
3.3 Unionsborgerskab og demokratiske grundprincipper	39
3.4 EU's opbygning	43
4. Charteret: Borgernes grundlæggende rettigheder	46
4.1 EU's charter om grundlæggende rettigheder	47
4.2 Den Europæiske Menneskerettighedskonvention	49
5. De nationale parlamenters rolle	51
5.1 De nationale parlamenters rolle	52
5.2 Nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet	54
5.3 Kontrolbeføjelsen for nationale parlamenter	55
5.4 Interparlamentarisk samarbejde	57

6. EU's optræden udadtil	58
6.1 Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik	59
6.2 Den europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik	63
6.3 Den fælles handelspolitik	66
6.4 Samarbejde med tredjelande og humanitær bistand	67
6.5 Internationale aftaler	68
6.6 Solidaritetsbestemmelsen	68
7. Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed	70
7.1 Generelt om samarbejdet om retlige og indre anliggender	71
7.2 Grænsekontrol, asyl og indvandring	73
7.3 Civilretligt samarbejde	76
7.4 Retligt samarbejde i straffesager og politisamarbejde	76
7.5 Schengen-samarbejdet	83
8. Den økonomiske og monetære politik og EU's finanser	84
8.1 Den økonomiske og monetære politik	85
8.2 EU's finanser	87
9. Det indre marked og andre politikker	90
9.1 Det indre marked, herunder vandrende arbejdstagere	91
9.2 Andre fælles politikker	93
9.3 Politikker med understøttende, koordinerende eller supplerende EU-tiltag	101
10. Institutionerne: Styrkelse og enkelte nydannelser	104
10.1 Åbenhed i EU's institutioner og organer	105
10.2 Europa-Parlamentet	106
10.3 Det Europæiske Råd	106
10.4 Rådet	107
10.5 Kommissionen	109
10.6 EU-udenrigsministeren	111
10.7 EU-Domstolen	112
10.8 EU's andre institutioner og organer	113

11. Beslutningerne: Fra forslag til vedtagelse	114
11.1 EU's lovgivning og andre vedtagelser	114
11.2 Øget brug af kvalificeret flertal	116
11.3 Det dobbelte flertal	117
11.4 Forenkling af EU's retsakter	118
12. Ændringsmuligheder og forstærket samarbejde	122
12.1 Overgangen fra de nuværende traktater. Færøerne og Grønland	123
12.2 Traktatændringer	123
12.3 Overgang til kvalificeret flertal og inddragelse af Europa-Parlamentet som medlovgiver	125
12.4 Andre tilpasningsmuligheder	127
12.5 Forstærket samarbejde	128
13. De danske forbehold	133
13.1 Forsvarsforbeholdet	134
13.2 Det retlige forbehold	134
13.3 Forbeholdet i forhold til vedtagelser under den nugældende traktat	135
13.4 Adgang til at opgive forbeholdene	136
13.5 Adgang til at omdanne det retlige forbehold	136
13.6 Regeringskonferencens erklæring om forbeholdene	138
Bilag 1: Nye og ændrede retsgrundlag	139
Bilag 2: Nye områder med almindelig lovgivningsprocedure	145
Bilag 3: Nye områder med kvalificeret flertal	148
Ordliste	151
Links	162

Fra Rom til Rom

Udenrigsministerens forord

EU's nye traktat blev undertegnet i Campidoglio-paladset i Rom. Samme sted, hvor den første EF-traktat, Rom-traktaten, blev underskrevet i 1957.

Verden står ikke stille, og det må vi heller ikke gøre. Nye og store udfordringer har meldt sig siden den første Rom-traktat. I den stod der ikke et ord om miljø. Om forbrugerbeskyttelse. Om fødevaresikkerhed. Om dyrevelfærd. Om udviklingsbistand. Om terrorismebekæmpelse. Eller om asyl og indvandring.

EU's store fortjeneste gennem 50 år er et fredeligt og samarbejdende Europa. Med udvidelsen med 10 nye lande i år har vi også lagt Europas ulykkelige deling bag os. Målet om fred og demokrati i Europa er nærmere end nogensinde.

Med den nye traktat er udviklingen fra Rom til Rom sluttet. Nu afklarer vi EU's mål og opbygning i ét grunddokument, der kan danne grundlaget for det udvidede Europa i mange år fremover. Traktaten er resultatet af 25 landes fælles ønske om at skabe en bedre og mere effektiv ramme for det europæiske samarbejde.

Den nye traktat slår fast, at kernen i EU er et frivilligt samarbejde mellem selvstændige stater på grundlag af vores fælles værdier. EU har kun de beføjelser, som vi – medlemslandene – giver EU. EU's værdier kommer ikke oppefra eller udefra, men fra os selv. EU's mål er fælles for danskere som for andre europæere.

Traktaten træder først i kraft, når alle lande har ratificeret den. I Danmark vil det ske efter en folkeafstemning. Inden da skal vi sikre grundig information og åben debat om traktaten. Med denne redegørelse er det håbet at give et solidt grundlag for begge dele.

Per Stig Møller

1. Forfatningstraktaten i korte træk

Traktaten om en forfatning for Europa (i det følgende kaldet forfatningstraktaten) afklarer EU's mål og opbygning i ét grunddokument og afslutter den udviklingsproces, der har givet fire nye traktater på 12 år.

Forfatningstraktaten understreger, at EU er et samarbejde mellem selvstændige stater om opgaver, der bedst kan løses på europæisk niveau. Forfatningstraktaten indgår efter de almindelige folkeretlige regler om traktatindgåelse og ændres på samme måde. Det betyder, at forfatningstraktaten og eventuelle fremtidige ændringer altid skal ratificeres af alle medlemslande i overensstemmelse med hvert lands egne forfatningsmæssige bestemmelser.

Tre grundtemaer i forfatningstraktaten fungerer som ledetråd for EU-samarbejdet fremover: EU's fælles værdier, forholdet mellem EU og medlemslandene og EU's demokratiske forankring.

EU har opnået markante resultater, f.eks. når det gælder det indre marked, miljø og fødevarer sikkerhed. Hovedindholdet på disse og en lang række andre områder er ikke ændret. Derfor er der ingen eller kun få ændringer i forfatningstraktaten i forhold til store dele af de konkrete samarbejdsområder.

På enkelte områder udvikler forfatningstraktaten samarbejdet i lyset af de udfordringer, Europa står overfor i de kommende år. Medlemslandene er enige om, at EU ikke mindst må tage et større globalt ansvar og bidrage til en fredelig og retfærdig verdensorden, ligesom EU's evne til at bekæmpe terror og grænseoverskridende kriminalitet må forbedres. På den baggrund styrker forfatningstraktaten rammerne for, at EU kan optræde mere effektivt og sammenhængende udadtil. Tilsvarende styrkes det retlige samarbejde om at skabe et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed for EU's borgere.

Endelig er det et hovedsigte med forfatningstraktaten at sikre beslutningsdygtigheden og handlekraften også i et EU med 25 eller flere medlemslande. Derfor gennemføres der en række styrkelser af EU's institutioner og beslutningsprocedurer.

1.1 Et Europa med fælles værdier

En værdibaseret traktat

- Frihed, demokrati, menneskerettigheder, retsstatsprincipper, ligestilling og respekt for det enkelte menneske er basale europæiske værdier og placeres centralt i forfatningstraktaten.
- EU's politikker og aktiviteter skal bygge på og fremme de fælles værdier. Det er samtidig en klar forudsætning for nye medlemmer, at de deler og overholder disse værdier.
- Værdierne understreges også af, at EU's charter for grundlæggende rettigheder gøres til en del af forfatningstraktaten.

Forfatningstraktaten tydeliggør og udbygger EU's værdigrundlag. I forhold til tidligere traktater tilføjes værdier som menneskelig værdighed, ligestilling og minoritetsrettigheder. Endvidere tilføjes det, at det fælles værdigrundlag gælder i et samfund præget af pluralisme, ikke-forskelsbehandling, tolerance, retfærdighed, solidaritet og ligestilling mellem mænd og kvinder.

Værdierne har ikke kun overordnet betydning, men også helt konkrete konsekvenser. Medlemslandene skal respektere værdierne for at blive og være medlemmer af EU. Det fremgår af reglerne for optagelse i EU. Og et medlemslands rettigheder kan suspenderes, hvis det krænker værdierne groft. Klare procedure-regler sikrer, at en eventuel beslutning herom sker efter nøje overvejelser og på et solidt grundlag.

Værdierne er også grundlaget for EU's mål, ligesom de forpligter EU's institutioner. EU's mål er som sådan ikke nye, men optræder forskellige steder i de gældende traktater (henholdsvis for EF og EU). Med forfatningstraktaten samles målene i klar og overskuelig form.

Det helt overordnede mål er at fremme freden, EU's værdier og befolkningernes velfærd. Dertil kommer etablering af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed og et indre marked. For det tredje arbejder EU for en økonomisk, miljømæssig og social bæredygtig udvikling i Europa. Og for det fjerde forsvaret og

fremmer EU sine værdier internationalt, herunder også ved at bidrage til overholdelse af principperne i FN-pagten.

EU's charter om grundlæggende rettigheder skrives ind i forfatningstraktaten. Dermed understreger forfatningstraktaten de grundlæggende rettigheder, som skal respekteres af EU og af medlemslandene, når de gennemfører EU-retten. Charteret er baseret på eksisterende menneskerettighedsforpligtelser og principper fra bl.a. FN og Europarådet. Hertil kommer EU-retten og medlemslandenes forfatningsmæssige traditioner. Der er ikke tale om, at charteret udvider eller ændrer EU's beføjelser.

Forfatningstraktaten lægger samtidig op til, at EU skal tiltræde Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Dermed vil Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i modsætning til i dag kunne behandle klager over EU som sådan.

1.2 Et Europa, hvor medlemslandene er omdrejningspunktet

En Union af medlemslande

- EU's 25 medlemslande har forskellige nationale traditioner og forudsætninger. EU skal respektere medlemslandenes nationale identitet, herunder bl.a. deres forfatningsmæssige strukturer.
- Forfatningstraktaten beskriver forholdet mellem EU og medlemslandene mere præcist end tidligere. Det slås fast, at EU kun har de beføjelser, som medlemslandene tildeler EU.
- EU's og medlemslandenes gensidige forpligtelser tydeliggøres. Og arbejdsdelingen mellem EU og medlemslandene på forskellige politikområder præciseres.
- De nationale parlamenters rolle styrkes, bl.a. gennem en beføjelse til at kontrollere nærhedsprincippet overholdelse.

Forfatningstraktaten understreger, at EU er et samarbejde mellem stater, som tildeler EU kompetence. EU har kun de beføjelser, som medlemslandene tildeler EU. Beføjelser, der ikke er tildelt EU i forfatningstraktaten, forbliver hos medlemslandene.

Det er et væsentligt formål med forfatningstraktaten at gøre klart, hvad forholdet mellem EU og medlemslandene er, herunder både deres indbyrdes forpligtelser og deres indbyrdes arbejdsdeling.

EU's 25 medlemslande har forskellige nationale traditioner og forudsætninger. Forfatningstraktaten slår fast, at EU skal respektere medlemslandenes nationale identitet, herunder bl.a. deres grundlæggende politiske og forfatningsmæssige strukturer og deres centrale statslige funktioner. Det er også et krav, at EU udøver sine beføjelser i overensstemmelse med nærheds- og proportionalitetsprincippet. Det indebærer, at EU i hvert enkelt tilfælde, hvor et EU-tiltag overvejes, konkret skal vurdere, om det påtænkte tiltag bedre kan nås gennem handling på EU-plan snarere end af medlemslandene. Samtidig skal det sikres, at EU's handling i form og indhold ikke går videre end nødvendigt for at nå forfatningstraktatens mål.

Omvendt skal medlemslandene loyalt bistå EU i gennemførelsen af de fælles opgaver. Medlemslandene er også forpligtet til at efterleve EU-retten og kan altså ikke undlade at opfylde deres EU-retlige forpligtelser med henvisning til national ret. I en erklæring til forfatningstraktaten fastslås, at bestemmelsen om EU-rettens forrang afspejler Domstolens eksisterende praksis.

Samtidig giver forfatningstraktaten en klarere oversigt over arbejdsdelingen mellem EU og medlemslandene. Forfatningstraktaten skelner således mellem områder, hvor EU har enekompetence, områder hvor EU og medlemslandene deler kompetencen, og områder, hvor EU kun har kompetence til at vedtage understøttende, koordinerende eller supplerende tiltag. Hertil kommer den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og samordningen af de økonomiske politikker og beskæftigelsespolitikkerne, som udgør særlige kompetencekategorier, hvor samarbejdet bevarer en række af sine grundlæggende mellemstatslige træk.

Medlemslandenes rolle som omdrejningspunkt for EU-samarbejdet understreges også af en styrkelse af de nationale parlamenters rolle i EU.

Først og fremmest får parlamenterne bedre mulighed for indflydelse på den lovgivning, der gennemføres i EU. Forfatningstraktaten giver de nationale parlamenter mulighed for at overvåge og kontrollere nærhedsprincippet overholdelse. Kommissionen skal tage de nationale parlamenters synspunkter i betragtning.

Og hvis $\frac{1}{3}$ af de nationale parlamenter mener, at et lovforslag er i strid med nærhedsprincippet, skal Kommissionen genoverveje forslaget.

For at de nationale parlamenter kan varetage denne kontrolopgave sker der også en udvidelse af EU-institutionernes informationspligt over for medlemslandenes nationale parlamenter. Nye forslag skal sendes direkte til parlamenterne samtidig med, at medlemslandenes regeringer modtager dem.

Medlemslandenes parlamenter kan også forhindre brugen af den såkaldte generelle passerelle-bestemmelse, hvor beslutningsproceduren i Rådet kan ændres fra enstemmighed til kvalificeret flertal. Gør blot ét nationalt parlament indsigelse, kan beslutningsproceduren ikke ændres. På samme vis kan ét parlament blokere for, at Europa-Parlamentet bliver medlovgiver ved hjælp af passerelle-bestemmelsen.

1.3 Et Europa med beslutningskraft og demokratisk forankring

Et demokratisk og effektivt EU

- Det er et hovedformål med forfatningstraktaten at sikre effektive og demokratiske EU-institutioner også i det udvidede EU med 25 eller flere medlemmer.
- Forfatningstraktaten beskriver institutionernes funktioner og indbyrdes arbejdsdeling mere præcist og indfører nye poster som fast formand for Det Europæiske Råd og som EU-udenrigsminister.
- Det gøres til hovedreglen, at Rådet træffer beslutning med kvalificeret flertal efter et dobbelt flertal af lande og befolkninger. Det gøres også til hovedreglen, at Europa-Parlamentet er medlovgiver sammen med Rådet.
- Det traktatfæstes, at Rådets lovgivningsarbejde foregår i fuld åbenhed, og at alle EU-institutioner skal arbejde så åbent som muligt.
- Der indføres en ny adgang for et antal unionsborgere til at tage initiativ til, at Kommissionen fremsætter forslag.

Forfatningstraktaten fastholder EU's grundlæggende institutionelle opbygning som den ser ud i dag. Samtidig er det et hovedformål med forfatningstraktaten at

sikre effektive og demokratiske EU-institutioner også i det udvidede EU med 25 eller flere medlemmer.

Det sker for det første med en mere klar beskrivelse af institutionernes funktioner og indbyrdes arbejdsdeling.

Det Europæiske Råd gøres udtrykkeligt til en EU-institution, der fastlægger de strategiske og overordnede politiske retningslinier for EU's arbejde. Forfatningstraktaten bestemmer desuden som noget nyt, at den lovgivende magt som hovedregel udøves af Europa-Parlamentet og Rådet i fællesskab. Europa-Parlamentet repræsenterer borgerne, mens Rådet repræsenterer medlemslandene. Kommissionens og EU-Domstolens roller som ansvarlige for henholdsvis den europæiske forvaltning og overholdelse af lov og ret fastholdes også, men forfatningstraktaten præciserer og samler beskrivelsen af deres beføjelser.

For det andet søger forfatningstraktaten at styrke institutionernes beslutningskraft.

Med forfatningstraktaten bliver det således en hovedregel, at Europa-Parlamentet er medlovgiver sammen med Rådet, hvis ikke andet er bestemt i forfatningstraktaten. Det bliver også hovedreglen, at Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal, hvis ikke andet er bestemt. Det nuværende system med forskellige stemmewægte til medlemmerne af Rådet erstattes i 2009 af et såkaldt dobbelt flertal, der bygger på det enkle og forståelige princip om, at hvert land har én stemme og hver borger én stemme. Det Europæiske Råd træffer dog fortsat afgørelse ved konsensus, med mindre andet er bestemt i forfatningstraktaten.

Forfatningstraktaten giver også mulighed for på længere sigt at styrke beslutningskraften på områder, hvor traktaten fastholder enstemmighed i Rådet eller en særlig lovgivningsprocedure. Det kræver dog enstemmighed mellem medlemslandene. I Danmark vil det i alle tilfælde kun ske med Folketingets tilslutning. Forfatningstraktaten fastholder og udbygger desuden muligheden for, at mindst en tredjedel af medlemslandene kan indgå i et forstærket samarbejde.

For at styrke koordinationen og dynamikken i et EU med mange medlemmer oprettes for det tredje nye poster som fast formand for Det Europæiske Råd og som EU-udenrigsminister med ansvar for gennemførelsen af både Kommissionens eksterne anliggender og Rådets fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Ønsket om effektivitet og beslutningsdygtighed er også baggrunden for den beslutning om en mindre Kommission fra 2014 med fuld og lige rotation mellem medlemslandene, der indgik i det samlede kompromis om forfatningstraktaten.

Endelig søger forfatningstraktaten for det fjerde at styrke institutionernes demokratiske forankring.

Det sker bl.a. ved at traktatfæste princippet om åbenhed i alle EU-institutioners arbejde. Mere konkret bestemmer forfatningstraktaten, at Rådets møder skal være offentlige, når det drøfter og vedtager EU-lovgivning. Også en større rolle for Europa-Parlamentet og en bredere adgang til EU-Domstolen skal ses i dette lys.

Det understreges, at EU's institutioner skal fremme et deltagelsesdemokrati i EU. Som led heri indfører forfatningstraktaten bl.a. en mulighed for, at et antal unionsborgere på mindst en million fra et vist antal medlemslande kan tage initiativ til at opfordre Kommissionen til at fremsætte forslag.

1.4 EU's optræden udadtil

Et globalt ansvarligt EU

- Et hovedformål med forfatningstraktaten er at sætte EU i stand til at påtage sig et større globalt ansvar på grundlag af de fælles europæiske værdier.
- Forfatningstraktaten styrker samordningen af EU's eksterne politikker, herunder gennem oprettelse af et nyt embede som EU-udenrigsminister.
- Forfatningstraktaten forpligter EU-landene til gensidig bistand i tilfælde af et væbnet angreb. NATO vil fortsat være rammen for Danmarks og de øvrige allieredes kollektive forsvar.
- Forfatningstraktaten forpligter EU-landene til gensidig undsætning i tilfælde af terrorangreb, naturkatastrofer eller menneskeskabte katastrofer.

Et hovedformål med forfatningstraktaten er at sætte EU i stand til at påtage sig et større globalt ansvar. EU skal i overensstemmelse med forfatningstraktatens målsætningsbestemmelse bidrage til fred, sikkerhed, bæredygtig udvikling af

jorden, mellemfolkelig solidaritet og gensidig respekt, fri og fair handel, udryddelse af fattigdom og beskyttelse af menneskerettighederne, især børns rettigheder, og nøje overholdelse og udvikling af folkeretten, navnlig overholdelse af principperne i De Forenede Nationers pagt. Målsætningerne uddybes yderligere i forfatningstraktatens almindelige bestemmelser for EU's optræden udadtil.

Bestemmelserne inden for de enkelte delområder for EU's optræden udadtil bevares i store træk uændrede. Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik bevarer således sin grundlæggende mellemstatslige karakter, og den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik har fortsat som sit hovedformål at sætte EU i stand til at gennemføre såkaldte Petersberg-operationer, der omfatter opgaver fra humanitære indsatser til fredsskabelse med militære midler. På nogle områder, f.eks. humanitær bistand, præciserer forfatningstraktaten allerede eksisterende muligheder for samarbejde. Forfatningstraktaten indfører desuden en gensidig bistandsforpligtelse for EU-landene i tilfælde af et væbnet angreb. Det understreges, at NATO fortsat vil være rammen for Danmarks og de øvrige allieredes kollektive forsvar. Forfatningstraktaten forpligter også EU-landene til at komme hinanden til gensidig undsætning i tilfælde af terrorangreb, naturkatastrofer eller menneskeskabte katastrofer.

Den helt centrale nydannelse i forfatningstraktaten er oprettelsen af et nyt embede som EU-udenrigsminister for at styrke samordningen af EU's eksterne politikker. Medlemslandene vil fortsat have det sidste ord i den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, men EU-udenrigsministeren vil styrke EU's evne til at tale med én stemme og til at koordinere de mange forskellige instrumenter både inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og inden for de øvrige områder for EU's optræden udadtil.

1.5 Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed

Et EU med fri bevægelighed, indre sikkerhed og let adgang til domstolene

- Forfatningstraktaten placerer målsætningen om at skabe et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed på niveau med EU's indre marked.
- Målet er styret af hensynet til EU's borgere og virksomheder og omfatter fri bevægelighed uden indre grænsekontrol og med en fælles politik for asyl, indvandring og ydre grænsekontrol; indre sikkerhed gennem forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet; og let adgang til domstolene, navnlig på grundlag af et princip om gensidig anerkendelse mellem medlemslandene.
- Forfatningstraktaten styrker samarbejdet om retlige og indre anliggender bl.a. gennem mere medbestemmelse til Europa-Parlamentet, udbredelse af kvalificeret flertal i Rådet og en større rolle for Kommissionen og EU-Domstolen.
- Visse særtræk ved samarbejdet fastholdes dog, bl.a. initiativret for en gruppe af medlemslande og en vis begrænsning af EU-Domstolens kompetence inden for samarbejdet om strafferet og politi.

Forfatningstraktaten lægger op til at styrke samarbejdet om retlige og indre anliggender. Det overordnede formål er at gøre EU til et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Mere konkret omfatter samarbejdet tre delområder:

For det første et område uden indre grænsekontrol med en fælles politik for asyl, indvandring og den ydre grænsekontrol, der bygger på solidaritet mellem medlemslandene, og som er retfærdig over for tredjelandstatsborgere.

For det andet et område med et højt sikkerhedsniveau gennem forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet, bl.a. ved operativt samarbejde og gensidig anerkendelse.

Og for det tredje et område med let adgang til domstolene, navnlig på grundlag af et princip om gensidig anerkendelse af afgørelser i civilretlige sager.

De ændringer, som traktaten gennemfører, handler først og fremmest om nye, mere effektive arbejdsmetoder bl.a. som følge af, at forfatningstraktaten ophæver den gældende søjlestruktur, hvor f.eks. samarbejdet om strafferet og politi fore-

går inden for en mellemstatslig ramme (EU-traktaten, søjle 3), mens samarbejdet om grænsekontrol, asyl, indvandring og civilret foregår inden for en overstatslig ramme (EF-traktaten, søjle 1). Med forfatningstraktaten vil hele samarbejdet blive samlet inden for den overstatslige ramme og som udgangspunkt være underlagt de samme regler som det mere traditionelle EU-samarbejde.

Det betyder bl.a. mere medbestemmelse til Europa-Parlamentet, udbredelse af kvalificeret flertal i Rådet og en større rolle for Kommissionen og EU-Domstolen. Det betyder også, at der på hele området anvendes de samme instrumenter, herunder europæiske love og rammelove, som på de traditionelle samarbejdsområder i EU. Visse særtræk ved samarbejdet fastholdes, bl.a. initiativret for en gruppe af medlemslande og en vis begrænsning af EU-Domstolens kompetence inden for samarbejdet om strafferet og politi.

1.6 Andre EU-politikker

Et velfungerende EU på de traditionelle samarbejdsområder

- På en række af EU's centrale samarbejdsområder fastholder forfatningstraktaten hovedindholdet i samarbejdet.
- Den største ændring på mange af disse områder er hovedregelen om kvalificeret flertal i Rådet og inddragelse af Europa-Parlamentet som medlovgiver. Dette gælder også området for social sikring for vandrende arbejdstagere. Her indføres dog en "nødbremse", der gør det muligt for et enkelt medlemsland at blokere for vedtagelsen – i praksis ved at henvise beslutningen til Det Europæiske Råd.
- Forfatningstraktaten bygger videre på, at euroen nu er en velfungerende valuta i størstedelen af EU. Eurolandenes indbyrdes koordination styrkes således.

Det indre marked videreføres uden væsentlige ændringer. Målet er fortsat et område uden indre grænser med fri bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital. Tilsvarende videreføres de fleste af EU's andre politikker uden væsentlige ændringer (bl.a. beskæftigelse, miljø, transport, forbrugerbeskyttelse, landbrug og fiskeri). På en række områder indfører forfatningstraktaten udtrykkelige retsgrundlag, hvor EU hidtil har handlet på grundlag af mere gene-

relle retsgrundlag. Dermed præciserer forfatningstraktaten formål og beslutningsprocedure på disse områder (f.eks. energi).

Den største ændring for det indre marked og andre politikker er hovedregelen om, at EU-love besluttet med den almindelige lovgivningsprocedure. For en række områder betyder det, at man går fra enstemmighed til kvalificeret flertal. Dette gælder også området for social sikring for vandrede arbejdstagere under det indre marked. Her har man dog indført en ”nødbremse”, der gør det muligt for et enkelt medlemsland at blokere for vedtagelsen – i praksis ved at henvise beslutningen til Det Europæiske Råd, som træffer beslutning med konsensus.

Inden for samarbejdet om økonomiske og monetære politikker bygger forfatningstraktaten videre på, at euroen nu er en velfungerende valuta i størstedelen af EU. Eurolandenes indbyrdes samarbejde styrkes, herunder om budgetdisciplin og fælles økonomisk-politiske retningslinjer. Det præciseres, at lande, der står uden for euroen, ikke har stemmeret i visse spørgsmål, der alene gælder eurolandene. Som noget nyt vælger eurolandenes ministre – den såkaldte eurogruppe – en fast formand for to et halvt år ad gangen.

1.7 De danske forbehold

Forfatningstraktaten viderefører de danske forbehold

- Det sikres, at alle fire danske forbehold forbliver intakte.
- Det er fortsat kun Danmark selv, der kan vælge at ophæve et eller flere forbehold.
- Danmark får som noget nyt ret til at beslutte at ændre det retlige forbehold til et forbehold med tilvalgsret.

De danske forbehold blev formuleret i den såkaldte Edinburgh-afgørelse af 12. december 1992 og er suppleret af en særlig protokol til Amsterdam-traktaten om Danmarks stilling. Forbeholdene vedrører unionsborgerskab, euroen, samarbejde om retlige og indre anliggender på overstatsligt grundlag, og samarbejde inden for fælles sikkerheds- og forsvarspolitik med indvirkning på forsvarsområdet.

Som protokol til forfatningstraktaten findes en opdateret version af protokollen til Amsterdam-traktaten om Danmarks stilling. Protokollen indeholder den nødvendige ajourføring af reglerne om forsvarsforbeholdet og af det retlige forbehold, således at disse forbehold forbliver intakte.

Som følge af forfatningstraktatens ophævelse af søjlestrukturen vil det retlige forbehold komme til at gælde også for samarbejdet på det strafferetlige område og politisamarbejdet. Det vil dermed få et væsentligt større omfang, end det har i dag.

Ikke mindst derfor indeholder protokollen som noget nyt en ret for Danmark til at træffe beslutning om en generel omdannelse af det retlige forbehold. En sådan ændring kan kun ske efter en folkeafstemning. Det nugældende retlige forbehold indebærer, at Danmark står uden for alt samarbejde, der er omfattet af forbeholdet. Omdannelsen af forbeholdet vil give Danmark ret til fra sag til sag at beslutte at deltage i samarbejdet på lige fod med de øvrige medlemslande, som det i dag kendes fra det britisk/irske forbehold inden for retlige og indre anliggender.

Forfatningstraktaten medfører ikke behov for særlige tilpasninger af Unionsborgerskabsforbeholdet og euroforbeholdet.

2. Forfatningstraktatens baggrund og status

”Halvtreds år efter sin oprettelse befinder EU sig ved en korsvej, et afgørende tidspunkt i sin eksistens. Et samlet Europa vil snart være en realitet. EU vil snart åbne sig for mere end ti medlemsstater, navnlig i Central- og Østeuropa, og således endelig afslutte et af de mørkeste kapitler i Europas historie: Anden Verdenskrig og den efterfølgende kunstige opdeling af Europa. Endelig er Europa på vej til uden blodsudgydelser at blive én stor familie. Der er tale om en stor forandring, som naturligvis kræver en anden strategi end for halvtreds år siden, hvor seks lande igangsatte processen.”

Uddrag af Laeken-erklæringen om Europas fremtid, december 2001

2.1 Europas udfordringer

Udvidelsen med 10 nye medlemslande den 1. maj 2004 vil længe stå som en milepæl i det europæiske samarbejde. Siden seks lande for snart 50 år siden gik sammen om at danne forløberen for EU – Det Europæiske Økonomiske Fællesskab – er meget sket. Fem gange er flere kommet til, men det er først med udvidelsen til 25 medlemslande i 2004, at EU kan siges at have samlet Europa. Og i de kommende år vil flere kandidatlande gradvist blive klar til optagelse.

EU's vej fra seks til 25

1958:	Belgien, Frankrig, Holland, Italien, Luxembourg, Tyskland
1973:	Danmark, Irland, Storbritannien
1981:	Grækenland
1986:	Spanien, Portugal
1995:	Finland, Sverige, Østrig
2004:	Cypern, Estland, Letland, Litauen, Malta, Polen, Slovakiet, Slovenien, Tjekkiet, Ungarn

Samtidig med at det europæiske samarbejde er udvidet til flere medlemmer, har en stadig mere globaliseret og gensidig afhængig verden ført til traktatændringer om udvidelse af samarbejdet til flere områder. Områder som f.eks. miljø, uddannelse, forbrugerbeskyttelse, socialpolitik, industri og udviklingsbistand er kommet til siden 1958.

EU's vej fra Rom til Rom

1957:	Rom-traktaten
1986:	Den europæiske fællesakt
1992:	Maastricht-traktaten
1997:	Amsterdam-traktaten
2001:	Nice-traktaten
2004:	Forfatningstraktaten undertegnes i Rom

Det første skridt til forfatningstraktaten blev taget allerede samtidig med underskrivelsen af EU's gældende traktat, Nice-traktaten, i februar 2001. I en erklæring til Nice-traktaten var man enig om, at der var behov for en bredere og mere dybdegående debat om EU's fremtidige udvikling. Debatten skulle inddrage alle involverede parter, og resultaterne skulle udmøntes i en regeringskonference med henblik på de fornødne traktatændringer.

Det var baggrunden for, at Det Europæiske Råd i Laeken i december 2001 fokuserede særligt på Europas fremtid. De centrale udfordringer for fremtidens EU blev fremhævet i Laeken-erklæringen om Europas fremtid.

Hovedbudskabet i erklæringen er, at EU står over for både ydre og indre udfordringer. Uden for EU's grænser er verden i hastig forandring. Udfordringerne er religiøs fanatisme, etnisk nationalisme, racisme og terrorisme næret af fortsatte regionale konflikter, fattigdom og underudvikling. Europa må tage sin del af ansvaret for at sætte rammer for globaliseringen og forankre den i solidaritet og bæredygtig udvikling. Internt i EU må effektive, gennemsigtige og demokratiske beslutningsprocesser sikres med henblik på at skabe reelle fremskridt for EU's

borgere på alle EU's samarbejdsområder, samtidig med at nationale og regionale forskelle respekteres.

Det Europæiske Råd besluttede, at en traktatændring skulle sætte EU i stand til at møde disse udfordringer.

For at sikre en ordentlig debat besluttede stats- og regeringscheferne samtidig, at traktatændringen skulle forberedes på en ny måde. EU's fremgangsmåde for traktatændringer har hidtil været, at repræsentanter for medlemslandene mødes til traditionelle diplomatiske forhandlinger med begrænset inddragelse af offentligheden. I stedet besluttede Det Europæiske Råd at indkalde et bredt sammensat Konvent.

2.2 Forhandlingerne om forfatningstraktaten

Konventet skulle ifølge Laeken-erklæringen forberede den efterfølgende regeringskonference og især se nærmere på fire spørgsmål:

Konventets mandat

- En bedre fordeling og definition af EU's kompetencer.
- En forenkling af EU's retlige instrumenter.
- Mere demokrati, åbenhed og effektivitet i EU.
- Undersøge behovet for en forfatning for EU.

Konventets 105 medlemmer (og 102 suppleanter) bestod af repræsentanter for medlemslandenes og kandidatlandenes nationale parlamenter, repræsentanter for Europa-Parlamentet og repræsentanter for regeringerne i eksisterende og kommende EU-lande. Desuden blev Kommissionen repræsenteret, ligesom den europæiske ombudsmand og repræsentanter for de europæiske arbejdstager- og arbejdsgiverorganisationer deltog med observatørstatus.

Konventets arbejdsmetode var åben med drøftelser i såvel en lang række arbejdsgrupper som i plenum. De mange forslag og overvejelser blev samlet og koordineret af Konventets præsidium. Konventsamlingerne var åbne for offentligheden og var genstand for bred mediedækning. Alle Konventets arbejdsopi-

rer og traktatudkast var offentligt tilgængelige og kunne følges bl.a. via internettet.

Som følge af den brede sammensætning dækkede Konventet ikke blot regerings-synspunkter, men hele det politiske spektrum – fra den lille gruppe ambitiøse føderalister i den ene ende af spektret over den brede midte til en gruppe af unionsskeptikere og -modstandere i den anden ende af spektret. Fra dansk side valgte Folketinget Henrik Dam Kristensen (S) og Peter Skaarup (DF) samt som suppleanter Niels Helveg Petersen (R) og Per Dahlgaard (DF). Fra Europa-Parlamentet deltog bl.a. Jens Peter Bonde (Junibevægelsen) samt som suppleanter Lone Dybkjær (R) og Helle Thorning Schmidt (S). Regeringen udpegede tidligere minister og EU-kommissær Henning Christophersen (V) og som suppleant tidligere statsminister Poul Schlüter (K).

Konventet begyndte sit arbejde i februar 2002 og afleverede i juli 2003 – efter halvandet års intensivt arbejde – et udkast til en forfatningstraktat til EU's stats- og regeringschefer. Ikke mindst lagde Konventet op til en forenkling med henblik på at gøre EU's traktatgrundlag mere gennemskueligt og lettere tilgængeligt. Konventet foreslog således, at der skal være en samlet traktat for EU, hvor det europæiske samarbejde indtil nu har hvilet på flere traktater, som med mellemrum er blevet revideret (navnlig traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab og traktaten om Den Europæiske Union). Konventet fremkom desuden med en række indholdsmæssige forslag til ændringer og tilføjelser, men tog dog i vidt omfang udgangspunkt i de eksisterende traktattekster.

De fire dele i Konventets udkast til forfatningstraktat

- I. Grundlæggende bestemmelser vedrørende EU's værdier, målsætninger, kompetencer og institutionelle opbygning.
- II. EU's Charter om grundlæggende rettigheder.
- III. Bestemmelser om EU's politikker og funktionsmåde.
- IV. Almindelige og afsluttende bestemmelser.

Herefter indledtes regeringskonferencen i oktober 2003. De 10 nye medlemslande, som havde afsluttet tiltrædelsesforhandlinger med EU, deltog på lige fod med

de øvrige EU-lande. Og de tre kandidatlande Bulgarien, Rumænien og Tyrkiet deltog som observatører.

Der var bred enighed blandt regeringerne om at tage udgangspunkt i Konventets tekst, herunder også forslaget om en samlet forfatningstraktat og traktatens opbygning. Der var desuden enighed om en meget stor del af teksten. Men på en række centrale og følsomme spørgsmål var der ikke enighed.

Det italienske formandskab forsøgte i løbet af efteråret 2003 at skabe enighed om traktatteksten, men forhandlingerne brød sammen under topmødet i december 2003. Forhandlingerne blev genoptaget under irsk ledelse i foråret 2004, og efter intense forhandlinger opnåede man enighed om de udestående spørgsmål på Det Europæiske Råds møde den 17.-18. juni 2004.

Efter den afsluttende juridiske og sproglige bearbejdning blev forfatningstraktaten underskrevet i Rom den 29. oktober 2004 af EU-landenes stats- og regeringschefer ledsaget af EU-landenes udenrigsministre.

2.3 Forfatning eller traktat?

Udtrykket forfatning anvendes undertiden som en højtidelig betegnelse for et sæt grundregler, der gælder for en organisation. Grundloven fastlægger f.eks. i § 66, at "folkekirkens forfatning fastlægges ved lov". Også i international sprogbrug anvendes ordet "constitution" (forfatning) på denne måde. Traktaten om oprettelse af FN's Verdenssundhedsorganisation (WHO's charter) hedder på engelsk "Constitution of the WHO". På samme måde havde professor Alf Ross' lærebog om FN-pagten titlen "The Constitution of the United Nations". I den forstand er forfatningstraktaten også en forfatning. Forfatningstraktatens del I rummer netop alle de grundlæggende regler for EU's virke. Hertil kommer, at forfatningstraktatens del II i lighed med mange nationale forfatninger indeholder et kapitel om borgernes grundrettigheder.

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

Forfatningstraktaten er derimod ikke en forfatning ud fra den ideologiske betragtning, som anlægges, når staters forfatninger anses for en kontrakt mellem på den ene side et "folk", der bærer "folkesuveræniteten", og på den anden side folkets øverste statsinstitutioner, der udøver denne suverænitet. Forfatningstraktaten bygger ikke på en idé om ét europæisk "folk". Tværtimod taler traktaten i præamblen om "de europæiske folk". Når forfatningstraktatens art. I-1 angiver, at forfatningen er "inspireret af de europæiske borgeres og staters vilje til at skabe en fælles fremtid", er det udtryk for, at Konventet netop repræsenterede borgerne og staterne. Det ændrer ikke ved, at forfatningstraktaten vedtages af medlemslandene som suveræne stater.

Retligt set er forfatningstraktaten således en traktat, der indgås efter de almindelige folkeretlige regler om traktatindgåelse og ændres på samme måde. Forfatningstraktatens ikrafttræden følger også samme procedure som de gældende traktater, ligesom eventuelle fremtidige ændringstraktater vil følge samme ikrafttrædelsesprocedure som hidtil. Det betyder, at forfatningstraktaten og eventuelle ændringer altid skal ratificeres af alle medlemslande i overensstemmelse med hvert lands egne forfatningsmæssige bestemmelser.

En række medlemmer af Konventet ønskede, at forfatningstraktaten og senere ændringer skulle kunne gennemføres, selv om et eller nogle få medlemslande ikke ratificerede den pågældende ændring. Dette blev dog ikke indeholdt i Konventets endelige udkast til forfatningstraktat. I stedet var der i regeringskonferencen enighed om, at Det Europæiske Råd vil drøfte spørgsmålet, hvis kun fire femtedele af medlemslandene to år efter undertegnelsen af forfatningstraktaten har ratificeret traktaten, og en eller flere af medlemslandene er stødt på vanskeligheder i forbindelse med ratifikationen.

Som andre internationale traktater mellem suveræne stater har staterne mulighed for at udtræde af traktaten. EU's traktater har altid været gældende på ubestemt tid, men det har altid været antaget, at et medlemsland kunne melde sig ud. Forfatningstraktaten gælder også på ubestemt tid, jf. art. IV-446. som noget nyt indeholder forfatningstraktatens art. I-60 en udtrykkelig bestemmelse om ethvert medlemslands ret til at udtræde af samarbejdet. Samtidig fastlægges de nærmere procedurer for den forhandling om en udtrædelsesordning, som i praksis vil være nødvendig. Hvis en udtrædelsesaftale ikke er nået inden to år, sker udtrædelsen automatisk, medmindre parterne er enige om at forlænge denne frist.

3. EU's mål, værdier og grundlæggende opbygning

Forfatningstraktaten

- Tydeliggør formålet med EU gennem en samlet beskrivelse af EU's karakter, værdier, mål og grundlæggende friheder.
- Understreger medlemslandenes rolle gennem en præcisering af forholdet mellem EU og medlemslandene, herunder den indbyrdes arbejdsdeling.
- Understreger borgernes rolle gennem en præcisering af unionsborgerskabets indhold og EU's demokratiske principper.
- Samler beskrivelsen af EU's grundlæggende opbygning og virke, herunder EU's institutioner, retsakter og finansielle rammer.

En af de mest synlige forskelle mellem forfatningstraktaten og de tidligere traktater er en ny opbygning, som mere klart fortæller, hvad EU er og kan, og hvordan EU arbejder.

Frem for alt er forfatningstraktatens del I ny. Her samles i relativt få og let tilgængelige artikler de grundlæggende bestemmelser om EU's mål og værdier, om arbejdsdelingen mellem EU og medlemslandene og om de demokratiske principper, som EU skal respektere. Også rammerne for EU's institutioner og deres virke beskrives i del I, og det bliver dermed muligt på få sider at få et indtryk af EU's indhold, muligheder og grænser.

Del II er også ny i forhold til de nuværende traktater. Her samles en beskrivelse af de grundlæggende borgerrettigheder, som EU skal respektere. Del III og del IV, som sammenlagt tegner sig for $\frac{3}{4}$ af traktatens omfang, rummer det konkrete hjemmelsgrundlag for EU's politikker og funktionsmåde, samt de almindelige og afsluttende bestemmelser. Disse to dele udgør i vidt omfang en samling og klargøring af de eksisterende traktater om EF og EU.

3.1 EU's karakter, værdier, mål og grundlæggende friheder

Forfatningstraktatens del I beskriver EU's grundprincipper og giver ikke mindst EU's mål og værdier en samlet og mere fremtrædende placering.

Karakteren af EU-samarbejdet præciseres i forfatningstraktatens første artikel, art. I-1.

EU's karakter

- Forfatningstraktaten opretter Den Europæiske Union, som medlemslandene tildeler kompetencer for at nå deres fælles mål.
- EU samordner de politikker, medlemslandene fører for at nå disse mål, og udøver på fællesskabsgrundlag de kompetencer, medlemslandene tildeler den.
- EU er åben for alle europæiske stater, der respekterer dens værdier og forpligter sig til at fremme dem i fællesskab.

Det værdigrundlag, som EU bygger på og skal fremme, fastlægges i art. I-2.

EU's værdier

EU bygger på værdierne:

- Respekt for den menneskelige værdighed
- Frihed
- Demokrati
- Ligestilling
- Retsstaten
- Respekt for menneskerettighederne, herunder mindretalsrettigheder

I et samfund præget af:

- Pluralisme
- Ikke-forskelsbehandling
- Tolerance
- Retfærdighed
- Solidaritet
- Ligestilling mellem kvinder og mænd

Værdier om frihed, demokrati, retsstaten og respekt for menneskerettighederne genfindes i de tidligere traktatgrundlag. Forfatningstraktatens art. I-2 tilføjer desuden respekten for den menneskelige værdighed, ligestilling og mindretalsrettigheder, samt beskrivelsen af et samfund præget af pluralisme, ikke-forskelsbehandling, tolerance, retfærdighed, solidaritet og ligestilling mellem mænd og kvinder.

Med art. I-2 bliver EU's fælles værdier centralt placeret i traktaten. Værdibestemmelsen har ikke kun overordnet betydning, men også helt konkrete konsekvenser. EU er således åben for alle europæiske stater, der respekterer værdierne, jf. art. I-58. Omvendt kan medlemslande, der groft og vedvarende måtte krænke værdierne, få visse af deres rettigheder suspenderet, jf. art. I-59, der med klare procedureregler sikrer, at en eventuel beslutning herom sker efter nøje overvejelser og på et solidt grundlag.

De mål, der er styrende for EU's virksomhed, beskrives i art. I-3.

EU's mål

Det overordnede mål:

- EU skal fremme freden, sine værdier og befolkningernes velfærd.

Fred, frihed og retfærdighed:

- EU skal etablere et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed uden indre grænser og et indre marked med fri og lige konkurrence.

Bæredygtig udvikling i Europa:

- EU skal arbejde for en bæredygtig udvikling i Europa baseret på en afbalance-ret økonomisk vækst og prisstabilitet, en social markedsøkonomi med høj konkurrenceevne, hvor der tilstræbes fuld beskæftigelse og sociale fremskridt, og et højt niveau for beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten. EU skal fremme videnskabelige og teknologiske fremskridt.
- EU skal bekæmpe social udstødelse og forskelsbehandling og fremme social retfærdighed og beskyttelse, ligestilling mellem kvinder og mænd, solidaritet mellem generationerne og beskyttelse af børns rettigheder.
- EU skal fremme økonomisk, social og territorial samhørighed og solidaritet mellem medlemslandene.
- EU skal respektere medlemslandenes rige kulturelle og sproglige mangfoldighed og sikre, at den europæiske kulturarv beskyttes og udvikles.

EU's mål på det globale plan:

- EU skal i forbindelserne med den øvrige verden forsvare og fremme sine værdier og interesser.
- EU skal bidrage til fred, sikkerhed, bæredygtig udvikling af jorden, mellemfolkelig solidaritet og gensidig respekt, fri og fair handel, udryddelse af fattigdom og beskyttelse af menneskerettighederne, især børns rettigheder, samt nøje overholdelse og udvikling af folkeretten, navnlig overholdelse af principperne i FN-pagten.

Forfatningstraktatens målsætningsbestemmelse er sammenskrevet af de to hidtidige målsætningsbestemmelser for henholdsvis EF og EU. Der er i den forbindelse foretaget en række forenklinger.

Målene opdeles nu i fire grupper (art. I-3, stk. 1-4). I stk. 5 præciseres det, at disse målsætninger ikke i sig selv giver mulighed til EU-indsats, men at målene skal forfølges inden for de beføjelser, som EU er tildelt.

EU's målsætninger skal ses i sammenhæng med de tværgående hensyn, som opregnes i indledningen til forfatningstraktatens del III om EU's politikker og funktionsmåde, jf. art. III-116-121. Her konkretiseres de hensyn, som EU skal tage i betragtning ved udformningen og gennemførelsen af alle politikker og aktiviteter, som beskrives i traktatens del III.

Tværgående hensyn for EU's politikker og aktiviteter

- Fjerne uligheder og fremme ligestilling mellem kvinder og mænd.
- Fremme af et højt beskæftigelsesniveau, sikring af passende social beskyttelse, bekæmpelse af social udstødelse, og et højt niveau for uddannelse, erhvervsuddannelse og beskyttelse af menneskers sundhed.
- Bekæmpelse af enhver form for forskelsbehandling på grund af køn, race, etnisk oprindelse, religion, tro, handicap, alder eller seksuel orientering.
- Integration af miljøbeskyttelseskrav, især med henblik på at fremme en bæredygtig udvikling.
- Inddragelse af forbrugerbeskyttelseshensyn.
- Fuld hensyntagen til dyrevelfærd samtidig med respekt for medlemslandenes love, administrative bestemmelser og skikke.

I art. I-4 følger EU's grundlæggende friheder og forbudet mod forskelsbehandling i EU.

EU's grundlæggende friheder og krav om ikke-forskelsbehandling

- EU sikrer fri bevægelighed for personer, tjenesteydelser, varer og kapital samt etableringsfrihed.
- Enhver forskelsbehandling på grundlag af nationalitet er forbudt inden for forfatningens anvendelsesområde, dog med forbehold af dens særlige bestemmelser.

3.2 Forholdet mellem EU og medlemslandene

Blandt de centrale opgaver for Konventet var ønsket om en bedre og klarere definition af EU's kompetencer. I forfatningstraktatens del I kommer resultatet til udtryk i form af mere præcise bestemmelser om forholdet mellem EU og medlemslandene og en nærmere beskrivelse af EU's kompetencer på forskellige politikområder.

Gensidige forpligtelser mellem EU og medlemslandene

Flere artikler i del I beskriver EU's og medlemslandenes gensidige forpligtelser. Forholdet mellem EU og medlemslandene beskrives i art. I-5. Bestemmelsen i art. I-6 om EU-rettens forrang knytter sig naturligt hertil. Kravet om, at EU udøver sine beføjelser i overensstemmelse med nærheds- og proportionalitetsprincipperne, slås fast i art. I-11.

Forholdet mellem EU og medlemslandene

- EU respekterer medlemslandenes lighed over for forfatningen.
- EU respekterer medlemslandenes nationale identitet, som den kommer til udtryk i deres grundlæggende politiske og forfatningsmæssige strukturer, herunder regionalt og lokalt selvstyre.
- EU respekterer medlemslandenes centrale statslige funktioner, herunder sikring af statens territoriale integritet, opretholdelse af lov og orden samt beskyttelse af den nationale sikkerhed.
- Medlemslandene opfylder de forpligtelser, der følger af forfatningen eller af retsakter vedtaget af EU-institutionerne.
- Medlemslandene bistår i gennemførelsen af EU's opgaver og afholder sig fra at træffe foranstaltninger, der kan bringe virkeliggørelsen af EU's mål i fare.
- EU og medlemslandene respekterer hinanden og samarbejder loyalt.

EU-retten

- Forfatningen og den ret, der vedtages af EU i overensstemmelse med de tildelte beføjelser, har forrang frem for medlemslandenes ret.

Nærhedsprincippet

- EU handler kun, hvor målet ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemslandene, men bedre kan nås på EU-plan.
- Nærhedsprincippet gælder ikke på områder, hvor EU har enekompetence, og hvor medlemslandene dermed har overladt al lovgivningskompetence til EU.

Proportionalitetsprincippet

- EU's handlinger går ikke videre end nødvendigt for at nå forfatningens mål.

Den nuværende EU-traktat fastslår i art. 6, at EU respekterer medlemslandenes nationale identitet. Forfatningstraktatens art. 1-5 gælder det samlede EU-samarbejde og fremhæver betydeligt mere udførligt, at EU skal respektere medlemslandenes nationale identitet, herunder bl.a. medlemslandenes grundlæggende

de politiske og forfatningsmæssige strukturer og centrale statslige funktioner. Samtidig skal medlemslandene loyalt bistå EU i gennemførelsen af de fælles opgaver. Bestemmelsen kaldes undertiden ”Henning Christophersen-klausulen”, fordi det var Henning Christophersen, der oprindeligt foreslog denne bestemmelse i Konventets arbejdsgruppe om kompetencespørgsmål, som han var formand for.

Medlemslandene er også forpligtet til at efterleve EU-retten og kan altså ikke undlade at opfylde deres EU-retlige forpligtelser med henvisning til national ret. I en erklæring til forfatningstraktaten fastslås, at bestemmelsen om EU-rettens forrang afspejler Domstolens eksisterende praksis.

Nærhedsprincippet indebærer, at der i hvert enkelt tilfælde, hvor EU overvejer handling, skal foretages en konkret vurdering af, om den påtænkte handling på grund af handlingens omfang eller virkninger bedre kan nås gennem handling på EU-plan snarere end af medlemslandene. EU skal med andre ord kun handle, hvis målene ikke ellers kan nås eller bedre kan nås derved. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet skal det samtidig sikres, at EU’s handling i form og indhold ikke går videre end nødvendigt for at nå forfatningens mål. Nærheds- og proportionalitetsprincipperne behandles nærmere i kapitel 5 om nationale parlamenter.

Kompetencedelingen mellem EU og medlemslandene

Centralt i forholdet mellem EU og medlemslandene står spørgsmålet om kompetencedelingen mellem de to. Som nævnt ovenfor slår art. I-1 fast, at EU er et samarbejde mellem stater, som tildeler EU en kompetence. Det uddybes som et af de grundlæggende principper for EU’s beføjelser i art. I-11.

Kompetencetildelingsprincippet

- EU har kun de beføjelser, som medlemslandene har tildelt EU.
- Beføjelser, der ikke er tildelt EU i forfatningstraktaten, forbliver hos medlemslandene.

Grænserne for EU’s kompetencer og arbejdsdelingen i forhold til medlemslandene tydeliggøres yderligere i art. I-12-17, der opdeler EU’s kompetencer i for-

skellige kategorier. Opdelingen har først og fremmest til formål at skabe et overblik over kompetencedelingen mellem EU og medlemslandene. Den præcise grænse for EU's kompetence på de enkelte politikområder fremgår af de enkelte retsgrundlag i del III, jf. art. I-12, stk. 6.

Kompetencekategorierne omfatter enekompetence, delt kompetence, beføjelse til understøttende, koordinerende eller supplerende EU-tiltag og særlige kompetencekategorier inden for samordning af de økonomiske politikker og beskæftigelsespolitikkerne, samt inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Kategorierne defineres i art. I-12, stk. 1-5, og uddybes i de følgende artikler.

Enekompetence for EU

- På de områder, hvor medlemslandene har besluttet at tildele EU enekompetence, er det kun EU, der kan lovgive og vedtage juridisk bindende regler.
- Medlemslandene har kun beføjelse til at fastsætte regler på området efter bemyndigelse fra EU eller med henblik på at gennemføre EU-retsakter.

Definitionen er den samme, som EF-Domstolen anvender i dag.

EU har som i dag enekompetence inden for toldunionen, bevarelse af havets biologiske ressourcer inden for rammerne af den fælles fiskeripolitik, og inden for den fælles handelspolitik. Se art. I-13, stk. 1. Forfatningstraktaten bekræfter i øvrigt, at to yderligere områder hører ind under enekompetence: konkurrenceregler, der er nødvendige for det indre marked, og den monetære politik for eurozonen. Disse to områder er defineret således, at de kun gælder for fastlæggelse af regler for hele det indre marked eller for hele eurozonen. Det ligger i sagens natur, at de enkelte medlemslande ikke kan gøre dette alene.

Derudover har EU som i dag enekompetence til at indgå visse internationale aftaler i forlængelse af EU's fælles regler og beføjelser. Se art. I-13, stk. 2.

EU's enekompetence betyder f.eks. i forhold til bevaringsbestemmelser for fiskeriressourcerne, at et andet EU-land ikke kan vedtage fiskeribegrænsninger, der reelt alene berører dansk fiskeri. Kun fællesskabet kan vedtage sådanne regler. At den fælles handelspolitik er enekompetence for EU betyder bl.a., at alle EU-

lande handler i fællesskab i forhandlingerne i WTO om liberalisering af verdenshandelen. Ved at stå samlet i forhandlingerne har EU opnået betydeligt større resultater, end hvis landene havde handlet enkeltvist.

Delt kompetence mellem EU og medlemslandene

- Når EU har delt kompetence på et bestemt område, kan både EU og medlemslandene lovgive og vedtage juridisk bindende retsakter på området.
- Medlemslandene udøver deres kompetence i det omfang, EU ikke har udøvet sin kompetence eller er ophørt med at udøve den.

Definitionen er den samme, som EF-Domstolen anvender i dag.

Delt kompetence betyder, at selv om EU har kompetence på et område, kan medlemslandene fortsat udøve deres kompetencer på området. Men medlemslandene har ikke kompetence til at handle på en måde, som ville være i strid med vedtagelser truffet af EU på det samme område. Til eksempel var det hvert lands nationale overflyvningsregler, som gjaldt, indtil der blev vedtaget fælles EU-regler for det europæiske luftrum. De nationale regler medførte en meget dårlig udnyttelse af luftrummet i Europa. Med de fælles EU-regler på området kan de enkelte lande ikke opstille nye restriktioner for, hvordan det nationale luftrum må beflyves, som strider mod de fælles regler.

De kompetencer, som forfatningstraktaten tildeler EU, er delte, medmindre andet fremgår af kompetenceafsnittet, jf. art. I-14, stk. 1. Udgangspunktet er således delt kompetence.

Art. I-14, stk. 2, opregner 11 områder med delt kompetence. Opregningen er ikke udtømmende, men omfatter de vigtigste politikområder. Det drejer sig bl.a. om det indre marked, miljø, landbrug og fiskeri, forbrugerbeskyttelse, energi og området med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Visse områder falder kun delvist ind under delt kompetence. Det gælder f.eks. folkesundhedsområdet og social- og arbejdsmarkedspolitikken, hvor EU's kompetence som udgangspunkt hører under andre kategorier end den delte kompetence.

På to områder med delt kompetence fremhæves det, at EU's udøvelse af kompetence ikke kan føre til, at medlemslandene forhindres i at udøve deres kompeten-

ce. Det drejer sig dels om forskning, teknologisk udvikling og rummet, dels om udviklingssamarbejde og humanitær bistand. Se art. I-14, stk. 3 og 4.

Understøttende, koordinerende eller supplerende tiltag fra EU's side

- På de områder, hvor EU har kompetence til at gennemføre tiltag for at understøtte, koordinere eller supplere medlemslandenes indsats, kan EU's beføjelser ikke træde i stedet for medlemslandenes beføjelser.
- Juridisk bindende EU-retsakter kan ikke omfatte harmonisering af medlemslandenes love og bestemmelser.

Det betyder for eksempel, at medlemslandene hver især har ansvaret for deres folkeskoler og højere læreanstalter. Men samtidig kan EU via en række programmer sikre, at der er optimale betingelser for mobilitet blandt uddannelsessøgende og forskere på tværs af EU's grænser.

I art. I-17 opregnes de områder, hvor EU kan gennemføre understøttende, koordinerende eller supplerende tiltag med europæisk sigte. Listen omfatter syv områder: folkesundhed; industri; kultur; turisme; uddannelse, ungdom, sport og erhvervsuddannelse; civilbeskyttelse; samt administrativt samarbejde. Opregningen afspejler områder, hvor EU også i dag gennemfører understøttende, koordinerende eller supplerende tiltag.

Særlige kompetencekategorier

- Samordning af de økonomiske politikker og beskæftigelsespolitikkerne.
- Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

To hovedområder falder uden for den almindelige opdeling i tre kompetencekategorier. Det betyder, at disse områder hverken anses for enekompetence, delt kompetence eller understøttende kompetence, men udgør selvstændige kompetencekategorier.

EU's kompetence inden for økonomisk politik, beskæftigelsespolitik samt social- og arbejdsmarkedspolitik præciseres i art. I-15. EU's indsats består hovedsagelig i retningslinjer med henblik på samordning af medlemslandenes politikker. Det betyder, at kompetencen på disse områder som udgangspunkt forbliver hos medlemslandene, og at EU's egen kompetence på disse områder er særligt begrænset. Det er områder, hvor EU i praksis ofte anvender den såkaldte åbne koordinations metode, som omfatter brug af forskellige ikke-bindende foranstaltninger såsom indikatorer, udveksling af bedste praksis samt periodisk overvågning og evaluering. Se også kapitel 8 om den økonomiske og monetære politik.

EU's kompetence inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik beskrives nærmere i art. I-16. Kompetencen består her i at definere og gennemføre en fælles politik. Denne kompetence omfatter ligesom i dag alle udenrigspolitiske områder og alle spørgsmål vedrørende EU's sikkerhed, herunder gradvis udformning af en fælles forsvarspolitik, der kan føre til et fælles forsvar (stk. 1). Medlemslandenes gældende solidaritetspligt under den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik nævnes også i denne sammenhæng (stk. 2).

Også andre bestemmelser i forfatningstraktaten bekræfter, at den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik udgør en særlig kategori, hvor den grundlæggende mellemstatslige karakter bevares. Se nærmere kapitel 6 om EU's optræden udadtil.

Den sidste artikel i forfatningstraktatens afsnit om EU's beføjelser, art. I-18, viderefører den gældende fleksibilitetsbestemmelse i EF-traktatens art. 308.

Fleksibilitetsbestemmelsen

- Rådet har mulighed for med enstemmighed at vedtage passende foranstaltninger, hvis en handling fra EU's side er nødvendig inden for rammerne af de politikker, der er fastlagt i traktatens del III, for at nå et af målene i forfatningen, og forfatningen ikke i øvrigt indeholder fornøden hjemmel hertil.

Der er enkelte præciseringer og ændringer i fleksibilitetsbestemmelsen. Som noget nyt skal Europa-Parlamentet godkende anvendelsen af bestemmelsen. I dag skal Europa-Parlamentet alene høres. Desuden skal Kommissionen inden for rammerne af proceduren for kontrol med overholdelsen af nærhedsprincippet

gøre de nationale parlamenter særligt opmærksom på forslag, der bygger på fleksibilitetsbestemmelsen. Se art. I-18, stk. 2. Denne særlige oplysningspligt skal ses i lyset af de nationale parlamenteres nye adgang til at håndhæve nærhedsprincippet. Se kapitel 5 om de nationale parlamenteres rolle.

Det understreges, at fleksibilitetsbestemmelsen ikke kan anvendes til harmonisering af medlemslandenes love og administrative bestemmelser i de tilfælde, hvor en sådan harmonisering ikke er mulig i henhold til forfatningen. Princippet gælder også i dag, men står ikke udtrykkeligt i EF-traktatens art. 308. Påmindelsen er særlig relevant i forhold til områderne med understøttende, koordinerende eller supplerende tiltag.

3.3 Unionsborgerskab og demokratiske grundprincipper

I forfatningstraktatens del I uddybes og præciseres desuden borgernes grundlæggende rettigheder, herunder unionsborgerskabet, og de grundlæggende principper for EU's demokratiske liv.

EU's grundlæggende borgerrettigheder behandles i art. I-9 og omtales nærmere i kapitel 3 om EU's charter om grundlæggende rettigheder.

Unionsborgerskab

De eksisterende bestemmelser om unionsborgerskab samles i forfatningstraktatens i art. I-10. Som i den nuværende traktat fremgår det, at unionsborgerskabet er et supplement til det nationale statsborgerskab og ikke træder i stedet for dette.

Unionsborgeres rettigheder

- Fri bevægelighed og opholdsret på medlemslandenes område.
- Valgret og valgbarhed til Europa-Parlamentet og ved kommunale valg i det medlemsland, hvor den pågældende har bopæl.
- Beskyttelse i tredjelande hos ethvert medlemslands diplomatiske og konsulære myndigheder på samme vilkår som statsborgere fra dette medlemsland.
- Ret til at henvende sig på et af forfatningstraktatens 21 sprog til Europa-Parlamentet og EU's institutioner, herunder Den Europæiske Ombudsmand og rådgivende organer.

Forfatningstraktaten rummer som den gældende traktat mulighed for at supplere disse rettigheder. Det kræver enstemmighed i Rådet, godkendelse af Europa-Parlamentet og efterfølgende national ratifikation i alle medlemslande. Se art. III-129.

Unionsborgerrettighederne kan gennemføres med konkrete EU-vedtagelser på grundlag af bestemmelserne i forfatningstraktatens art. III-125-129. I forhold til den gældende traktat tilføjes her nye retsgrundlag for vedtagelse af foranstaltninger vedrørende pas mv. og social sikring og beskyttelse med henblik på at sikre den fri bevægelighed mellem medlemslandene. Beslutninger træffes med enstemmighed og efter høring af Europa-Parlamentet. Se art. III-125, stk. 2. Der indføres også et retsgrundlag for vedtagelse af foranstaltninger, der gør det lettere at yde diplomatisk og konsulær beskyttelse til unionsborgere i tredjelande. Se art. III-127.

EU's demokratiske grundprincipper

Som noget nyt rummer forfatningstraktaten et selvstændigt afsnit om EU's demokratiske liv i art. I-45-52. Her understreges de grundlæggende demokratiske principper for EU's virke, herunder også åbenhed, beskyttelse af personoplysninger mv.

Princippet om demokratisk lighed

- EU-borgere skal behandles lige og med lige stor opmærksomhed fra EU's side.

Princippet om repræsentativt demokrati

- EU's borgere repræsenteres direkte på EU-plan i Europa-Parlamentet.
- Medlemslandene repræsenteres i Det Europæiske Råd af deres stats- eller regeringschef og i Rådet af deres regeringer.
- Medlemslandenes regeringer er selv demokratisk ansvarlige enten over for deres nationale parlament eller over for deres borgere.
- Enhver borger har ret til at deltage i EU's demokratiske liv.
- Beslutningerne træffes så åbent som muligt og så tæt på borgerne som muligt.
- Politiske partier på europæisk plan bidrager til at skabe en europæisk politisk bevidsthed og til at udtrykke unionsborgernes vilje.

Princippet om deltagelsesdemokrati

- EU's borgere og repræsentative sammenslutninger skal have mulighed for at give udtryk for deres opfattelser angående alle EU's arbejdsområder og for at diskutere dem offentligt.
- EU's institutioner skal føre en åben, gennemsigtig og regelmæssig dialog med de repræsentative sammenslutninger og civilsamfundet.
- Kommissionen skal høre de berørte parter for at sikre sammenhæng og gennemsigtighed i EU's handlinger.
- Et antal unionsborgere på mindst en million, der kommer fra et betydeligt antal medlemslande, kan tage initiativ til at opfordre Kommissionen til at fremsætte forslag.

Det slås altså fast, at EU's funktionsmåde bygger på princippet om det repræsentative demokrati. Det fremgår endvidere, at EU skal behandle alle borgere lige, og at enhver borger har ret til at deltage i EU's demokratiske liv. Det understreges også, at beslutningerne skal træffes så åbent og så tæt på borgerne som muligt.

EU's institutioner skal samtidig sikre et deltagelsesdemokrati, både ved at være i løbende dialog med civilsamfundet om EU's arbejdsområder og ved at foretage høringer af relevante parter med henblik på at sikre sammenhæng og gennemsigtighed i EU's handlinger. Særligt anerkendes arbejdsmarkedsparternes rolle på EU-plan i art. I-48, og der lægges vægt på, at der skal tages hensyn til de nationale systemers forskelligartede karakter på arbejdsmarkedsområdet.

I tråd med bestræbelsen på at sikre et deltagelsesdemokrati giver forfatningstraktaten som noget nyt mulighed for, at borgere kan tage initiativ til EU-lovgivning. En million borgere fra et vist minimumsantal af lande kan således anmode Kommissionen om at fremsætte et forslag. Procedurer og betingelser for et sådant borgerinitiativ, herunder det minimumsantal medlemslande, som borgerne skal komme fra, fastlægges ved europæisk lov. Se art. I-47, stk. 4.

Afsnittet om EU's demokratiske liv fremhæver også kravet om åbenhed i EU-institutionernes arbejde i art. I-50. Samtidig understreges det i art. I-51, at alle har ret til beskyttelse af personoplysninger om sig selv.

Åbenhed i EU's arbejde

- EU skal arbejde så åbent som muligt for at fremme gode styreformer og sikre civilsamfundets deltagelse.
- Europa-Parlamentets møder er offentlige.
- Rådets samlinger er offentlige, når det forhandler og stemmer om EU-lovgivning.
- Ret til aktindsigt i EU's dokumenter skal sikres både i en europæisk lov om de generelle principper og i forretningsordenerne for EU's institutioner, organer, kontorer og agenturer.

Beskyttelse af personoplysninger

- Enhver har ret til beskyttelse af personoplysninger om sig selv.
- Der skal fastsættes regler for beskyttelse af fysiske personer og for udveksling af personoplysninger i forbindelse med behandling af personoplysninger foretaget af EU og af medlemslandene under udøvelse af aktiviteter, der er omfattet af EU-retten.
- Overholdelsen af disse regler kontrolleres af uafhængige myndigheder.

Derudover fastlægger forfatningstraktaten bestemmelserne for Den Europæiske Ombudsmands arbejde, jf. art. I-49.

Endelig understreges det i art. I-52, at EU respekterer den status, som kirker og religiøse sammenslutninger eller samfund har i medlemslandene i henhold til national lovgivning, ligesom filosofiske og konfessionsløse organisationers status skal respekteres. Artiklen har hidtil haft status af en erklæring til Amsterdamtraktaten. Forfatningstraktaten giver ikke EU beføjelse til at regulere forholdet mellem kirke og stat og berører således ikke den danske folkekirkes status.

3.4 EU's opbygning

Forfatningstraktaten viderefører stort set den eksisterende institutionelle ramme kombineret med en styrkelse af de enkelte institutioner. Samtidig forenkles EU's retlige instrumenter i overensstemmelse med ønsket om at gøre udøvelsen af EU's beføjelser mere klar og overskuelig.

Som noget nyt fastslår forfatningstraktaten i art. I-7, at EU som helhed har status som juridisk person. Bestemmelsen forenkler det nuværende system, hvor EF, men ikke EU, udtrykkeligt er tillagt juridisk personlighed. Denne skelnen mellem EF og EU giver i dag ofte anledning til forvirring både inden for og uden for EU. Sondringen er også en kilde til komplicerede spørgsmål, ikke mindst når der indgås aftaler med tredjelande mv. Som juridisk person vil EU som én samlet enhed kunne indgå internationale aftaler, der ligger inden for EU's kompetenceområde, ligesom EU samlet har de øvrige handlemuligheder, der normalt tilkommer en international organisation. Tildeling af juridisk personlighed medfører i sig selv ingen ændringer i kompetencefordelingen mellem EU og medlemslandene.

Forfatningstraktaten nævner desuden i art. I-8, at EU's symboler består af det blå EU-flag med 12 gyldne stjerner og Ludwig van Beethovens komposition "Ode til Glæden". Her nævnes også euroen, EU's motto og Europa-dagen den 9. maj. Symbolerne er ikke nye. Flaget, der også er Europarådets symbol, blev officielt logo for EU i 1985. Ved samme lejlighed valgte man som Europahymne "Ode til Glæden", der havde været Europarådets symbol siden 1972.

EU's rygrad er institutionerne. De defineres i art. I-19, som forpligter dem på EU's værdier og mål samt borgernes og medlemslandenes interesser. De enkelte institutioner og EU's øvrige overordnede instanser gennemgås hver for sig i forfatningstraktatens følgende artikler. De væsentligste nydannelser omfatter bl.a. indførelsen af en fast formand for Det Europæiske Råd og en EU-udenrigsminister. Se kapitel 10 om EU's institutioner.

EU's institutioner og deres funktioner

- Det Europæiske Råd, hvor stats- og regeringscheferne sidder, fastlægger bl.a. strategiske og overordnede politiske retningslinjer for EU's arbejde.
- Europa-Parlamentet og Rådet udøver som hovedregel den lovgivende magt i fællesskab. Europa-Parlamentet repræsenterer borgerne, som direkte har valgt dets medlemmer. Rådet repræsenterer medlemslandene, der sender en minister fra hvert medlemslands regering.
- Europa-Parlamentet udøver desuden en politisk kontrolfunktion i forhold til Kommissionen. Rådet koordinerer desuden medlemslandenes politik.
- Kommissionen er ansvarlig for forvaltning på europæisk niveau. Kommissionen fremlægger forslag til love og andre beslutninger og kontrollerer, at medlemslandene overholder deres forpligtelser.
- EU-udenrigsministeren og Kommissionen forvalter sammen EU's optræden udadtil efter retningslinjer, der fastsættes af Det Europæiske Råd og Rådet.
- EU-Domstolen sikrer overholdelsen af lov og ret.

I art. I-53-56 præciseres også de overordnede rammer for EU's finansiering og budgetlægning. Bestemmelserne behandles nærmere i kapitel 8 om EU's finanser.

Endelig rummer forfatningstraktaten en forenkling af EU's retsinstrumenter i art. I-33-39. De behandles nærmere i kapitel 11 om EU's beslutninger.

4. Charteret: Borgernes grundlæggende rettigheder

Forfatningstraktaten

- Traktatfæster EU's charter om grundlæggende rettigheder.
- Forpligter EU's institutioner til at efterleve og sikre borgernes rettigheder.
- Sikrer, at borgernes rettigheder overholdes, også når medlemslandene gennemfører EU's beslutninger.
- Tilfører ikke ny kompetence til EU-institutionerne.
- Hverken begrænser eller ændrer borgernes rettigheder som bestemt i de enkelte medlemslandes forfatninger.
- Muliggør, at EU kan tiltræde Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, og at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol herefter kan behandle klager over EU.

Med forfatningstraktaten bliver EU's charter om grundlæggende rettigheder traktatfæstet. Charteret har siden vedtagelsen i 2000 alene været politisk bindende. Dermed understreger forfatningstraktaten de grundlæggende rettigheder, som skal respekteres af EU og af medlemslandene, når de gennemfører EU-retten.

Charteret er baseret på eksisterende menneskerettighedsforpligtelser og principper fra bl.a. FN og Europarådet. Hertil kommer EU-retten og medlemslandenes forfatningsmæssige traditioner. Der er ikke tale om, at charteret udvider eller ændrer EU's beføjelser.

Charterets principper og rettigheder er samlet i seks kapitler om værdighed, friheder, ligestilling, solidaritet, borgerrettigheder og retfærdighed i retssystemet. Det indeholder både de klassiske borgerlige og politiske rettigheder og de øko-

nomiske og sociale rettigheder. Det indeholder også nyere principper som f.eks. god forvaltningsskik i EU's institutioner og et højt miljøbeskyttelsesniveau.

Forfatningstraktaten lægger samtidig op til, at EU skal tiltræde Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK). Dermed vil Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i modsætning til i dag kunne behandle klager over EU som sådan.

4.1 EU's charter om grundlæggende rettigheder

EU's charter om grundlæggende rettigheder bliver indskrevet i EU's traktatgrundlag som del II i forfatningstraktaten. Dermed sammenfattes og tydeliggøres de grundlæggende rettigheder, som borgerne har i forhold til EU.

Der er ikke tale om nye eller udvidede rettigheder, men om en synliggørelse af rettigheder, som EF-Domstolen allerede i dag kan påse EU's overholdelse af. Det understreges samtidig i forfatningstraktatens art. I-9, at de grundlæggende rettigheder, som de er garanteret ved Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, og som de følger af medlemslandenes fælles forfatningsmæssige traditioner, udgør generelle principper i EU-retten.

Charteret er i dag politisk bindende. Det blev udfærdiget af et konvent, der dannede forbillede for det senere Konvent om EU's fremtid, som lavede udkastet til forfatningstraktaten. Efter færdiggørelsen blev charteret højtideligt proklameret ved topmødet i Nice i december 2000 og undertegnet af formændene for Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen. Medlemslandene blev enige om, at den kommende regeringskonference skulle tage stilling til charterets endelige retlige status.

Charteret er baseret på eksisterende menneskerettighedsforpligtelser og principper i regelsæt fra bl.a. FN og Europarådet samt EU-retten og medlemslandenes fælles forfatningsmæssige traditioner.

Charteret består af en præambel og 54 artikler med konkrete rettigheder. Rettighederne spænder vidt fra retten til liv og frihed, over forbud mod slaveri og børnearbejde, ligestilling mellem mænd og kvinder, til ytringsfrihed og lighed for loven. Charteret indeholder således både de klassiske borgerlige og politiske rettigheder og de økonomiske og sociale rettigheder foruden nyere rettigheder og

principper som f.eks. god forvaltningsskik i EU's institutioner og højt miljøbeskyttelsesniveau.

Charterets seks grupper af grundlæggende rettigheder:

- Værdighed
- Friheder
- Ligestilling
- Solidaritet
- Borgerrettigheder
- Retfærdighed i retssystemet

For en nærmere gennemgang af indhold og anvendelsesområde samt forholdet til grundloven og EMRK henvises til publikationen "Folketinget og EU's charter om grundlæggende rettigheder" (Småtryk nr. 2 fra Folketingets EU-oplysning, marts 2002). Her er samlet svar på Folketingets spørgsmål om charterets indhold i forbindelse med forhandlingerne om charteret frem til topmødet i Nice i december 2000.

Der er kun foretaget mindre ændringer af charteret i forbindelse med forhandlingerne om forfatningstraktaten. Det drejer sig gennemgående om rent tekniske og sproglige præciseringer og konsekvensrettelser. Selve rettighederne og principperne i dokumentet er ikke ændret.

I charterets sidste tværgående afsnit er der gennemført enkelte egentlige ændringer. Dels er to centrale bestemmelser om charterets rækkevidde og fortolkning, art. II-111 og II-112, udbygget, dels er de ledsagende forklaringer til charteret gjort til et obligatorisk fortolkningsbidrag for domstolene. Endvidere er charterets præambel ændret.

Det understreges nu i art. II-111, at charteret ikke udvider eller ændrer EU's beføjelser. Bestemmelsen vedrører charterets anvendelsesområde og fastslår, at charteret først og fremmest er rettet til EU's institutioner, og kun til medlemslan-

dene, når de gennemfører EU-retten, samt at charteret ikke skaber nye kompetencer eller opgaver for EU. Med forfatningstraktaten tilføjes det udtrykkeligt, at forpligtelsen til at efterleve charteret gælder inden for de kompetencer, der er tildelt EU i andre dele af forfatningen, og at charteret ikke udvider anvendelsesområdet for EU-retten ud over EU's kompetencer.

Rækkevidden og fortolkningen af rettighederne og principperne uddybes i art. II-112 med yderligere præciseringer.

For det første fastslås det, at de rettigheder i charteret, der følger medlemslandenes fælles forfatningsmæssige traditioner, skal fortolkes i harmoni med de bagvedliggende traditioner. Det svarer til den tilgang, EF-Domstolen hidtil har fulgt.

For det andet præciseres sondringen mellem *rettigheder* og *principper* i charteret. Det fremgår nu udtrykkeligt, at principper gennemføres ved retsakter og kun får betydning for domstolene, når sådanne retsakter skal fortolkes. Principper giver således ikke anledning til direkte krav på aktiv handling fra EU's eller medlemslandenes side. I de ledsagende forklaringer til charteret nævnes bl.a. art. II-97 om et højt miljøbeskyttelsesniveau som et eksempel på et princip. Det nævnes også, at visse bestemmelser, f.eks. art. II-94 om social sikring og social bistand, både indeholder elementer af en rettighed og af et princip.

For det tredje præciseres det, at der ved fortolkningen og anvendelsen af de bestemmelser i charteret, som henviser til nationale love og national praksis, skal tages fuldt hensyn til disse.

For det fjerde ophøjes de forklaringer, der er udarbejdet som en vejledning ved fortolkningen af charteret, til at være et obligatorisk fortolkningsbidrag. EU's og medlemslandenes domstole skal således tage behørigt hensyn til forklaringerne. Selve forklaringerne er optrykt i en erklæring til slutakten.

4.2 Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

EU's charter om grundlæggende rettigheder hverken ændrer eller træder i stedet for Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK). Charteret bygger tværtimod på EMRK som en minimumsstandard.

EU-Domstolen vil få det sidste ord om fortolkningen af charteret, ligesom medlemslandenes domstole har det sidste ord, når det gælder medlemslandenes for-

fatninger. På samme måde har Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i Strasbourg det sidste ord ved fortolkningen af EMRK.

I dag kan Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ikke behandle klager over EU som sådan, fordi EU ikke har tiltrådt EMRK. Det følger allerede af de gældende EU-traktater og retspraksis, at EU skal respektere EMRK, men der er ingen ekstern kontrolinstans i forhold til EU. EU's egne domstole søger bedst muligt at fortolke EMRK og følge retsudviklingen i Strasbourg, men der er ingen mulighed for at få prøvet EU's overholdelse af EMRK uden for EU's egne rammer.

Det lægger forfatningstraktaten op til at ændre. Det fremgår således af traktaten, at EU skal tiltræde EMRK, jf. art. I-9, stk. 2. Tiltrædelse har ikke før været mulig, allerede fordi EU under de gældende traktater savner kompetence til at påtage sig forpligtelserne i konventionen. Den nye bestemmelse i forfatningstraktaten om EMRK understreger, at EU's tiltrædelse ikke vil indebære nogen ændring af EU's beføjelser.

I dag kan kun stater tiltræde EMRK. EU's tiltrædelse vil derfor kræve en tilpasning af EMRK og en stillingtagen til en række spørgsmål. Det vil ske i form af en international aftale i forhold til Europarådet i Strasbourg og denne organisations medlemslande. Alle EU's medlemslande er også medlemmer af Europarådet. I EU vil Rådet træffe beslutning om indgåelse af aftalen med kvalificeret flertal, jf. art. III-325, stk. 8. Tiltrædelse forudsætter afklaring af en række tekniske og juridiske spørgsmål inden for Europarådets regi. Der vil derfor kunne gå et godt stykke tid, inden EU's tiltrædelse af EMRK bliver en realitet. Men kursen er klar: EU's tiltrædelse er ikke blot en mulighed, det er et mål ifølge forfatningstraktaten.

Der er til forfatningstraktaten knyttet en protokol om EU's tiltrædelse af EMRK. Protokollen indeholder nærmere krav til den internationale aftale om EU's tiltrædelse, der forudses indgået. Det drejer sig dels om at bevare EU's og EU-rettens særlige karakteristika (bl.a. i forhold til EU's deltagelse i EMRK's kontrolinstanser og fastlæggelsen af rette sagsøgte i konkrete klagesager), dels om at sikre, at tiltrædelsen ikke berører EU's kompetencer, medlemslandenes individuelle juridiske situation i forhold til EMRK eller medlemslandenes pligt til ikke at søge tvister om EU-retten afgjort på anden måde end fastsat i forfatningstraktaten.

5. De nationale parlamenters rolle

Forfatningstraktaten

- Styrker de nationale parlamenters rolle.
- Udvider informationspligten over for de nationale parlamenter.
- Giver de nationale parlamenter mulighed for at overvåge og kontrollere nærhedsprincippet overholdelse.
- Kræver, at Kommissionen genovervejer et forslag, hvis $\frac{1}{3}$ af de nationale parlamenter mener, at det er i strid med nærhedsprincippet.
- Giver de nationale parlamenter vetoet i beslutninger om at overgå til kvalificeret flertal eller om at gøre Europa-Parlamentet til medlovgiver.
- Styrker samarbejdet mellem de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet.

Blandt de nye tiltag i forfatningstraktaten er en styrkelse af de nationale parlamenters rolle i EU. Styrkelsen sker på flere fronter og er et led i forfatningstraktatens målsætning om at fremme demokrati, åbenhed og øget effektivitet, samt om at klargøre forholdet mellem EU og medlemslandene.

Først og fremmest får parlamenterne bedre mulighed for indflydelse på den lovgivning, der gennemføres i EU. Forfatningstraktaten giver således de nationale parlamenter mulighed for at overvåge og kontrollere nærhedsprincippet overholdelse. Kommissionen skal tage de nationale parlamenters synspunkter i betragtning. Og hvis $\frac{1}{3}$ af de nationale parlamenter mener, at et lovforslag er i strid med nærhedsprincippet, er Kommissionen forpligtet til at genoverveje forslaget.

For at de nationale parlamenter kan varetage denne kontrolopgave, sker der også en udvidelse af EU-institutionernes informationspligt over for medlemslandenes nationale parlamenter. Nye forslag skal sendes direkte til parlamenterne samtidig med, at medlemslandenes regeringer modtager dem.

Desuden styrkes samarbejdet imellem de nationale parlamenter og med Europa-Parlamentet.

Medlemslandenes parlamenter kan også forhindre brugen af den såkaldte passerelle-bestemmelse, hvor beslutningsproceduren i Rådet kan ændres fra enstemmighed til kvalificeret flertal. Gør blot ét nationalt parlament indsigelse, kan beslutningsproceduren ikke ændres. På samme vis kan blot ét parlament blokere for, at Europa-Parlamentet bliver medlovgiver ved hjælp af passerellebestemmelsen.

5.1 De nationale parlameters rolle

Styrkelsen af de nationale parlamenter kommer til udtryk både i nye traktatbestemmelser og i ændringer i den protokol om de nationale parlameters rolle i EU, som i sin tid blev knyttet til Amsterdam-traktaten.

Blandt de nye traktatbestemmelser, som understreger de nationale parlameters rolle, er først og fremmest en vetoet til de nationale parlamenter i forbindelse med den nye, såkaldte generelle passerelle i art. IV-444. Bestemmelsen giver mulighed for på et senere tidspunkt at overgå til kvalificeret flertal i Rådet og at gøre Europa-Parlamentet til medlovgiver inden for områder, hvor der i forfatningstraktatens del III gælder enstemmighed eller en særlig lovgivningsprocedure. Se nærmere kapitel 12 om tilpasningsmuligheder.

Nationale parlameters vetoet ved brug af den generelle passerelle

- De nationale parlamenter skal informeres, hvis Det Europæiske Råd ønsker at benytte den generelle passerelle til at overgå til kvalificeret flertal eller almindelig lovgivningsprocedure.
- Hvis blot ét nationalt parlament gør indsigelse inden for en frist af 6 måneder kan den generelle passerelle ikke anvendes.

Den reviderede protokol om de nationale parlameters rolle i EU indeholder en række nye og udvidede bestemmelser om omfanget af institutionernes pligt til at informere medlemslandenes nationale parlamenter. Efter den eksisterende protokol skal Kommissionen alene sørge for, at forslag til lovgivning foreligger i så

god tid, at hver enkelt medlemslands regering kan sikre, at det nationale parlament kan modtage dem, som det er hensigtsmæssigt. Denne procedure ændres med den nye protokol. I fremtiden vil fremsendelse skulle ske direkte til medlemslandenes nationale parlamenter og således uden regeringernes mellemkomst.

Protokollen er formuleret ud fra et ønske om i højere grad at inddrage de nationale parlamenter i EU's aktiviteter og om at øge deres muligheder for at give udtryk for deres synspunkter. Det gælder både i forhold til udkast til EU-lovgivning og andre spørgsmål, der kan være af særlig interesse for de nationale parlamenter.

Kommissionen er med henblik herpå forpligtet til at sende alle sine høringsdokumenter (grøn- og hvidbøger samt meddelelser) direkte til medlemslandenes nationale parlamenter. Det skal ske, så snart dokumenterne er offentliggjort.

Kommissionen skal endvidere til de nationale parlamenter fremsende det årlige lovgivningsprogram og alle andre instrumenter vedrørende programmering af lovgivning eller politikstrategi. Fremsendelsen skal ske samtidig med, at fremsendelse sker til Europa-Parlamentet og Rådet.

Udkast til EU-lovgivning skal fremsendes til medlemslandenes nationale parlamenter samtidig med, at de forelægges Europa-Parlamentet og Rådet. Det gælder såvel forslag fra Kommissionen som initiativer fra en gruppe medlemslande, initiativer fra Europa-Parlamentet, anmodninger fra EU-Domstolen, henstillinger fra Den Europæiske Centralbank og anmodninger fra Den Europæiske Investeringsbank, der tager sigte på vedtagelsen af EU-lovgivning.

Forpligtelsen til at informere medlemslandenes nationale parlamenter om udkast til EU-lovgivning skal desuden ses i sammenhæng med den kontrolbeføjelse, som protokollen om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet tildeler medlemslandenes nationale parlamenter. Protokollen indeholder bestemmelser om, hvordan et nationalt parlament kan gøre indsigelse mod et udkast, som det ikke finder er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Den indeholder samtidig bestemmelser om, hvilke konsekvenser en sådan indsigelse har. Kontrolbeføjelsen gennemgås nedenfor.

Der skal gå mindst seks uger fra et udkast til EU-lovgivning er stillet til rådighed for de nationale parlamenter på EU's officielle sprog til det tidspunkt, hvor det

sættes på Rådets foreløbige dagsorden med henblik på vedtagelse. Der vil desuden skulle gå 10 dage fra det tidspunkt, hvor et udkast til EU-lovgivning optages på Rådets foreløbige dagsorden, til Rådets vedtagelse af en holdning. Disse tidsfrister kan kun fraviges i tilfælde af en sags hastende karakter, som skal begrundes i retsakten eller Rådets holdning.

Tidsfristerne sikrer, at de nationale parlamenter har reel mulighed for at udøve beføjelsen til at kontrollere, om udkastet er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Endelig skal Rådets dagsordener og resultaterne af Rådets samlinger, herunder protokollerne fra de samlinger, hvor Rådet har drøftet udkast til EU-lovgivning, fremsendes direkte til de nationale parlamenter. Fremsendelsen skal ske samtidig med fremsendelsen til medlemslandenes regeringer.

5.2 Nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet

Allerede i art. I-11 slås det fast, at nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet skal respekteres. Principperne om nærhed og proportionalitet er grundlæggende i forbindelse med udøvelsen af EU's beføjelser, når EU overvejer handling inden for et politikområde, hvor kompetencen er delt mellem EU og medlemslandene. Kompetencefordelingen er beskrevet i kapitel 3.

Nærhedsprincippet

- Gælder for de områder, hvor EU og medlemslandene deler kompetence.
- Er en rettesnor for, om en handling skal gennemføres på EU-niveau eller af medlemslandene selv.
- Bestemmer, at EU kun skal handle i de tilfælde hvor et EU-tiltag gør større nytte, end hvis medlemslandene handlede alene eller hver for sig.
- Indebærer, at hvis et mål kan opnås lige så godt på nationalt eller regionalt niveau, så skal det overlades til medlemslandene selv at handle.

Proportionalitetsprincippet

- Betyder, at indholdet og formen for EU's handling ikke må gå videre end nødvendigt.

Nærhedsprincippet indebærer, at der i hvert enkelt tilfælde, hvor EU overvejer handling, skal foretages en konkret vurdering af, om den påtænkte handling på grund af handlingens omfang eller virkninger bedre kan nås gennem handling på EU-plan snarere end af medlemslandene. EU skal med andre ord kun handle, hvis målene ikke ellers kan nås eller bedre kan nås derved. Det skal samtidig sikres, at EU's handling i form og indhold ikke går videre end nødvendigt for at nå forfatningens mål.

Af art. I-11 fremgår, at nærhedsprincippet af EU's institutioner skal udøves i overensstemmelse med den protokol om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, som er knyttet til forfatningstraktaten. Protokollen træder i stedet for en tilsvarende protokol knyttet til Amsterdam-traktaten. Den er formuleret med henblik på at tage højde for de ændringer på EU's lovgivningsmæssige områder, som følger af forfatningstraktaten, herunder styrkelsen af de nationale parlamenters rolle.

5.3 Kontrolbeføjelsen for nationale parlamenter

Som noget nyt får de nationale parlamenter en kontrolbeføjelse i forhold til overholdelsen af nærhedsprincippet, når der er tale om konkrete lovgivningsinitiativer. Nationale parlamenter kan således fremsætte en begrundet udtalelse om, at et udkast til EU-lovgivning ikke er i overensstemmelse med nærhedsprincip-

pet. Som noget nyt får medlemslandenes nationale parlamenter også en rolle i forhold til domstolskontrollen med overholdelsen af nærhedsprincippet. Det fremgår af protokollen om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, at et medlemsland kan anlægge sag ved EU-Domstolen, herunder på vegne af et nationalt parlament, for at få annulleret en EU-retsakt, der er i strid med nærhedsprincippet.

Allerede inden Kommissionen fremsætter et forslag til EU-lovgivning, skal omfattende konsultationer gennemføres for at sikre, at et påtænkt forslag vil være i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Alle udkast til EU-lovgivning på områder, hvor EU ikke har enekompetence, skal begrundes i forhold til nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Begrundelsen for, at EU's mål bedre kan nås gennem handling på EU-plan, skal underbygges af kvalitative og om muligt kvantitative indikatorer. De nationale parlamenter vil således have et grundlag for at foretage vurderingen af, hvorvidt nærhedsprincippet er overholdt.

Institutionerne og eventuelt den gruppe af medlemslande, der har fremsat et udkast til EU-lovgivning, er forpligtet til at tage hensyn til eventuelle begrundede udtalelser fra de nationale parlamenter om, at udkastet ikke er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Såfremt et tilstrækkeligt stort antal af medlemslandenes nationale parlamenter finder, at et udkast ikke er i overensstemmelse med nærhedsprincippet, vil udkastet som noget nyt skulle tages op til fornyet overvejelse. Det vil være tilfældet, hvis mindst $\frac{1}{3}$ af de nationale parlamenters stemmer er af den opfattelse. Hvert nationalt parlament er i denne sammenhæng tildelt to stemmer for at tage højde for de medlemslande, der har et parlament med to kamre. Er der tale om et udkast til EU-lovgivning vedrørende retligt samarbejde i straffesager og politisamarbejde, herunder administrativt samarbejde mellem medlemslandenes myndigheder, er kravet $\frac{1}{4}$ af de nationale parlamenters stemmer. Efter den fornyede overvejelse beslutter den initiativtagende institution eller gruppe af lande, hvorvidt udkastet skal opretholdes, ændres eller trækkes tilbage. Beslutningen skal begrundes.

For at give medlemslandenes nationale parlamenter mulighed for løbende at følge nærhedsprincippets anvendelse skal Kommissionen hvert år udarbejde og for de nationale parlamenter forelægge en rapport herom. Rapporten forelægges også Det Europæiske Råd, Europa-Parlamentet og Rådet.

5.4 Interparlamentarisk samarbejde

Protokollen om de nationale parlamenters rolle i EU indeholder endvidere bestemmelser om, at Europa-Parlamentet og medlemslandenes nationale parlamenter i fællesskab skal tilrettelægge og fremme et effektivt og regelmæssigt interparlamentarisk samarbejde inden for EU.

I tilknytning hertil videreføres i udvidet form bestemmelserne fra den eksisterende protokol om, at en konference af parlamentariske organer med ansvar for EU-anliggender (i den eksisterende protokol benævnt COSAC) kan forelægge Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen ethvert bidrag, som den finder hensigtsmæssigt.

Konferencen skal endvidere fremme udveksling af oplysninger og bedste praksis mellem medlemslandenes nationale parlamenter og Europa-Parlamentet, herunder mellem deres fagudvalg. Den kan ligeledes afholde interparlamentariske konferencer om specifikke emner, navnlig for at drøfte spørgsmål vedrørende den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, herunder den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik.

Det understreges, at bidrag fra konferencen hverken forpligter de nationale parlamenter eller foregriber deres holdning. Bidrag fra konferencen begrænser således ikke de rettigheder, som er tildelt medlemslandenes nationale parlamenter i medfør af forfatningstraktaten med tilhørende protokoller.

6. EU's optræden udadtil

Forfatningstraktaten

- Understreger, at målet for EU's optræden udadtil er at fremme EU's værdier og at bidrage til fred, sikkerhed, bæredygtig udvikling, mellemfolkelig solidaritet og respekt, fri og retfærdig handel, fattigdomsbekæmpelse, beskyttelse af menneskerettighederne, samt overholdelse og udvikling af folkeretten, herunder principperne i FN-pagten.
- Styrker sammenhængen og effektiviteten ved at samle alle eksterne spørgsmål, samt ved at indføre en EU-udenrigsminister, der bistås af en fælles udenrigstjeneste
- Fastholder den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik som et særligt, grundlæggende mellemstatsligt samarbejdsområde.
- Fastholder den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik og dens hovedsigte på krisestyringsopgaver på grundlag af medlemslandenes militære og civile kapaciteter.
- Forpligter EU-landene til gensidig bistand i tilfælde af et væbnet angreb. NATO vil fortsat være rammen for Danmarks og de øvrige allieredes kollektive forsvar.
- Forpligter EU-landene til gensidig undsætning i tilfælde af terrorangreb, naturkatastrofer eller menneskeskabte katastrofer.

Et hovedformål med forfatningstraktaten er at sætte EU i stand til at påtage sig et større globalt ansvar. EU skal bidrage til fred, sikkerhed, bæredygtig udvikling af jorden, mellemfolkelig solidaritet og gensidig respekt, fri og fair handel, udryddelse af fattigdom og beskyttelse af menneskerettighederne, især børns rettigheder, samt nøje overholdelse og udvikling af folkeretten, navnlig overholdelse af principperne i FN pagten.

Bestemmelserne inden for de enkelte delområder for EU's optræden udadtil bevares i store træk uændrede. Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik bevarer således sin grundlæggende mellemstatslige karakter, og den fælles sikkerheds-

og forsvarspolitik har fortsat som sit hovedformål at sætte EU i stand til at gennemføre såkaldte Petersberg-operationer, der omfatter opgaver fra humanitære indsatser til fredsskabelse med militære midler. På nogle områder, f.eks. humanitær bistand, præciserer forfatningstraktaten allerede eksisterende muligheder for samarbejde.

Den helt centrale nydannelse i forfatningstraktaten er bestræbelsen på at styrke samordningen af EU's eksterne politikker.

Det sker for det første ved at samle de retsgrundlag, som vedrører EU's optræden udadtil. EU's eksterne politikker omfatter først og fremmest den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, herunder den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik, den fælles handelspolitik, økonomisk samarbejde med tredjelande, udviklingspolitik og humanitær bistand. Hertil kommer eksterne aspekter af interne EU-politikker. Forfatningstraktaten indfører desuden en bestemmelse om gensidig bistand i tilfælde af væbnet angreb og en bestemmelse om gensidig solidaritet i tilfælde af terrorangreb mod og naturkatastrofer i et medlemsland.

For det andet oprettes et nyt embede som EU-udenrigsminister. Medlemslandene vil fortsat have det sidste ord i den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, men EU-udenrigsministeren vil styrke EU's evne til at tale med én stemme og til at koordinere de mange forskellige instrumenter både inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og inden for de øvrige områder for EU's optræden udadtil. På alle eksterne områder vedtager Det Europæiske Råd med enstemmighed strategiske retningslinjer, mens Rådet og Kommissionen – bistået af EU-udenrigsministeren – sikrer sammenhæng mellem de forskellige områder af EU's optræden udadtil.

6.1 Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik

Karakteren af og målsætningerne for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik er i store træk uændrede. Samtidig har det været et særligt ønske at styrke effektiviteten og sammenhængskraften inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik forbliver et særligt, grundlæggende mellemstatsligt samarbejdsområde. Det kommer bl.a. til udtryk ved, at den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik udgør sin egen kompetencekategori, jf. art. I-15, ved at lovgivning inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik udtrykke-

ligt er udelukket, jf. art. I-40, stk. 6, og ved at EU-Domstolen som udgangspunkt ikke har kompetence med hensyn til den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, jf. art. III-376. Den særlige karakter understreges også af en bestemmelse om, at gennemførelsen af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik ikke berører procedurerne og beføjelserne på andre politikområder og vice versa, jf. art. III-308. Hertil kommer bevarelse af enstemmighed som hovedregel og af mekanismer som nødbremsen, konstruktiv afståelse og medlemslandenes fulde initiativret, jf. art. I-40, stk. 6, og III-299-300. Beslutningsprocedurerne bekræfter således, at EU ikke kan pålægge et medlemsland en bestemt udenrigspolitik, men også at et medlemsland ikke bør hindre de øvrige i at føre en bestemt udenrigspolitik.

Ønsket om at styrke sammenhængskraften inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik kommer til udtryk på forskellige måder. Den nuværende traktats krav om medlemslandenes udenrigspolitiske solidaritet fastholdes, jf. art. I-16, stk. 2, og kravet om koordination mellem medlemslandene præciseres. Det enkelte medlemsland skal således konsultere de øvrige medlemslande i Rådet eller Det Europæiske Råd, før der træffes foranstaltninger på den internationale scene eller indgås forpligtelser, der kan berøre EU's interesser, jf. art. I-40, stk. 5. Hensigten er i disse tilfælde at nå til enighed om en fælles tilgang, som kan danne grundlag for koordination af EU-udenrigsministerens og medlemslandenes aktiviteter i Rådet, jf. art. III-301.

Også etableringen af en EU-udenrigsminister har til hensigt at styrke den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. EU-udenrigsministeren, der bliver fast formand for Udenrigsrådet, får bl.a. ansvaret for de opgaver inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, der i dag tilkommer det land, der varetager formandskabet for Rådet. Det gælder ansvaret for den eksterne repræsentation af EU, forhandling og dialog med tredjelande og den løbende høring af Europa-Parlamentet om spørgsmål inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

For at bistå EU-udenrigsministeren oprettes en såkaldt fælles udenrigstjeneste ("tjeneste for EU's optræden udadtil"), jf. art. III-296, stk. 3. Samtidig udgår den nuværende traktats omtale af Kommissionens delegationer i tredjelande og repræsentationer ved internationale organisationer, og der introduceres i stedet EU-delegationer i tredjelande og ved internationale organisationer, jf. art. III-328. Den nærmere organisering af den fælles udenrigstjeneste beslutes af Rådet efter godkendelse af Kommissionen. Af en erklæring fremgår det, at medlemslandene, Kommissionen og den nuværende Høje Repræsentant vil begynde at forberede

den fælles udenrigstjeneste, når traktaten er undertegnet. EU-delegationerne står under EU-udenrigsministerens ansvar og skal samarbejde tæt med medlemslandenes repræsentationer. Den fælles udenrigstjeneste vil bestå af tjenestemænd fra Generalsekretariatet for Rådet, Kommissionen og medlemslandenes diplomatiske tjenester.

Forpligtelsen for medlemslandene til at samordne deres optræden ved internationale organisationer bevares i det store og hele, men med en tilføjelse om, at EU-udenrigsministeren skal organisere denne koordinering, jf. art. III-305, stk. 1. Som noget nyt skal EU-lande, der er medlemmer af FN's Sikkerhedsråd, anmode om taletid i Sikkerhedsrådet for EU-udenrigsministeren, når EU har fastlagt en holdning til et spørgsmål på Sikkerhedsrådets dagsorden, jf. art. III-305, stk. 2.

Der vil fortsat være mulighed for at udnævne særlige repræsentanter til specifikke politikområder. Med den nye traktat skal særlige repræsentanter udpeges på initiativ af EU-udenrigsministeren og virke under dennes myndighed, jf. art. III-302.

Den nuværende traktat giver EU mulighed for at anvende økonomiske sanktioner ("restriktive foranstaltninger") mod tredjelande, når der træffes beslutning herom inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Forfatningstraktaten forudsætter et fælles forslag fra EU-udenrigsministeren og Kommissionen (frem for alene fra Kommissionen) og indfører krav om orientering af Europa-Parlamentet, jf. art. III-322, stk. 1. Forfatningstraktaten præciserer endvidere, at sanktioner også kan anvendes over for fysiske eller juridiske personer og ikke-statslige grupper eller enheder, og at fremgangsmåden i så fald er den samme, jf. art. III-322, stk. 2. Det understreges, at restriktive foranstaltninger skal indeholde de nødvendige bestemmelser om retsgarantier, jf. III-322, stk. 3.

Hovedreglerne for finansiering af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik bevares, men der tilføjes samtidig enkelte nydannelser. Der indføres mulighed for at hastefinansiere aktiviteter under den del af den europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik, der dækkes af EU's budget (civile opgaver), jf. art. III-313, stk. 3. Samtidig etableres der en opstartsfond med bidrag fra medlemslandene med henblik på forberedende aktiviteter inden for den del af den europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik, der ikke dækkes af EU's budget (militære opgaver), jf. art. III-313, stk. 4.

Forenklingen af EU's instrumenter betyder, at der fremover inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik formelt set kun opereres med én type retsakt: europæiske afgørelser. Der skelnes mellem afgørelser, der fastlægger en EU-holdning, en EU-aktion eller de nærmere gennemførelsesbestemmelser for disse, jf. art. III-294.

Beslutningsprocedurerne inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik fastholdes i store træk. Se art. I-40, stk. 6 og III-300.

Beslutninger inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik

Enstemmighed gælder som hovedregel:

- Hovedreglen er enstemmighed for beslutninger i Det Europæiske Råd og Rådet.
- Når der gælder enstemmighed, har et medlemsland mulighed for konstruktiv afståelse. I så fald afgives en formel erklæring, og medlemslandet er ikke bundet af den pågældende afgørelse.

Kvalificeret flertal anvendes i særlige tilfælde:

- Ved afgørelser på grundlag af en EU-strategi vedtaget i Det Europæiske Råd.
- Ved implementering af en allerede fastlagt EU-holdning eller EU-aktion.
- Ved udnævnelse af EU's særlige repræsentanter.
- Ved afgørelser, der fastlægger en EU-aktion eller EU-holdning på forslag af EU-udenrigsministeren, hvis forslaget fremlægges efter specifik anmodning fra Det Europæiske Råd (nyt i forfatningstraktaten).
- Der anvendes ikke kvalificeret flertal i afgørelser, der har indvirkning på militær- eller forsvarsområdet.
- Når afgørelser træffes med kvalificeret flertal, gælder der en nødbremse. Hvis et medlemsland finder, at en afgørelse berører et vitalt område for den nationale politik, skal EU-udenrigsministeren søge et acceptabelt kompromis. Hvis dette ikke lykkes, henvises beslutningen til enstemmighed i Det Europæiske Råd.

Som noget nyt indføres der mulighed for, at Det Europæiske Råd med enstemmighed kan bemyndige Rådet til at gå fra enstemmighed til kvalificeret flertal inden for andre end de ovenfor nævnte spørgsmål, dog fortsat ikke i afgørelser, der har indvirkning på militær- eller forsvarsområdet. Se kapitel 12 om tilpasningsmuligheder.

6.2 Den europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik

Den fælles europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik bevarer de nuværende grundtræk.

Samarbejdet er grundlæggende mellemstatsligt, og forfatningstraktaten indebærer ikke etablering af et fælles forsvar, jf. art. I-16. Etableringen af et fælles forsvar kræver fortsat, at Det Europæiske Råd med enstemmighed træffer afgørelse herom, og ligesom i dag skal en sådan beslutning vedtages i alle medlemslande i overensstemmelse med landenes forfatningsmæssige bestemmelser, jf. art. I-41, stk. 2.

Hovedsigtet med den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik er fortsat varetagelse af krisestyringsopgaver – de såkaldte Petersberg-opgaver – med anvendelse af de civile og militære kapaciteter, som medlemslandene stiller til rådighed, jf. art. I-41, stk. 1. I forfatningstraktatens art. III-309 sker der en uddybende præcisering af disse opgaver.

Opgaver under den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik: Petersberg-opgaverne

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

Desuden understreges det som noget nyt i art. III-309, at disse opgaver kan bidrage til bekæmpelse af terrorisme, herunder gennem den støtte, som ydes tredjelande til bekæmpelse af terrorisme på deres område.

Petersberg-opgaver kan fortsat kun iværksættes ved enstemmighed i Rådet. Med forfatningstraktaten indføres der desuden mulighed for, at Rådet ved enstemmighed kan overdrage gennemførelsen af en opgave til en gruppe af medlemslande. I praksis har dette allerede fundet sted, idet det reelt kun var en mindre gruppe af medlemslande, der deltog i EU-operationen i Congo i 2003.

EU har bl.a. over for FN erklæret sig villig til at påtage sig en større rolle i forbindelse med krisestyringsopgaver. Men EU har samtidig på en række områder utilstrækkelig kapacitet til at kunne påtage sig sådanne opgaver. På den baggrund forpligter forfatningstraktaten medlemslandene til gradvist at forbedre deres militære kapacitet, jf. art. I-41, stk. 3. Fastlæggelsen af et lands konkrete militære kapacitet er grundlæggende et nationalt anliggende, og forfatningstraktaten angiver således ikke specifikke kapacitetsniveauer. Forfatningstraktaten ændrer heller ikke ved, at det er medlemslandene selv, der fastlægger deres nationale forsvarsbudgetter, og som afgør, hvorvidt de kan stille militære eller andre midler til rådighed for de konkrete EU-ledede krisestyringsoperationer.

Til at bistå med at forbedre kapaciteterne oprettes et europæiskagentur for forsvarsmateriel, forskning og militære kapaciteter. Forsvarsagenturet skal klarlægge de operationelle behov og fremme foranstaltninger til opfyldelse heraf. Forsvarsagenturet vil efter forfatningstraktatens ikrafttræden være en videreførelse af det forsvarsagentur, som blev oprettet i juni 2004 under den gældende traktat. Hensigten er, at dette forsvarsagentur skal være operationelt inden udgangen af 2004.

Forfatningstraktaten giver desuden mulighed for, at et antal medlemslande kan indgå i et permanent struktureret samarbejde om udvikling af militær kapacitet, jf. art. I-41, stk. 6. De medlemslande, der ønsker at deltage i dette samarbejde, skal opfylde de kriterier, som er fastlagt i en protokol til forfatningstraktaten. Struktureret samarbejde fokuserer på udvikling af militær kapacitet. Petersberg-operationer vil således ikke kunne iværksættes som struktureret samarbejde inden for EU's rammer.

Art. I-41, stk. 7, indfører en bistandsforpligtelse, hvis et medlemsland udsættes for et væbnet angreb.

Bistandsforpligtelse ved væbnet angreb

- Hvis et medlemsland udsættes for et væbnet angreb på sit område, skal de øvrige medlemslande i overensstemmelse med art. 51 i FN-pagten yde det pågældende medlemsland al den hjælp og bistand, der ligger inden for deres formåen. (FN-pagtens art. 51 fastslår, at intet i pagten skal indskrænke den naturlige ret til individuelt eller kollektivt selvforsvar i tilfælde af et væbnet angreb mod et medlem af De forenede Nationer, indtil Sikkerhedsrådet har truffet de fornødne forholdsregler).
- Samarbejdet om den gensidige bistandsforpligtelse skal være i overensstemmelse med de forpligtelser, der er indgået inden for NATO.
- NATO er fortsat grundlaget for NATO-medlemmernes kollektive forsvar og organet for dets iværksættelse.
- Den gensidige bistandsforpligtelse berører ikke den særlige karakter af visse medlemslandes sikkerheds- og forsvarspolitik. De neutrale og alliancefri lande bevarer således deres særlige status.

Den gensidige bistandsforpligtelse udtrykker en politisk realitet: Uanset at det forekommer lidet sandsynligt, at et EU-medlemsland vil blive angrebet af en fremmed stat, hersker der næppe tvivl om, at de øvrige medlemslande i så fald vil yde det pågældende land den bistand, som udtrykkes i art. I-41, stk. 7. Udtrykket ”al den hjælp og bistand, der ligger inden for deres formåen” indebærer, at det i sidste ende altid være op til det enkelte medlemsland i overensstemmelse med dets nationale procedurer at afgøre, hvilken og hvor stor bistand man er rede til yde.

Forfatningstraktaten understreger i den sammenhæng NATO's rolle som fundament for det kollektive forsvar for de allierede lande, ligesom det gøres klart, at militær bistand mellem NATO-lande fortsat ligger i NATO-regi.

For Danmarks vedkommende betyder forsvarsforbeholdet, at Danmark ikke deltager i den del af den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik, der har indvirkning på forsvarsområdet. Det danske forsvarsforbehold har allerede haft den

konsekvens, at Danmark ikke kunne deltage i EU's militære krisestyringsoperationer i FYROM og Den Demokratiske Republik Congo og heller ikke vil kunne deltage i den militære del af EU krisestyringsopgaver i Bosnien. Danmark deltog ikke i vedtagelsen af oprettelsen af forsvarsagenturet, ligesom Danmark ikke kan deltage i agenturets arbejde. Danmark vil heller ikke kunne deltage i permanent struktureret samarbejde om udvikling af militær kapacitet, ligesom forsvarsforbeholdet indebærer, at Danmark ikke på dette grundlag kan stille militær kapacitet til rådighed for EU i forbindelse med et angreb på et andet medlemsland. Dette hindrer selvsagt ikke, at Danmark kan yde militær bistand på et andet grundlag, herunder i særdeleshed på grundlag af art. 5 i NATO-traktaten. Se i øvrigt kapitel 13 om de danske forbehold.

6.3 Den fælles handelspolitik

Den fælles handelspolitik bevares i store træk uændret og fastholdes som enekompetence for EU. Forfatningstraktaten rummer enkelte ændringer, særligt i forhold til beslutningsprocedurerne.

Rammerne for den fælles handelspolitik fastlægges fremover ved europæiske love og rammelove. Det vil sige, at Europa-Parlamentet som noget nyt bliver medlovgiver på EU's handelspolitik.

Ved forhandling og indgåelse af handelsaftaler er hovedreglen som hidtil kvalificeret flertal i Rådet, jf. art. III-315, stk. 4. På visse områder (tjenesteydelser, intellektuelle ejendomsrettigheder og - nyt i forfatningstraktaten - direkte investeringer) anvendes dog samme beslutningsprocedure (enstemmighed / kvalificeret flertal) for forhandling og indgåelse af internationale handelsaftaler som for vedtagelse af interne EU-regler.

Aftaler om tjenesteydelser inden for det kulturelle og audiovisuelle område har som hidtil en særstatus. Det samme gælder aftaler om tjenesteydelser inden for uddannelse, sundhed og sociale anliggender, selv om Konventet foreslog at overgå til kvalificeret flertal på disse områder. Hidtil har forhandling og indgåelse af handelsaftaler om sådanne tjenesteydelser krævet såvel en fællesskabsafgørelse som en mellemstatslig overenskomst. Forfatningstraktaten ophæver denne bestemmelse i tråd med forfatningstraktatens grundlæggende opbygning og definitionen af EU som ét samlet folkeretssubjekt med status af juridisk person, der kan indgå bindende aftaler med internationale organisationer og tredjelande. Til gengæld præciserer forfatningstraktaten, at der gælder enstemmighed for indgå-

else og forhandling af handelsaftaler om kulturelle og audiovisuelle tjenesteydelser, der risikerer at bringe EU's kulturelle og sproglige mangfoldighed i fare, samt om sociale, uddannelsesmæssige og sundhedsmæssige tjenesteydelser, når de risikerer at forstyrre den nationale tilrettelæggelse af sådanne tjenester alvorligt, samt at bringe medlemslandenes ansvar for levering heraf i fare. Det betyder, at Kommissionen, når den fremlægger et forslag til forhandling eller indgåelse af internationale handelsaftaler på disse områder, som noget nyt må vurdere betydningen af en handelsaftale om kulturelle og audiovisuelle tjenesteydelser for EU's kulturelle og sproglige mangfoldighed, henholdsvis den nationale tilrettelæggelse og levering af sociale, uddannelsesmæssige og sundhedsmæssige tjenesteydelser.

Forfatningstraktaten viderefører desuden den nuværende traktats bestemmelser om, at aftaler på transportområdet indgås på grundlag af traktatens bestemmelser om transportpolitikken og den fælles procedurebestemmelse for internationale aftaler, jf. art. III-315, stk. 5. Også understregningen af, at internationale handelsaftaler ikke berører kompetencedelingen mellem EU og medlemslandene, og at de ikke kan føre til harmonisering, i det omfang forfatningen udelukker en sådan harmonisering, fastholdes, jf. art. III-315, stk. 6.

6.4 Samarbejde med tredjelande og humanitær bistand

EU's og medlemslandenes udviklingssamarbejde, deres økonomiske, finansielle og tekniske samarbejde med ikke-udviklingslande og deres humanitære bistandsoperationer skal komplementere og forstærke hinanden.

Forfatningstraktatens bestemmelser om udviklingsbistand og samarbejdet med ikke-udviklingslande, herunder finansiell bistand, fastholdes i store træk som i det nuværende traktatgrundlag. I udviklingssamarbejdet beskrives hovedmålsætningen nu mere entydigt som fattigdomsbekæmpelse, jf. art. III-316, stk. 1. Og i samarbejdet med ikke-udviklingslande ændres inddragelsen af Europa-Parlamentet fra høring til vedtagelse af europæiske love eller rammelove med den almindelige lovgivningsprocedure, jf. art. III-319, stk. 2. I hastetilfælde kan EU dog yde finansiell bistand på grundlag af en europæisk afgørelse i Rådet efter forslag fra Kommissionen, jf. art. III-320.

EU's humanitære bistandsoperationer har hidtil været gennemført som en del af udviklingsbistanden. Nu indføres der et udtrykkeligt retsgrundlag om humanitær

bistand som en del af traktaten, og de grundlæggende principper bliver samtidig præciseret, jf. art. III-321.

Humanitær bistand ydes til befolkninger i tredjelande, som er ofre for naturkatastrofer eller menneskeskabte katastrofer, inden for rammerne af EU's optræden udadtil. Det fremhæves, at humanitære bistandsoperationer skal gennemføres i overensstemmelse med principperne i folkeretten og principperne om upartiskhed, neutralitet og ikke-forskelsbehandling. Som noget nyt giver forfatningstraktaten desuden hjemmel til at oprette et frivilligt europæisk korps for humanitær bistand, jf. art. III-321, stk. 5.

6.5 Internationale aftaler

Forfatningstraktaten indebærer, at EU bliver ét samlet folkeretssubjekt, hvor man hidtil har haft såvel EF som EU. EU kan indgå bindende aftaler med tredjelande og internationale organisationer, herunder tværgående aftaler, som kan dække såvel det traditionelle fællesskabssamarbejde som den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Der indføres samtidig en fælles procedurebestemmelse for forhandling og indgåelse samt eventuel suspension og domstolsprøvelse af sådanne aftaler, herunder for samspillet mellem Kommissionen/EU-udenrigsministeren, Rådet og Europa-Parlamentet, jf. art. III-325. Hovedreglen er kvalificeret flertal i Rådet, men der gælder bl.a. enstemmighed på områder, hvor enstemmighed er påkrævet for vedtagelse af en EU-retsakt. Hovedreglen for aftaler, der berører den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, vil således være enstemmighed. Europa-Parlamentet skal godkende indgåelse af de fleste aftaler, dog ikke hvis en aftale udelukkende vedrører den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. For indgåelse af valutakursaftaler gælder særlige regler, jf. III-326.

I praksis vil det nye enhedssystem formentlig indebære, at det i mindre omfang end i dag bliver nødvendigt at gøre brug af såkaldte "blandede aftaler", dvs. aftaler hvor både EU og de enkelte medlemslande er parter på europæisk side.

Forfatningstraktaten fremhæver i øvrigt særskilt, at EU kan indgå særlige aftaler med sine nabolande med henblik på at skabe et område med velstand og godt naboskab, jf. art. I-57.

6.6 Solidaritetsbestemmelsen

Solidaritetsbestemmelsen er en central nydannelse i forfatningstraktaten. Den har fået sin egen bestemmelse i del I (art. I-43) og eget afsnit i del III (art. III-329).

Ifølge bestemmelsen skal EU's medlemslande komme hinanden til gensidig undsætning i tilfælde af terrorangreb, naturkatastrofer eller menneskeskabte katastrofer. Angreb defineret som traditionelle angreb fra udefrakommende magter er holdt udenfor.

I modsætning til bistandsforpligtelsen i tilfælde af væbnet angreb, jf. ovenfor, er solidaritetsbestemmelsen rettet mod intern sikkerhed i EU. Danmarks opfyldelse af solidaritetsforpligtelsen vil ske med de begrænsninger, der følger af forsvarsforbeholdet og det retlige forbehold. Se kapitel 13 om de danske forbehold.

Efter terrorangrebet i Madrid den 11. marts 2004 vedtog EU's stats- og regeringschefer den 25. marts 2004 en solidaritetserklæring. Den medfører, at medlemslandene allerede nu skal agere i overensstemmelse med hensigten i solidaritetsbestemmelsen og bistå et medlemsland, der rammes af et terrorangreb. I den forbindelse drøftes det bl.a., hvordan man i EU kan styrke samarbejdet om civilbeskyttelse.

7. Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed

Forfatningstraktaten

- Skal skabe et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed for borgerne i EU.
- Samler grænsekontrol, asyl og indvandring, civilretligt samarbejde og kriminalitetsbekæmpelse inden for én ramme.
- Understreger, at EU skal respektere borgernes grundlæggende rettigheder og medlemslandenes forskellige retstraditioner og retssystemer.
- Ændrer ikke ved medlemslandenes beføjelser og ansvar for at opretholde ro og orden og beskytte deres indre sikkerhed.
- Ændrer ikke på medlemslandenes ret til at fastlægge, hvor mange der kan indrejse fra tredjelande for at søge arbejde.
- Udbreder medinddragelsen af Europa-Parlamentet og brugen af kvalificeret flertal.
- Bevarer på en række punkter det strafferetlige samarbejdes og politisamarbejdes særlige status.

Forfatningstraktaten lægger op til en styrkelse af samarbejdet om retlige og indre anliggender, der fortsat har som overordnet formål at gøre EU til et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. De ændringer, som traktaten gennemfører, handler først og fremmest om nye, mere effektive arbejdsmetoder

De konkrete politikområder og retsgrundlag afspejler i det store og hele, hvad EU allerede i dag beskæftiger sig med inden for retlige og indre anliggender. Der er kun få egentligt nye retsgrundlag. Nydannelsen ligger hovedsagelig i udbredelsen af den såkaldte fællesskabsmetode til hele området.

Samarbejdet er under de gældende traktater opdelt i én del om strafferet og politi, som foregår inden for en mellemstatslig ramme (EU-traktaten, søjle 3), og i én del om grænsekontrol, asyl, indvandring og civilret, som foregår inden for en overstatslig ramme (EF-traktaten, søjle 1), men med enkelte særtræk sammenlignet med den rene fællesskabsmetode. Med forfatningstraktaten vil hele samarbejdet blive samlet inden for den overstatslige ramme og som udgangspunkt være underlagt de samme regler som det mere traditionelle EU-samarbejde.

Det betyder bl.a. mere medbestemmelse til Europa-Parlamentet, udbredelse af kvalificeret flertal i Rådet og en større rolle for Kommissionen og EU-Domstolen. Det betyder også, at der på hele området anvendes de samme instrumenter, herunder europæiske love og rammelove, som på de traditionelle samarbejdsområder i EU. Visse særtræk ved samarbejdet fastholdes, bl.a. initiativret for en gruppe af medlemslande og en vis begrænsning af EU-Domstolens kompetence inden for strafferet og politi.

På grund af det retlige forbehold vil Danmark som udgangspunkt stå uden for hele EU's samarbejde om retlige og indre anliggender under forfatningstraktaten, fordi det foregår inden for en overstatslig ramme. Danmark deltager i det nuværende mellemstatslige samarbejde inden for søjle 3 om strafferet og politi. Der redegøres nærmere for videreførelsen af de danske forbehold i kapitel 13.

7.1 Generelt om samarbejdet om retlige og indre anliggender

Samarbejdet om området med frihed, sikkerhed og retfærdighed placeres i forfatningstraktatens del I på linje med samarbejdet om det indre marked. Det fremgår af art. I-3, stk. 2, at EU giver borgerne et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed uden indre grænser og et indre marked med fri og lige konkurrence, og af art. I-14, stk. 2, at området med frihed, sikkerhed og retfærdighed er en delt kompetence ligesom det indre marked.

I art. I-42 beskrives områdets vigtigste kendetegn. De væsentligste virkemidler er tilnærmelse af medlemslandenes love, gensidig anerkendelse af medlemslandenes afgørelser og operationelt samarbejde mellem medlemslandenes myndigheder. Det fremhæves, at de nationale parlamenter har en særlig rolle inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, dels i forbindelse med en ny overordnet evalueringsmekanisme, dels i forbindelse med den politiske kontrol med Europol og evalueringen af Eurojust. Endelig erindres det, at medlemslandene har en vis initiativret inden for samarbejdet om strafferet og politi.

De nærmere regler om samarbejdet findes i del III og er samlet under overskriften ”Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed” (art. III-257-277). De fælles bestemmelser (art. III-257-264) indeholder enkelte nydannelser.

Det understreges i art. III-257, stk. 1, at samarbejdet om et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed ikke blot skal respektere borgernes grundlæggende rettigheder, men også medlemslandenes forskellige retstraditioner og retssystemer. Dernæst beskriver art. III-257 samarbejdets overordnede formål i tre delområder.

De tre delområder i samarbejdet om retlige og indre anliggender

- Et område uden indre grænsekontrol med en fælles politik for asyl, indvandring og den ydre grænsekontrol, der bygger på solidaritet mellem medlemslandene, og som er retfærdig over for tredjelandsstatsborgere.
- Et område med et højt sikkerhedsniveau ved hjælp af et samarbejde om forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet, bl.a. ved operativt samarbejde og gensidig anerkendelse.
- Et område med let adgang til domstolene, navnlig på grundlag af et princip om gensidig anerkendelse af afgørelser i civilretlige sager.

Der er tale om en klarere, mere samlet beskrivelse af de mål, EU allerede i dag forfølger inden for samarbejdet om retlige og indre anliggender. Formuleringen om solidaritet mellem medlemslandene som grundlag for den fælles politik for asyl, indvandring og ydre grænsekontrol er ny. Det samme er fremhævelsen af, at den fælles politik skal være retfærdig over for tredjelandsstatsborgere. Formuleringerne er ikke udtryk for nye mål eller betingelser, men snarere en bekræftelse af allerede gældende værdier.

Det samme gælder i forhold til princippet om gensidig anerkendelse, der som noget nyt traktatfæstes. Princippet, der både vil gælde inden for det strafferetlige og civilretlige område, skal udmøntes i konkrete retsakter. Allerede i dag har EU vedtaget flere regelsæt om gensidig anerkendelse, f.eks. om konkurs (civilret) og udlevering (strafferet).

Der indføres et nyt retsgrundlag med henblik på en objektiv og upartisk evalueringmekanisme i forhold til medlemslandenes gennemførelse af EU's politikker inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, især for at fremme princippet om gensidig anerkendelse. Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter underrettes om evalueringerne. Se art. III-260.

Den gældende regel om, at samarbejdet om retlige og indre anliggender ikke er til hinder for, at medlemslandene kan udøve deres beføjelser med hensyn til opretholdelse af lov og orden og beskyttelse af statens indre sikkerhed, videreføres uændret. Se art. III-262.

Det gældende retsgrundlag i EF-traktaten om foranstaltninger med henblik på administrativt samarbejde mellem medlemslandene inden for grænsekontrol, asyl, indvandring, og civilret udvides til at omfatte hele området med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Forfatningstraktaten giver en gruppe af medlemslande (min. ¼ af medlemslandene) mulighed for at være initiativtager til sådanne retsakter, jf. art. III-264.

7.2 Grænsekontrol, asyl og indvandring

Forfatningstraktatens bestemmelser om grænsekontrol, asyl og indvandring (art. III-265-268) er i vid udstrækning en traktatmæssig tydeliggørelse af mål og planer, som Det Europæiske Råd allerede har udstukket inden for den gældende traktats rammer. Der forekommer ikke væsentlige indholdsmæssige ændringer af selve politikområdet. Forfatningstraktaten indebærer en effektivisering af beslutningsprocessen og en vis styrkelse af domstolskontrollen.

Målene for samarbejdet om grænsekontrol, asyl og indvandring omfatter blandt andet

- Effektiv overvågning og personkontrol ved indrejse i EU (de ydre grænser).
- Personers rejse mellem medlemslandene uden kontrol (de indre grænser).
- En fælles politik for asyl og anden international beskyttelse.
- En fælles indvandringspolitik, der bl.a. skal forebygge og bekæmpe ulovlig indvandring.
- Udsendelse og repatriering af personer med ulovligt ophold.
- Bekæmpelse af menneskehandel, især med kvinder og børn.
- Fremme og støtte af medlemslandenes integrationsindsatser.

Blandt de vigtigste overordnede ændringer er, at der indføres kvalificeret flertal i Rådet på alle spørgsmål, og at Europa-Parlamentet gøres til medlovgiver efter den almindelige lovgivningsprocedure i forbindelse med vedtagelse af al lovgivning inden for området. I dag gælder der enstemmighed for spørgsmål om indvandring, udsendelse og repatriering samt grænsekontrol med mulighed for overgang til kvalificeret flertal efter enstemmig beslutning. Det er allerede besluttet, at asylpolitikken overgår til fælles beslutningstagen og kvalificeret flertal efter vedtagelse af de grundlæggende asylregler. Europa-Parlamentet skal i dag som udgangspunkt kun høres, bortset fra dele af visumpolitikken, der pr. 1. maj 2004 overgik til fælles beslutningstagen, der svarer til forfatningstraktatens almindelige lovgivningsprocedure. Desuden indføres der med forfatningstraktaten almindelig domstolskontrol, hvor der i dag gælder visse særregler, bl.a. en begrænsning af nationale domstoles mulighed for forelæggelse af præjudicielle spørgsmål for EF-Domstolen.

Det almindelige princip om solidaritet og rimelig ansvarsfordeling, herunder vedrørende de finansielle aspekter, som kan være af stor betydning inden for grænsekontrol, asyl og indvandring, er som noget nyt udtrykkeligt fremhævet i art. III-268. Det bestemmes, at EU-retsakter på området skal indeholde passende bestemmelser om anvendelsen af princippet, når det er nødvendigt. Desuden

fremhæves behovet for samarbejde med tredjelande inden for asyl- og indvandringspolitikken. Se art. III-266, stk. 2, litra g) og art. III-267, stk. 3.

Mere konkret kan der peges på følgende ændringer i de enkelte bestemmelser:

Grænsekontrol og visum

Forfatningstraktaten introducerer en målsætning og et retsgrundlag med henblik på gradvis indførelse af et integreret system for forvaltningen af de ydre grænser. Der er allerede på grundlag af den gældende traktat opnået enighed om at etablere et EU-grænsekontrolagentur med henblik på indførelse af et integreret system for forvaltningen af de ydre grænser. Grænsekontrolagenturet skal fremme samarbejdet mellem medlemslandene om grænsekontrol og skal ikke være en myndighed, der på egen hånd gennemfører grænsebevogtningsopgaver (grænsepolitik). Se art. III-265, stk. 1, litra c, og stk. 2, litra b og d.

Det traktatfæstes endvidere i en ny bestemmelse, at den fælles politik om ydre grænsekontrol ikke berører medlemslandenes kompetence med hensyn til deres geografiske grænser i overensstemmelse med folkeretten. Se art. III-265, stk. 3.

Asyl og flygtninge

Retsgrundlaget om asyl og international beskyttelse indeholder formuleringer, der afspejler de foreliggende planer og mål, herunder etablering af et fælles europæisk asylsystem, der giver de berørte personer en ensartet status i hele EU og fastlægger fælles procedurer og standarder. Se art. III-266.

Indvandring

Forfatningstraktatens art. III-267 rummer en selvstændig bestemmelse om fælles indvandringspolitik. Som nyt element fremhæves bl.a. bekæmpelse af menneskehandel, især handel med kvinder og børn. Det bestemmes udtrykkeligt, at den fælles indvandringspolitik ikke berører medlemslandenes ret til at fastlægge, hvor mange der kan indrejse fra tredjelande for at søge arbejde som lønmodtager eller selvstændig erhvervsdrivende. Se art. III-267, stk. 1, 2 og 5.

Der tilføjes desuden et nyt, udtrykkeligt retsgrundlag om støtte og fremme af integration af tredjelandsstatsborgere med lovligt ophold. Retsgrundlaget omfatter ikke harmonisering af medlemslandenes love og administrative bestemmelser. Se art. III-267, stk. 4. EU beskæftiger sig allerede i dag i et vist omfang med integration.

7.3 Civilretligt samarbejde

Forfatningstraktaten understreger, at det civilretlige samarbejde drejer sig om spørgsmål med grænseoverskridende virkninger, navnlig når det er nødvendigt af hensyn til det indre markeds funktion. Det civilretlige samarbejde får samtidig en ny, mere fremtrædende placering som et selvstændigt traktatafsnit. Indholdsmæssigt er der primært tale om en konkretisering af EU's mål og beføjelser under den gældende traktat.

På det civilretlige område er Rådet allerede overgået til at vedtage retsakter med kvalificeret flertal med Europa-Parlamentet som medlovgiver. Undtagelsen om, at Rådet vedtager foranstaltninger vedrørende familieret med enstemmighed og efter høring af Europa-Parlamentet, videreføres med forfatningstraktaten. Muligheden for med enstemmighed at overgå til den almindelige lovgivningsprocedure på dette punkt fastholdes også, jf. art. III-269, stk. 3. Se i øvrigt kapitel 12 om tilpasningsmuligheder.

Med forfatningstraktaten slås det fast, at samarbejdet skal bygge på et princip om gensidig anerkendelse af retsafgørelser og udenretslige afgørelser i civile spørgsmål, jf. art. III-257, stk. 4, og art. III-269, stk. 1.

Listen over områder og mål for EU-lovgivning inden for civilret indeholder tre nye, udtrykkelige punkter, jf. art. III-269, stk. 2: Effektiv adgang til domstolene; udformning af alternative metoder til tvistbilæggelse; og støtte til uddannelse af dommere og andet personale i retsvæsenet. De tre områder anses allerede for omfattet af den gældende traktats generelle og mindre udførlige bestemmelse om civilretligt samarbejde.

7.4 Retligt samarbejde i straffesager og politisamarbejde

Forfatningstraktaten betyder, at det nuværende mellemstatslige samarbejde om strafferet og politi (søjle 3) lægges ind i det traditionelle EU-samarbejdes overstatslige ramme. Overgangen til fællesskabsmetoden indebærer på flere punkter en væsentlig styrkelse af samarbejdet. Der introduceres kun få egentligt nye retsgrundlag.

Det strafferetlige samarbejde omfatter blandt andet

- Minimumsregler for retsplejen med henblik på at fremme gensidig anerkendelse mellem EU-landene.
- Minimumsregler for straffbare handlinger og straffe på visse kriminalitetsområder.
- Samarbejde mellem EU-landenes anklagemyndigheder gennem Eurojust.

Politisamarbejdet omfatter blandt andet

- Udveksling af oplysninger.
- Støtte til uddannelse.
- Fælles efterforskningsteknikker.
- Operativt samarbejde gennem Europol.

Blandt de vigtigste overordnede ændringer er, at der – med visse undtagelser – indføres kvalificeret flertal i Rådet, og at Europa-Parlamentet gøres til medlovgever efter den almindelige lovgivningsprocedure i forbindelse med vedtagelse af lovgivning inden for området. I dag gælder der som altovervejende hovedregel enstemmighed, og kun visse gennemførelsesforanstaltninger er omfattet af kvalificeret flertal. Europa-Parlamentet er i dag kun omfattet af hørings- og underrettingsprocedurer.

Hertil kommer, at der med forfatningstraktaten kan anvendes lovgivningsmæssige retsakter på området. Det indebærer som noget nyt, at EU's regler inden for politi- og strafferetsområdet kan få direkte virkning (umiddelbar anvendelighed i medlemslandene). De særegne søjle 3-instrumenter (konventioner, rammeafgørelser og andre afgørelser og fællesholdninger) afskaffes. Efterhånden erstattes gældende rammeafgørelser af europæiske rammelove, mens konventioner og afgørelser erstattes af europæiske love.

Desuden indføres der med forfatningstraktaten almindelig domstolskontrol på området. Kun begrænses EU-Domstolens prøvelsesret med hensyn til visse af medlemslandenes konkrete myndighedshandlinger, se nedenfor. Ved indgåelse

af internationale aftaler finder EU's almindelige regler også anvendelse fremover.

Det retlige samarbejde i straffesager og politisamarbejdet bevarer på en række punkter en særlig karakter i forhold til de andre dele af retlige og indre anliggender og det øvrige, mere traditionelle EU-samarbejde.

Der gælder således særlige regler for den nye kontrolfunktion for nationale parlamenter med hensyn til nærhedsprincippet, som er beskrevet i kapitel 5. Hvor der normalt kræves $\frac{1}{3}$ af de nationale parlamenter for at kræve et forslag genovervejet med henvisning til nærhedsprincippet, kræves der kun en $\frac{1}{4}$ af de nationale parlamenter, når det drejer sig om udkast til lovgivning inden for det retlige samarbejde om straffesager og politisamarbejdet. Se art. III-259. De nationale parlamenter er også sikret en særlig rolle i forbindelse med evaluering af Eurojust og politisk kontrol med Europol, jf. nedenfor.

Desuden videreføres den såkaldte "Artikel 36-komité" (koordinationsudvalg bestående af højtstående embedsmænd) som en stående komité i Rådet vedrørende det operationelle samarbejde om den indre sikkerhed. Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter holdes underrettet om komitéens arbejde. Se art. III-261.

Der vil endvidere fortsat gælde visse særlige regler for beslutningsprocedurerne inden for strafferets- og politisamarbejdet. En gruppe af medlemslandene (min. $\frac{1}{4}$) har således initiativret side om side med Kommissionen, jf. art. III-264, ligesom udstrækningen af enstemmighed og nødbremser er videre end på andre områder, jf. nedenfor. Hertil kommer, at der i flere retsgrundlag kun kan vedtages rammelove og minimumsharmonisering og ikke love og/eller totalharmonisering, jf. nedenfor, samt visse begrænsninger af EU-Domstolens prøvelsesret inden for strafferets- og politisamarbejdet. EU-Domstolens kompetence omfatter således ikke prøvelse af gyldigheden eller proportionaliteten af operationer, som udføres af et medlemslands politi eller andre retshåndhævende myndigheder, eller udøvelsen af medlemslandenes beføjelser med hensyn til opretholdelse af lov og orden og beskyttelse af den indre sikkerhed, jf. art. III-377.

Inden for henholdsvis det strafferetlige samarbejde og politisamarbejdet kan der peges på følgende særlige ændringer:

Det strafferetlige samarbejde

Forfatningstraktaten indeholder især udbyggede retsgrundlag om indbyrdes tilnærmelse af medlemslandenes lovgivning inden for straffeprocess og strafferet i art. III-270, stk. 2, og III-271.

Ophævelsen af søjlestrukturen og dermed indførelsen af fællesskabsmetoden, herunder kvalificeret flertal og almindelig lovgivningsprocedure, er en væsentlig baggrund for, at forfatningstraktaten opstiller klarere grænser og betingelser for vedtagelse af EU-regler om straffeprocess og strafferet end de nugældende, mindre detaljerede søjle 3-bestemmelser. I begge tilfælde understreges det også som noget nyt, at der kun kan vedtages minimumsregler.

Betingelserne for anvendelse af art. III-270, stk. 2, vedrørende harmonisering af straffeprocessuelle regler er forholdsvis restriktive.

Minimumsregler for straffeprocess

- Kan kun vedtages, hvis det er nødvendigt for at lette den gensidige anerkendelse af domme og retsafgørelser og det politimæssige og retlige samarbejde i straffesager med en grænseoverskridende dimension.
- Medlemslandene kan opretholde eller indføre et højere beskyttelsesniveau for personer.
- Reglerne skal tage hensyn til forskellene mellem medlemslandenes retstraditioner og retssystemer.
- Reglerne angår alene gensidig anerkendelse af bevismidler, enkeltpersoners rettigheder inden for strafferetsplejen og kriminalitetsofres rettigheder.
- Hvis andre særlige elementer i strafferetsplejen ønskes reguleret på EU-plan, kræver det en forudgående enstemmig vedtagelse af Rådet, som skal godkendes af Europa-Parlamentet.

Betingelserne for anvendelse af art. III-271 vedrørende harmonisering af definitionen af strafbare handlinger og straffene herfor er ligeledes restriktive.

Minimumsregler for strafferet

Minimumsregler om strafbare handlinger og straffene herfor kan kun vedtages på to områder:

- Kriminalitet af særlig grov karakter, der har en grænseoverskridende dimension som følge af overtrædelsernes karakter eller konsekvenser eller af et særligt behov for at bekæmpe dem på fælles grundlag.
- Kriminalitet på områder, der har været omfattet af tidligere harmoniseringsforanstaltninger, hvis harmoniseringen viser sig absolut nødvendig for at sikre effektiv gennemførelse af en EU-politik på et område.

De grænseoverskridende kriminalitetsområder af særlig grov karakter omfatter:

- Terrorisme
 - Menneskehandel og seksuel udnyttelse af kvinder og børn
 - Ulovlig narkotikahandel
 - Ulovlig våbenhandel
 - Hvidvaskning af penge
 - Korruption
 - Forfalskning af betalingsmidler
 - IT-kriminalitet
 - Organiseret kriminalitet
- Hvis denne udtømmende liste skal udvides på baggrund af udviklingen i kriminaliteten, kræver det en enstemmig vedtagelse af Rådet, som skal godkendes af Europa-Parlamentet.

Samtidig med overgangen til kvalificeret flertal i Rådet indføres for begge disse retsgrundlag (art. III-270, stk. 2, og III-271) en nødbremse, som gør det muligt for et land i sidste instans at blokere for vedtagelsen af et forslag i Rådet, men som samtidig åbner en særlig mulighed for forstærket samarbejde mellem de lande, som ønsker at gå videre med forslaget. Se også kapitel 12 om forstærket samarbejde.

Nødbremsen vedrørende straffeprocess og strafferet

- Inden for straffeprocess og strafferet kan der på afgrænsede områder vedtages minimumsharmonisering med kvalificeret flertal i Rådet og med Europa-Parlamentet som medlovgiver.
- Et medlem af Rådet kan henvise et forslag til behandling i Det Europæiske Råd, hvis grundlæggende aspekter af det strafferetlige system berøres.
- En henvisning til Det Europæiske Råd suspenderer den almindelige lovgivningsprocedure.
- Det Europæiske Råd træffer afgørelse med konsensus.
- Hvis Det Europæiske Råd ikke kan nå til enighed inden for fire måneder, eller hvis Rådet ikke inden tolv måneder har vedtaget et nyt, revideret udkast kan $\frac{1}{3}$ eller flere af medlemslandene etablere et forstærket samarbejde om forslaget inden for rammerne af EU.

I tillæg til mulighederne for at tilnærme medlemslandenes lovgivning inden for straffeprocess og strafferet introducerer forfatningstraktaten et nyt, udtrykkeligt retsgrundlag om kriminalitetsforebyggelse i art. III-272. Det nye retsgrundlag er begrænset til støtteforanstaltninger og udelukker harmonisering af medlemslandenes regler.

På det institutionelle plan er der inden for samarbejdet om strafferet enkelte nydannelser. Det gælder reglerne om Eurojust, og det gælder et nyt retsgrundlag, der giver mulighed for at oprette en europæisk anklagemyndighed.

Retsgrundlaget om Eurojust i art. III-273 udbygges i et vist omfang i forhold til den gældende traktat. Eurojust er et agentur, hvis overordnede opgave er at støtte og styrke koordineringen og samarbejdet mellem de nationale myndigheder, der har til opgave at efterforske og forfølge grov kriminalitet, som berører to eller flere medlemslande eller kræver retsforfølgning. Det understreges i forfatningstraktaten, at grundlaget for Eurojusts virke er operationer foretaget af medlemslandenes myndigheder og Europol, samt oplysninger fra disse. Der vil fortsat ikke være tale om en myndighed, som på egen hånd gennemfører efterforskning eller retsforfølgning i medlemslandene.

Eurojust skal især beskæftige sig med overtrædelser, der skader EU's finansielle interesser. Med den konkrete beskrivelse af Eurojusts opgaver i art. III-273, stk. 1, sker der en vis udvidelse, idet Eurojust som noget nyt får kompetence til at iværksætte efterforskning af straffesager. Selve efterforskningen vil i givet fald ske ved nationale myndigheder eller Europol. Eurojust har derudover mulighed for at foreslå de nationale kompetente myndigheder at indlede retsforfølgning i en konkret sag. Retsforfølgning handler om sigtelse og i sidste instans tiltale ved domstolene. Koordinering af efterforskning og retsforfølgning samt styrkelse af det retlige samarbejde, herunder gennem tæt samarbejde med Det Europæiske Retlige Netværk, vil fortsat være blandt Eurojusts opgaver. Det understreges i art. III-273, stk. 2, at de kompetente nationale personer foretager de formelle handlinger inden for retsplejen i forbindelse med retsforfølgning.

Som en udbygning af Eurojust giver forfatningstraktaten med et nyt retsgrundlag i art. III-274 mulighed for at oprette en europæisk anklagemyndighed. Selv om nogle medlemmer af Konventet ønskede at gå videre, kræver en eventuel oprettelse af en europæisk anklagemyndighed enstemmighed i Rådet og godkendelse af Europa-Parlamentet. Anklagerens virkefelt vil som udgangspunkt være begrænset til sager om lovovertrædelser, der skader EU's finansielle interesser. Det vil i praksis hovedsagelig handle om svigbekæmpelse i forhold til EU's midler. Anklagemyndigheden vil kunne optræde som offentlig anklager ved medlemslandenes domstole inden for anklagerens begrænsede virkefelt. Anklagemyndigheden får også mulighed for at foretage efterforskning, eventuelt i samarbejde med Europol. Ved enstemmig afgørelse kan Det Europæiske Råd udvide anklagerens virkefelt til at omfatte bekæmpelse af grov kriminalitet med en grænseoverskridende dimension. Afgørelsen kræver godkendelse af Europa-Parlamentet.

Politisamarbejdet

Bestemmelsen om politisamarbejde mellem medlemslandenes myndigheder i art. III-277 viderefører stort set uændret de gældende beskrivelser af samarbejdet. Som noget nyt deles opgaverne op i to retsgrundlag: Et om generelt samarbejde (bl.a. udveksling af oplysninger, støtte til uddannelse og fælles efterforsknings-teknikker), hvor den almindelige lovgivningsprocedure gælder (stk. 2); og et om operationelt samarbejde mellem landenes myndigheder, hvor Rådet fortsat vedtager regler med enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet (stk. 3).

Europols opgaver, der beskrives i art. III-276, vil fremover kunne omfatte samordning, tilrettelæggelse og udførelse af efterforskning og operative aktioner, der gennemføres sammen med medlemslandenes kompetente myndigheder eller inden for rammerne af fælles efterforskningshold, eventuelt i samarbejde med Eurojust (stk. 2, litra b). Denne mulighed fremgår ikke udtrykkeligt af EU-traktaten i dag, der taler om deltagelse af repræsentanter for Europol i en støttefunktion, men består allerede på grundlag af de afledte regler om Europol. Der stilles krav om vedtagelse af særlige regler med henblik på Europa-Parlamentets og nationale parlamenters kontrol med Europols aktiviteter.

Forfatningstraktaten fremhæver udtrykkeligt, at anvendelse af tvangsindgreb udelukkende hører under de kompetente nationale myndigheder, og at alle Europols operative aktioner skal foretages i samarbejde og forståelse med de berørte nationale myndigheder, se art. III-276, stk. 3.

Der videreføres et specifikt retsgrundlag om medlemslandsmyndigheders operative aktioner på andet medlemslands område. Kravet om enstemmighed i Rådet (og høring af Europa-Parlamentet) opretholdes. Se art. III-277.

Regler om persondatabeskyttelse inden for EU's politisamarbejde vedtages fremover på grundlag af det nye, samlede retsgrundlag om beskyttelse af personoplysninger i art. I-51.

7.5 Schengen-samarbejdet

Schengen-reglerne, der oprindeligt er baseret på mellemstatslige aftaler uden for rammerne af EU, blev med Amsterdam-traktaten integreret i EU på grundlag af en særlig protokol. Denne protokol videreføres under forfatningstraktaten med de nødvendige konsekvensrettelser.

Med undtagelse af denne protokol vil de samlede Schengen-regler være at regne for afledt ret (sekundær ret) under forfatningstraktaten.

Danmark har været med i Schengen, fra før samarbejdet blev en del af EU. Danmark forbliver i samarbejdet, men deltagelse vil fortsat ske på mellemstatsligt grundlag i det omfang, Schengen-reglerne hører under det retlige forbehold. Der er fastsat særlige regler om Danmarks forhold til Schengen i protokollen om Danmark. Se kapitel 13 om de danske forbehold.

8. Den økonomiske og monetære politik og EU's finanser

Forfatningstraktaten

- Fastholder samordning af medlemslandenes økonomiske politikker som et centralt element i EU-samarbejdet med henblik på en åben markedsøkonomi med fri konkurrence, stabile priser, sunde offentlige finanser og monetære vilkår og en holdbar betalingsbalance.
- Styrker eurolandenes samarbejde og indfører en særlig eurogruppeformand, der vælges for to et halvt år ad gangen.
- Giver Europa-Parlamentet større indflydelse på EU's finanser, herunder også på f.eks. landbrugsudgifterne.
- Traktatfæster principperne om bl.a. budgetdisciplin og forsvarlig økonomisk forvaltning.
- Fremhæver kravet om bekæmpelse af svig med EU-midler.

Samordningen af medlemslandenes økonomiske politikker bevares som et centralt element i EU-samarbejdet. EU skal forsat arbejde for en bæredygtig udvikling baseret på en åben markedsøkonomi med fri konkurrence, stabile priser, sunde offentlige finanser og en holdbar betalingsbalance.

EU-landene bekræfter deres forpligtelser i forhold til Stabilitets- og vækstpagten, som bl.a. indebærer gensidig overvågning af EU-landenes økonomiske politik og procedurer for korrektion af uforholdsmæssigt store budgetunderskud. Forfatningstraktaten styrker Kommissionens position, når den vurderer, at et medlemsland overskrider grænserne for budgetunderskud.

Det monetære samarbejde videreføres også. Forfatningstraktaten bygger på, at den fælles valuta er euroen. Samtidig bekræfter traktaten, at ikke alle medlemslande har indført euroen.

Generelt styrkes eurolandenes samarbejde, herunder om budgetdisciplin og fælles økonomisk-politiske retningslinier. Det præciseres, at lande, der står uden for euroen, ikke har stemmeret i visse spørgsmål, der alene gælder eurolande. Som noget nyt vælger eurolandenes ministre – den såkaldte eurogruppe – en fast formand for to et halvt år ad gangen.

Hovedprincipperne i EU's finansielle ramme fastholdes også, men forfatnings-traktaten styrker Europa-Parlamentets indflydelse både i den årlige budgetprocedure og i forbindelse med den flerårige finansielle ramme. Europa-Parlamentet ligestilles således med Rådet i den årlige budgetprocedure og får som noget nyt indflydelse på hele budgettet, herunder landbrugsudgifterne. Herudover traktatfæstes og præciseres en række gældende procedurer, f.eks. for forligsudvalget mellem Rådet og Europa-Parlamentet, og principper, f.eks. om budgetdisciplin og forsvarlig økonomisk forvaltning i EU. Endelig fremhæver forfatningstraktaten kravet om bekæmpelse af svig med EU-midler.

8.1 Den økonomiske og monetære politik

I overensstemmelse med målsætningsartiklen i art. I-3 arbejder EU for en bæredygtig udvikling i Europa baseret på en afbalanceret økonomisk vækst og prisstabilitet og en social markedsøkonomi med høj konkurrenceevne. Et centralt middel hertil er den økonomiske og monetære politik, hvis overordnede karakter beskrives i art. III-177. Centrale elementer er samordning af medlemslandenes økonomiske politikker og euroen som fælles valuta (for de lande, der ikke har dispensation).

De konkrete regler for den økonomiske og monetære politik ændres kun i begrænset omfang. Det gælder f.eks. i forbindelse med proceduren for uforholdsmæssigt store underskud, jf. art. III-184, stk. 6. Her skal Rådet fremover fastslå, om der i et givet medlemsland er tale om et uforholdsmæssigt stort underskud på de offentlige finanser, på baggrund af et *forslag* fra Kommissionen og uden at tage stemmeafgivningen fra det pågældende medlemsland i betragtning. I den nuværende traktattekst træffer Rådet afgørelse på baggrund af en *henstilling* fra Kommissionen, og alle medlemslande stemmer. Denne ændring indebærer en styrkelse af Kommissionen, da det kræver enstemmighed i Rådet at ændre et forslag fra Kommissionen, hvorimod en henstilling kan ændres med kvalificeret flertal, jf. art. III-395, stk. 1.

Hvis Rådet fastslår, at der foreligger et uforholdsmæssigt stort underskud, vedtager Rådet en henstilling om at bringe det uforholdsmæssigt store underskud til ophør inden for en given frist. Henstillingen, samt eventuelle yderligere skridt, vedtages med kvalificeret flertal af Rådet. Det vil fortsat skulle ske på baggrund af henstillinger fra Kommissionen, jf. art. III-184, stk. 6 og 7.

I en erklæring til art. III-184 om proceduren for uforholdsmæssigt store underskud bekræftes det, at EU's og medlemslandenes økonomiske politik og finanspolitik har til formål at forøge vækstpotentialet og sikre sunde budgetmæssige stillinger, og at Stabilitets- og vækstpagten er et vigtigt værktøj til opnåelse af disse mål. EU-landene bekræfter endvidere deres forpligtelser med hensyn til bestemmelserne i Stabilitets- og vækstpagten.

På visse områder, hvor der kan vedtages retsakter alene vedrørende eurolande, udvider forfatningstraktaten en suspension af stemmeretten for ikke-eurolande. Det gælder f.eks. i forhold til henstillinger som led i den multilaterale overvågning, herunder stabilitetsprogrammer og advarsler, og foranstaltninger i relation til uforholdsmæssigt store underskud i eurolande, jf. art. III-197, stk. 4.

Forfatningstraktaten bestemmer i art. I-8, at EU's fælles mønt er euroen. Samtidig fremgår det af overgangsbestemmelserne i art. III-197-202, at ikke alle medlemslande har indført euroen. For eurolandene introduceres et afsnit med specifikke bestemmelser (art. III-194-196). Bestemmelserne fastslår, at eurolandene kan træffe foranstaltninger med henblik på at styrke samordningen af budgetdisciplin og fælles økonomisk-politiske retningslinier. Eurolandenes retningslinier skal være i overensstemmelse med de retningslinier, som er vedtaget for hele EU. Inden for rammerne af internationale finansielle institutioner kan eurolandene endvidere vedtage fælles holdninger om spørgsmål, der er af særlig interesse for den økonomiske og monetære union, og vedtage foranstaltninger med henblik på at sikre eurolandenes repræsentation. I forbindelse med disse beslutninger præciseres det, at kun eurolande har stemmeret.

Af en protokol til forfatningstraktaten fremgår, at ministrene fra eurolande mødes uformelt med henblik på at drøfte spørgsmål vedrørende den fælles valuta. Kommissionen deltager i møderne, og Den Europæiske Centralbank opfordres til at deltage. Ministrene fra eurolandene vælger med flertal en formand for to et halvt år ad gangen.

For så vidt angår proceduren for optagelse af nye lande i eurogruppen, indeholder forfatningstraktatens art. III-198, stk. 2, en tilføjelse. Rådet træffer beslutning om ophævelse af det pågældende lands dispensation fra deltagelse i den fælles valuta på forslag af Kommissionen og – som noget nyt – efter at have modtaget en anbefaling fra et kvalificeret flertal blandt eurolandene.

8.2 EU's finanser

Forfatningstraktatens ændringer vedrørende beslutninger om EU's finanser omfatter dels en formalisering af procedurer, der ikke tidligere har været indskrevet i traktaten, dels en øget indflydelse til Europa-Parlamentet. Således traktatfæstes såvel brugen af flerårige finansielle rammer (i dag kaldet finansielle overslag) som brugen af forligsudvalget i budgetproceduren.

Den væsentligste nydannelse er, at Europa-Parlamentets indflydelse styrkes ved fastlæggelsen af retsakter på de budgettunge områder, ikke mindst landbrug og strukturfonde. Samtidig sker der en ligestilling af Rådet og Europa-Parlamentet i den årlige budgetprocedure.

Desuden styrkes Europa-Parlamentet ved fastsættelsen af de flerårige finansielle rammer, hvor Europa-Parlamentets indflydelse tidligere var begrænset.

Den flerårige finansielle ramme

Siden 1987 har det været almindelig praksis, at Det Europæiske Råd aftalte flerårige udgiftslofter for EU's budget for perioder på fem, seks, eller syv år ad gangen med henblik på at sikre langsigtede politiske prioriteter og budgetdisciplin. Disse flerårige finansielle rammer har siden fastsat de årlige lofter for forbruget under EU-budgettets forskellige budgetkategorier. Europa-Parlamentet har i dag meget begrænset indflydelse på aftalerne om flerårige udgiftsrammer. For tiden forhandles den flerårige finansielle ramme for perioden 2007-2013. De nye bestemmelser om den flerårige finansielle ramme vil først blive relevante ved fastlæggelsen af den flerårige finansielle ramme fra 2013 og frem.

I forfatningstraktaten traktatfæstes brugen af flerårige finansielle rammer i art. I-55 og III-402. Af art. III-402 fremgår, at den flerårige finansielle ramme vedtages for en periode på mindst fem år. Den finansielle ramme fastlægges ved en europæisk lov vedtaget af Rådet, som Europa-Parlamentet skal godkende. Det fremgår endvidere, at Det Europæiske Råd med enstemmighed kan beslutte, at Rådet fremover kan vedtage den flerårige finansielle ramme med kvalificeret

flertal. Se nærmere kapitel 12 om tilpasningsmuligheder. I en bilateral erklæring fra Nederlandene understreges det, at Nederlandene vil kunne tilslutte sig en overgang til anvendelse af kvalificeret flertal ved vedtagelsen af den flerårige finansielle ramme, når der er fundet en for Nederlandene tilfredsstillende løsning med hensyn til dette lands store negative nettobetalingsposition over for EU's budget.

EU's budget

Forfatningstraktaten ligestiller i praksis Rådet og Europa-Parlamentet i den årlige budgetprocedure. Hidtil har Europa-Parlamentets indflydelse på fastlæggelsen af budgettets obligatoriske udgifter (primært udgifterne til EU's landbrugspolitik) været begrænset. Den hidtidige skelnen mellem obligatoriske og ikke-obligatoriske udgifter i EU-budgettet ophæves med forfatningstraktaten. Dermed får begge institutioner fuld indflydelse på alle budgettets udgiftsposter.

EU's årlige budget

- Europa-Parlamentets indflydelse styrkes ved fastlæggelse af retsakter på budgettunge områder som landbrugs- og strukturfondsområdet.
- Rådet og Europa-Parlamentet ligestilles i den årlige budgetprocedure.
- Budgetproceduren forenkles fra i dag to læsninger til én læsning i Rådet og Europa-Parlamentet.
- Et forligsudvalg sammensættes, hvis der ikke enighed mellem Rådet og Europa-Parlamentet efter første læsning.
- Resultatet fra forligsudvalget skal godkendes af Rådet og Europa-Parlamentet.
- Kun hvis Rådet ikke bakker op om sine repræsentanter i forligsudvalget, kan Europa-Parlamentet selv fastlægge budgettet ved at vedtage forslagene fra sine repræsentanter i forligsudvalget.

Det præciseres i art. III-413, at Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen sørger for, at der er tilstrækkelige midler til rådighed til, at EU kan opfylde sine juridiske forpligtelser over for tredjemand. I art. III-414 indskrives endvidere, at formændene for Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen på Kommissionens initiativ med jævne mellemrum vil blive indkaldt til møde som led i bud-

getprocedurerne med henblik på at fremme samarbejdet mellem institutionerne på budgetområdet.

Beslutninger om EU's egne indtægter – herunder indførelse af nye typer indtægter og afskaffelse af eksisterende typer indtægter – vil fortsat skulle træffes ved enstemmighed i Rådet efter høring af Europa-Parlamentet. Reglerne om egne indtægter kan først træde i kraft, når alle medlemslande har godkendt den i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser, jf. art. I-54, stk. 3. Som noget nyt kan Rådet i den forbindelse beslutte sig for, at efterfølgende gennemførelsesforanstaltninger skal vedtages med kvalificeret flertal efter Europa-Parlamentets godkendelse, jf. art. I-54, stk. 4.

En række budgetprincipper, som allerede gælder i dag, indskrives i forfatningstraktatens art. I-53. Det gælder princippet om balance mellem indtægter og udgifter, princippet om ét-årige budgetter, princippet om budgetdisciplin, princippet om, at budgettet skal finansieres af egne indtægter, og princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning. Hertil indskrives princippet om dobbelt retsgrundlag og et princip om overholdelse af den flerårige finansielle ramme i forfatningstraktaten.

Reglerne om bekæmpelse af svig fastholdes og fremhæves i et selvstændigt afsnit i forfatningstraktaten (art. III-415). Det præciseres her, at EU's og medlemslandenes foranstaltninger til bekæmpelse af svig og andre ulovlige aktiviteter ikke blot skal virke afskrækkende og yde effektiv beskyttelse i medlemslandene, men også i EU's institutioner, organer, kontorer og agenturer.

9. Det indre marked og andre politikker

Forfatningstraktaten

- Viderefører retsgrundlaget for store dele af EU-samarbejdet.
- Indfører på visse områder udtrykkelige retsgrundlag for fælles politikker, som allerede nu er genstand for EU-samarbejde.
- Ændrer ikke væsentligt på bestemmelserne for f.eks. det indre marked eller på en række sagområder fra miljø- og forbrugerbeskyttelsespolitik til folkesundheds- og industripolitik.
- Etablerer en nødbremse ved beslutninger om koordination af sociale sikringsordninger, hvor der indføres kvalificeret flertal i Rådet.

Målet med forfatningstraktaten har ikke været at ændre grundlæggende på EU's mange politikområder. På en lang række samarbejdsområder er der derfor ingen eller kun få ændringer i forfatningstraktaten. Det gælder inden for reglerne om EU's indre marked og inden for de fleste af EU's andre politikker som f.eks. beskæftigelse, miljø, transport, landbrug og fiskeri, forbrugerbeskyttelse og forskning.

Den største ændring inden for disse områder er, at det nu bliver udgangspunktet at EU-lovgivning vedtages med Europa-Parlamentet som medlovgiver gennem den almindelige lovgivningsprocedure. For en række områder betyder det samtidig, at man går fra enstemmighed til kvalificeret flertal. Dette gælder f.eks. for vedtagelser om social sikring for vandrede arbejdstagere under det indre marked. Her indfører forfatningstraktaten dog en såkaldt "nødbremse", der gør det muligt for et enkelt medlemsland at blokere for vedtagelsen – i praksis ved at henvise beslutningen til Det Europæiske Råd, som træffer afgørelse med konsensus.

Herudover udbygger forfatningstraktaten på visse områder et allerede eksisterende retsgrundlag med mere præcise bestemmelser. Det gælder f.eks. for energi,

sport og civilbeskyttelse. Dermed klargøres formålet og beslutningsprocedurerne på disse områder.

I det følgende gennemgås retsgrundlaget for EU's indre marked og andre politikker med særlig vægt på de få nye eller ændrede retsgrundlag. En samlet oversigt over nye og ændrede retsgrundlag i forfatningstraktaten findes som bilag 3.

9.1 Det indre marked, herunder vandrende arbejdstagere

Det indre marked er en af hjørnestenene i EU. Forfatningstraktaten viderefører retsgrundlaget stort set uændret i 46 artikler i begyndelsen af traktatens del III, jf. art. III-130-176.

Det er fortsat målet med det indre marked at etablere et område uden indre grænser med fri bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital, jf. art. III-130.

Arbejdskraftens fri bevægelighed, herunder vandrende arbejdstagere

Den fri bevægelighed for personer og tjenesteydelser sikres bl.a. ved videreførelse af retsgrundlag for EU-lovgivning om arbejdskraftens fri bevægelighed, jf. art. III-133-136. I lighed med de gældende traktatbestemmelser indeholder forfatningstraktaten således også et retsgrundlag om social sikring for vandrende arbejdstagere i EU. Bestemmelsen gør det muligt at vedtage ordninger om beregning og udbetaling af ydelser til vandrende arbejdstagere, der er lønmodtagere eller selvstændige, og deres ydelsesmæssige pårørende, jf. art. III-136, stk. 1.

Som noget nyt betyder forfatningstraktatens hovedregel for beslutningsprocedurerne, at beslutninger om koordination af sociale sikringsordninger træffes med kvalificeret flertal i Rådet og med Europa-Parlamentet som medlovgiver. Se kapitel 11 om EU's beslutninger. Bestemmelsen om koordination af sociale sikringsydelser indfører dog en nødbremse, som gør det muligt for et medlem af Rådet at henvise et forslag til behandling i Det Europæiske Råd, hvis det "vil berøre grundlæggende aspekter af det pågældende medlemslands sociale sikringssystem, herunder anvendelsesområde, omkostninger og økonomisk struktur, eller berøre dette systems finansielle balance". En sådan henvisning suspenderer den almindelige lovgivningsprocedure. Se art. III-136, stk. 2.

Det Europæiske Råd skal ifølge bestemmelsen inden fire måneder efter denne suspension enten sende forslaget til fornyet rådsbehandling eller anmode Kom-

missionen om at fremlægge et nyt forslag. Det følger imidlertid af art. I-21, at Det Europæiske Råd træffer afgørelse med konsensus, medmindre andet er fastsat i forfatningen. Uanset tidsfristen på fire måneder vil Det Europæiske Råd derfor ikke kunne træffe beslutning, hvis et medlemsland modsætter sig dette.

Nødbremse vedr. sociale sikringsordninger for vandrende arbejdstagere

- Koordination af sociale sikringsordninger træffes med kvalificeret flertal i Rådet og med Europa-Parlamentet som medlovgiver.
- Et medlem af Rådet kan henvise et forslag til behandling i Det Europæiske Råd, hvis grundlæggende aspekter af det sociale sikringssystem eller dets finansielle balance berøres.
- En henvisning til Det Europæiske Råd suspenderer den almindelige lovgivningsprocedure.
- Det Europæiske Råd træffer afgørelse med konsensus.

Ud over arbejdskraftens fri bevægelighed viderefører forfatningstraktaten også retsgrundlaget for gennemførelse af den fri etableringsret og den fri levering af tjenesteydelser. Se art. III-137-150.

Frie vare- og kapitalbevægelser

Frie varebevægelser sikres med videreførelse af forbuddet mod told, afgifter og kvantitative handelsrestriktioner i samhandelen mellem medlemslandene. Traktatgrundlaget for medlemslandenes toldsamarbejde videreføres også. Se art. III-151-155.

Frie kapitalbevægelser sikres med videreførelse af forbuddet mod restriktioner for kapitalanbringelser, investeringer og betalinger, jf. art. III-156-160. Medlemslandene har fortsat ret til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at hindre overtrædelser af deres nationale ret og forskrifter, især på skatte- og afgiftsområdet og i forbindelse med tilsynet med finansielle institutioner. Tilsvarende har medlemslandene ret til at fastlægge procedurer for anmeldelse af kapitalbevægelser eller til at træffe foranstaltninger, der er begrundet i hensynet til

den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed. Som noget nyt indfører forfatningstraktaten et retsgrundlag for vedtagelse af en ramme for administrative indgreb mod kapitalbevægelser, f.eks. indefrysning, med henblik på forebyggelse og bekæmpelse af terrorisme eller lignende. Den pågældende ramme skal indeholde bestemmelser om retsgarantier for de omfattede. Se art. III-160. Denne bestemmelse udgør et supplement til art. III-322 om restriktive foranstaltninger overfor tredjelande eller personer. Se kap. 6 om EU's optræden udadtil.

Centralt for det indre marked er desuden de fælles konkurrenceregler, hvor traktatgrundlaget videreføres uændret. Se art. III-161-169. Forbuddet mod forskelsbehandling af varer fra andre medlemslande gennem indirekte afgifter videreføres også sammen med muligheden for harmonisering af lovgivning om indirekte skatter, hvis det er nødvendigt for at sikre det indre markeds funktion eller undgå konkurrenceforvridning. Se art. III-170-171.

Den grundlæggende harmoniseringsbestemmelse for det indre marked i EF-traktatens art. 95 videreføres uændret i forfatningstraktatens art. III-172, herunder miljøgarantien, der er indeholdt i stk. 4. Også den generelle harmoniseringsbestemmelse i EF-traktatens art. 94 videreføres i forfatningstraktatens art. III-173.

Som led i det indre marked indføres som noget nyt et retsgrundlag for etablering af europæiske beskyttelsesbeviser for intellektuelle ejendomsrettigheder, samt indførelsen af centraliserede tilladelses-, koordinations- og kontrolordninger på EU-niveau. Se art. III-176.

9.2 Andre fælles politikker

Beskæftigelsespolitikken

Traktaten viderefører det gældende retsgrundlag for EU's beskæftigelsespolitik uændret i art. III-203-208. Det er fortsat målet at udvikle en samordnet beskæftigelsesstrategi og at fremme en veluddannet, velkvalificeret og smidig arbejdsstyrke og arbejdsmarkeder, som reagerer på økonomiske forandringer. Det fremhæves i en ny selvstændig traktatbestemmelse, at EU skal medtænke målsætningen om et højt beskæftigelsesniveau i fastlæggelsen og gennemførelsen af alle EU's politikker og aktiviteter på grundlag af forfatningstraktatens del III, jf. art. III-117.

Videre fremhæver forfatningstraktaten som noget nyt i art. I-48 den uafhængige sociale dialog og arbejdsmarkedsparternes rolle på EU-plan under hensyntagen til de nationale systemers forskelligartede karakter. Bestemmelsen giver EU til opgave at lette dialogen mellem arbejdsmarkedets parter og understreger, at parternes uafhængighed skal respekteres. Bestemmelsen traktatfæster de sociale trepartstopmøder om vækst og beskæftigelse som et bidrag til den sociale dialog.

EU's indsats inden for beskæftigelsespolitikken har fortsat støttende og supplerende karakter, og midlerne omfatter retningslinier og tilskyndelsesforanstaltninger med henblik på at fremme samarbejdet mellem medlemslandene. EU-lovgivning kan som hidtil ikke indebære harmonisering af medlemslandenes love og administrative bestemmelser.

Social- og arbejdsmarkedspolitikken

Social- og arbejdsmarkedspolitikken videreføres også stort set uændret i art. III-209-219. Målet er fortsat at fremme beskæftigelsen, forbedre leve- og arbejdsvilkårene, muliggøre fornøden social beskyttelse, dialog på arbejdsmarkedet, udvikling af menneskelige ressourcer og bekæmpelse af social udstødelse. Fornøden social beskyttelse og bekæmpelse af social udstødelse skal indgå som overvejelser i alle EU's politikker og aktiviteter på grundlag af forfatningstraktatens del III, jf. art. III-117.

Gældende traktatkrav til Kommissionen om konsultation af arbejdsmarkedets parter samt om samordning mellem medlemslandene af deres social- og arbejdsmarkedspolitikker videreføres i lighed med traktatbestemmelser om bl.a. ligeløn, ligebehandling og positiv særbehandling, samt om betalt frihed og Den Europæiske Socialfond.

EU kan som hidtil vedtage tilskyndelsesforanstaltninger for at fremme samarbejdet mellem medlemslandene på disse områder, samt med henblik på bekæmpelse af social udstødelse og modernisering af sociale beskyttelsessystemer. Se artikel III-210, stk. 2, litra a. Traktaten tydeliggør desuden den åbne koordinations metode om samordningen af medlemslandenes indsats inden for social- og arbejdsmarkedspolitikken. Se artikel III-213. I en erklæring til slutakten bekræftes det, at de politikker, der er beskrevet i art. III-213, i det væsentlige hører under medlemslandenes kompetence, og at EU's tilskyndelses- og samordningsforanstaltninger ikke indebærer harmonisering af nationale systemer og ikke berører nationale garantier og kutymer om arbejdsmarkedsparternes ansvar.

EU kan som hidtil vedtage minimumsregler inden for arbejdsmiljø, arbejdsvilkår, arbejdstageres sociale sikring, beskyttelse af arbejdstagere ved afskedigelse, information og høring af arbejdstagere, repræsentation af arbejdsmarkedets parter, vilkår for arbejdstagere fra tredjelande, integration af udstødte fra arbejdsmarkedet og ligestilling på arbejdsmarkedet. Se art. III-210, stk. 1. litra b.

EU-regler på disse områder kan fortsat ikke regulere lønforhold, organisationsret, strejkeret eller ret til lockout. Det er således stadig medlemslandenes kompetence at fastlægge de grundlæggende principper i deres sociale sikringsordninger. Medlemslandene kan også opretholde eller indføre strengere beskyttelsesforanstaltninger, ligesom det kan overlades til arbejdsmarkedets parter at gennemføre EU-lovgivning på området. Se art. III-210, stk. 4-6.

Beslutningsprocedurerne på disse områder videreføres også. Enstemmighed fastholdes for vedtagelser om arbejdstageres sociale sikring, beskyttelse ved afskedigelse, repræsentation af interesser og vilkår for arbejdstagere fra tredjelande. Den gældende, men ikke benyttede, mulighed for med enstemmighed at overgå til den almindelige lovgivningsprocedure for de tre sidstnævnte områder fastholdes også, jf. art. III-210, stk. 3. Se i øvrigt kapitel 11 om tilpasningsmuligheder.

Som i den gældende traktat åbnes der mulighed for, at arbejdsmarkedets parter kan indgå overenskomstaftaler på EU-plan, jf. art. III-212. Bestemmelsen skal ses i lyset af art. III-211, der viderefører den gældende traktatbestemmelse om konsultation af arbejdsmarkedets parter på europæisk plan, herunder om konkrete forslag som Kommissionen påtænker at fremsætte inden for social- og arbejdsmarkedspolitikken. Arbejdsmarkedets parter har således mulighed for at indgå en aftale med den virkning, at Kommissionen er afskåret fra at fremsætte forslag på området.

Gennemførelsen af aftaler mellem arbejdsmarkedsparterne på EU-plan sker enten efter den praksis, parterne og medlemslandene normalt anvender, eller efter ønske fra parterne ved europæiske retsakter. Forfatningstraktatens art. III-212, stk. 2, viderefører således muligheden for at iværksætte aftaler på EU-plan mellem arbejdsmarkedets parter ved bindende retsakter. Rådet vedtager de pågældende retsakter på forslag af Kommissionen. Det er tydeliggjort, at Kommissionen og Rådet i den sammenhæng som udgangspunkt råder over alle bindende,

ikke-lovgivningsmæssige retsakter, dvs. europæiske afgørelser og europæiske forordninger. Typisk vil Rådet skulle anvende en europæisk forordning i den variant, der overlader gennemførelse til medlemslandene, ligesom Rådet i dag anvender direktivformen til iværksættelse af aftaler mellem arbejdsmarkedets parter på EU-plan.

Der er parallelitet i afstemningsreglerne i Rådet mellem vedtagelser om overenskomst aftaler på EU-plan, jf. art. III-212, og vedtagelser om de tilsvarende beskyttelsesforanstaltninger, jf. i art. III-210. Hvor der gælder enstemmighed for vedtagelse af beskyttelsesforanstaltninger, gælder der således også enstemmighed for vedtagelser om overenskomst aftaler på EU-plan. Hvor det er relevant, og arbejdsmarkedets parter ønsker det, kan medlemslandene endvidere overlade det til arbejdsmarkedets parter at gennemføre EU-regler om såvel beskyttelsesforanstaltninger som overenskomster på EU-plan.

Økonomisk, social og territorial samhørighed

EU's samhørighedspolitik fastholdes og udvides til ikke alene at omfatte økonomisk og social samhørighed men også territorial samhørighed.

Bestemmelserne er i vidt omfang uændrede, om end opregningen af de områder, der tillægges særlig vægt i samhørighedspolitikken, udvides noget. I den gældende traktat lægges vægten i samhørighedspolitikken på at mindske forskellene og forbedre situationen i de mindst begunstigede områder eller øer, herunder landdistrikter. I forfatningstraktatens art. III-220 udvides prioritetsområderne til at omfatte landdistrikter, områder i industriel overgangsproces og områder, der lider af alvorlige naturbetingede eller demografiske ulemper af permanent art, bl.a. de nordligste meget tyndt befolkede områder, samt øområder, grænseoverskridende områder og bjergområder.

I en erklæring til art. III-220 fremgår det, at øområder også kan omfatte østater i deres helhed, hvis de nødvendige kriterier er opfyldt.

Som allerede fastlagt i den gældende traktat overgår beslutninger om strukturfondenes opgaver, hovedmål og indretning til den almindelige lovgivningsprocedure fra 1. januar 2007. Forfatningstraktatens art. III-223, stk. 2, præciserer dog, at de første bestemmelser om strukturfondene, som vedtages efter de bestemmelser, som er gældende på datoen for undertegnelsen af forfatningstraktaten, vedtages med enstemmighed efter godkendelse fra Europa-Parlamentet. Først herefter

vil EU gå over til den almindelige lovgivningsprocedure. Dermed tager forfatningstraktaten højde for den eventuelitet, at vedtagelsen af EU's næste flerårige finansielle ramme trækker så langt ud, at strukturfondsbestemmelserne først kan vedtages lige efter den 1. januar 2007.

Landbrug og fiskeri

Traktatgrundlaget for EU's landbrugs- og fiskeripolitik videreføres i princippet uændret i art. III-225-232.

Europa-Parlamentets indflydelse på landbrugspolitikken øges dog betydeligt.

For det første indføres den almindelige lovgivningsprocedure (svarende til fælles beslutningstagen) for love og rammelove om de fælles markedsordninger samt de øvrige bestemmelser, der er nødvendige for at virkeliggøre målsætningerne for EU's landbrugspolitik. Under den nuværende traktat skal Europa-Parlamentet blot høres.

Forfatningstraktatens almindelige lovgivningsprocedure gælder dog ikke for forordninger eller afgørelser om fastsættelse af priser, afgifter, støtte og kvantitative begrænsninger samt om fastsættelse og fordeling af fiskerimuligheder. Disse vedtages med kvalificeret flertal af Rådet på forslag af Kommissionen.

For det andet ophæves sondringen mellem obligatoriske og ikke-obligatoriske udgifter i EU-budgettet. Dermed får Europa-Parlamentet fuld indflydelse på alle budgettets udgiftsposter, herunder udgifterne til EU's landbrugspolitik.

Miljø

Også på miljøområdet videreføres EU's traktatgrundlag i det store hele uændret i art. III-233-234. Målet er fortsat bevarelse, beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten, beskyttelse af menneskers sundhed, en forsigtig og rationel udnyttelse af naturressourcerne, samt fremme på internationalt plan af foranstaltninger til løsning af de regionale og globale miljøproblemer. Miljøbeskyttelse skal også integreres i EU's øvrige politikker på grundlag af forfatningstraktatens del III, især med henblik på at fremme en bæredygtig udvikling, jf. art. III-119. Med forfatningstraktatens nye opbygning betyder dette, at miljøhensyn ikke længere kun skal indgå i politikker under det nuværende søjle 1-samarbejde, men også i f.eks. optræden udadtil.

De grundlæggende principper for miljøpolitikken fastholdes også, herunder forsigthedsprincippet og princippet om forebyggende indsats, princippet om indgreb over for miljøskader fortrinsvis ved kilden og princippet om, at forureneren betaler. De beskyttelsesforanstaltninger, som EU vedtager er heller ikke til hinder for, at de enkelte medlemslande opretholder eller indfører strengere beskyttelsesforanstaltninger.

Også beslutningsprocedurerne fastholdes med kvalificeret flertal og den almindelige lovgivningsprocedure som hovedregel. Der gælder dog fortsat enstemmighed for vedtagelse af bestemmelser af hovedsagelig fiskal karakter, for vedtagelse af foranstaltninger vedrørende fysisk planlægning, vandressourcer og arealanvendelse, samt for vedtagelse af foranstaltninger, der i væsentlig grad berører et medlemslands valg af energikilder og energiforsyning. Den gældende, men ikke benyttede, mulighed for med enstemmighed at overgå til den almindelige lovgivningsprocedure for disse områder fastholdes også, jf. art. III-234, stk. 2. Se i øvrigt kapitel 12 om tilpasningsmuligheder.

Forbrugerbeskyttelse

Det gældende retsgrundlag for forbrugerbeskyttelse fastholdes uændret i art. III-235. Målet er at beskytte forbrugernes sundhed, sikkerhed og økonomiske interesser og at fremme deres ret til oplysning, uddannelse og organisering. Forbrugerbeskyttelse inddrages også ved udformningen og gennemførelsen af EU's andre politikker på grundlag af forfatningstraktatens del III, jf. art. III-120. I lighed med det tværgående miljøhensyn, jf. ovenfor, betyder forfatningstraktatens nye opbygning, at forbrugerbeskyttelseshensyn også skal indgå i f.eks. EU's optræden udadtil.

EU's foranstaltninger til beskyttelse af forbrugerne vedtages dels som led i det indre markeds opretholdelse eller funktion, dels som foranstaltninger, der støtter, supplerer og overvåger medlemslandenes politikker. De beskyttelsesforanstaltninger, som EU vedtager, er heller ikke til hinder for, at de enkelte medlemslande opretholder eller indfører strengere beskyttelsesforanstaltninger.

Transport

Retsgrundlaget for EU's fælles transportpolitik videreføres også stort set uændret i art. III-236-245. Hovedelementerne er EU-lovgivning om international transport til eller fra et medlemsland eller gennem flere medlemslandes områder, transportvirksomheders adgang til at udføre interne transporter i andre medlems-

lande og foranstaltninger til forbedring af transportsikkerheden. Som nu åbner traktaten også mulighed for nationale støtteordninger med henblik på at sikre transport som offentligt gode.

Forfatningstraktaten viderefører også de gældende forbud mod bl.a. at anvende forskellige transportpriser og -vilkår på grund af oprindelses- eller bestemmelsesland, samt mod priser eller vilkår, som indebærer understøttelse eller beskyttelse af en eller flere bestemte virksomheder eller industrier.

Forfatningstraktaten viderefører desuden den nuværende traktats bestemmelser om, at internationale handelsaftaler på transportområdet indgås på grundlag af traktatens bestemmelser om transportpolitikken og den fælles procedurebestemmelse for internationale aftaler, og ikke på grundlag af bestemmelserne om den fælles handelspolitik. Se kapitel 6 om EU's optræden udadtil.

Som noget nyt indsætter forfatningstraktaten en mulighed for at ophæve den eksisterende undtagelse fra traktatens transportbestemmelser af tyske foranstaltninger til opvejning af økonomiske ulemper som følge af Tysklands deling. Denne undtagelse kan fem år efter traktatens ikrafttræden ophæves af Rådet med kvalificeret flertal.

Transeuropæiske net

EU's bidrag til oprettelse og udvikling af transport-, telekommunikations- og energiinfrastruktur fortsætter også på uændret traktatgrundlag i art. III-246-247. Målet er at bidrage til det indre marked og til den økonomiske, sociale og territoriale samhørighed, samt at sikre optimal udnyttelse af de fordele, som etableringen af et område uden indre grænser giver.

Hovedelementerne i EU's indsats er uændret opstilling af mål og prioriteter, sikring af nettenes muligheder for samvirke, samt støtte til projekter af fælles interesse. Retningslinier og projekter af fælles interesse, der vedrører et medlemslands område, kræver dog fortsat samtykke fra det pågældende medlemsland.

Forskning, teknologisk udvikling og rummet

De nuværende traktatbestemmelser om forskning og udvikling videreføres og suppleres med enkelte nye retsgrundlag i art. III-248-255.

Forfatningstraktaten justerer målsætningen for EU's politikker på området, således at gennemførelse af et europæisk forskningsrum med fri bevægelighed for forskere samt videnskabelig og teknologisk viden tilføjes. Samtidig fastholdes de nuværende mål om at fremme konkurrenceevnen og forskningsaktiviteter, som skønnes nødvendige i medfør af andre dele af traktaten.

EU's flerårige rammeprogrammer, der er det centrale styringsinstrument for EU's forskningspolitik, fastholdes. Hertil føjes et supplerende retsgrundlag for foranstaltninger til gennemførelse af det europæiske forskningsrum, jf. art. III-251, stk. 4.

Forfatningstraktaten introducerer også udarbejdelsen af en europæisk rumpolitik for at fremme det videnskabelige og tekniske fremskridt, industriens konkurrenceevne og iværksættelsen af sine politikker. Med henblik herpå etableres et retsgrundlag for vedtagelse af EU-lovgivning på området. Se art. III-254.

Europa-Parlamentets indflydelse øges generelt ved at indføre den almindelige lovgivningsprocedure på størstedelen af området.

Energi

Som noget nyt indfører forfatningstraktaten i art. III-256 et selvstændigt retsgrundlag for EU's politik på energiområdet. EU har allerede i dag vedtaget foranstaltninger på energiområdet på grundlag af det gældende traktatgrundlag, herunder i første række bestemmelserne om det indre marked, samt om transeuropæiske net. Med et særligt retsgrundlag om energi, gøres det klart, hvad målsætningen og beslutningsproceduren for EU's energipolitik er.

EU's energipolitik er et aspekt af det indre marked, behovet for forsyningssikkerhed og kravet om bevarelse og forbedring af miljøet. Målet med EU's energipolitik er at sikre energimarkedets funktion, sikre energiforsyningssikkerheden og fremme energieffektivitet, energibesparelser og udvikling af nye og vedvarende energikilder. Midlerne er vedtagelse af EU-lovgivning med kvalificeret flertal og den almindelige lovgivningsprocedure, undtagen ved bestemmelser af hovedsagelig fiskal karakter, hvor proceduren er enstemmighed og særlig lovgivningsprocedure.

EU-lovgivning på energiområdet berører dog ikke et medlemslands ret til at fastsætte betingelser for udnyttelsen af dens energiressourcer eller dens valg af energikilder og energiforsyning.

9.3 Politikker med understøttende, koordinerende eller supplerende EU-tiltag

Folkesundhed

Målsætningen for EU's indsats på folkesundhedsområdet udvides til også at omfatte overvågning, varsling og bekæmpelse af alvorlige grænseoverskridende sundhedstrusler. Derudover fastholdes den gældende målsætning om forbedring af folkesundheden og forebyggelse af sygdomme, samt sundhedsforskning, -oplysning og -uddannelse. Se art. III-278.

I forlængelse heraf indføres der som en delt kompetence mellem EU og medlemslandene et retsgrundlag for vedtagelse af foranstaltninger i forbindelse med overvågning, varsling og bekæmpelse af alvorlige grænseoverskridende sundhedstrusler. Baggrunden er ikke mindst sundhedstruende epidemier, som f.eks. SARS. EU får også som noget nyt et eksplicit retsgrundlag til at fastsætte høje standarder for kvaliteten og sikkerheden af lægemidler og medicinsk udstyr. Derudover fremhæves EU's mulighed for understøttende og supplerende tiltag med en adgang til at træffe tilskyndelsesforanstaltninger med direkte henblik på beskyttelse af folkesundheden i forbindelse med tobak og alkoholmisbrug. Se art. III-278, stk. 4 og 5.

Industri

Retsgrundlaget for EU's politik på industriområdet fastholdes med uændrede mål og midler i art. III-279. Det præciseres med forfatningstraktaten, at Kommissionens initiativer til at fremme samordningen mellem medlemslandene navnlig omfatter retningslinjer og indikatorer m.v., samt at EU-lovgivning ikke kan medføre nogen form for harmonisering.

Kultur

Retsgrundlaget for EU's politik på kulturområdet fastholdes tilsvarende uændret i art. III-280. EU's indsats skal fortsat bidrage til, at medlemslandenes kulturer kan udfolde sig, samt respektere den nationale og regionale mangfoldighed, samtidig med at den fælles kulturarv fremhæves. Som i de gældende traktatgrundlag præciseres det, at EU's tilskyndelsesforanstaltninger ikke kan medføre

nogen form for harmonisering. Eventuelle henstillinger kan som noget nyt vedtages med kvalificeret flertal i Rådet.

Turisme

Forfatningstraktaten introducerer i art. III-281 et nyt, udtrykkeligt retsgrundlag vedrørende turisme, der giver mulighed for vedtagelse af foranstaltninger, der supplerer medlemslandenes indsats i turistsektoren, herunder især ved at fremme konkurrenceevnen inden for denne sektor. Igen præciseres det, at EU's supplerende tiltag ikke kan medføre nogen form for harmonisering.

Uddannelse, ungdom, sport og erhvervsuddannelse

EU's målsætning og retsgrundlag for indsatsen for uddannelse, ungdom og erhvervsuddannelse fastholdes uændret i art. III-282. I artiklen tilføjes dog som noget nyt en målsætning om at fremme sport i Europa, ligesom retsgrundlaget suppleres med en mulighed for at vedtage tilskyndelsesforanstaltninger på området. Heller ikke på dette område kan EU's tilskyndelsesforanstaltninger medføre nogen form for harmonisering.

Det særskilte retsgrundlag for EU's erhvervsuddannelsespolitik til støtte og supplement for medlemslandenes indsats fastholdes også i art. III-283. I tillæg til den gældende adgang til at vedtage EU-lovgivning på området, uden at der er tale om nogen form for harmonisering, indfører forfatningstraktaten også mulighed for vedtagelse af henstillinger i Rådet.

Civilbeskyttelse

Forfatningstraktaten introducerer i art. III-284 et nyt, udtrykkeligt retsgrundlag vedrørende civilbeskyttelse, der giver mulighed for vedtagelse af foranstaltninger til støtte og supplerende af medlemslandenes tiltag vedrørende risikoforebyggelse, beredskab og indsats i katastrofesituationer, samt fremme af operativt samarbejde i EU og sammenhængen af det internationale samarbejde om civilbeskyttelse. EU-indsatsen på dette område kan ikke medføre nogen form for harmonisering.

Administrativt samarbejde

Endelig indfører forfatningstraktaten som noget nyt i art. III-285 en mulighed for, at EU kan yde bistand til forbedring af medlemslandenes administrative kapacitet til at gennemføre EU-retten, f.eks. i form af støtte til uddannelsesprogrammer. Intet medlemsland er forpligtet til at tage imod støtten, og der kan heller ikke på dette område blive tale om nogen form for harmonisering. Be-

stemmelsen berører heller ikke medlemslandenes pligt til at gennemføre EU-retten.

10. Institutionerne: Styrkelse og enkelte nydannelser

Forfatningstraktaten

- Sikrer åbenhed i lovgivningsarbejdet, bl.a. skal rådsmøderne herom være offentlige.
- Giver større indflydelse til Europa-Parlamentet, bl.a. med hovedreglen om at parlamentet er medlovgiver.
- Indfører en fast formand for Det Europæiske Råd valgt for to et halvt år ad gangen.
- Introducerer en "dobbelthattet" EU-udenrigsminister som fast formand for Udenrigsrådet og næstformand i Kommissionen.
- Indfører gruppeformandskab for øvrige rådsformationer med tre lande i 18 måneder, hvor den ledende rolle går på skift for 6 måneder ad gangen.
- Sikrer én kommissær per medlemsland frem til 2014 og herefter kommissærer fra 2/3 af medlemslandene ad gangen, med fuld og lige rotation.
- Styrker borgernes og virksomhedernes adgang til EU-Domstolen.

Forfatningstraktaten fastholder EU's grundlæggende institutionelle opbygning som den ser ud i dag. Samtidig er det et hovedformål med forfatningstraktaten at sikre effektive og demokratiske EU-institutioner også i det udvidede EU med 25 eller flere medlemmer.

Det sker for det første med en mere klar beskrivelse af institutionernes funktioner og indbyrdes arbejdsdeling.

Det Europæiske Råd gøres udtrykkeligt til en EU-institution, der fastlægger de strategiske og overordnede politiske retningslinier for EU's arbejde. Forfatningstraktaten bestemmer desuden som noget nyt, at den lovgivende magt som hoved-

regel udøves af Europa-Parlamentet og Rådet i fællesskab. Europa-Parlamentet repræsenterer borgerne, mens Rådet repræsenterer medlemslandene. Kommissionens og EU-Domstolens roller som ansvarlige for henholdsvis den europæiske forvaltning og overholdelse af lov og ret fastholdes også, men forfatningstraktaten præciserer og samler beskrivelsen af deres beføjelser.

For det andet søger forfatningstraktaten at styrke institutionernes effektivitet i lyset af behovet for at styrke koordination, beslutningsdygtighed og handlekraft i et EU med mange medlemmer.

Det er baggrunden for oprettelsen af nye poster som fast formand for Det Europæiske Råd og som EU-udenrigsminister med ansvar for gennemførelsen af både Kommissionens eksterne anliggender og Rådets fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Det er også baggrunden for beslutningen om en mindre Kommission fra 2014.

Endelig søger forfatningstraktaten for det tredje at styrke institutionernes demokratiske forankring.

Det sker bl.a. ved en traktatfæstelse af princippet om åbenhed i Rådets lovgivningsprocedurer og i de øvrige EU-institutioners arbejde. Også en større rolle for Europa-Parlamentet og en bredere adgang til EU-Domstolen skal ses i dette lys.

10.1 Åbenhed i EU's institutioner og organer

Kravet om åbenhed i alle EU's institutioner, organer, kontorer og agenturer understreges bl.a. ved at slå princippet fast i en samlet artikel i del I. Formålet med åbenhed er at fremme gode styreformer og sikre civilsamfundets deltagelse, jf. art. I-50, stk. 1.

Mere specifikt bestemmes det, at Europa-Parlamentets samlinger er offentlige, ligesom Rådets samlinger, når det udøver sine lovgivende funktioner, jf. art. I-50, stk. 2. Ved europæisk lov skal der desuden fastsættes regler for offentliggørelse af lovgivningsmæssige dokumenter og for aktindsigt i alle EU's institutioner, organer, kontorer og agenturer, jf. art. I-50, stk. 3, og III-399. EU's beslutninger skal i alle tilfælde træffes så åbent som muligt og så tæt på borgerne som muligt, jf. art. I-46, stk. 3. Alle institutioner, organer, kontorer og agenturer skal endelig basere sig på en åben, effektiv og uafhængig europæisk forvaltning, jf. art. III-398.

10.2 Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentets rolle styrkes væsentligt især som følge af forfatningstraktatens hovedregel om at anvende kvalificeret flertal i Rådet og den almindelige lovgivningsprocedure, hvor Europa-Parlamentet er medlovgiver. Se nærmere kapitel 11 om EU's beslutninger.

Europa-Parlamentets lovgivende og budgetgivende funktion, som det deler med Rådet, og dets politiske kontrolfunktioner fastholdes. Europa-Parlamentet vælger også Kommissionens formand, jf. art. I-20, stk. 1.

Forfatningstraktatens fastsætter maksimums- og minimumsantallet af europaparlamentarikere, jf. art. I-20, stk. 2.

Europa-Parlamentets sammensætning

- Maksimalt 750 medlemmer i alt.
- Maksimalt 96 medlemmer fra hvert medlemsland.
- Mindst seks medlemmer fra hvert medlemsland af hensyn til de mindste lande.

Fordelingen af pladser mellem medlemslandene skal ske på grundlag af princippet om degressiv proportionalitet. Beslutningen om sammensætningen af Europa-Parlamentet skal vedtages af Det Europæiske Råd ved enstemmighed på forslag fra Europa-Parlamentet og med dets godkendelse.

10.3 Det Europæiske Råd

Det Europæiske Råd gøres udtrykkeligt til en EU-institution, og Det Europæiske Råds opgaver og funktioner beskrives dermed mere præcist. Se art. I-21.

Endvidere traktatfæstes den nuværende praksis, hvor Det Europæiske Råd normalt mødes en gang i kvartalet, og det præciseres, at Det Europæiske Råd ikke udøver lovgivende funktioner. Det Europæiske Råd træffer afgørelse ved konsensus, undtagen ved procedurespørgsmål eller hvor andet er bestemt, jf. art. I-21, stk. 4 og III-341, stk. 3. Adgangen i den nuværende traktat til at lade sig

repræsentere i Rådet af et af de øvrige medlemmer udvides til også at gælde Det Europæiske Råd, jf. art. III-341, stk. 1.

Forfatningstraktaten indfører som noget nyt en fast formand for Det Europæiske Råd, jf. art. I-22.

Fast formand for Det Europæiske Råd

- Vælges med kvalificeret flertal af Det Europæiske Råd for to et halvt år ad gangen med mulighed for genvalg én gang.
- Leder Det Europæiske Råds arbejde.
- Fremmer sammenhold og konsensus i Det Europæiske Råd.
- Afrapporterer til Europa-Parlamentet efter hvert møde i Det Europæiske Råd.
- Repræsenterer EU udadtil med forbehold for EU-udenrigsministerens kompetencer.

Hensigten med den nye faste formand er at tilføje ny dynamik og øget kontinuitet til Det Europæiske Råds arbejde. Det Europæiske Råd består således fremover af medlemslandenes stats- og regeringschefer, samt af den faste formand og af formanden for Kommissionen. EU-udenrigsministeren deltager i Det Europæiske Råds arbejde. Ved afstemninger i Det Europæiske Råd deltager dog hverken den faste formand eller formanden for Kommissionen, jf. art. I-25, stk. 4.

10.4 Rådet

Rådet fastholdes som den centrale lovgivende og budgetgivende institution sammen med Europa-Parlamentet. Rådet formulerer endvidere politikker og varetager den koordinerende funktion på grundlag af traktatens bestemmelser, jf. art. I-23, stk. 1.

Rådet mødes i forskellige sammensætninger, hvoraf kun Det Generelle Råd og Udenrigsrådet traktatfæstes, jf. art. I-24. Øvrige rådssammensætninger fastlægges af Det Europæiske Råd med kvalificeret flertal.

Det Generelle Råd sikrer sammenhængen i sektorrådenes arbejde, samt forbereder og følger op på møder i Det Europæiske Råd sammen med dettes formand og Kommissionen. Udenrigsrådet fastlægger EU's optræden udadtil efter strategiske retningslinier fra Det Europæiske Råd, samt sikrer sammenhæng i EU's indsats.

Med forfatningstraktaten gøres det til en hovedregel, at Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal, jf. art. I-23, stk. 3. For at understrege kravet om åbenhed i Rådet, bestemmes det udtrykkeligt, at Rådets dagsorden opdeles i en lovgivningsdel, der er offentlig, og en ikke-lovgivningsdel, jf. art. I-24, stk. 6.

Formandskabet for de enkelte rådsformationer varetages af medlemslandene på grundlag af en ordning med ligelig rotation, der vedtages med kvalificeret flertal af Det Europæiske Råd, jf. art. I-24, stk. 7. Det gælder dog ikke formandskabet for Udenrigsrådet, der varetages af EU-udenrigsministeren, jf. art. I-28, stk. 3. Som led i den samlede aftale om en ny forfatningstraktat, enedes regeringskonferencen om at indføre gruppeformandskaber som justering af rådsformandskabssystemet. Justeringen fremgår af en erklæring til traktaten.

Gruppeformandskaber

- Forfatningstraktaten indfører et gruppeformandskab af tre lande i 18 måneder.
- Hvert land varetager formandskabet for alle råd for 6 måneder af gangen, undtagen Udenrigsrådet.
- Formandskabet for Det Europæiske Råd og Udenrigsrådet varetages af hhv. den faste formand og EU- udenrigsministeren.
- Formandskaber for rådsarbejdsgrupper varetages som udgangspunkt af det land, som har formandskabet for den pågældende rådsformation.
- Et medlem af gruppeformandskabet kan efter eget skøn anmode om bistand fra de øvrige medlemmer af gruppeformandskabet.

Forberedelsen af Rådets arbejde varetages fortsat af komiteen af faste repræsentanter for medlemslandenes regeringer (Coreper), jf. art. I-24, stk. 5.

10.5 Kommissionen

Forfatningstraktaten samler og klargør Nice-traktatens forskellige bestemmelser om Kommissionens opgaver og beføjelser i art. I-26. Kommissionens overordnede rolle er fortsat at fremme EU's almene interesser. Kommissionens centrale beføjelse er som i dag initiativretten i lovgivningsprocessen. Kommissionens medlemmer skal fortsat være uafhængige – bortset fra EU-udenrigsministeren, når denne varetager den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik på mandat fra Rådet. Endelig er Kommissionen som hidtil ansvarlig over for Europa-Parlamentet, som kan vedtage et mistillidsvotum til Kommissionen.

Den væsentligste nydannelse er bestemmelsen om Kommissionens sammensætning, hvor den nuværende traktat bestemmer, at Kommissionen fra 1. januar 2005 skal bestå af en statsborger fra hvert medlemsland (mod tidligere to kommissærer fra visse lande), og at den første Kommission efter optagelsen af det 27. medlemsland skal have færre medlemmer, end der er medlemslande. Kravet om en mindre Kommission ville således efter Nice-traktaten være trådt i kraft i 2009, forudsat at optagelsesforhandlingerne med Rumænien og Bulgarien afsluttes som planlagt.

Forfatningstraktaten udsætter denne overgang til 2014 og fastsætter mere præcise bestemmelser om, hvordan Kommissionen derefter skal sammensættes.

Kommissionens sammensætning

- Frem til 2014 er der én kommissær pr. medlemsland som i dag.
- Fra 2014 begrænses Kommissionens størrelse til 2/3 af antallet af medlemslande.
- Sammensætningen sker på grundlag af fuld og lige rotation mellem alle medlemslande i lyset af den demografiske og geografiske spredning mellem medlemslandene.
- EU-udenrigsministeren er fuldt medlem af Kommissionen og er en af Kommissionens næstformænd.
- Både kommissionsformanden og EU-udenrigsministeren tæller som vedkommende lands kommissær i relation til rotationsordningen.
- Antallet af kommissærer kan ændres ved enstemmighed i Det Europæiske Råd, som også fastsætter rotationsordningen med enstemmighed.
- Det fremgår af en erklæring til traktaten, at Kommissionen bør være særlig opmærksom på at sikre tætte kontakter med alle medlemslande, og at der ved passende organisatoriske arrangementer skal tages særligt hensyn til de lande, der ikke har kommissærer.

Hensigten med reduktionen af Kommissionens størrelse i såvel den nuværende traktat som i forfatningstraktaten er at sikre en beslutningsdygtig og effektiv størrelse, også når EU gradvist udvides til at omfatte flere medlemslande. I praksis betyder forfatningstraktaten, at hvert medlemsland efter den 1. november 2014 vil stille med en kommissær i to ud af tre embedsperioder. Embedsperioden er 5 år.

I bestemmelserne om den centrale post som kommissionsformand foretages der enkelte ændringer. Det indføres bl.a., at Det Europæiske Råd skal foreslå en kandidat under hensyntagen til Europa-Parlamentets sammensætning og efter passende høringer. Kandidaten skal vælges af Europa-Parlamentet, jf. art. I-27, stk. 1.

Kommissionsformandens beføjelser svarer grundlæggende til den nuværende traktats bestemmelser. Formanden behøver dog ikke som hidtil den samlede

Kommissions godkendelse for at anmode et medlem af Kommissionen om at træde tilbage, jf. art. I-27, stk. 3. EU-udenrigsministeren kan kun afskediges af Det Europæiske Råd, som træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

10.6 EU-udenrigsministeren

En af de væsentligste nydannelser i forfatningstraktaten er introduktionen af et nyt embede som EU-udenrigsminister med henblik på at sikre større sammenhæng og dynamik i EU's optræden udadtil.

EU-udenrigsministeren

- Er fast formand for Udenrigsrådet.
- Er en af Kommissionens næstformænd.
- Varetager EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.
- Sikrer sammenhæng mellem de dele af EU's optræden udadtil, der hører under Kommissionen og de dele, der hører under Rådet.

EU-udenrigsministeren varetager såvel EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik på mandat fra Rådet som Kommissionens eksterne forbindelser. Det svarer til de ansvarsområder, som i dag varetages af den Høje Repræsentant og af kommissæren med ansvar for eksterne forbindelser. EU-udenrigsministeren er derfor blevet kaldt ”dobbelt-hattet”.

På flere punkter vil embedet være mere end summen af de to nævnte stillinger. EU-udenrigsministeren får således initiativret inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, jf. art. I-28, stk. 2, og EU-udenrigsministeren bliver fast formand for Udenrigsrådet, jf. art. I-28, stk. 3. EU-udenrigsministeren overtager samtidig en række opgaver inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, der i dag tilkommer det land, der har formandskabet. EU-udenrigsministeren bistås endvidere af en EU-udenrigstjeneste bestående af tjenestemænd fra medlemslandene, Rådet og Kommissionen, jf. art. III-296, stk. 3. Se nærmere kapitel 6 om EU's optræden udadtil.

I Kommissionen får EU-udenrigsministeren endvidere ansvaret for koordineringen af andre aspekter af EU's optræden udadtil, jf. art. I-28, stk. 4. Det drejer sig

om at sikre sammenhæng på områder som handelspolitik, udviklingspolitik og eksterne aspekter af EU's indre politikker.

EU-udenrigsministeren udnævnes med kvalificeret flertal af Det Europæiske Råd og med samtykke fra Kommissionens formand, jf. art. I-28, stk. 1. EU-udenrigsministerens hverv kan bringes til ophør efter samme procedure. Derudover skal EU-udenrigsministeren godkendes og kan afskediges af Europa-Parlamentet sammen med den samlede Kommission, jf. art. I-27, stk. 2, og I-26, stk. 8. Hvis der vedtages et mistillidsvotum til Kommissionen, nedlægger EU-udenrigsministeren dog kun sit hverv i Kommissionen, ikke sit hverv som repræsentant for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

10.7 EU-Domstolen

Forfatningstraktaten fortsætter Nice-traktatens reform af EU's domstolssystem.

EU-Domstolen har i dag kompetence til at prøve retsakter vedtaget af Rådet og Kommissionen. Efter forfatningstraktaten vil også retsakter vedtaget af Det Europæiske Råd samt retsakter vedtaget af EU's organer, kontorer og agenturer kunne prøves af EU-Domstolen, når de pågældende retsakter har retsvirkning over for tredjemand. Se art. III-365.

Private borgere og virksomheder får derudover lettere ved at få prøvet lovligheden af EU's retsakter. Domstolskontrollen vil således omfatte flere retsakter, der berører den enkelte. Se art. II-365. Medlemslandenes nationale parlamenter får også mulighed for at indbringe en eventuel krænkelse af nærhedsprincippet for EU-Domstolen. Se kapitel 5 om nationale parlamenter.

Forfatningstraktaten udstrækker endvidere domstolskontrollen til flere politikområder end tidligere. Inden for retlige og indre anliggender, hvor der i dag gælder særlige domstolsbegrænsninger, får EU-Domstolen således stort set samme kontroladgang som inden for de øvrige dele af traktaten. Særstillingen for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, hvor EU-Domstolen som udgangspunkt ikke har kompetence, opretholdes, jf. art. III-376.

Derudover skærper forfatningstraktaten også sanktionsmulighederne i forhold til de medlemslande, der ikke gennemfører EU-retten rettidigt, idet EU-Domstolen får adgang til allerede ved første retssag at pålægge medlemslandene bøder for ikke at gennemføre europæiske rammelove til tiden, se art. III-362, stk. 3.

Domstolssystemet undergår derudover en sproglig forenkling. Systemet vil fremover blive betegnet Den Europæiske Unions Domstol. Denne består af flere retsinstanser i hierarkisk orden: *Domstolen* (i dag EF-Domstolen), *Retten* (i dag Retten i Første Instans) og *Specialretter*, der forudses oprettet for at træffe afgørelse inden for særlige områder, f.eks. om visse intellektuelle ejendomsrettigheder og personalesager.

Som noget nyt nedsætter forfatningstraktaten et rådgivende udvalg, der skal afgive udtalelse om kvalifikationerne hos kandidater til stillingerne som dommer eller generaladvokat ved Domstolen og Retten, se art. III-357.

10.8 EU's andre institutioner og organer

Traktatgrundlaget for EU's øvrige institutioner og organer gennemskrives og samles i mere overskuelige bestemmelser. Herudover sker der kun få substantielle ændringer.

Revisionsretten fortsætter uændret, jf. art. I-31, II-384 og II-385, ligesom traktatgrundlaget for Den Europæiske Investeringsbank, jf. art. III-393 og III-394 og bestemmelserne om EU's ombudsmand fastholdes, jf. art. I-49 og III-335.

Det Europæiske System af Centralbanker (ESCB) og Den Europæiske Centralbank (ECB) fortsætter sit virke som hidtil på grundlag af bestemmelserne i art. I-30, III-382 og III-383. Med forfatningstraktaten indføres dog visse procedureændringer. Udnævnelsen af formanden, næstformanden og de fire øvrige medlemmer af Den Europæiske Centralbanks bestyrelse, der i dag foregår efter fælles overenskomst mellem EU's stats- og regeringschefer, vil fremover ske i Det Europæiske Råd med kvalificeret flertal. Se art. III-382.

For så vidt angår ECB's tilsyn med nationale kreditinstitutioner og andre finansielle institutioner har regeringskonferencen fastholdt enstemmighed i Rådet, jf. art. III-185, stk. 6. Europa-Parlamentet, som i dag afgiver samstemmende udtalelse, skal fremover kun høres.

De to rådgivende organer, Regionsudvalget og Det Økonomiske og Sociale Udvalg, bevares uændrede, jf. art. I-32 og art. III-386-392. Udnævnelsesperioden øges dog fra fire til fem år, og det præciseres, at udvalgene høres ikke kun af Rådet og Kommissionen, men også af Europa-Parlamentet.

11. Beslutningerne: Fra forslag til vedtagelse

Forfatningstraktaten

- Forenkler og effektiviserer beslutningsprocedurerne.
- Gør Europa-Parlamentet til medlovgiver som hovedregel gennem den almindelige lovgivningsprocedure.
- Gør kvalificeret flertal til hovedreglen for beslutninger i Rådet.
- Erstatte de hidtidige stemmewægte i Rådet med et "dobbelt flertal" af lande og befolkninger, når et forslag skal vedtages med kvalificeret flertal.
- Forenkler EU's retsinstrumenter.

Et hovedformål i forfatningstraktaten er at sikre EU's beslutningskraft og effektivitet. Effektive beslutninger, også i et EU med 25 eller flere medlemmer, er helt afgørende for at bevare landenes engagement i samarbejdet.

Et centralt element i denne bestræbelse er en reduktion og forenkling af beslutningsprocedurerne og antallet af retsinstrumenter. Hertil kommer, at Rådet fremover vil træffe beslutninger ved kvalificeret flertal, medmindre andet er bestemt. Det udstrækker brugen af kvalificeret flertal til mange flere politikområder og gør det nemmere at træffe beslutninger. Endelig ændres kravet til et kvalificeret flertal i Rådet, så det bliver mere forståeligt, ved at indføre et dobbelt flertal af lande og befolkninger.

11.1 EU's lovgivning og andre vedtagelser

Som led i forenklingen af EU-samarbejdet reducerer forfatningstraktaten antallet af beslutningsprocedurer, samtidig med at de procedurer, der opretholdes, på visse punkter forenkles. Forfatningstraktaten skelner i den sammenhæng mellem EU's lovgivning, altså den overordnede regelfastsættelse, og EU's vedtagelse af andre beslutninger, herunder navnlig gennemførelse af allerede vedtagne regler og forpligtelser.

Når EU lovgiver, understreges det for det første, at Rådets samlinger altid er offentlige. Samtidig styrkes især Europa-Parlamentets rolle i lovgivningsprocessen, idet Europa-Parlamentet som hovedregel bliver medlovgiver sammen med Rådet gennem den almindelige lovgivningsprocedure. Den almindelige lovgivningsprocedure svarer til den nuværende fælles beslutningstagen. Den nuværende samarbejdsprocedure afskaffes samtidig.

Europa-Parlamentet bliver medlovgiver på godt 40 nye områder. Som bilag 2 til redegørelsen er vedlagt en liste over de områder, hvor Europa-Parlamentet som noget nyt bliver medlovgiver efter den almindelige lovgivningsprocedure.

Den almindelige lovgivningsprocedure

- I den almindelige lovgivningsprocedure ligestilles Rådet og Europa-Parlamentet.
- Et forslag skal forhandles mellem Rådet og Europa-Parlamentet – om nødvendigt i tre omgange og efter en særlig forligsprocedure – med henblik på opnåelse af enighed. Først når begge institutioner har stemt for en retsakt, er den vedtaget.
- Som i dag kan et forslag vedtages allerede efter førstebehandlingen, hvis der er enighed om det.

I visse tilfælde gælder der særlige lovgivningsprocedurer, nemlig når det alene er Rådet, der vedtager lovgivning. Europa-Parlamentet vil i så fald oftest blive inddraget på anden måde, f.eks. ved at skulle godkende de pågældende retsakter. I ganske få tilfælde knyttet til Europa-Parlamentets virke vedtager Europa-Parlamentet selv lovgivning efter godkendelse fra Rådet.

I en række tilfælde lovgiver EU ikke, men vedtager ikke-lovgivningsmæssige retsakter. Det sker som hovedregel med kvalificeret flertal i Rådet, typisk enten efter høring eller godkendelse af Europa-Parlamentet. På visse områder inddrages Europa-Parlamentet i større omfang end i dag.

Forfatningstraktaten fastholder Kommissionens initiativret. På lovgivningsområdet kan beslutninger ikke træffes på forslag fra andre institutioner eller medlemslande, medmindre det udtrykkeligt fremgår af forfatningstraktaten. Se art. I-26,

stk. 2. For andre vedtagelser end lovgivning fremgår det i hvert enkelt tilfælde, hvem der har ret til at fremlægge forslag. Det er i langt de fleste tilfælde Kommissionen med den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik som væsentligste undtagelse. Her har EU-udenrigsministeren og medlemslandene initiativret, se art. I-40, stk. 6.

Initiativretten

- Kommissionen skal varetage fællesskabets interesser og har fortsat på langt de fleste områder eneret til at komme med forslag.
- Rådet og Europa-Parlamentet kan anmode Kommissionen om at fremlægge forslag på et bestemt område.
- Som noget nyt kan også et borgerinitiativ fra en million borgere i et vist mindsteantal medlemslande anmode Kommissionen om at fremlægge et forslag.
- Kommissionen kan altid selv ændre et forslag, den har fremsat, mens Rådet kun kan ændre Kommissionens forslag med enstemmighed.
- På visse særlige områder har andre end Kommissionen også initiativret.
- Rådet og Europa-Parlamentet kan anmode Kommissionen om at fremlægge forslag på et bestemt område.

Det gælder navnlig inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, hvor Rådet kan træffe afgørelse på eget initiativ. Men også inden for retlige og indre anliggender kan et initiativ komme fra en gruppe medlemslande, ligesom Rådet i visse tilfælde kan træffe afgørelse efter en henstilling fra Den Europæiske Central bank. Også i forbindelse med suspension eller udtræden af et medlemsland og i forbindelse med forskellige udnævnelser gælder der særlige regler for initiativretten.

11.2 Øget brug af kvalificeret flertal

Med forfatningstraktaten bliver kvalificeret flertal hovedreglen, når Rådet skal træffe afgørelse. Kun hvor det udtrykkeligt anføres, træffer Rådet afgørelse på anden måde, jf. art. I-23, stk. 3. Rådet vil således træffe afgørelse med kvalificeret flertal på mere end 20 områder, hvor der i dag gælder enstemmighed. I tillæg hertil træffer Rådet afgørelse med kvalificeret flertal på mere end 30 områder,

der ikke tidligere har været udtrykkeligt omfattet af traktaterne. Som bilag 3 er opregnet de områder, hvor der med forfatningstraktaten indføres kvalificeret flertal.

I visse tilfælde ledsages overgangen til kvalificeret flertal i Rådet af en såkaldt nødbremse, der gør det muligt for et medlemsland at henvise et forslag til behandling i Det Europæiske Råd, hvorved forslaget's behandling i Rådet suspenderes. Det gælder områderne for straffeprocess og strafferet, hhv. art. III-270 og art. III-271, samt for social sikring for vandrede arbejdstagere, jf. art. III-136. Se nærmere kapitel 7 om et område for frihed, sikkerhed og retfærdighed og kapitel 9 om det indre marked.

11.3 Det dobbelte flertal

Det nuværende system med forskellige stemmewægte til medlemmerne af Rådet erstattes fra den 1. november 2009 af et enklere system. Det nye system bygger på princippet om, at hvert land har én stemme og hver borger én stemme, det såkaldte dobbelte flertal, jf. art. I-25, stk. 1

Hvornår er der kvalificeret flertal under dobbelt flertal?

- Det kvalificerede flertal består af mindst 55 % af Rådets medlemmer (medlemslandene) med tilsammen mindst 65 % af EU's befolkning.
- Som en ekstra garanti for de mindre lande bestemmes det, at mindst femten lande skal indgå i et kvalificeret flertal, og at et blokerende mindretal skal udgøres af mindst fire lande.

Som i den nuværende traktat stilles der større krav til det kvalificerede flertal ved beslutninger, der ikke træffes på forslag af Kommissionen eller EU-udenrigsministeren. I de tilfælde udgør landetærsklen mindst 72 % af Rådets medlemmer, mens befolkningstærsklen fastholdes på 65 %. Se art. I-25, stk. 2.

Som en yderligere mindretalsbeskyttelse enedes regeringskonferencen om, samtidig med traktatens ikrafttræden, at vedtage en rådsafgørelse om en smidig overgang til det nye system. Afgørelsen vil være gældende fra den 1. november 2009 og mindst indtil 2014, hvorefter den kan ophæves af Rådet med kvalificeret flertal. Afgørelsen indebærer, at et mindretal, der ikke er stort nok til at udgøre et

blokerende mindretal, kan insistere på, at Rådet gør sit yderste for at finde en tilfredsstillende løsning. Kravet er, at et sådant mindretal udgør mindst $\frac{3}{4}$ af det antal lande og den befolkningsandel, der skal til for at udgøre et blokerende mindretal. Rådets formand tager i så fald de nødvendige initiativer bistået af Kommissionen og de øvrige medlemmer af Rådet, men uden at obligatoriske tidsfrister eller Rådets forretningsorden overtrædes.

For at tage højde for de situationer, hvor kun nogle lande har stemmeret, f.eks. i forbindelse med forstærket samarbejde eller euroområdet, tilpasses procentdelene i det dobbelte flertal i disse tilfælde, så de kun gælder for de lande, der har stemmeret. Minimumskravet til et blokerende mindretal tilpasses ligeledes til det mindste antal, der kan udgøre et blokerende mindretal i kraft af befolkningskriteriet, plus ét medlemsland.

11.4 Forenkling af EU's retsakter

Det nuværende EU-samarbejde gør brug af en række forskellige retsinstrumenter med forskellige betegnelser, uanset at de har næsten samme virkning og funktion. Andre af EU's nuværende retsakter er udviklet gennem praksis og fremgår ikke udtrykkeligt af traktaterne.

Forfatningstraktaten reformerer dette system. Først og fremmest reduceres antallet af retsinstrumenter til i alt seks, jf. art. I-33.

EU's retsakter

Europæiske love

- Er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hvert medlemsland (svarer til en forordning i dag).

Europæiske rammelove

- Er bindende for ethvert medlemsland, som de er rettet til, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen (svarer til et direktiv i dag).

Europæiske forordninger

- Gennemfører europæiske love og rammelove samt visse specifikke bestemmelser.
- Regulerer generelle forhold frem for at tage stilling til ét konkret tilfælde.
- Kan enten være bindende i alle enkeltheder eller overlade det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen (kan således enten have virkninger som en forordning eller et direktiv i dag).

Europæiske afgørelser

- Er bindende i alle enkeltheder.
- Anvendes på de områder, hvor der i dag typisk vedtages afgørelser og beslutninger.

Henstillinger

- Har ikke bindende virkning.

Udtalelser

- Har ikke bindende virkning.

Ud over at begrænse antallet af retsinstrumenter lægges der med forfatningstraktaten også op til en rangordning af instrumenterne efter deres placering i et "regelhierarki". Hensigten er at tydeliggøre, hvornår der f.eks. er tale om overordnet

lovgivning, og hvornår der er tale om gennemførelse af allerede vedtagne eller eksisterende forpligtelser.

Forfatningstraktaten skelner i den forbindelse mellem lovgivningsmæssige retsakter, som omfatter europæiske love og europæiske rammelove, og ikke-lovgivningsmæssige retsakter, som omfatter europæiske forordninger og europæiske afgørelser. Hertil kommer henstillinger og udtalelser, som ikke er bindende.

Der kan ikke vedtages lovgivningsmæssige retsakter inden for EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, jf. art. I-40, stk. 6. Her vil europæiske afgørelser være det primære instrument.

Delegation og gennemførelse af EU-lovgivning

Forfatningstraktaten søger at skabe rammerne for en mere overordnet og mere tidssvarende EU-regulering med henblik på at skabe større effektivitet i udmøntningen af de politiske beslutninger. Det sker bl.a. gennem mere præcise regler for delegation af mere teknisk regelfastsættelse til Kommissionen og for Kommissionens gennemførelse af EU-lovgivning.

Af hensyn til effektiviteten skal den nærmere fastlæggelse og ajourføring af tekniske bestemmelser i EU's lovgivning kunne uddelegeres til Kommissionen inden for nærmere rammer frem for at blive fastlagt i detaljer i den overordnede retsakt, dvs. loven eller rammeloven. Denne delegationsmulighed kombineres med, at Rådet og Europa-Parlamentet får kompetence til at komme med indsigelse inden for en nærmere fastsat frist, men også til helt at tilbagekalde de delegerede beføjelser. Se art. I-36.

Delegation af teknisk lovgivning til Kommissionen

- Udmøntning af teknisk lovgivning kan overlades til Kommissionen med delegerede europæiske forordninger.
- Europa-Parlamentet eller Rådet kan gøre indsigelse mod en delegeret europæisk forordning.
- Delegationen kan tilbagekaldes med kvalificeret flertal i Rådet eller absolut flertal blandt Europa-Parlamentets medlemmer.

Forfatningstraktaten ændrer ikke ved de juridiske rammer for, i hvilket omfang EU-lovgiver kan overlade beføjelser til Kommissionen. EU-lovgiver har også i dag mulighed for at overlade det til Kommissionen at foretage gennemførelsesforanstaltninger, ligesom væsentlige elementer af EU-lovgivning fortsat ikke kan delegeres, se art. I-36, stk. 1. I en erklæring til art. I-36 fremgår det desuden, at Kommissionen vil fortsætte den hidtidige praksis med at involvere eksperter fra medlemslandene, når den udarbejder delegerede europæiske forordninger vedrørende finansielle tjenesteydelser.

Gennemførelsen af EU's regler påhviler efter forfatningstraktaten først og fremmest medlemslandene. Se art. I-5, stk. 2. Men også Kommissionen og i særlige tilfælde Rådet kan tildeles en beføjelse til at gennemføre juridisk bindende retsakter. Se art. I-37.

Gennemførelse af EU-lovgivning

- Medlemslandene gennemfører som hovedregel EU-regler.
- Gennemførelse af EU-regler kan overlades til Kommissionen eller Rådet ved gennemførelsesretsakter.
- Den nærmere kontrol med gennemførelsen vedtages forud i en europæisk lov.

Gennemførelsesretsakter på EU-plan har form af europæiske gennemførelsesforordninger eller europæiske gennemførelsesafgørelser. De kan kun anvendes, når ensartede betingelser for gennemførelse af EU's juridisk bindende retsakter er nødvendige.

Medlemslandene fører kontrol med Kommissionens eller Rådets gennemførelse af retsakter. De generelle regler og principper for denne kontrol fastsættes forud ved en europæisk lov, der minder om den nuværende komitologi-afgørelse i henhold til EF-traktatens art. 202. Den europæiske lov vil som noget nyt blive vedtaget med kvalificeret flertal i Rådet og med Europa-Parlamentet som medlovgiver.

12. Ændringsmuligheder og forstærket samarbejde

Forfatningstraktaten

- Erstatte de gældende EU- og EF-traktater, men viderefører den øvrige EU-ret.
- Fastholder kravet om enighed mellem alle lande ved traktatændringer.
- Introducerer indkaldelse af et konvent som udgangspunkt for eventuelle traktatændringer.
- Skaber en fleksibel og langtidsholdbar ramme for EU-samarbejdet med mulighed for at tilpasse traktaten inden for visse klart definerede rammer.
- Viderefører og udvikler muligheden for forstærket samarbejde mellem en gruppe af medlemslande inden for traktatens rammer.

Forfatningstraktaten indebærer, at der oprettes én traktat om én Europæisk Union, der erstatter det hidtidige traktatbaserede samarbejde i Den Europæiske Union og Det Europæiske Fællesskab. Det indebærer en betydelig forenkling i EU's opbygning og virke, og samtidig kan store mængder forældet traktattekst bortfalde.

I modsætning til situationen efter flere tidligere regeringskonferencer har man denne gang ikke kunnet se konturerne af eller behovet for nye traktatændringer i en nær fremtid. Det Europæiske Råd understregede tværtimod i sine konklusioner ved afslutningen af forhandlingerne om forfatningstraktaten, at forfatningstraktaten vil udgøre EU's grundlag i mange år fremover.

Men forfatningstraktaten giver naturligvis mulighed for også i fremtiden at ændre og tilpasse traktaten i lyset af ændrede behov og ønsker. Egentlige traktatændringer kan fortsat kun gennemføres efter national ratifikation i alle medlemslande. Men samtidig gør forfatningstraktaten det muligt at tilpasse beslutningspro-

cedurer og andre, mere tekniske, bestemmelser. Forfatningstraktaten fastholder og udbygger samtidig muligheden for forstærket samarbejde.

12.1 Overgangen fra de nuværende traktater. Færøerne og Grønland

Forfatningstraktaten er en ny traktat, der erstatter de tidligere traktater. Dermed adskiller den sig fra tidligere traktater som f.eks. Amsterdam- og Nice-traktaterne, der alene ændrede visse dele af de eksisterende traktater. Det fremgår af art. IV-437.

Dermed opnås en meget betydelig forenkling, idet meget store mængder af forældet traktattekst automatisk udgår. De dele af ældre grundtraktater, protokoller, udvidelsestraktater med videre, som fortsat har retlig betydning, er blevet bilagt forfatningstraktaten som protokoller eventuelt i opdateret form. For Danmarks vedkommende er den såkaldte sommerhusprotokol således optaget som bilag til forfatningstraktaten, ligesom de bestemmelser, som stadig er gældende i tiltrædelsestraktaten for Danmark, Irland og Storbritannien, videreføres i en protokol til forfatningstraktaten. Også de danske forbehold videreføres i en særlig protokol om Danmarks stilling, se nærmere kapitel 13.

Selv om forfatningstraktaten træder i stedet for de tidligere EU-traktater, så opretholder forfatningstraktaten samtidig al afledet ret og alle EU-organer og agenter mv., der er vedtaget eller etableret på grundlag af de eksisterende traktater. Tilsvarende gælder for EU-Domstolens domme, samt en lang række forskelligartede aftaler, erklæringer mv. knyttet til de tidligere traktater. Se art. IV-438.

Forfatningstraktatens territoriale anvendelsesområde forbliver også uændret. Anvendelsesområdet præciseres i art. IV-440. Det følger af bestemmelsen, at forfatningstraktaten ikke gælder på Færøerne og i Grønland, dog med forbehold for Grønlands status som oversøisk land og territorium. Den eksisterende protokol om Grønlands status videreføres uændret.

12.2 Traktatændringer

Fremtidige traktatændringer skal altid vedtages med enstemmighed og ratificeres af medlemslandene i overensstemmelse med deres egne forfatningsmæssige regler.

Forslag fra nogle sider i Konventet om, at EU skulle kunne vedtage traktatændringer med et særligt flertal af lande er klart blevet afvist. Som ved forfatningstraktatens ratifikation i medlemslandene vil Det Europæiske Råd også ved eventuelle fremtidige ændringer tage spørgsmålet op, hvis 4/5 af medlemslandene to år efter undertegnelsen af en traktatændring har ratificeret ændringerne, og en eller flere af medlemslandene er stødt på vanskeligheder i forbindelse med ratifikationen. Se art. IV-443, stk. 3 og 4.

Som i dag skal ændringer efter den almindelige traktatændringsprocedure vedtages på en regeringskonference bestående af repræsentanter for medlemslandenes regeringer. Som noget nyt bliver det imidlertid udgangspunktet, at der først indkaldes et konvent. Se art. IV-443.

Fremtidige traktatændringer skal som udgangspunkt forberedes af et konvent

- Konventet indkaldes af formanden for Det Europæiske Råd, hvis Det Europæiske Råd beslutter at behandle foreslåede traktatændringer.
- Konventet består af repræsentanter for medlemslandenes nationale parlamenter, medlemslandenes stats- og regeringschefer, Europa-Parlamentet og Kommissionen.
- Konventet vedtager anbefalinger til den efterfølgende regeringskonference med konsensus.

Hvis ændringernes omfang ikke berettiger til indkaldelse af et konvent, kan Det Europæiske Råd efter Europa-Parlamentets godkendelse undlade at indkalde det. I så fald fastlægges mandatet for regeringskonferencen af Det Europæiske Råd.

Som noget nyt gør en særlig forenklet traktatændringsprocedure det muligt også at undlade at indkalde en regeringskonference. Se art. IV-445. Denne forenkledede traktatændringsprocedure gælder kun EU's interne politikker i afsnit III af forfatningstraktatens del III. Hele forfatningstraktatens del I, II og IV, samt vigtige dele af del III (herunder EU's optræden udadtil, bestemmelser om finanser og institutioner, samt forstærket samarbejde) holdes udenfor. Det er desuden en betingelse, at ændringerne ikke udvider de kompetencer, som er tildelt EU ved forfatningstraktaten. Bestemmelsen kan således i princippet tænkes brugt til at føre kompetence tilbage til medlemslandene, men ikke den anden vej.

Som ved almindelige traktatændringer kræver den forenklede traktatændringsprocedure enighed i Det europæiske Råd og ratifikation i alle medlemslande. Samlet indebærer den forenklede traktatændringsprocedure således kun en anden procedure ved forberedelse af en traktatændring, men ikke en ændring af godkendelsesproceduren i de enkelte medlemslande. Der er dermed tale om en begrænset lettelse i forhold til den almindelige traktatændringsprocedure.

12.3 Overgang til kvalificeret flertal og inddragelse af Europa-Parlamentet som medlovgiver

Spørgsmålet om flertalsafgørelser og Europa-Parlamentets indflydelse har været genstand for diskussion ved hver eneste regeringskonference i EU. Forfatningstraktaten søger at finde en mere langtidsholdbar løsning, som sikrer medlemslandenes varetter uden dog at kræve gennemførelse af en fuld traktatændringsprocedure alene for at ændre beslutningsprocedurer.

Forfatningstraktaten indfører således i art. IV-444 en mulighed for dels at ændre en beslutningsprocedure fra enstemmighed til kvalificeret flertal i Rådet (stk. 1), dels at ændre en særlig lovgivningsprocedure til almindelig lovgivningsprocedure (stk. 2). Denne bestemmelse kaldes også den ”generelle passerelle” efter det franske ord for en gangbro.

Den generelle passerelle

- Kan ændre en beslutningsprocedure fra enstemmighed til kvalificeret flertal.
- Kan ændre en særlig lovgivningsprocedure til almindelig lovgivningsprocedure.
- Gælder kun forfatningstraktatens del III og ikke for afgørelser, der har indvirkning på militær- eller forsvarsområdet.
- Gælder kun for beslutninger, der træffes af Rådet (ikke Det Europæiske Råd).
- Kræver enstemmighed i Det Europæiske Råd og godkendelse af Europa-Parlamentet.
- Kan ikke anvendes, hvis blot ét nationalt parlament gør indsigelse inden for en frist på seks måneder.

Begrænsningerne i den generelle passerellebestemmelse betyder f.eks., at enstemmige rådsbeslutninger i forfatningstraktatens del I ikke er omfattet (f.eks. i art. I-18, fleksibilitetsbestemmelsen, eller art. I-54, reglerne om EU's egne indtægter). Det samme gælder krav om enstemmighed i Det Europæiske Råd i del III (f.eks. art. III-274, stk. 4, om udvidelse af den europæiske anklagemyndigheds beføjelse). Da bestemmelsen kun kan bruges til at ændre beslutningsprocedurer, men ikke kan ændre EU's beføjelser, vil der ikke opstå spørgsmål i relation til Grundlovens § 20.

Ud over den generelle passerelle indeholder forfatningstraktaten seks specifikke ændringsmekanismer eller passereller, hvor der på særlige områder gives mulighed for med enstemmighed at beslutte at overgå fra enstemmighed til kvalificeret flertal og/eller fra en særlig lovgivningsprocedure til den almindelige lovgivningsprocedure. Indsigelsesretten for nationale parlamenter i den generelle passerelle gælder ikke for de specifikke passereller.

De specifikke passereller

Allerede gældende passereller

Dele af social- og arbejdsmarkedspolitikken (art. III-210, stk. 3):

- Beskyttelse af arbejdstagerne ved ophævelse af en arbejdskontrakt.
- Repræsentation af og kollektivt forsvar for arbejdstagernes og arbejdsgivernes interesser.
- Beskæftigelsesvilkår for tredjelandsstatsborgere.

Dele af miljøpolitikken (art. III-234, stk. 2):

- Bestemmelser af hovedsagelig fiskal karakter.
- Foranstaltninger, der berører fysisk planlægning, forvaltning af vandressourcerne og arealforvaltning bortset fra affaldshåndtering.
- Foranstaltninger, der i væsentlig grad berører et medlemslands valg mellem forskellige energikilder og energiforsyningens sammensætning.

Dele af civilretten (art. III-269):

- Foranstaltninger vedrørende familieret med grænseoverskridende virkninger. Passerellen kan afgrænses til bestemte familieretlige aspekter.

Nye passereller

Den flerårige finansielle ramme (art. I-55, stk. 4).

Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (art. I-40, stk. 7 og III-300, stk. 3 og 4).

Forstærket samarbejde (art. III-422).

12.4 Andre tilpasningsmuligheder

De nuværende traktater indeholder forskellige muligheder for at tilpasse visse traktatbestemmelser om politikker og institutioner. Det sker som altovervejende udgangspunkt ved enstemmighed.

Forfatningstraktaten opretholder stort set uændret disse tilpasningsmekanismer. Som eksempler kan nævnes mulighed for udbygning af unionsborgeres rettigheder (art. III-129), institutionelle tilpasninger (f.eks. art. I-26 om Kommissionens størrelse og art. III-432 om institutionernes hjemsted) og revision af forskellige protokoller (art. III-184, stk. 13, om proceduren ved uforholdsmæssige underskud, III-187 om statuten for Det Europæiske System af Centralbanker, III-381 om statuten for EU-Domstolen, hvor ændringer som noget nyt kan vedtages med kvalificeret flertal, samt III-393 om statuten for Den Europæiske Investeringsbank, hvor ændringsmuligheden udvides til at omfatte samtlige bestemmelser i bankens vedtægter).

Forfatningstraktaten tilføjer enkelte nye tilpasningsmekanismer med hensyn til politikker og institutioner.

For det første indføres en ny tilpasningsmekanisme i forhold til traktatens geografiske anvendelsesområde i art. IV-440, stk. 7. Bestemmelsen giver mulighed for, at Det Europæiske Råd med enstemmighed, på initiativ fra den berørte stat, kan ændre den status, som visse oversøiske lande og territorier har i forhold til EU. Efter dansk og grønlandsk ønske omfatter den nye bestemmelse Grønland. Bestemmelsen betyder, at Grønland lettere kan blive genoptaget i EU, hvis grønlanderne en dag måtte ønske det.

For det andet indfører traktaten visse nye udvidelsesmuligheder inden for det retlige samarbejde i straffesager. Det gælder dels anvendelsesområdet for bestemmelserne om straffeproses og strafferet (se nærmere art. III-270, stk. 2, litra d, og art. III-271, stk. 1, 3. afsnit), dels bestemmelsen om den europæiske anklager og udstrækningen af dennes beføjelser, hvis embedet oprettes (se nærmere art. III-274, stk. 4). Der gælder i begge tilfælde krav om enstemmighed.

12.5 Forstærket samarbejde

Forfatningstraktaten viderefører de gældende regler om forstærket samarbejde. Reglerne er ikke hidtil blevet anvendt. Efter udvidelsen spores dog voksende interesse for muligheden. Inden for den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik indfører traktaten mulighed for et særligt ”struktureret samarbejde”. Se kapitel 6 om den europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik.

Med forfatningstraktaten samles reglerne om forstærket samarbejde, og de vil som udgangspunkt gælde for alle dele af EU-samarbejdet. Der vil fortsat gælde

visse proceduremæssige særregler for forstærket samarbejde inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, se nedenfor.

Forstærket samarbejde defineres i art. I-44 som i dag, nemlig som et indbyrdes samarbejde mellem en gruppe af medlemslande, der anvender EU's institutioner inden for rammerne af EU's beføjelser. Forstærket samarbejde er fortsat udelukket på områder, hvor EU har enekompetence. De overordnede betingelser og de tilpassede definitioner af enstemmighed og kvalificeret flertal inden for et forstærket samarbejde fremgår af art. I-44, stk. 2 til 4. De nærmere betingelser og procedurer er fastlagt i art. III-416-423.

Den væsentligste nydannelse inden for reglerne om forstærket samarbejde er muligheden for at overgå til kvalificeret flertal i Rådet og/eller til den almindelige lovgivningsprocedure med Europa-Parlamentet som medlovgiver, se ovenfor om den specifikke passerelle inden for forstærket samarbejde.

Indholdsmæssige krav til forstærket samarbejde

De indholdsmæssige betingelser for forstærket samarbejde videreføres i det store og hele uden ændringer (se art. I-44, III-416 og III-417):

Forstærket samarbejde

- Kan kun iværksættes som sidste udvej, når det er fastslået, at de tilstræbte mål ikke kan nås inden for en rimelig frist af EU som helhed.
- Skal fremme virkeliggørelsen af EU's mål, beskytte EU's interesser og styrke integrationsprocessen.
- Skal omfatte mindst $\frac{1}{3}$ af medlemslandene og skal være åbent for alle medlemslande.
- Skal overholde forfatningstraktaten og gældende EU-ret.
- Må ikke skade det indre marked eller den økonomiske, sociale og territoriale samhørighed.
- Må ikke indebære begrænsning af eller forskelsbehandling i samhandelen mellem medlemslandene, og må ikke fordreje konkurrencevilkårene mellem dem.
- Skal respektere ikke-deltagende medlemslandes beføjelser, rettigheder og forpligtelser.
- De ikke-deltagende medlemslande må omvendt ikke hæmme gennemførelsen af det forstærkede samarbejde.

Det gældende krav om, at et forstærket samarbejde skal omfatte mindst otte medlemslande, ændres til mindst $\frac{1}{3}$ af medlemslandene (se art. I-44, stk. 2). Det vil i et EU med mellem 25 og 27 medlemslande sige mindst ni medlemslande. Det påhviler fortsat Kommissionen og de deltagende medlemslande at fremme det størst mulige deltagerantal i et forstærket samarbejde (art. III-418, stk. 1, andet pkt.).

Betingelsen om, at et forstærket samarbejde ikke må berøre bestemmelserne i protokollen om integration af Schengen-reglerne i EU udgår. Det samme gør de gældende begrænsninger om, at et forstærket samarbejde inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik kun kan vedrøre "iværksættelse af fælles aktioner eller fælles holdninger", og ikke må vedrøre "spørgsmål, der har konsekvenser på det militære område eller på forsvarsområdet".

Proceduren for forstærket samarbejde

Reglerne om proceduren for indledning af et forstærket samarbejde samles og forenkles. Indledning af et forstærket samarbejde kræver som i dag Rådets bemyndigelse uanset samarbejdsområdet. Det præciseres, at Rådet kan fastsætte betingelser for deltagelse, som de deltagende medlemslande skal opfylde fra begyndelsen af det forstærkede samarbejde. Se art. III-418, stk. 1.

På andre områder end den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik kan Rådets bemyndigelse kun gives på grundlag af et forslag fra Kommissionen, der således har vetoret. Det samme gælder i dag, bortset fra forstærket samarbejde om områder under den nuværende søjle 3. Rådet træffer som i dag afgørelse med kvalificeret flertal. Krav om Europa-Parlamentets godkendelse udvides til at gælde generelt, og ikke som i dag kun, hvor det påtænkte samarbejde vedrører et område underlagt fælles beslutningstagen (den almindelige lovgivningsprocedure). Muligheden for at henvise en sag om bemyndigelse til forelæggelse for Det Europæiske Råd udgår. Se art. III-419, stk. 1.

Reglerne om bemyndigelse af forstærket samarbejde inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik indfører krav om enstemmighed i Rådet, hvor der i dag i princippet gælder kvalificeret flertal, men med en såkaldt nødbremse, så et medlemsland i sidste instans kan blokere bemyndigelsen. Medlemslandene beholder initiativretten, og hverken Kommissionen eller EU-udenrigsministeren har således vetoret. Som i dag skal Kommissionen afgive udtalelse, og Europa-Parlamentet orienteres. Der indføres en regel om, at EU-udenrigsministeren skal afgive udtalelse om sammenhængen mellem det påtænkte forstærkede samarbejde og EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Se art. III-419, stk. 2.

Forfatningstraktaten skaber en ny, særlig adgang til at indlede et forstærket samarbejde inden for straffeprocess og strafferet. Hvis nødbremsen i art. III-270 og III-271 aktiveres, og Det Europæiske Råd ikke inden fire måneder har handlet, eller hvis et nyt forslag til europæisk rammelov ikke er vedtaget inden tolv måneder fra forelæggelsen, kan $\frac{1}{3}$ af medlemslandene indføre et forstærket samarbejde på grundlag af den foreslåede rammelov. I denne særlige situation anses Rådets bemyndigelse til forstærket samarbejde (og Kommissionens og Europa-Parlamentets godkendelse) for at være givet. Se art. III-270, stk. 4, og III-271, stk. 4.

Uanset samarbejdets karakter gælder det fortsat, at ethvert medlemsland, der opfylder betingelserne i afgørelsen om bemyndigelse af samarbejdet og efterlever de retsakter, der allerede er vedtaget inden for samarbejdet, har ret til at deltage (se art. III-418, stk. 1). På andre områder end den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik er det som i dag Kommissionen, der tager stilling til et medlemslands ønske om at deltage. Som noget nyt i forhold til forstærket samarbejde inden for traditionelle samarbejdsområder (søjle 1) kan det ansøgende medlemsland i tilfælde af modstand fra Kommissionen henvise sagen til Rådet, som træffer afgørelse med kvalificeret flertal blandt de lande, der deltager i det forstærkede samarbejde. Se art. III-420, stk. 1.

Inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik er det som i dag til Rådet, og Rådet alene, der afgør, om et medlemsland opfylder betingelserne for at blive optaget i det forstærkede samarbejde. Rådet træffer afgørelse med enstemmighed blandt de lande, som deltager i det forstærkede samarbejde. Det er fremover EU-udenrigsministeren, og ikke Kommissionen, der skal afgive udtalelse vedrørende efterfølgende optagelse af medlemslande i et forstærket samarbejde inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Se art. III-420, stk. 2.

13. De danske forbehold

Forfatningstraktaten

- Sikrer, at alle fire danske forbehold forbliver intakte.
- Fastholder, at kun Danmark selv kan vælge at ophæve et eller flere forbehold.
- Giver Danmark ret til at beslutte at ændre det retlige forbehold til et forbehold med tilvalgsret.

De fire danske forbehold vedrører unionsborgerskab, euroen, samarbejdet om retlige og indre anliggender, for så vidt det foregår på overstatsligt grundlag, og samarbejde om udenrigs- og sikkerhedspolitikken (den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik), for så vidt det har indvirkning på forsvarsområdet. Forbeholdene blev formuleret i den såkaldte Edinburgh-afgørelse af 12. december 1992, der indeholder en række vedtagelser og erklæringer fra Det Europæiske Råd foranlediget af, at det af Folketinget vedtagne lovforslag om tiltrædelse af Maastricht-traktaten var faldet ved folkeafstemning i Danmark den 2. juni 1992.

Ved Amsterdam-traktaten skete der i 1999 ændringer i samarbejdet om retlige og indre anliggender og i den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik. Endvidere blev det såkaldte Schengen-samarbejde integreret i det traktatmæssige samarbejde. I en særlig protokol til Amsterdam-traktaten blev opretholdelsen af det retlige forbehold og forsvarsforbeholdet sikret i forhold til disse ændringer.

Den nye forfatningstraktat medfører ikke behov for særlige tilpasninger, for så vidt angår unionsborgerskabsforbeholdet og euroforbeholdet. Det følger nemlig af forfatningstraktatens art. IV-438 om retlig kontinuitet, at Edinburgh-afgørelsen forbliver i kraft. For euroforbeholdet gælder endvidere, at den særlige protokol om Danmarks adgang til selvstændig stillingtagen til deltagelse i euroen, som var knyttet til Maastricht-traktaten, nu i opdateret form er knyttet til forfatningstraktaten som en protokol. Den særlige protokol om visse opgaver for Danmarks Nationalbank er ligeledes opretholdt som protokol til forfatningstrak-

taten. Den angår Færøernes og Grønlands mulighed for at bevare den danske krone som valuta, hvis Danmark overgår til euroen.

Som protokol til forfatningstraktaten findes nu en opdateret version af den nugældende protokol til Amsterdam-traktaten om Danmarks stilling. Den indeholder i præamblen en henvisning til Edinburgh-afgørelsen, som det synlige tegn på, at Edinburgh-afgørelsen fortsat består som grundlaget for alle fire forbehold. Protokollen indeholder den nødvendige ajourføring af reglerne om forsvarsforbeholdet og af det retlige forbehold, der sikrer, at disse forbehold forbliver intakte. For det retlige forbeholds vedkommende indeholder protokollen endvidere som noget nyt en ret for Danmark til at træffe beslutning om en generel omdannelse af det retlige forbehold. En sådan ændring, der kun kan ske gennem en folkeafstemning, vil indebære, at det bliver muligt for Danmark at træffe beslutning om deltagelse i samarbejdet om retlige og indre anliggender fra sag til sag, se nærmere nedenfor.

13.1 Forsvarsforbeholdet

Bestemmelsen i artikel 5 svarer ganske til artikel 6 i den nugældende forbeholdsprotokol. Henvisningen til bestemmelserne i EU-traktaten om vedtagelse af foranstaltninger inden for det udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde, der kan have indvirkning på forsvarsområdet, er dog erstattet af henvisninger til forfatningstraktatens tilsvarende bestemmelser. Herudover er det ved en ændring af bestemmelsens sidste sætning klargjort, at forsvarsforbeholdet også gælder i relation til den principielle forpligtelse i forfatningstraktatens art. I-41, stk. 3, til at stille militær kapacitet til rådighed for gennemførelsen af den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik.

13.2 Det retlige forbehold

Det retlige forbehold vil efter forfatningstraktatens ikrafttræden få et væsentligt større omfang, end det har i dag. Det retlige forbehold i Edinburgh-afgørelsen fra 1992 indebar, at Danmark deltog fuldt ud i samarbejdet om retlige og indre anliggender, så længe samarbejdet var baseret på det mellemfolkelige grundlag i EU-traktaten (søjle 3). Forbeholdet ville derfor først få virkning, hvis dele af samarbejdet om retlige og indre anliggender blev flyttet til det fællesskabsretlige (overstatslige) samarbejde i søjle 1. Dette skete for dele af visumsamarbejdet, asyl, indvandring og grænsekontrol ved Amsterdam-traktaten. Ved forfatningstraktaten bliver resten af samarbejdet om retlige og indre anliggender ligeledes i princippet undergivet en overstatslig regulering, uanset at visse mellemstatslige

træk ved dette samarbejde opretholdes. Forfatningstraktaten indebærer derfor, at det retlige forbehold aktualiseres for hele dette restområde, som omfatter strafferetligt samarbejde og politisamarbejde.

De foranstaltninger, som Danmark ikke deltager i, er derfor udvidet til at omfatte hele området for retlige og indre anliggender i forfatningstraktaten. Dette fremgår af protokollens artikel 1, stk. 1. Selve formuleringen af forbeholdets virkninger i protokollens artikel 2 og 3 er uændret i forhold til, hvad der står i den nugældende protokol. På grund af de væsentligt ændrede afstemningsregler, er det dog nu i teksten udtrykkeligt angivet, hvorledes et kvalificeret flertal og et blokerende mindretal skal beregnes i de sager, hvor Danmark ikke deltager i vedtagelsen.

Det særlige system for Danmarks deltagelse på mellemstatsligt grundlag i Schengen-samarbejdet, der er indeholdt i artikel 5 i den nugældende protokol, er nu indeholdt i artikel 4 i protokollen vedrørende Danmark. Da det retlige forbeholds anvendelsesområde er udvidet, se ovenfor, er anvendelsesområdet for den særlige Schengen-bestemmelse udvidet tilsvarende. Den omfatter nu alle foranstaltninger inden for retlige og indre anliggender, der er en videreudvikling af Schengen-samarbejdet. Bestemmelsen er i øvrigt uændret bortset fra visse redaktionelle ændringer. Bestemmelsen i artikel 4, stk. 2, der er omtalt nedenfor under afsnit 13.3, er dog ny.

Artikel 7 i protokollen vedrørende Danmark svarer ganske til artikel 4 i den nugældende protokol. Bestemmelsen sikrer, at Danmark fuldt ud deltager i visse vedtagelser i EU om visa, selv om disse bestemmelser vedtages med hjemmel i kapitlet om retlige og indre anliggender. Begrundelsen for denne ordning er, at visse visumregler allerede ved Maastricht-traktaten var indeholdt i søjle 1-samarbejdet, hvor det danske forbehold ikke gjaldt.

13.3 Forbeholdet i forhold til vedtagelser under den nugældende traktat

Artikel 6 i protokollen vedrørende Danmark er ny i forhold til den nugældende protokol. Bestemmelsen løser et særligt problem, som skabes ved, at forfatningstraktaten ophæver de gamle traktater og dermed også den nugældende protokol. Artikel 6 giver det retlige grundlag for, at eksisterende retsakter, der ikke er bindende for Danmark i medfør af den nugældende protokol, fortsat ikke vil

være bindende for Danmark efter forfatningstraktatens ikrafttræden, uanset at den nugældende protokol ophæves.

Bestemmelsen har kun betydning for det retlige forbehold og forsvarsforbeholdet.

Artikel 4, stk. 2, løser det tilsvarende problem om bevarelsen af den hidtidige retsstilling i forhold til retsakter, som er en videreudvikling af Schengen, og som Danmark har tilsluttet sig på mellemstatsligt grundlag inden forfatningstraktatens ikrafttræden.

13.4 Adgang til at opgive forbeholdene

Bestemmelsen i artikel 8 er identisk med artikel 7 i den nugældende protokol bortset fra en enkelt redaktionel ændring.

13.5 Adgang til at omdanne det retlige forbehold

Bestemmelsen i artikel 9 giver Danmark adgang til ensidigt at bestemme, at det nugældende retlige forbehold (som, når forfatningstraktaten er trådt i kraft, vil fremgå af artikel 1-4 i protokollen vedrørende Danmark) erstattes af et forbehold, som vil dække det samme sagsområde, men hvor retsvirkningerne af forbeholdet vil være anderledes. Bestemmelsen giver ikke Danmark nogen pligt til at udnytte denne mulighed, men regeringen har under forhandlingerne om protokollen vedrørende Danmark givet udtryk for, at den agter at benytte sig af denne mulighed, når det er muligt, i overensstemmelse med sine forfatningsmæssige bestemmelser. Denne danske holdning er gengivet i protokollens præambel.

Hvis Danmark ønsker helt at ophæve det retlige forbehold i stedet for at omdanne det, består denne mulighed fortsat, jf. protokollens artikel 8. Hvis forbeholdet omdannes efter artikel 9, kan det omdannede forbehold fortsat senere opgives efter reglerne i protokollens artikel 8

De nærmere regler for et omdannet forbehold, som fremgår af bilaget til protokollen, er inspireret af det forbehold, som Storbritannien og Irland har vedrørende visse retlige og indre anliggender. Denne britisk/irske ordning er opretholdt ved en protokol til forfatningstraktaten. Den britisk/irske ordning betegnes som en ”opt-in”-ordning, dvs. en tilvalgsordning, hvor hver af de to regeringer, når et forslag til ny retsakt fremlægges, kan vælge, om de vil deltage i vedtagelsen af retsакten og dermed være bundet af den. De kan også efter vedtagelsen vælge at

blive omfattet af retsakten på lige fod med de øvrige medlemslande, selv om de ikke har deltaget i vedtagelsen af retsakten.

De grundlæggende regler i bilagets artikel 1, 2 og 7 om, at Danmark ikke deltager i, og ikke er bundet af, foranstaltninger, der vedtages inden for retlige og indre anliggender, svarer til det konsekvensrettede forbehold.

Tilvalgsordningen fremgår af artikel 3 og 4 i bilaget. Efter artikel 3 kan Danmark, inden tre måneder efter at et forslag eller initiativ inden for retlige og indre anliggender er forelagt Rådet, meddele Rådets formand, at det ønsker at deltage i vedtagelsen og anvendelsen af den foreslåede foranstaltning. Lige som tilfældet er for den britisk/irske ordning fremgår det af stk. 2, at hvis en manglende vedtagelse af foranstaltninger beror på Danmarks holdning, kan Rådet til syvende og sidst vedtage foranstaltningen uden Danmark. Danmark er i så tilfælde ikke bundet af vedtagelsen.

Danmark har også adgang til efterfølgende at ”tilvælge” en retsakt, jf. artikel 4. På samme måde som for Storbritannien og Irland skal denne ”tilvalgsret” ske i overensstemmelse med reglerne for optagelse af nye medlemmer i et forstærket samarbejde i artikel III-420, stk. 1. Dette indebærer, at Kommissionen, og eventuelt i sidste instans Rådet, skal påse, at de nødvendige betingelser for deltagelse er opfyldt.

Artikel 6 fastslår, at hvor Danmark tilvælger en foranstaltning, finder traktatens relevante bestemmelser anvendelse for Danmark med hensyn til at deltage i den pågældende foranstaltning. Det betyder, at alle traktatens regler vil gælde for Danmark i relation til den pågældende retsakt, f.eks. reglerne om Kommissionens beføjelser til at påse, at medlemslandene overholder deres forpligtelser, og reglerne for Domstolens virksomhed.

Artikel 5 indeholder et særligt regelsæt for foranstaltninger, der er en videreudbygning af Schengen-reglerne. Her skal Danmark tilvælge den pågældende retsakt inden tre måneder efter, at et forslag eller initiativ er fremlagt for Rådet. Hvis foranstaltningen ikke tilvælges inden for dette tidsrum, skal den tilvælges senest seks måneder efter foranstaltningens vedtagelse. Tilvælger Danmark ikke senest på dette tidspunkt en foranstaltning, der er en videreudbygning af Schengensamarbejdet, gælder ganske som nu, at de øvrige berørte medlemslande og Danmark overvejer, hvilke passende skridt der skal tages.

Artikel 5, stk. 2, indeholder en særregel, der indebærer, at tilvalg til en foranstaltning, der er en udbygning af Schengen-reglerne, altid skal anses som tilvalg af ethvert yderligere forslag eller initiativ til udbygning af denne foranstaltning, forudsat at forslaget eller initiativet ligeledes er en udbygning af Schengen-samarbejdet. Tilvalget i relation til udbygning af Schengen-samarbejdet er således lidt videregående end tilvalget inden for resten af området for retlige og indre anliggender.

Endelig indeholder artikel 9, stk. 2, i selve protokollen en yderligere særregel, der skal gælde for alle de vedtagelser om videreudvikling af Schengen-reglerne, som Danmark allerede har tilsluttet sig indtil det tidspunkt, hvor det retlige forbehold omdannes til en tilvalgsordning. Bestemmelsen indebærer, at den tilslutning, som Danmark allerede har givet til disse retsakter på mellemstatsligt grundlag, bevirker, at retsakterne ved en overgang til en tilvalgsordning skal gælde for Danmark som EU-ret.

13.6 Regeringskonferencens erklæring om forbeholdene

I en erklæring til protokollen vedrørende Danmark bemærker konferencen sig, at Danmark har erklæret, at Danmark ikke vil benytte sin stemmeret til at forhindre vedtagelsen af bestemmelser, der i kraft af det retlige forbehold ikke skal gælde for Danmark. Erklæringen sigter på situationer, hvor bestemmelser om retlige og indre anliggender, der ikke er bindende for Danmark, måtte være indeholdt i en retsakt, der også har hjemmel i andre dele af traktaten og dermed også indeholder bestemmelser, som *er* bindende for Danmark. Erklæringen bygger således på den forudsætning, at Danmark bevarer sin stemmeret, hvor en sådan tværgående retsakt vedtages, men ikke er bundet af de dele af retsakten, der måtte falde ind under det retlige forbehold.

I erklæringens andet afsnit bemærker konferencen sig, at Danmark erklærer, at dansk deltagelse i tiltag eller retsakter med grundlag i den såkaldte solidaritetsbestemmelse i artikel I-43 og III-329 vil ske i overensstemmelse med de dele af protokollen vedrørende Danmark, som angår det retlige forbehold og forsvarsforbeholdet.

Bilag 1: Nye og ændrede retsgrundlag

Som led i tydeliggørelsen af EU's kompetencer opstiller forfatningstraktaten udtrykkelige retsgrundlag på forskellige områder, hvor EU hidtil har handlet i medfør af mere generelle retsgrundlag. På enkelte begrænsede områder udbygger forfatningstraktaten EU's beføjelser, men gennemgående er de nye retsgrundlag udtryk for en tydeliggørelse af eksisterende kompetencer. Det bemærkes, at spørgsmålet om overladelse af beføjelser efter grundlovens § 20 behandles i Justitsministeriets redegørelse for visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af forfatningstraktaten.

De fleste nye, udtrykkelige retsgrundlag giver mulighed for vedtagelsen af lovgivningsmæssige retsakter. De væsentligste af disse retsgrundlag er opregnet nedenfor sammen med eksisterende, udtrykkelige retsgrundlag, hvis rækkevidde udvides med forfatningstraktaten:

- Borgerinitiativ, art. I-47, stk. 4: Med forfatningstraktaten får EU-borgere mulighed for at opfordre Kommissionen til at fremlægge forslag til retsakter. Der skal være tale om en opfordring fra mindst en million borgere, der kommer fra et vist minimumsantal medlemslande. De nærmere betingelser fastsættes ved europæisk lov.
- Beskyttelse af personoplysninger, art. I-51: Der kan vedtages regler for behandling og udveksling af personoplysninger i EU's institutioner mv. samt mellem medlemslandene under udøvelse af aktiviteter, der er omfattet af EU-retten.
- EU's flerårige finansielle ramme, art. I-55: Der indføres et udtrykkeligt retsgrundlag vedrørende vedtagelse af EU's flerårige finansielle ramme.
- Tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, art. III-122: Ved europæisk lov kan der fastsættes visse principper og vilkår for medlemslandenes levering af tjenesteydelser af almen økonomisk interesse. Medlemslandenes kompetence til at levere, udlægge og finansiere sådanne tjenesteydelser anfægtes ikke herved.

- Pas mv., regler med henblik på fri bevægelighed, art. III-125, stk. 2: Der kan vedtages foranstaltninger vedrørende pas, identitetskort mv. med henblik på at sikre den fri bevægelighed for unionsborgere mellem medlemslandene.
- Diplomatisk og konsulær beskyttelse af unionsborgere i tredjelande, art. III-127: EU kan vedtage foranstaltninger, der gør det lettere at yde diplomatisk og konsulær beskyttelse til unionsborgere i tredjelande.
- Ramme for indgreb mod kapitalbevægelser (indefrysning), art. III-160: Der indføres et nyt, udtrykkeligt retsgrundlag for vedtagelsen af en ramme for administrative indgreb mod kapitalbevægelser, f.eks. indefrysning, med henblik på forebyggelse og bekæmpelse af terrorisme eller lignende. Den pågældende ramme skal indeholde bestemmelser om retsgarantier for de omfattede.
- Intellektuel ejendomsret, beskyttelsesbeviser mv., art. III-176: Der kan vedtages regler vedrørende indførelsen af europæiske beskyttelsesbeviser for intellektuelle ejendomsrettigheder, herunder vedrørende den relevante sprogordning for beviserne, samt indførelsen af centraliserede tilladelses-, koordinations- og kontrolordninger på EU-niveau.
- Gennemførelse af det europæiske forskningsrum, art. III-251, stk. 4: EU kan ved europæisk lov vedtage foranstaltninger til gennemførelse af det europæiske forskningsrum.
- Europæisk rumprogram, art. III-254: Der kan vedtages foranstaltninger til fremme af fælles initiativer, støtte til forskning mv. vedrørende udforskning og udnyttelse af rummet.
- Energi, art. III-256: Der indføres et nyt, udtrykkeligt retsgrundlag for vedtagelse af foranstaltninger på energiområdet. De pågældende foranstaltninger har til formål at sikre energimarkedets funktion, energiforsynings sikkerheden i EU og at fremme energieffektivitet samt udvikling af nye og vedvarende energikilder. Foranstaltningerne vil skulle overholde de øvrige dele af forfatningstraktaten og berører ikke et medlemslands ret til at vælge mellem forskellige energikilder mv.

- Integration af tredjelandsborgere, art. III-267, stk. 4: EU kan vedtage foranstaltninger, der støtter medlemslandenes indsats med henblik på at fremme integration af tredjelandsborgere, der opholder sig lovligt på deres område. Foranstaltningerne indebærer ikke harmonisering af medlemslandenes lovgivning.
- Straffeprocessuel harmonisering, art. III-270, stk. 2, litra d: EU kan som i dag harmonisere visse straffeprocessuelle regler, bl.a. hvis det er nødvendigt for at lette den gensidige anerkendelse af domme og retsafgørelser. Reglerne er begrænset til at angå visse nærmere angivne elementer inden for strafferechtsplejen. Det nye, udtrykkelige retsgrundlag giver mulighed for med enstemmighed i Rådet og efter Europa-Parlamentets godkendelse at udvide disse elementer. Retsgrundlaget ledsages af en såkaldt nødbremse samt en særlig adgang for medlemslandene til at iværksætte et forstærket samarbejde. Se kapitel 7 om et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed.
- Strafferet, tilnærmelse af straf mv. for grov, grænseoverskridende kriminalitet, art. III-271, stk. 1: EU kan som i dag vedtage regler om, hvad der anses for strafbare handlinger og om den relevante strafferamme, på områder for særlig grov kriminalitet, der har en grænseoverskridende dimension. De relevante kriminalitetsområder angives i bestemmelsen. Det nye, udtrykkelige retsgrundlag giver mulighed for med enstemmighed i Rådet og efter Europa-Parlamentets godkendelse at udvide listen over områder, der opfylder betingelserne for harmonisering. Retsgrundlaget ledsages af en såkaldt nødbremse og en særlig adgang for medlemslandene til at iværksætte et forstærket samarbejde. Se kapitel 7 om et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed.
- Strafferet, tilnærmelse af straf mv. på harmoniserede områder, art. III-271, stk. 2: Der kan vedtages regler om, hvad der anses for strafbare handlinger og om den relevante strafferamme, når det viser sig absolut nødvendigt for at sikre effektiv gennemførelse af en EU-politik på et område, der har været omfattet af harmoniseringsforanstaltninger. Reglerne vedtages efter samme procedure som de harmoniseringsforanstaltninger, reglerne knytter sig til, med den forskel, at medlemslandene her har initiativret. Retsgrundlaget ledsages af en såkaldt nødbremse og en særlig adgang for medlemslandene til at iværksætte et forstærket samarbejde. Se kapitel 7 om et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

- Forebyggelse af kriminalitet, art. III-272: Der kan vedtages foranstaltninger med henblik på at fremme og støtte medlemslandenes indsats inden for kriminalitetsforebyggelse, uden at der er tale om indbyrdes tilnærmelse af medlemslandenes lovgivning.
- Oprettelse af en europæisk anklager, art. III-274: Forfatningstraktaten giver mulighed for med enstemmighed at oprette en post som europæisk anklager. Anklagerens virkefelt vil som udgangspunkt være begrænset til sager om lovovertrædelser, der skader EU's finansielle interesser.
- Folkesundhed, art. III-278, stk. 4 og 5: EU's nuværende beføjelser på folkesundhedsområdet udstrækkes til at omfatte vedtagelsen af foranstaltninger i forbindelse med overvågning, varsling og bekæmpelse af alvorlige grænseoverskridende sundhedstrusler (delt kompetence).
- Turisme, art. III-281: Der indføres et nyt, udtrykkeligt retsgrundlag vedrørende turisme, der giver mulighed for vedtagelse af foranstaltninger, der supplerer medlemslandenes indsats på turistområdet.
- Sport, art. III-282: EU får mulighed for at vedtage tilskyndelsesforanstaltninger på sportsområdet, uden at der er tale om harmonisering af medlemslandenes lovgivning.
- Civilbeskyttelse, art. III-284, stk. 2: Der indføres et nyt, udtrykkeligt retsgrundlag vedrørende civilbeskyttelse, der giver mulighed for vedtagelse af foranstaltninger til støtte og supplering af medlemslandenes tiltag vedrørende risikoforebyggelse, beredskab og indsats i aktuelle katastrofer samt foranstaltninger til fremme af samarbejdet mellem de nationale tjenester på området. Der er ikke tale om harmonisering af medlemslandenes lovgivning.
- Støtte til medlemslandenes administrative gennemførelse af EU-retten, art. III-285, stk. 2: EU kan yde bistand til forbedring af medlemslandenes administrative kapacitet til at gennemføre EU-retten, f.eks. i form af støtte til uddannelsesprogrammer. Der er ikke tale om harmonisering af medlemslandenes lovgivning.

- EU's humanitære bistand, art. III-321, stk. 3 og 5: EU kan vedtage en europæisk lov eller rammelov om rammerne for gennemførelsen af EU's humanitære bistandsaktiviteter. Forfatningstraktaten forudser også oprettelsen af et frivilligt europæisk korps for humanitær bistand. De nærmere bestemmelser fastsættes ved europæisk lov.
- EU-forvaltningslov, art. III-398, stk. 2: Der indføres et nyt, udtrykkeligt retsgrundlag for vedtagelse af en forvaltningslov for EU's institutioner mv.

Flere af de nye, udtrykkelige retsgrundlag giver EU mulighed for at vedtage ikke-lovgivningsmæssige retsakter. De væsentligste retsgrundlag er følgende:

- Tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), art. I-9, stk. 2: Med forfatningstraktaten forudses EU at tiltræde EMRK.
- Et medlemslands udtræden af EU, art. I-60, stk. 2: Det fastslås nu udtrykkeligt, at et medlemsland frit kan vælge at træde ud af EU. En aftale vil i den forbindelse skulle indgås mellem det pågældende medlemsland og resten af EU.
- Tjeneste for EU's Optræden Udadtil, art. III-296, stk. 3: Forfatningstraktaten forudser oprettelsen af en EU-udenrigstjeneste bestående af tjenestemænd fra medlemslandene og fra Rådssekretariatet og Kommissionen. Der indføres et retsgrundlag for vedtagelsen af de nærmere gennemførelsesforanstaltninger i den forbindelse.
- ESDP, fælles forsvarsagentur, art. III-311: Der indføres et nyt, udtrykkeligt retsgrundlag for oprettelsen af et europæiskagentur for forsvarsmateriel, forskning og militære kapaciteter. Se kapitel 6 om den europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik.
- ESDP, adgang til struktureret samarbejde, art. III-312: Forfatningstraktaten giver mulighed for en form for forstærket samarbejde inden for EU's fælles sikkerheds- og forsvarspolitik, ESDP, et såkaldt "struktureret samarbejde". Se kapitel 6 om den europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik.

- Den fælles handelspolitik, vedrørende direkte udenlandske investeringer, art. III-315: Forfatningstraktaten udstrækker området for EU's fælles handelspolitik til også at omfatte direkte udenlandske investeringer.
- Akut finansiel bistand til tredjelande, art. III-320: Der indføres et nyt, udtrykkeligt retsgrundlag for tildeling af akut finansiel bistand fra EU til tredjelande.
- Solidaritetsbestemmelsen, art. III-329: Der indføres et nyt, udtrykkeligt retsgrundlag for gennemførelse af den såkaldte solidaritetsbestemmelse, hvorefter medlemslandene efter anmodning bistår hinanden i tilfælde af terrorangreb eller natur- eller menneskeskabte katastrofer. Gennemførelsesforanstaltninger vedtages med kvalificeret flertal i Rådet. Såfremt de pågældende foranstaltninger har indvirkning på forsvarsområdet, træffer Rådet afgørelse med enstemmighed, hvor hvert medlemsland har mulighed for at afstå i vedtagelsen og i den efterfølgende deltagelse, jf. art. III-300, stk. 1.
- Forstærket samarbejde, mulighed for ændring af beslutningsprocedure, art. III-422: Der introduceres en mulighed for at overgå til kvalificeret flertal i Rådet eller for at overgå til almindelig lovgivningsprocedure inden for et område, der er genstand for forstærket samarbejde. Udnyttelse af mekanismen kræver enstemmighed i Rådet og kan ikke ske på områder, der har indvirkning på militær- eller forsvarsområdet. Se kapitel 12 om tilpasningsmuligheder og forstærket samarbejde.

Bilag 2: Nye områder med almindelig lovgivningsprocedure

Med forfatningstraktaten bliver den almindelige lovgivningsprocedure, hvor Europa-Parlamentet er medlovgiver, hovedreglen for vedtagelse af europæiske lovgivningsmæssige retsakter.

Nedenfor opregnes de retsgrundlag i forfatningstraktaten (ekskl. protokoller), herunder nye retsgrundlag, hvor Europa-Parlamentet som noget nyt bliver *medlovgiver* efter den almindelige lovgivningsprocedure. Hvor relevant angives samtidig udstrækningen af Europa-Parlamentets medbestemmelse i dag (ingen rolle, høringspligt, samarbejdsprocedure eller samstemmende udtalelse).

Det bemærkes, at Europa-Parlamentets lovgivningsmæssige beføjelser foruden de opregnede tilfælde også styrkes i forbindelse med vedtagelsen af den europæiske lov om EU's årlige budget, jf. art. III-404.

Liste 1: Retsgrundlag, hvor Europa-Parlamentet som noget nyt bliver medlovgiver

I-37, stk. 3	(ex TEF art. 202, høring)	Kontrol med gennemførelsesbestemmelser (komitologi)
I-47, stk. 4	(ny)	Regler om borgerinitiativ
I-51 (ny)		Beskyttelse af personoplysninger
III-122, 2. pkt.	(ny)	Tjenesteydelser af almen økonomisk interesse
III-139, 2. pkt.	(ex TEF art. 45, ingen)	Undtagelser vedr. etableringsret
III-144, 2. pkt.	(ex TEF art. 49, ingen)	Restriktionsforbud vedr. tjenesteydere fra tredjelande
III-157, stk. 2	(ex TEF art. 57, ingen)	Kapitalbevægelser til eller fra tredjelande
III-160	(ny)	Ramme for indgreb mod kapitalbevægelser
III-174, 2. pkt.	(ex TEF art. 96, ingen)	Fjernelse af forbrejninger i fællesmarkedet
III-176, stk. 1	(ny)	Intellectuel ejendomsret/beskyttelsesbevis
III-179, stk. 6	(ex TEF art. 99, samarb.)	ØMU/multilateral overvågning

III-187, stk. 3	(ex TEF art. 107, samst.)	ØMU/statut for ESCB og ECB
III-191	(ex TEF art. 123, stk. 4)	ØMU/nødvendige foranstaltninger for euroens anvendelse.
III-223, stk. 1	(ex TEF art. 161, samst.)	Strukturfonde (tidsbestemt)
III-230	(ex TEF art. 36, høring)	Konkurrence inden for landbrugsområdet
III-231, stk. 2	(ex TEF art. 37, høring)	Landbrug og fiskeri
III-236	(ex TEF art. 71)	Transport/ophævet undtagelse om levestandard
III-251, stk. 4	(ny)	Europæisk forskningsrum
III-254, stk. 2	(ny)	Europæisk rumprogram
III-256, stk. 2	(ny)	Energi (foranstaltninger af fiskal karakter undtaget)
III-265	(ex TEF art. 62, høring)	Personkontrol ved grænserne
III-266	(ex TEF art. 63, høring)	Asyl
III-267, stk. 2	(ex TEF art. 67, høring)	Indvandring og bekæmpelse af menneskehandel
III-267, stk. 4	(ny)	Integration af tredjelandsborgere
III-270, stk. 1	(ex TEU art. 31, høring)	Straffeproses/anerkendelse, dom (<i>nødbremse</i>)
III-270, stk. 2	(ex TEU art. 31, høring)	Straffeproses/anerkendelse, bevis (<i>nødbremse</i>)
III-271, stk. 1, 1. afs.	(ex TEU art. 31, høring)	Strafferet/minimumsregler om straf (<i>nødbremse</i>)
III-272	(ny)	Forebyggelse af kriminalitet
III-273	(ex TEU art. 31, høring)	Eurojust
III-275, stk. 2	(ex TEU, art. 30, høring)	Politisamarbejde
III-276	(ex TEU, art. 30, høring)	Europol
III-278, stk. 4	(ny)	Medicinsk udstyr, visse sundheds-trusler
III-281	(ny)	Turisme
III-282, stk. 3	(ny)	Sport
III-284, stk. 2	(ny)	Civilbeskyttelse
III-285, stk. 2	(ny)	Støtte til medlemslande/gennemførelse af EU-ret
III-315, stk. 2	(ex TEF art. 133, ingen)	Handelspolitik/gennemførelses-foranstaltninger
III-319, stk. 2	(ex TEF art. 181a, høring)	Økonomisk samarbejde mv. med tredjelande
III-321, stk. 3	(ny)	Rammer for EU's humanitære bistand
III-321, stk. 5	(ny)	Frivilligt europæisk korps for humanitær bistand
III-359, stk. 1	(ex TEF art. 225a, høring)	Specialretter tilknyttet Retten/ oprettelse

III-364	(ex TEF art. 229a, høring)	Intellektuel ejendomsret, Domstolens kompetence
III-381	(ex TEF art. 245, høring)	Ændring af Domstolens statut
III-398, stk. 2	(ny)	EU-forvaltningslov
III-412, stk. 1	(ex TEF art. 279, høring)	Budget/gennemførelse mv.
III-427	(ex TEF art. 283, høring)	Personalevedtægt

Europa-Parlamentet får på flere retsgrundlag i forfatningstraktaten desuden som noget nyt adgang til at godkende lovgivningsmæssige retsakter. Disse områder opregnes nedenfor. Nye retsgrundlag er medtaget i listen.

Liste 2: Retsgrundlag, hvor Europa-Parlamentet som noget nyt skal godkende EU-lovgivning

I-18	(ex TEF art. 308, høring)	Fleksibilitetsbestemmelsen
I-54, stk. 4	(ny)	EU's egne indtægter/ gennemførelsesbestemmelser
I-55, stk. 2	(ny)	Flerårige finansielle ramme
III-124, stk. 1	(ex TEF art. 13, høring)	Lovgivning til bekæmpelse af forskelsbehandling
III-129	(ex TEF art. 22, høring)	Unionsborgerskab/udvidelse af rettigheder
III-274, stk. 1	(ny)	Anklagemyndighed/oprettelse

Bilag 3: Nye områder med kvalificeret flertal

Med forfatningstraktaten bliver kvalificeret flertal i Rådet hovedreglen, idet en anden afstemningsregel kun gælder, hvor denne specifikt er anført, jf. art. I-23, stk. 3.

Videreførelse af eksisterende retsgrundlag i forfatningstraktaten (ekskl. protokollerne), hvor Rådet vil træffe afgørelse *med kvalificeret flertal*, og hvor Rådet efter de tilsvarende retsgrundlag i de gældende traktater træffer afgørelse med enstemmighed, omfatter følgende:

Liste 1: Overgang til kvalificeret flertal i Rådet på eksisterende retsgrundlag

I-37, stk. 3	(ex TEF art. 202)	Kontrol med gennemførelsesbestemmelser (komitologi)
I-54, stk. 4	(ex TEF art. 269)	EU's egne indtægter/gennemførelsesbestemmelser
III-136	(ex TEF art. 42)	Social sikring (<i>nødbremse</i>)
III-141	(ex TEF art. 47)	Adgang til selvstændig erhvervsvirksomhed
III-187, stk. 3	(ex TEF art. 107)	Ændring af statut for ESCB og ECB
III-223, stk. 1	(ex TEF art. 161)	Strukturfonde (tidsbestemt)
III-236	(ex TEF art. 71)	Transport/ophævet undtagelse om levestandard
III-265	(ex TEF art. 62)	Personkontrol ved grænser
III-266	(ex TEF art. 63)	Asyl
III-267, stk. 2	(ex TEF art. 63)	Indvandring
III-270, stk. 1	(ex TEU art. 31)	Straffeproces/anerkendelse, dom (<i>nødbremse</i>)
III-270, stk. 2	(ex TEU art. 31)	Straffeproces/anerkendelse, bevis (<i>nødbremse</i>)
III-271, stk. 1, 1. afs.	(ex TEU art. 31)	Strafferet/minimumsregler om straf (<i>nødbremse</i>)
III-273, stk. 1	(ex TEU art. 31)	Eurojust
III-275, stk. 2	(ex TEU art. 30)	Politisamarbejde
III-276	(ex TEU art. 30)	Europol
III-280, stk. 5	(ex TEF art. 151)	Kultur
III-315, stk. 4	(ex TEF art. 133)	Handelspolitik/indskrænkning af enstemmighed
III-359, stk. 1	(ex TEF art. 225a)	Specialretter tilknyttet Retten/oprettelse

III-364	(ex TEF art. 229a)	Intellektuel ejendomsret, Domstolens kompetencer
III-381	(ex TEF art. 245)	Ændring af Domstolens statut
III-412, stk. 1	(ex TEF art. 279)	Budget/gennemførelse mv. (fra 1.1.2007)
III-412, stk. 2	(ex TEF art. 279)	Budget/indtægtsprincip mv. (fra 1.1.2007)

To af de opregnede retsgrundlag vedrører vedtagelsen af ikke-lovgivningsmæssige retsakter. Det drejer sig om art. III-315, stk. 4, om handelsaftaler, som Rådet indgår på grundlag af europæiske afgørelser, og art. III-412, stk. 2, vedr. principper om EU's budgetindtægter mv., hvor Rådet vedtager europæiske forordninger.

Nye retsgrundlag i forfatningstraktaten (ekskl. protokoller), hvor Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal er opregnet nedenfor. Der er tale om *nye* retsgrundlag i den forstand, at de ikke udtrykkeligt optræder i de gældende traktater. Eksisterende retsgrundlag, hvis rækkevidde udvides med forfatningstraktaten, medregnes også.

Det bemærkes, at det af listen ikke fremgår, om EU i dag har mulighed for at vedtage samme foranstaltninger, som de nye retsgrundlag giver mulighed for. Der vil ofte være tale om retsgrundlag vedr. beføjelser, der allerede er overladt til EU i henhold til gældende traktater. Spørgsmålet om overladelse af beføjelser efter grundlovens § 20 behandles ikke her, men i Justitsministeriets redegørelse for visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af forfatningstraktaten.

Liste 2: Indførelse af nye retsgrundlag med kvalificeret flertal i Rådet

I-9, stk. 2	Tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention
I-47, stk. 4	Regler om borgerinitiativ
I-51	Beskyttelse af personoplysninger
I-54, stk. 4	EU's egne indtægter/gennemførelsesbestemmelser
I-60, stk. 2	Udmeldelse af EU
III-122, 2. pkt.	Tjenesteydelser af almen økonomisk interesse
III-127	Unionsborgeres diplomatiske og konsulære beskyttelse i tredjelande
III-160	Ramme for indgreb mod kapitalbevægelser/indefrysning
III-167, stk. 2, c	Statsstøtte, ophævelse af særregel vedr. Tysklands deling
III-176, stk. 1	Intellektuel ejendomsret/beskyttelsesbevis
III-194	ØMU/særlige bestemmelser for eurolande (budgetdisciplin mv.)

III-196	ØMU/euroens internationale repræsentation
III-243	Transport, ophævelse af særregel vedr. Tysklands deling
III-251, stk. 4	Europæisk forskningsrum
III-254, stk. 2	Europæisk rumprogram
III-256, stk. 2	Energi (foranstaltninger af fiskal karakter undtaget)
III-260	Evalueringsregler inden for RIA
III-267, stk. 4	Integration af tredjelandsborger
III-271, stk. 2	Strafferet/tilnærmelse af straf mv. på harmoniserede områder
III-272	Forebyggelse af kriminalitet
III-278, stk. 4	Kvalitetsstandard, medicinsk udstyr, grænseoverskridende sundhedstrusler
III-281	Turisme
III-282, stk. 3	Sport
III-284, stk. 2	Civilbeskyttelse
III-285, stk. 2	Administrativ gennemførelse af EU-retten/støtte til medlemslande
III-296, stk. 3	Tjeneste for EU's optræden udadtil
III-300, stk. 2, b	FUSP/afgørelser om EU-aktion mv. på forslag af EU-udenrigsminister på specifik anmodning fra DER
III-311, stk. 2	ESDP/agentur for forsvarsmateriel mv., oprettelse
III-312, stk. 2-5	ESDP/struktureret samarbejde, deltagelse, optagelse af nye medlemmer, suspension, udtræden
III-315	Handelspolitik (nu også omfattende direkte udenlandske investeringer)
III-320	Økonomisk samarbejde/akut bistand
III-321, stk. 3	Rammer for EU's humanitære bistand
III-321, stk. 5	Frivilligt europæisk korps for humanitær bistand
III-329, stk. 2	Solidaritetsbestemmelsen/gennemførelse (forsvarsindvirkning undtaget)
III-357	Domstolen/bedømmelsesudvalg
III-398, stk. 2	EU-forvaltningslov

To af de opregnede retsgrundlag knytter sig til andre bestemmelser i forfatningstraktaten, således at Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal eller enstemmighed, alt afhængigt af hvad der følger af en relevant bestemmelse andetsteds i forfatningstraktaten. Det drejer sig om art. III-194 (budgetdisciplin mv. for eurolande) og art. III-271, stk. 2 (tilnærmelse af strafferammer mv. på harmoniserede områder).

Ordliste

A

Almindelig lovgivningsprocedure

Den almindelige lovgivningsprocedure svarer til den nugældende fælles beslutningstagen og ligestiller Rådet og Europa-Parlamentet. Et forslag skal herefter forhandles mellem Rådet og Europa-Parlamentet – om nødvendigt i tre omgange og efter en særlig forligsprocedure – med henblik på opnåelse af enighed. Først når begge institutioner har stemt for en retsakt, er den vedtaget.

C

Charteret

Se EU's charter om grundlæggende rettigheder.

COSAC

Forkortelse for Konferencen for Organer med Ansvar for Europa- og EU-anliggender. I COSAC samarbejder de nationale parlamentarikere dels med hinanden, dels med Europa-Parlamentet. Samarbejdet fastholdes og udvikles med forfatningstraktaten.

D

Deltagelsesdemokrati

EU's funktionsmåde bygger på princippet om det repræsentative demokrati (s.d.). EU's institutioner skal dog samtidig sikre et deltagelsesdemokrati, både ved at være i løbende dialog med civilsamfundet om EU's arbejdsområder og ved at foretage høringer af relevante parter med henblik på at sikre sammenhæng og gennemsigtighed i EU's handlinger. Princippet om deltagelsesdemokrati indebærer endvidere, at et antal unionsborgere (s.d.) fra et vist antal medlemslande, kan anmode Kommissionen om at fremsætte et bestemt forslag.

Delt kompetence

Delt kompetence betyder, at selv om EU har kompetence på et område, kan medlemslandene fortsat lovgive på området, dog ikke på en måde, der er i strid med vedtagelser truffet af EU på det samme område.

Demokratisk lighed

Princippet om demokratisk lighed betyder, at EU's borgere skal behandles lige og nyder lige stor opmærksomhed fra EU's side.

Domstolen

Se EU-domstolen.

E**ECB**

Forkortelse for Den Europæiske Centralbank. ECB har ansvaret for eurolandenes fælles pengepolitik.

ECOFIN

Rådet i dets sammensætning af EU-landenes økonomi- og finansministre. Behandler emner af økonomisk og finansiell karakter.

Edinburgh-afgørelsen

Resultatet af forhandlingerne i 1992 mellem Danmark og de øvrige 11 EU-lande i opfølgning af det danske nej til Maastricht-traktaten. Danmarks fire forbehold (s.d.) fremgår af Edinburgh-afgørelsen. Forbeholdene videreføres uændret med forfatningstraktaten.

EF-Domstolen

Se EU-Domstolen

EF-traktaten

Forkortelse for traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab. EF-traktaten trådte i kraft i 1958 og er ændret flere gange siden. Se også EF. Forfatningstraktaten ophæver og erstatter EF-traktaten.

Enekompetence

Medlemslandene kan beslutte at tildele EU enekompetence på bestemte områder. På de områder, hvor EU har enekompetence, er det kun EU, der kan lovgive og vedtage juridisk bindende regler.

Erklæring

Erklæringer til regeringskonferencens slutakt kan af et eller flere lande anvendes til at udtrykke deres opfattelse af et bestemt forhold eller lignende. Der findes også erklæringer, hvor alle medlemslande og Kommissionen udtrykker deres fælles forståelse eller fortolkning i et spørgsmål. Erklæringer har ikke samme

formelle status som den retlige bindende traktat- eller protokoltekst, men tillægges alligevel stor betydning af institutionerne og EU's medlemslande.

ESDP

Forkortelse for det europæiske sikkerheds- og forsvarssamarbejde (European Security and Defence Policy).

Eurogruppen

Gruppen af EU-lande, der anvender euroen som fælles valuta. Samarbejdet og koordinationen i eurogruppen styrkes med forfatningstraktaten.

EU's charter om grundlæggende rettigheder

På topmødet i Nice i december 2000 godkendte EU's stats- og regeringschefer EU's charter om grundlæggende rettigheder. Charteret bygger på en række andre menneskerettighedsdokumenter, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, og medlemslandenes forfatningsmæssige traditioner. Med forfatningstraktaten bliver EU's charter om grundlæggende rettigheder traktatfæstet, og det bliver muligt for EU at tiltræde Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

EU-Domstolen

EU-Domstolen dækker som fællesbetegnelse over både Domstolen (i dag EF-Domstolen), Retten (i dag Retten i Første Instans) og specialretter. EU-Domstolens hovedopgaver er at afgøre tvister om EU-lovgivnings gyldighed og at hjælpe nationale domstole med at fortolke EU-lovgivning.

EU-traktaten

Forkortelse for Traktaten om Den Europæiske Union. EU-traktaten rummer bl.a. en række vigtige fælles bestemmelser om EU's mål, den institutionelle opbygning mv. samt det nuværende samarbejde i søjle 2 og søjle 3 (s.d.). Forfatningstraktaten ophæver og erstatter EU-traktaten.

EU-udenrigsministeren

Forfatningstraktaten introducerer et nyt embede som EU-udenrigsminister. EU-udenrigsministeren varetager den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (s.d.) på mandat fra Rådet og Kommissionens eksterne forbindelser. EU-udenrigsministeren er fast formand for Udenrigsrådet og næstformand i Kommissionen. EU-udenrigsministeren kaldes derfor også ”dobbelt-hattet”.

Euratom-traktaten

Betegnelse for Traktat om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab. Traktaten etablerede et samarbejde om at fremme og udvikle en europæisk kerneenergiindustri. Traktaten trådte i kraft i 1958. Traktaten består fortsat som en selvstændig traktat som led i EU-samarbejdet.

Eurojust

Eurojust er et agentur, der har til opgave at efterforske og forfølge grov kriminalitet, der berører to eller flere medlemslande. Eurojust skal primært beskæftige sig med overtrædelser, der skader EU's finansielle interesser. Grundlaget for Eurojusts virke er operationer foretaget af medlemslandenes myndigheder og Europol, samt oplysninger fra disse.

Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet er EU-landenes fælles direkte valgte parlament. Europa-Parlamentet er sammen med Rådet medlovgiver på en stor del af EU's lovgivning. Med forfatningstraktaten bliver Europa-Parlamentet ligestillet med Rådet i forbindelse med vedtagelse af EU's budget. Med forfatningstraktaten forhøjes maksimumsantallet af parlamentarikere til 750, hvoraf intet land må være repræsenteret ved flere end 96.

Europæisk afgørelse

En europæisk afgørelse er en ikke-lovgivningsmæssig retsakt, der er bindende i alle enkeltheder. Når afgørelsen angiver, hvem den er rettet til, er den kun bindende for disse adressater. Europæiske afgørelser anvendes i forfatningstraktaten på områder, hvor der i dag typisk vedtages afgørelser og beslutninger.

Europæisk forordning

En europæisk forordning er en ny retsaktsform. Betegnelsen dækker over en almengyldig ikke-lovgivningsmæssig retsakt til gennemførelse af europæiske love og rammelove samt visse specifikke bestemmelser i forfatningstraktaten. En europæisk forordning kan enten være bindende i alle enkeltheder eller overlade det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen. Den kan således have virkning enten som en forordning eller som et direktiv i dag.

Europæisk lov

En europæisk lov er en almengyldig lovgivningsmæssig retsakt. Europæiske love er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hvert medlemsland. Europæiske love er en betegnelse for forordninger.

Europæiske rammelove

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

Europæiske Råd

Det Europæiske Råds medlemmer er EU's stats- og regeringschefer, udenrigsministrene og Kommissionens formand. EU-udenrigsministeren deltager i dets arbejde. Såfremt dagsordenen kræver det, kan det Europæiske Råds medlemmer beslutte at lade sig bistå af en minister (ofte økonomi- og finansministrene) og for Kommissionens formands vedkommende et medlem af Kommissionen. Det Europæiske Råd udstikker på EU's topmøder de strategiske og overordnede politiske retningslinjer for EU-samarbejdet.

F

Fleksibilitetsbestemmelsen

Fleksibilitetsbestemmelsen giver Rådet mulighed for med enstemmighed at vedtage passende foranstaltninger, som forfatningstraktaten ikke indeholder fornøden hjemmel til. Dette kan dog kun foregå inden for rammerne af de politikker, der er fastlagt i traktatens del III. Europa-Parlamentet skal som noget nyt godkende anvendelsen af bestemmelsen.

Forbeholdene

De fire danske forbehold omfatter unionsborgerskabet, den fælles valuta, forsvarsdimensionen samt retlige og indre anliggender. Disse forbehold videreføres i forfatningstraktaten. Der tilføjes en mulighed for at ændre forbeholdet vedrørende retlige og indre anliggender.

Forfatning

En forfatning er et dokument, som beskriver de grundlæggende principper og spilleregler for en stat eller en organisation.

Forrang

Med forfatningstraktatens art. I-6 traktatfæstes princippet om, at retsakter fra EU har forrang for nationale retsakter. Bestemmelsen afspejler Domstolens nuværende praksis.

Forskelsbehandling

Forfatningstraktaten viderefører et overordnet forbud mod enhver forskelsbehandling på grundlag af nationalitet inden for forfatningstraktatens anvendelsesområde.

Forstærket samarbejde

Med Amsterdam- og Nice-traktaterne er der skabt mulighed for, at mindst otte medlemslande kan etablere et videregående samarbejde inden for rammerne af EU's traktater. Denne mulighed videreføres med forfatningstraktaten, som kræver deltagelse af mindst $\frac{1}{3}$ af medlemslandene. Forstærket samarbejde betegnes undertiden også "fleksibilitet" eller "tættere samarbejde".

Forsvarsdimension

Se sikkerheds- og forsvarspolitik.

FUSP

Forkortelse for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Med Maastricht-traktaten indførtes den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – også kaldet FUSP. EU kan vedtage fælles strategier, holdninger og aktioner på området. Forfatningstraktaten fastholder i store træk samarbejdet, der fortsat grundlæggende er mellemstatsligt. Beslutninger træffes som hovedregel med enstemmighed.

G**Grundlæggende friheder**

EU's grundlæggende friheder omfatter fri bevægelighed for personer, tjenesteydelser, varer og kapital samt etableringsfrihed.

Grundlæggende rettigheder

Se EU's charter om grundlæggende rettigheder.

I

Initiativretten

Udtrykket initiativretten henviser til, at Kommissionen på langt de fleste områder har enekompetence til at fremsætte lovgivningsforslag.

Institutioner

EU's institutioner udgøres af Europa-Parlamentet, Rådet, Kommissionen, Det Europæiske Råd, Domstolen og Revisionsretten. Andre vigtige organer er Det Økonomiske og Sociale Udvalg, Regionsudvalget og Den Europæiske Centralbank.

J

Juridisk personlighed

Forfatningstraktaten fastslår at EU som helhed har status som juridisk person. Dette betyder især, at EU vil kunne indgå internationale aftaler, der ligger inden for EU's kompetenceområde.

K

Kommissionen

Kommissionen består af én kommissær fra hvert medlemsland indtil 2014. Herefter skal Kommissionen sammensættes af et antal medlemmer, der svarer til 2/3 af antallet af medlemslande på grundlag af fuld og lige rotation mellem medlemslandene. Kommissionen fremsætter forslag til de retsakter, som Rådet og Europa-Parlamentet behandler, og overvåger, at reglerne overholdes. Kommissionen skal i sit arbejde tage hensyn til alle medlemslandes interesser.

Kompetencetildelingsprincippet

Kompetencetildelingsprincippet betyder, at EU kun har de beføjelser, som medlemslandene har tildelt EU. Beføjelser, der ikke er tildelt EU i forfatningstraktaten, bliver dermed hos medlemslandene. (Se også enekompetence og delt kompetence).

Konventet om EU's Fremtid

Konventet blev oprettet i december 2001 og afsluttede sit arbejde den 10. juli 2003 med et udkast til den nye forfatningstraktat. Medlemmerne repræsenterede EU-landenes og kandidatlandenes regeringer og parlamenter samt Europa-Parlamentet og Kommissionen.

Kvalificeret flertal

Med forfatningstraktaten gøres kvalificeret flertal til hovedreglen for Rådets beslutninger. Der er som hovedregel kvalificeret flertal såfremt mindst 55 % af Rådets medlemmer, der repræsenterer mindst 65 % af EU's befolkninger, stemmer for.

M**Mellemstatsligt samarbejde**

Et internationalt samarbejde er mellemstatsligt, hvis beslutningerne skal godkendes i hjemlandet af de nationale parlamenter, før de får direkte og bindende betydning i de stater, der indgår i samarbejdet.

Mål

EU's overordnede mål er at fremme freden, sine værdier (s.d.) og befolkningernes velfærd.

N**Nærhedsprincippet**

Nærhedsprincippet betyder, at EU kun handler, når målet ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemslandene, men bedre kan nås på EU-plan. Nærhedsprincippet gælder ikke på områder, hvor EU har enekompetence, og hvor medlemslandene dermed har overladt al lovgivningskompetence til EU.

O**Overstatsligt samarbejde**

Et samarbejde er overstatsligt, hvis der kan vedtages regler, som har direkte og bindende virkning i de stater, som indgår i samarbejdet.

P**Passerelle**

Mulighed for at ændre en beslutningsprocedure fra enstemmighed til kvalificeret flertal eller fra en særlig lovgivningsprocedure til den almindelige lovgivningsprocedure kaldes passerellebestemmelser efter det franske ord for en gangbro.

Proportionalitetsprincippet

Proportionalitetsprincippet betyder, at EU's handlinger ikke må gå videre end nødvendigt for at nå forfatningstraktatens mål.

Protokol

Traktaterne består af en række almindelige artikler og en slags bilag, der kaldes protokoller. Protokoller bruges f.eks. til regler, som kun gælder for ét land. Et eksempel er Protokollen om Danmarks stilling, som vedrører de danske forhold. Protokoller har samme værdi som traktaten og skal godkendes i medlemslandene sammen med traktaten.

R**Ratifikation**

Nye traktater og traktatændringer skal godkendes af de nationale parlamenter i hvert medlemsland i overensstemmelse med hvert lands forfatningsmæssige bestemmelser. Godkendelsen kaldes ratifikation.

Regeringskonference

Almindelige traktatændringer sker efter forhandlinger mellem alle EU-landenes regeringer på en såkaldt regeringskonference. I regeringskonferencen kan alle medlemslande og Kommissionen foreslå ændringer til traktaten. Alle medlemslande skal være enige, før ændringerne kan vedtages.

Repræsentativt demokrati

EU's funktionsmåde bygger på princippet om repræsentativt demokrati. Repræsentativt demokrati foregår på EU-plan gennem EU's borgeres direkte repræsentation i Europa-Parlamentet og medlemslandenes repræsentation i Det Europæiske Råd af deres stats- eller regeringschef og i Rådet af deres regeringer.

RIA

Forkortelse for retlige og indre anliggender. Betegnelsen dækker ud over visum-politik også strafferetligt samarbejde mv., politisamarbejde, asyl- og indvandringspolitik, grænsekontrol og civilretligt samarbejde. Med forfatningstraktaten gøres hele RIA-samarbejdet grundlæggende overstatsligt, selv om visse særtræk bevares.

Rådet

Rådet består af en minister fra hvert medlemsland - derfor kaldes det også for Ministerrådet. Rådet består af landbrugsministrene, når der skal drøftes landbrugsspørgsmål, miljøministrene, når der skal drøftes miljøspørgsmål osv. Rådet vedtager som hovedregel EU-lovgivning sammen med Europa-Parlamentet.

S

Schengen

Schengen er et samarbejde, der drejer sig om at skabe åbne, indre grænser mellem de deltagende lande. Storbritannien og Irland er ikke med. De nordiske lande – herunder Norge og Island, der ikke er medlem af EU – har besluttet også at gennemføre Schengen-reglerne. Reglerne videreføres med forfatningstraktaten.

Sikkerheds- og forsvarspolitik, EU's

Samarbejdet om den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (ESDP) vedrører civil og militær krisestyring. Der er grundlæggende tale om et mellemstatsligt samarbejde.

Stemmevægte

Når beslutninger i EU tages med et kvalificeret flertal, har medlemslandene forskelligt antal stemmer (stemmevægte). Systemet ændres med forfatningstraktaten, der indfører det såkaldte dobbelte flertal af lande og befolkninger ved beslutning med kvalificeret flertal (s.d.).

Subsidiaritetsprincippet

Se nærhedsprincippet.

Søjler

Den Europæiske Union træffer i dag beslutninger på tre separate politikområder, også kaldet de tre søjler i EU-samarbejdet. Den første søjle er fællesskabsområdet, som dækker de fleste af de fælles politikker, den anden søjle er den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, mens den tredje søjle vedrører politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager. Med forfatningstraktaten ophæves EU's søjlestruktur.

T

Tiltrædelsesforhandlinger

Forhandlinger mellem kandidatlande og EU om optagelse i Unionen.

Tredjelande

Lande som ikke er medlem af EU.

U

Unionsborgerskab

Unionsborgerskabet blev indført med Maastricht-traktaten og indebærer, at enhver, der er statsborger i et medlemsland, også er i besiddelse af et unionsborgerskab, som giver visse supplerende rettigheder. Med Edinburgh-afgørelsen blev det præciseret, at unionsborgerskabet ikke træder i stedet for det nationale statsborgerskab. Med Amsterdam-traktaten blev denne præcisering skrevet ind i traktaten, og unionsborgerskabet videreføres med forfatningstraktaten.

V

Værdier

Forfatningstraktaten præciserer, at EU bygger på værdierne om respekt for den menneskelige værdighed, frihed, demokrati, ligestilling, retsstaten og respekt for menneskerettighederne, herunder mindretalsrettigheder.

Æ

Ændring i traktaten

Se regeringskonference.

Links

EU's hjemmeside om forfatningstraktaten, hvor traktaten kan downloades på alle EU-sprog:

http://www.europa.eu.int/constitution/index_en.htm

Det Europæiske Konvents hjemmeside:

<http://european-convention.eu.int/>

Europa-Parlamentets hjemmeside om forfatningstraktaten:

http://www.europarl.eu.int/europe2004/index_en.htm

Kommissionens hjemmeside med flere links vedrørende forfatningstraktaten:

http://europa.eu.int/comm/index_da.htm

Debatside om Den Europæiske Unions Fremtid:

http://www.europa.eu.int/futurum/index_da.htm

Folketingets EU-oplysning:

<http://www.eu-oplysningen.dk>

EU's egen ordliste med ca. 250 ord vedrørende det europæiske samarbejde, EU-institutionerne og EU-aktiviteterne:

<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/da/cig/g4000.htm>

EF-Domstolen og Retten i Første Instans:

<http://www.curia.eu.int>

EUR-Lex – Database med EU's lovgivning:

<http://www.europa.eu.int/eur-lex>