

Til
udvalgets medlemmer og stedfortrædere

EU's nye forfatningstraktat – væsentlige nyskabelser

Indholdsfortegnelse

Punktnr. overskrift på afsnit

- | | |
|-----------|--|
| 1 | Et kort resumé |
| 1a | Rammerne for den nye forfatningstraktat |
| 1b | Institutionelle reformer |
| 2 | Indledning |
| 3 | En ny enhedstraktat afløser de eksisterende traktater |
| 4 | Forfatningstraktatens overordnede opbygning |
| 4a | Den nye præambel |
| 4b | De fire hoveddele |
| 5 | Unionen bliver en juridisk person |
| 6 | Charter for grundlæggende rettigheder bliver retligt bindende |
| 7 | Nationale parlamenter og nærhedsprincippet |
| 8 | Unionens værdigrundlag |
| 9 | Unionens symboler |
| 10 | Unionens institutioner |
| 10a | Europa-Parlamentet |
| 10b | Det Europæiske Råd |
| 10c | Det Europæiske Råds formand |
| 10d | Ministerrådet |
| 10e | Ny model for roterende formandskab |
| 10f | Ny definition af kvalificeret flertal |
| 10g | Europa-Kommissionen |
| 10h | Kommissionens formand |

- 10i Unionens udenrigsminister
- 10j Den Europæiske Unions Domstol
- 10k Andre institutioner

- 11 Fastlæggelse af Unionens beføjelser**

- 12 Udøvelse af Unionens beføjelser**

- 13 Unionens optræden udadtil**
- 13a Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik
- 13b Den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik

- 14 Området for frihed, sikkerhed og retfærdighed**
- 14a Sikkerhedsklausul og forstærket samarbejde
- 14b En europæisk anklagemyndighed

- 15 Ny solidaritetsbestemmelse**

- 16 Forstærket samarbejde**

- 17 Unionens demokratiske liv**

- 18 Unionens finanser**
- 18a EU's flerårige finansielle ramme traktatfæstes
- 18b Budgetproceduren ligestiller Råd og Parlament

- 19 Frivillig udtræden af Unionen**

- 20 Forskellige procedurer for traktatrevisioner**
- 20a Traktatændring efter konventionsmetoden
- 20b Forenklet procedure for traktatændringer
- 20c Muligheder for at overgå fra en beslutningsform til en anden

- 21 Social sikring af vandrende arbejdstagere**

- 22 Energi**

- 23 Øget indflydelse til Europa-Parlamentet på landbrugspolitikken**

- 24 De centrale danske protokoller videreføres**

- 25 Bilag: Liste over forfatningstraktatens nye bestemmelser om de nationale parlamenters rolle**

Denne info-note er en **opdateret version af EU-note E 19 af 23. juli 2004**, og er baseret på den seneste konsoliderede udgave af traktaten om en forfatning for Europa (GIC 87/04 af 6. august 2004). Udover at indeholde enkelte præciseringer, er alle notens henvisninger til artikelnumre ændret i overensstemmelse med forfatningstraktatens nye nummerering.

1. Et kort resumé:

1a. Nye rammer for forfatningstraktaten

- Der etableres en **Traktat om en forfatning** for Europa til erstatning af EF-traktaten og den eksisterende unionstraktat.
- **Hele EU-samarbejdet bliver i princippet overstatsligt.** Det gælder også forsvarssamarbejdet samt rets- og politisamarbejdet, der begge tidligere var mellemstatsligt.
- **EU's søjlestruktur ophæves og EU får status som juridisk person,** hvorved EU bliver i stand til at indgå internationale aftaler, og kan dermed **tiltræde den europæiske menneskerettighedskonvention.**
- **Chartret om grundlæggende rettigheder indskrives i traktatteksten** og bliver retligt bindende.
- **Det retlige og det politimæssige samarbejde udvides,** f.eks. udvides EU's adgang til at fastsætte strafferetlige sanktioner. Også asyl- og indvandringspolitikken styrkes.
- **Det udenrigspolitiske og det forsvarspolitiske samarbejde styrkes.** En mindre gruppe af lande med særlig høj militær kapacitet får mulighed for at indgå et **permanent struktureret samarbejde.** Endvidere indføres en **gensidig forsvarsforpligtelse.**
- Flere beslutninger kan træffes med kvalificeret flertal.
- De **nationale parlamenter** får bedre muligheder for at kontrollere nærhedsprincippet overholdelse.
- **Energi får et selvstændigt traktatgrundlag** – i dag anvendes gummiparagraffen.
- Europa-Parlamentet får indflydelse på **landbrugspolitikken.**

1b. Institutionelle reformer

- Europa-Parlamentet kan maksimalt bestå af **750** medlemmer. Hvert medlemsland får tildelt mindst **6** repræsentanter og ingen mere end 96.
- Det Europæiske Råd får en **fast formand.**
- **Ny definition af kvalificeret flertal** indføres fra 2009: 55 pct. af medlemsstaterne (min. 15 lande) samt 65 pct. af Unionens befolkning.
- **Kommissionen reduceres** fra 2014, hvorefter antallet af kommissærer vil udgøre 2/3 af antallet af medlemsstater.
- Der oprettes en **ny post som udenrigsminister** for Unionen som samtidig bliver næstformand i Kommissionen.

2. Indledning

På Det Europæiske Råds møde den 17.-18. juni 2004, nåede stats- og regeringscheferne til enighed om EU's nye forfatningstraktat, hvis officielle navn er ***Traktat om en forfatning for Europa***. Den forventes underskrevet af stats- og regeringscheferne i Rom den 29. oktober 2004¹. Herefter kan den nationale ratifikationsproces i medlemsstaterne begynde. Foreløbig har 10 lande meddelt, at de enten overvejer eller allerede har besluttet at afholde en folkeafstemning om forfatningstraktaten². ***Forfatningstraktaten træder tidligst i kraft den 1. november 2006***³.

På et par centrale områder får forfatningstraktaten imidlertid først virkning nogle år senere. Det drejer sig om henholdsvis den nye definition af kvalificeret flertal (træder i kraft 1. november 2009) samt bestemmelserne for sammensætningen af Kommissionen (træder i kraft 1. november 2014).

I det følgende uddybes nogle af de væsentligste nyskabelser i den nye traktat om en forfatning for Europa (forfatningstraktaten).

3. En ny enhedstraktat afløser de eksisterende traktater

Den nye traktat om en forfatning for Europa udgør en ny struktur for det europæiske samarbejde, der erstatter de eksisterende traktater. ***Den såkaldte søjlestruktur afskaffes. Den mellemstatslige samarbejdsform inden for det retlige samarbejde og inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik falder i princippet bort.***

Den fælles beslutningsprocedure, hvor Rådet og Europa-Parlamentet er ligestillede, vil blive udgangspunktet for fremtidig EU-lovgivning med mindre der er angivet en anden procedure i traktatteksten. Denne beslutningsprocedure skifter i øvrigt navn til ***den almindelige lovgivningsprocedure***.

Flere områder vil overgå fra enstemmighed til kvalificeret flertal, og Europa-Parlamentet inddrages på flere områder i forhold til i dag. ***Enstemmighedsprincippet fastholdes dog på områder indenfor den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, vedrørende forsvarspolitikken samt indenfor det operationel-***

¹ Det nederlandske EU-formandskab meddelte mandag den 12. juli 2004, at forfatningstraktaten vil blive underskrevet i Rom den 29. oktober 2004.

² Storbritannien, Frankrig, Spanien, Portugal, Irland og Danmark vil afholde folkeafstemning om forfatningstraktaten. Polen, Nederlandene, Belgien og Luxembourg overvejer spørgsmålet.

³ Forfatningstraktatens artikel IV-447 fastsætter ikrafttrædelsestidspunktet til den 1. november 2006, forudsat at ratifikationsprocessen i alle medlemsstater er afsluttet.

le politisamarbejde. På området **social sikring** og indenfor **det strafferetlige område** gælder særlige klausuler, der giver den enkelte medlemsstat mulighed for at henvise en sag til drøftelse i Det Europæiske Råd, der afgør sagen med enstemmighed. Dette betyder, at den almindelige lovgivningsprocedure suspenderes.

4. Forfatningstraktatens overordnede opbygning

Forfatningstraktaten består af **én præambel og fire hoveddele**. Denne inddeling afspejler den overordnede struktur, som EU-Konventet præsenterede tilbage i sommeren 2003. Der er tilknyttet **36 protokoller** til forfatningstraktaten. To af de nye centrale protokoller vil blive nærmere behandlet i det følgende, nemlig protokollerne om henholdsvis de nationale parlamenters rolle og om anvendelsen af nærhedsprincippet.

Den eksisterende danske **sommerhusprotokol videreføres uændret**. Ligeledes videreføres den særlige protokol om Danmarks stilling, der omhandler de danske forbehold. Den sidstnævnte protokol er tilpasset således, at Danmark får mulighed for at ændre det retlige forbehold sådan, at det vil svare til det engelske-irske forbehold, der giver en ”opt-in”-mulighed⁴, og som til gengæld er overstatsligt bindende.

4a. Den nye præambel

Forfatningstraktaten indledes med en **præambel** ligesom det også har været tilfældet ved tidligere traktatrevisioner. Forfatningstraktatens præambel fokuserer på Unionens værdigrundlag og på Europas rolle i en global sammenhæng.

Europas kulturelle, religiøse og humanistiske arv, fremhæves som inspirationsgrundlag for udviklingen af de universelle værdier Unionen bekender sig til: det enkelte menneskes ukrænkelige og umistelige rettigheder, demokrati, lighed, frihed og retsstaten. Præamblen indeholder dog **ingen særskilt henvisning til Unionens kristne arv**, som der tidligere har været tale om.

Unionens motto **”forenet i mangfoldighed”** udgør den røde tråd i præamblen.

4b. De fire hoveddele

Del I består af 60 artikler der bl.a. fastlægger de **overordnede værdier**, de in-

⁴ Med denne *opt-in* mulighed kan Danmark selv vælge at deltage i vedtagelsen og anvendelsen af et forslag. Derved vil eventuelle ønsker om at indgå parallelaftaler bortfalde (jf. afsnit 24 i denne note).

stitutionelle rammer og kompetencedelingen mellem EU og medlemsstaterne. Denne nye måde at indramme EU's samarbejdsgrundlag på er ofte blevet benævnt som forfatningsdelen.

Del II består af *chartret om grundlæggende rettigheder* – i alt 54 artikler⁵. Fra at være en politisk erklæring bliver chartret nu gjort retligt bindende. Bortset fra visse tekniske tilpasninger er chartret ikke ændret indholdsmæssigt.

Del III, der er forfatningstraktatens mest omfangsrige del, indeholder *detaljerede bestemmelser om Unionens politikker og funktionsmåde*, herunder bestemmelser om institutionernes virkemåde – i alt 321 artikler⁶. Del III kan i et vist omfang sammenlignes med det eksisterende traktatgrundlag.

Den korte **Del IV** består af 12 artikler som udgør forfatningstraktatens *afsluttende og generelle bestemmelser*. Blandt nyskabelserne hører en ny revisionsprocedure for traktatændringer, idet den særlige konventionsmetode gøres til en slags standardprocedure for indledningen af større traktatrevisioner. I mere afgrænsede tilfælde kan det lade sig gøre at ændre traktaten, uden at indkalde et konvent og efterfølgende regeringskonference. Det kan ske på områder der hører under Unionens interne politikker⁷. Dette kræver dog enstemmighed i Det Europæiske Råd og efterfølgende godkendelse af de nationale parlamenter.

I alt indeholder den samlede forfatningstraktat 448 artikler, inkl. chartret for grundlæggende rettigheder. Den nugældende traktat indeholder 367 artikler ekskl. chartrets 54 artikler.

5. Unionen bliver en juridisk person

Enhedstraktaten betyder, at EU vil få status som en juridisk person⁸. Derved bliver hele EU-samarbejdet en selvstændig folkeretlig retsenhed, ved siden af medlemsstaterne. Unionen kan herefter indgå internationale aftaler på områder hvor forfatningstraktaten giver bemyndigelse til det. I dag er det alene EF-samarbejdet (søjle I), der har denne status. Som følge af Unionens nye status

⁵ Chartrets artikler er nummereret II-61 – II-114 i forfatningstraktaten.

⁶ Forfatningstraktatens del III er nummereret III-115 – III-436.

⁷ Den omtalte forenklede revisionsprocedure gælder for områder omfattet af forfatningstraktatens del III, afsnit III: Interne politikker og foranstaltninger (omfatter bl.a. det indre marked).

⁸ Artikel I-7 tildeler Unionen status som juridisk person.

vil Unionen tiltræde den europæiske menneskerettighedskonvention⁹.

6. Charter for grundlæggende rettigheder bliver retligt bindende

Det eksisterende charter for grundlæggende rettigheder blev udarbejdet af et særligt charter-konvent i 1999-2000¹⁰. Det Europæiske Råd vedtog i december 2000 chartret i form af en politisk erklæring uden retlig bindende virkning. Med forfatningstraktaten **indskrives chartret direkte i det nye traktatgrundlag og får dermed retlig bindende virkning.**

I chartrets afsluttende afsnit fastlægges bl.a. chartrets anvendelsesområde og dets rækkevidde. **Det præciseres, at chartrets bestemmelser forpligter alle EU's institutioner samt medlemsstaterne, dog kun når de gennemfører EU-retten.** Chartret udvider ikke anvendelsesområdet for EU-retten ud over Unionens kompetencer, skaber ingen nye kompetencer og opgaver for EU og ændrer heller ikke på de fastlagte kompetencer og opgaver.

Indholdsmæssigt er der ikke foretaget væsentlige ændringer i charter-teksten af hverken EU-Konventet eller efterfølgende af stats- og regeringscheferne under regeringskonferencen. **På to punkter er der dog sket visse ændringer.** For det første er det i afsnit V om borgerrettigheder blevet indskærpet, at kravene til **god forvaltning** og retten til **aktindsigt** ikke alene gælder for Unionens institutioner, men tillige for **alle** Unionens organer, kontorer og agenturer. For det andet indskrives i chartrets afsluttende bestemmelser, at EU's og medlemsstaternes domstole skal tage behørigt hensyn til de forklaringer, der er udarbejdet som en vejledning ved fortolkningen af chartret om grundlæggende rettigheder¹¹.

7. Nationale parlamenter og nærhedsprincippet

De nationale parlamenter får bedre muligheder for at kontrollere, at nærhedsprincippet overholdes. Det sker gennem et **tidligt varslingssystem**. De nationale parlamenter kan fremsende en begrundet udtalelse inden for de første seks uger efter, at et forslag til europæisk retsakt er blevet fremsendt. Herefter er Kommissionen, Ministerrådet og Parlamentet forpligtet til at **tage hensyn** til

⁹ I artikel I-9, stk. 2 hedder det: "Unionen tiltræder den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende rettigheder. Tiltrædelse af denne konvention ændrer ikke Unionens beføjelser som fastsat i forfatningen".

¹⁰ Folketingets Småtryk nr. 2/2002: "Folketinget og EU's charter om grundlæggende rettigheder", besvarer en række grundlæggende spørgsmål om chartrets betydning og rækkevidde.

¹¹ Chartret er ledsaget af et sæt ajourførte forklaringer, der ikke i sig selv har status af lov, men som udgør et vigtigt fortolkningsinstrument beregnet til nærmere præcisering af chartrets bestemmelser. De ajourførte forklaringer blev vedtaget som en erklæring tilknyttet forfatningstraktaten.

udtalelsen. Hvis **en tredjedel af de nationale parlamenter** klager over, at et bestemt EU-lovforslag krænker nærhedsprincippet, er Kommissionen **forpligtet til at genoverveje** forslaget. Kommissionen kan herefter beslutte at opretholde sit forslag, ændre det eller trække det tilbage. Beslutningen skal begrundes. Kommissionen bliver desuden forpligtet til at ledsage ethvert nyt forslag til europæisk retsakt med en detaljeret analyse, der gør det muligt at vurdere overholdelsen af nærhedsprincippet og subsidiaritetsprincippet.

Vedrørende lovforslag inden for retligt samarbejde i kriminalsager eller politisamarbejde, sænkes tærsklen for aktiveringen af det nye varslingsystem til blot at skulle **omfatte en fjerdedel af de nationale parlamenter**.

Klager over europæiske retsakters eventuelle krænkelse af nærhedsprincippet, kan alene fremsendes af medlemsstaternes regeringer og af Regionsudvalget. En eventuel klage fra et nationalt parlament skal således fremsendes på vegne af dets regering. Herefter har Domstolen - som i dag - kompetence til at udtale sig om sådanne klager.

Endelig modtager de nationale parlamenter fremover dokumenter og forslag fra Kommissionen parallelt med at disse oversendes til Rådet og Europa-Parlamentet. Rådet og Europa-Parlamentet sender også sine udkast til europæiske retsakter direkte til de nationale parlamenter.

8. Unionens værdigrundlag

Forfatningstraktaten fastslår, at Unionens værdier bygger på respekten for den menneskelige værdighed, frihed, demokrati, ligestilling, retsstaten og respekt for menneskerettigheder, herunder rettigheder for personer, der tilhører mindretal. Ikke-forskelsbehandling og **ligestilling mellem kvinder og mænd** bliver også fremhævet som en del af det fælles værdigrundlag. Det er Unionens overordnede målsætning at fremme sine værdier indadtil såvel som udadtil¹².

9. Unionens symboler

En række symboler for Unionen bliver traktatfæstet. Det gælder for Unionens flag, der består af de velkendte **12 gule stjerner der danner en cirkel på en blå baggrund**. Unionen får sin egen hymne, der er hentet fra **"Ode til Glæden"** i Beethovens niende symfoni. Unionens mønt er **euroen**, datoen **9. maj** gøres til officiel Europa-dag, og endelig får Unionen sit eget motto som lyder:

¹² Unionens værdigrundlag beskrives i artikel I-2. Unionens målsætninger beskrives i artikel I-3.

*”Forenet i mangfoldighed”*¹³.

10. Unionens institutioner

Unionens institutionelle ramme består af følgende fem institutioner:

Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd, Ministerrådet (Rådet), Europa-Kommissionen (Kommissionen) og Den Europæiske Domstol¹⁴. ***Det er nyt, at Det Europæiske Råd defineres som en del af Unionens institutionelle ramme.*** I dag fungerer denne særlige rådsformation i en mellemstatslig ramme.

10a. Europa-Parlamentet

Loftet for antallet af medlemmer af Europa-Parlamentet sættes til **750**. I dag har Parlamentet 732 medlemmer. Ingen medlemsstat vil få mere end 96 medlemmer, og hvert land vil som minimum få tildelt 6 pladser. Den præcise fordeling af pladserne skal vedtages af Det Europæiske Råd med enstemmighed i god tid inden næste valg i 2009. Det står imidlertid klart, at Tyskland kommer til at afgive mindst 3 af sine nuværende 99 medlemmer, mens Malta der i dag blot har 5 medlemmer, vil få forøget deres repræsentation.

10b. Det Europæiske Råd

Det Europæiske Råd bliver med forfatningstraktaten en del af Unionens institutionelle ramme. Dets hovedopgave er at fastlægge de overordnede politiske retningslinjer og prioriteter, men det har ingen lovgivningsmagt. Afgørelser træffes med konsensus, med mindre andet er fastsat i forfatningen. Deltagerkredsen udgøres af medlemsstaternes stats- og regeringschefer, dets formand samt Kommissionens formand. Unionens udenrigsminister deltager også. Mødefrekvensen fastlægges til fire årlige ordinære møder.

10c. Det Europæiske Råds formand

Det Europæiske Råd vælger en ***fast formand*** med kvalificeret flertal for en periode på to et halvt år. Formanden kan genvælges én gang. Formanden skal fungere som mødeleder og sikre kontinuiteten og sammenholdet i Det Europæiske Råd.

10d. Ministerrådet

Ministerrådet udøver den lovgivende funktion og budgetfunktionen sammen med Europa-Parlamentet. Rådet består af én repræsentant fra hver medlems-

¹³ Unionens symboler er beskrevet i artikel I-8.

¹⁴ Unionens institutioner beskrives i artikel I-19 – I-32.

stat – sædvanligvis en minister. Afgørelser træffes med kvalificeret flertal, med mindre andet er fastsat i forfatningen.

Ministerrådet mødes i forskellige rådsformationer fastlagt af Det Europæiske Råd med kvalificeret flertal. Alene to rådsformationer får permanent status i henhold til forfatningstraktaten:

- 1) **Rådet for almindelige anliggender**¹⁵, der skal sikre sammenhæng i de forskellige rådsformationers arbejde samt
- 2) **Udenrigsrådet**, der ledes af Unionens udenrigsminister, fastlægger Unionens optræden udadtil på grundlag af strategiske retningslinjer fastlagt af Det Europæiske Råd.

Rådets møder er offentlige, når det behandler og stemmer om udkast til lovgivningsmæssige retsakter.

10e. Ny model for roterende formandskab

Den eksisterende formandskabsmodel med roterende halvårslige formandskaber erstattes af et **gruppeformandskab med tre lande i 18 måneder**. Hvert af de tre lande varetager på skift formandskabet i 6 måneder for alle rådets sammensætninger, bortset fra Udenrigsrådet. Der er således ikke lagt op til større ændringer i forhold til den nugældende halvårslige rotationsordning. Formandskabsgruppen kan dog internt beslutte sig for en alternativ ledelsesmodel. Eksempelvis vil et lille land i formandsgruppen kunne have behov for administrativ bistand i forbindelse med varetagelsen af formandskabsfunktionerne.

10f. Ny definition af kvalificeret flertal

Forfatningstraktaten indfører en radikalt ny definition af kvalificeret flertal i Ministerrådet. Hovedreglen bliver, at når Ministerrådet træffer beslutning om et forslag fremsat af Kommissionen, er der overordnet to kriterier der skal være opfyldt: Ét landekriterium og ét befolkningskriterium – **det dobbelte flertal**:

- **Landekriteriet** indebærer, at mindst **55 pct. af EU's medlemslande**, der omfatter mindst 15 lande skal stemme for et forslag¹⁶.

¹⁵ Inden den seneste version af forfatningstraktaten er denne rådsformation blevet benævnt Det Generelle Råd.

¹⁶ I EU-25 vil kravet om mindst 15 landes tilslutning reelt betyde, at 60 pct. af EU's medlemslande skal stemme for. I EU-27 vil landekriteriets to krav ligge tæt på hinanden, idet 15 lande ud af 27 udgør 55,6 pct. Først den dag EU når op på 28 medlemslande, vil 15 lande *ikke* kunne opfylde 55 pct.-kriteriet. Indtil da vil kravet om de 15 lande skærpe kravet til anvendelsen af kvalificeret flertal.

- **Befolkningskriteriet** består i, at mindst **65 pct. af Unionens befolkning** skal være repræsenteret i den gruppe af lande der støtter et forslag.

Et blokerende mindretal skal dog som minimum bestå af 4 medlemslande.

Det vil sige, at **tre store lande**, der tilsammen repræsenterer **mere** end 35 pct. af Unionens befolkning, ikke kan blokere en beslutning¹⁷. Samtidig skal det understreges, at fire medlemslande ikke kan blokere en beslutning, hvis ikke de repræsenterer mere end 35 pct. af Unionens befolkning. Lande der eventuelt undlader at stemme medregnes blandt de lande der stemmer imod¹⁸.

Hvis Rådet træffer afgørelse om et forslag der ikke er fremsat af Kommissionen eller af udenrigsministeren er kravet til kvalificeret flertal, at **72 pct. af medlemslandene** skal støtte et forslag. Samtidig skal denne gruppe af lande repræsentere mindst **65 pct. af Unionens befolkning**. Dette skærpede krav gælder f.eks. indenfor retlige og indre anliggender, når Rådet træffer afgørelse på initiativ af medlemsstaterne og indenfor den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, når Rådet træffer afgørelse på eget initiativ.

10g. Europa-Kommissionen

Kommissionens hovedopgave er fortsat at tage initiativer med henblik på at fremme Unionens almene interesser. Som udgangspunkt kan lovgivningsmæssige retsakter kun vedtages på forslag af Kommissionen, med mindre andet er nævnt i forfatningen.

I den første fem-årige tjenesteperiode efter forfatningen forventes at være trådt i kraft (dvs. fra 2009-2014) består Kommissionen af én statsborger fra hver medlemsstat. **Efter 1. november 2014 reduceres antallet af kommissærer til to tredjedele af antallet af medlemsstater**, med mindre Det Europæiske Råd med enstemmighed beslutter at ændre dette tal¹⁹. Kommissærerne vælges blandt medlemsstaternes statsborgere på grundlag af en ordning med **ligelig rotation** mellem medlemsstaterne.

Den nye definition træder som nævnt først i kraft den 1. november 2009.

¹⁷ En mindre gruppe af lande, der ikke er stor nok til at udgøre et blokerende mindretal, kan dog udsætte vedtagelsen af et forslag ved at anmode Rådet om at drøfte sagen på ny. En sådan gruppe skal repræsentere a) mindst tre fjerdedele af det befolkningsniveau eller b) mindst tre fjerdedele af det antal medlemsstater der er nødvendigt for at udgøre et blokerende mindretal (Ioannina-forliget).

¹⁸ Det foreligger oplyst fra Udenrigsministeriet, at lande der undlader at stemme indgår i det blokerende mindretal.

¹⁹ Det betyder eksempelvis, at Kommissionen vil bestå af 18 kommissærer når EU når op på 27 medlemsstater.

10h. Kommissionens formand

Det Europæiske Råd foreslår med kvalificeret flertal en formandskandidat, som herefter skal vælges af Europa-Parlamentet med et flertal af dets medlemmer. Hvis Europa-Parlamentet ikke godkender kandidaten gentages proceduren: Det Europæiske Råd foreslår inden én måned en ny kandidat som vælges af Europa-Parlamentet.

Listen over de øvrige kommissærer vedtages af Rådet efter fælles overenskomst med kommissionsformanden. Hele Kommissionen skal godkendes samlet ved en afstemning i Europa-Parlamentet. Herefter godkender Det Europæiske Råd formelt Kommissionen med kvalificeret flertal.

Kommissionsformanden afgør selv Kommissionens interne organisation og udnævner næstformænd, bortset fra EU-udenrigsministeren. De enkelte kommissionsmedlemmer skal træde tilbage, hvis formanden anmoder dem om det. En eventuel "afskedigelse" af udenrigsministeren kan dog ikke ske, uden at Det Europæiske Råd med kvalificeret flertal har godkendt dette.

10i. Unionens udenrigsminister

Forfatningstraktaten indfører en **ny post som udenrigsminister for Unionen**, som bliver fast formand for Udenrigsrådet. Udenrigsministeren udpeges af stats- og regeringscheferne med kvalificeret flertal. Kommissionens formand skal imidlertid også give sit samtykke, idet udenrigsministeren samtidig skal fungere som næstformand i Kommissionen. Det er allerede nu besluttet, at den for nylig genudnævnte Høje Repræsentant Javier Solana bliver Unionens første udenrigsminister, når forfatningstraktaten træder i kraft²⁰.

Udenrigsministeren har til opgave at styrke sammenhængen i Unionens optræden udadtil. I den forbindelse overtager han Den Høje Repræsentants opgaver udadtil. Udenrigsministeren skal i øvrigt bidrage til udformningen af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik. Han/hun tildeles **initiativret** på hele det udenrigspolitiske område, og kan, enten selvstændigt eller sammen med Kommissionen, fremsætte forslag.

²⁰ Stats og regeringscheferne besluttede på deres ekstraordinære møde den 29. juni 2004, at genudnævne Javier Solana som Unionens Høje Repræsentant og afgjorde samtidig, at Solana vil blive udpeget som Unionens første udenrigsminister, når forfatningstraktaten træder i kraft, hvilket tidligst vil kunne ske den 1. november 2006 afhængig af forløbet af ratifikationsprocessen.

10j. Den Europæiske Unions Domstol

Som udgangspunkt gælder Domstolens kompetence for hele forfatningstraktaten med mindre andet er nævnt. ***De mest markante undtagelser for Domstolens kompetence omfatter den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik samt væsentlige dele af politisamarbejdet.*** Vedrørende politisamarbejdet har Domstolen eksempelvis ikke bemyndigelse til at efterprøve gyldigheden eller proportionaliteten af den indsats der udøves af en medlemsstats politi, når dette varetager opgaver der er omfattet af national lovgivning.

10k. Andre institutioner

Blandt Unionens andre institutioner nævnes Den Europæiske Centralbank, Revisionsretten samt de to rådgivende organer Regionsudvalget og Det Økonomiske og Sociale Udvalg. Der ændres ikke væsentligt ved disse institutioners opgaver og kompetence. Dog bør det fremhæves, at Regionsudvalget kan indbringe klager til Domstolen over europæiske retsakter, som ifølge udvalgets vurdering krænker nærhedsprincippet.

11. Fastlæggelse af Unionens beføjelser

Forfatningstraktaten fastlægger tre grundlæggende principper²¹.

1. ***Princippet om kompetencedeling.*** Det vil sige, at det er medlemsstaterne som tildeler Unionen dens kompetence.
2. Udøvelsen af Unionens beføjelser er underlagt ***nærheds- og proportionalitetsprincippet*** som de kendes fra det eksisterende traktatgrundlag. Dog tildeles de nationale parlamenter en styrket kontrolfunktion i forhold til overholdelsen af nærhedsprincippet, jf. denne EU-notes kapitel 7.
3. ***Princippet om EU-rettens forrang*** gælder, når EU's institutioner udøver sine tildelte beføjelser.

Forfatningstraktaten skelner mellem tre typer af unionsbeføjelser²². Den første type udgøres af områder med ***enekompetence***, der bl.a. omfatter toldunionen, EU's konkurrenceregler og den fælles handelspolitik. På disse områder gælder nærhedsprincippet ikke.

På områder med ***delt kompetence*** har såvel Unionen som medlemsstaterne beføjelse til at lovgive og vedtage bindende retsakter. Unionen skal tage behørigt hensyn til nærhedsprincippet. Nærmere definitioner og afgrænsningen af

²¹ De grundlæggende principper beskrives i artikel I-11.

²² Områder med enekompetence beskrives i artikel I-13, områder med delt kompetence i artikel I-14 mens områder med understøttende, koordinerende eller supplerende tiltag beskrives i artikel I-17.

de enkelte hovedområders rækkevidde fastlægges specifikt i del III. Blandt de største hovedområder kan *nævnes det indre marked og området med frihed, sikkerhed og retfærdighed*. Også energiområdet nævnes som et område med delt kompetence, og får med forfatningstraktaten et selvstændigt retsgrundlag.

Den tredje type omfatter områder ***med understøttende, koordinerende eller supplerende tiltag***. På disse områder har Unionen alene beføjelse til at støtte eller komplementere medlemsstaternes lovgivning. Vedtagne retsakter kan ikke omfatte harmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser. Som eksempler på områder omfattet af denne kategori kan nævnes industri og uddannelse. Som noget nyt nævnes også ***turisme*** og ***sport*** som får hver deres selvstændige retsgrundlag²³. Ligeledes er civilbeskyttelse omfattet – et område som tidligere har været baseret på den eksisterende artikel 308 (”gummiparagraffen”).

En sidste vigtig bemærkning om fastlæggelsen af Unionens beføjelser vedrører den såkaldte ***fleksibilitetsbestemmelse***²⁴, der overordnet svarer til den eksisterende artikel 308 i EF-traktaten. Bestemmelsen giver Ministerrådet bemyndigelse til med enstemmighed at vedtage et forslag med henblik på at opfylde et af forfatningens mål, selv om forfatningen ikke indeholder den fornødne hjemmel.

Den nye fleksibilitetsbestemmelse indeholder to ændringer i forhold til den eksisterende artikel 308. ***Således udvides anvendelsesområdet til alle politikområder i del III*** – ikke blot for det indre marked som i dag. Samtidig ***styrkes den parlamentariske kontrol***, idet Europa-Parlamentet med forfatningstraktaten kan blokere for en anvendelse af fleksibilitetsbestemmelsen. I dag skal Europa-Parlamentet blot høres. Kommissionen er forpligtet til at orientere de nationale parlamenter om sådanne initiativer.

12. Udøvelse af Unionens beføjelser

Forfatningstraktaten opregner seks forskellige retsinstrumenter, der skal afløse de eksisterende retsakter. Der skelnes mellem ***lovgivningsmæssige*** og ***ikke-lovgivningsmæssige*** retsakter²⁵.

²³ Mens ***turisme*** får sit selvstændige retsgrundlag i artikel III-281, indgår ***sport*** i retsgrundlaget for uddannelse, ungdom, sport og erhvervsuddannelse, jf. artikel III-282.

²⁴ Fleksibilitetsbestemmelsen er beskrevet i traktatens artikel I-18.

²⁵ Unionens retsakter præsenteres i artikel I-33. De lovgivningsmæssige retsakter beskrives mere præcist i artikel I-34, mens de ikke-lovgivningsmæssige retsakter beskrives i artikel I-35.

Formålet er at give de lovgivningsmæssige retsakter en mere klar betegnelse, så man kan se, hvem der har vedtaget dem. **Lovgivningsmæssige** retsakter vil sædvanligvis være vedtaget efter den almindelige lovgivningsprocedure, hvor Ministerrådet og Europa-Parlamentet er ligestillede. De **ikke-lovgivningsmæssige** retsakter vedtages som udgangspunkt af én institution – i de fleste tilfælde af Rådet – hvor Europa-Parlamentet kun tildeles høringsret. Der kan også være tale om retsakter, hvor Kommissionen har fået tildelt kompetence til at vedtage sådanne retsakter.

Lovgivningsmæssige retsakter består af:

- *Europæiske love* der svarer til de nuværende forordninger.
- *Europæiske rammelove* der svarer til de nuværende direktiver.

Ikke-lovgivningsmæssige retsakter består af:

*Europæiske forordninger*²⁶, der har til formål at gennemføre lovgivningsmæssige retsakter. De kan være bindende i alle enkeltheder og gælde umiddelbart i alle medlemsstater, eller de kan være bindende for enhver medlemsstat, som den er rettet til, med hensyn til det tilsigtede mål, og samtidig overlade det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen. *Europæiske afgørelser* er bindende i alle enkeltheder. Europæiske afgørelser kan både være rettet mod Unionen som helhed eller specifikt mod enkelte medlemsstater.

Henstillinger og udtalelser svarer til benævnelserne i dag og forbliver ikke-bindende.

- *Delegerede europæiske forordninger*: En ny kategori, der giver Kommissionen mulighed for at ændre visse ikke-væsentlige dele af europæiske love og rammelove. Rådet og Parlamentet vil dermed i højere grad kunne koncentrere sig om de overordnede aspekter i lovgivningen uden at gå for meget i detaljer.
- *Gennemførelsesretsakter*. Som udgangspunkt er det medlemsstaterne der gennemfører Unionens retsakter. Men findes der særlige behov for en ensartet gennemførelse kan Kommissionen – eller i visse tilfælde Rådet – tildeles gennemførelsesbeføjelser. Det vil ske i form af enten europæiske gennemførelsesbeføjelser eller gennemførelsesafgørelser.

²⁶ Det er usikkert om termen *europæisk forordning* er endelig, idet man under hele regeringskonferencen konsekvent har benyttet termen *europæisk bekendtgørelse*.

13. Unionens optræden udadtil²⁷

Forfatningstraktaten samler alle artikler vedrørende EU's optræden udadtil i et selvstændigt afsnit, herunder bestemmelserne om gennemførelsen af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik samt den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik.

Det er fortsat Det Europæiske Råd der definerer Unionens strategiske interesser og fastlægger målene. Ministerrådet udformer herefter politikken inden for disse rammer. Endelig er det EU-udenrigsministeren og medlemsstaternes opgave at gennemføre den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

13a. Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik

Unionens kompetence inden for den **fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik** omfatter alle udenrigspolitiske spørgsmål vedrørende Unionens sikkerhed, herunder gradvis udformning af en fælles forsvarspolitik, der kan føre til et fælles forsvar. Udover formålet om at værne om Unionens værdier henvises der til grundsætningerne i FN-pagten, folkeretten og til andre internationale konventioner.

Forfatningstraktaten ændrer ikke ved, at europæiske afgørelser inden for **den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik** vedtages af Det Europæiske Råd og Ministerrådet med **enstemmighed**²⁸. Der kan fortsat **ikke** vedtages lovgivningsmæssige retsakter i form af europæiske love eller rammelove inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Det Europæiske Råd kan dog med enstemmighed vedtage en europæisk afgørelse om, at Ministerrådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal i andre tilfælde end dem, der er nævnt i forfatningstraktaten. Muligheden for at overgå til kvalificeret flertal gælder dog ikke for afgørelser, der har indvirkning på militær- og forsvarsområdet.

Hvis et medlemsland erklærer, at dets vitale interesser er på spil, inden for et område der vedtages med kvalificeret flertal, finder der ikke afstemning sted.

²⁷ Artikel I-40 indeholder de "særlige bestemmelser vedrørende den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik", mens artikel I-41 indeholder de "særlige bestemmelser vedrørende den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik". Forfatningstraktatens del III, afsnit V (art. III-292 – III-329) samler alle gennemførelsesbestemmelserne om Unionens optræden udadtil.

²⁸ Som i dag er der visse undtagelser hvor enstemmighed ikke vil være påkrævet. Det gælder f.eks. når Rådet vedtager en europæisk afgørelse om en EU-aktion eller en EU-holdning på grundlag af en europæisk afgørelse truffet i enstemmighed af Det Europæiske Råd, som vedrører Unionens strategiske interesser og mål.

EU-udenrigsministeren vil i sådanne tilfælde – i tæt samråd med pågældende medlemsstat – forsøge at finde en acceptabel løsning. Hvis der ikke opnås et resultat, kan Ministerrådet med kvalificeret flertal anmode om, at sagen henvises til Det Europæiske Råd med henblik på enstemmig afgørelse.

13b. Den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik

Den fælles *sikkerheds- og forsvarspolitik* beskrives som en integrerende del af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og vil omfatte en gradvis udformning af en fælles EU-forsvarspolitik. Til støtte for denne politik oprettes under Rådet et *europæisk agentur for forsvarsmateriel, forskning og militære kapaciteter*²⁹. Agenturet skal bl.a. bidrage til at fastlægge målene for medlemsstaternes militære kapacitet og overvåge om medlemsstaternes tilsagn om kapacitet overholdes samt støtte forskningen i forsvarsteknologi.

Ministerrådet træffer *afgørelser baseret på enstemmighed* på forslag af EU-udenrigsministeren eller en medlemsstat. Ministerrådet kan overdrage gennemførelsen af en opgave på EU-plan til en gruppe af medlemsstater. Medlemsstater, der opfylder visse højere kriterier for militær kapacitet kan etablere et *permanent struktureret samarbejde* inden for rammerne af Unionen.

Forfatningstraktaten indeholder en *gensidig forsvarsforpligtelse* i tilfælde af, at en medlemsstat udsættes for et væbnet angreb. De øvrige medlemsstater skal i henhold til FN-pagtens artikel 51 yde den berørte medlemsstat al den bistand og hjælp, der ligger inden for deres formåen³⁰. Det præciseres, at denne forpligtelse ikke berører den særlige karakter af visse medlemsstaters sikkerheds- og forsvarspolitik, hvilket bl.a. er en imødekommelse af et ønske fra de neutrale lande. Ligeledes understreges, at samarbejdet på dette område skal være i overensstemmelse med de forpligtelser, der er indgået inden for NATO.

Europa-Parlamentet får ikke øget indflydelse, men vil blive underrettet og høres regelmæssigt om de væsentligste aspekter af den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik – sådan som det finder sted i dag.

²⁹ I konklusionerne fra møderne i Det Europæiske Råd i juni og december 2003, var der støtte til oprettelsen af et europæisk våbenagentur. Etableringsfasen er nu i gang, og agenturet forventes at blive operationelt i løbet af 2004.

³⁰ FN-pagtens artikel 51 fastslår, at intet i FN-pagten indskrænker medlemslandenes ret til individuelt eller kollektivt selvforsvar i tilfælde af et væbnet angreb mod et medlem af FN, indtil sikkerhedsrådet har truffet de fornødne forholdsregler til opretholdelse af fred og sikkerhed.

14. Området for frihed, sikkerhed og retfærdighed³¹

Amsterdamtraktaten (1999) samlede alle spørgsmål om politisamarbejde, toldsamarbejde og strafferetligt samarbejde, visum-, asyl- og indvandringspolitik samt visse civilretlige spørgsmål under betegnelsen ”Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed”. Politisamarbejdet, toldsamarbejdet og det strafferetlige samarbejde forblev mellemstatsligt, hvorimod spørgsmål vedrørende visum, asyl og indvandring blev overstatsligt. Denne inddeling, mellem det mellemstatslige og det overstatslige, blev fastholdt i Nice-traktaten (søjlestrukturen). Dette **ændres** med den nye forfatningstraktat som konsekvens af, at søjlestrukturen ophæves og dermed principielt afskaffer den mellemstatslige søjle vedrørende politisamarbejdet.

Der indføres en række forskellige beslutningsformer, som afviger fra den almindelige lovgivningsprocedure. På visse områder fastholdes enstemmighedsprincippet. Det gælder f.eks. vedrørende familieret med grænseoverskridende virkning³² og for det operative politisamarbejde.

Graden af Europa-Parlamentets inddragelse varierer betydeligt fra område til område. På visse områder er det blot høringsberettiget, mens det på andre områder skal give sin godkendelse inden vedtagelse. Som tidligere nævnt får Domstolen en generel bemyndigelse inden for det retlige område. Bemyndigelsen gælder dog ikke for områder der vedrører kontrollen af medlemsstaternes politi og indre sikkerhed.

Der skabes grundlag for **fælles politikker på asyl- og indvandringsområdet**. Begrebet ”minimumsstandards” er konsekvent fjernet vedrørende asylområdet. Forfatningstraktaten lægger op til en ensartet politik fastlagt ved europæiske love eller rammelove.

Inden for det **retlige samarbejde i straffesager** bliver det muligt – ved en europæisk rammelov – at fastsætte **minimumsregler for, hvad der skal anses for at være strafbare handlinger**. Det gælder for lovovertrædelser af særlig grov karakter og som har en grænseoverskridende dimension, f.eks. nævnes terrorisme, seksuel udnyttelse af kvinder og børn samt ulovlig våbenhandel og narkotikahandel. **Desuden udvides EU's adgang til at fastsætte strafferetlige**

³¹ artikel I-42 indeholder de ”særlige bestemmelser vedrørende området med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Gennemførelsesbestemmelserne findes i artikel III-257 – III-277.

³² Rådet kan dog med enstemmighed, på forslag af Kommissionen, vedtage en europæisk afgørelse om hvilke familieretlige aspekter med grænseoverskridende virkninger der kan vedtages efter den almindelige lovgivningsprocedure.

sanktioner til områder ”der har været omfattet af tidligere harmoniseringsforanstaltninger”, som f.eks. det indre marked og miljøområdet. Disse områder kan potentielt være ganske vidtrækkende, idet alle områder, der tidligere har været harmoniseret på EU-plan, vil være omfattet.

I retsgrundlaget for **politisamarbejdet** sondres mellem lovgivning vedtaget på grundlag af henholdsvis kvalificeret flertal (generelt samarbejde) og enstemmighed (operationelt samarbejde). Endvidere styrkes og forenkles retsgrundlaget for Europol således, at detailregler fremover kan fastsættes ved lov med kvalificeret flertal. Endelig udvides Europolis mulige beføjelser på specifikt afgrænsede områder.

14a. Sikkerhedsklausul og forstærket samarbejde

Inden for det strafferetlige samarbejde indføres en særlig ”**sikkerhedsklausul**”, der kan anvendes, hvis et medlem af Rådet finder, at et udkast til europæisk rammelov vil berøre grundlæggende aspekter af den pågældende medlemsstats strafferetlige system. Er dette tilfældet, kan det pågældende medlem kræve beslutningsproceduren suspenderet, hvorefter Det Europæiske Råd inden fire måneder efter suspensionen enten skal forelægge Rådet udkastet på ny, hvorved suspensionen ophæves, eller anmode Kommissionen om at forelægge et nyt udkast; i så fald anses den oprindeligt foreslåede retsakt for ikke-vedtaget.

Forfatningstraktaten åbner mulighed for, at en tredjedel af medlemsstaterne kan indlede et **forstærket samarbejde** på baggrund af det pågældende forslag til rammelov. Denne mulighed opstår, hvis Det Europæiske Råd ikke har reageret inden for ovennævnte fire-måneders frist, eller det ikke er lykkedes, at blive enige om en ny retsakt senest 12 måneder efter fremsættelsen af et nyt forslag efter suspensionen. Landene der ønsker at indlede et sådant forstærket samarbejde kan gøre dette i henhold til forfatningstraktatens generelle bestemmelser om denne samarbejdsform, efter at de har orienteret Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen herom.

14b. En europæisk anklagemyndighed

Etableringen af en europæisk anklagemyndighed kan blive en realitet, hvis Det Europæiske Råd med enstemmighed vedtager en europæisk lov herom. Anklagemyndigheden vil få til hovedopgave at bekæmpe lovovertrædelser, der skader Unionens finansielle interesser. Anklagemyndigheden vil få kompetence til at foretage efterforskning og retsforfølgning og vil tillige optræde som offentlig anklager ved medlemsstaternes domstole.

15. Ny solidaritetsbestemmelse

Forfatningstraktaten indeholder en ny solidaritetsbestemmelse, der forpligter medlemsstaterne og Unionen at handle i fællesskab på et solidarisk grundlag, hvis en medlemsstat udsættes for et **terrorangreb** eller er offer for en **naturkatastrofe** eller en **menneskeskabt katastrofe**³³. Unionen kan tage alle instrumenter i brug, herunder militære midler, for bl.a. at forebygge terrortrusler og for at beskytte demokratiske institutioner og civilbefolkningen mod eventuelle terrorangreb. Den enkelte medlemsstat afgør dog selv med hvilke midler, det vil komme en anden medlemsstat til undsætning.

En konkret anvendelse af solidaritetsbestemmelsen sker på grundlag af en europæisk afgørelse vedtaget af Ministerrådet efter fælles forslag af Kommissionen og EU-udenrigsministeren. Solidaritetsbestemmelsen kan udelukkende anvendes på medlemsstaternes eget territorium.

16. Forstærket samarbejde

Hovedprincipperne fra den gældende unionstraktat vedrørende etableringen af et forstærket samarbejde overføres til forfatningstraktaten. Formålet skal være at realisere Unionens mål, det skal være åbent for alle medlemsstater, men samtidig udelukkende anvendes som en sidste udvej. **Etableringen af et forstærket samarbejde kræver, at mindst en tredjedel af medlemsstaterne vælger at deltage**³⁴.

Kvalificeret flertal defineres som mindst 55 pct. af de medlemmer af Rådet, der repræsenterer de deltagende medlemsstater, idet dette flertal samtidig skal omfatte mindst 65 pct. af disse landes befolkninger. Hvis Rådet ikke træffer afgørelse på forslag af Kommissionen eller udenrigsministeren, fastsættes kriteriet til 72 pct. af de deltagende lande, der repræsenterer mindst 65 pct. af disse landes befolkninger. Enstemmighed kræver kun de deltagende landes repræsentanternes stemmer. Retsinstrumentet er en *europæisk afgørelse*.

17. Unionens demokratiske liv

Unionens demokratiske liv udgør overskriften på et nyt afsnit i forfatningstraktatens del I. Her fastslås principperne om demokratisk repræsentativitet og åbenhed. Det betyder bl.a., at **Rådets samlinger vil være åbne**, når det forhandler og stemmer om et udkast til en retsakt. Rådets forretningsorden giver

³³ Solidaritetsbestemmelsen findes i artikel I-43, og gennemførelsesbestemmelserne i artikel III-329.

³⁴ Bestemmelserne om forstærket samarbejde findes i artikel I-44, og i artikel III-416 – III-423.

dog allerede i dag mulighed for at afholde åbne møder efter bestemte retningslinjer³⁵.

En nyskabelse er det såkaldte **borgerinitiativ**, der giver mulighed for at mindst 1 mio. EU-borgere kan opfordre Kommissionen til at fremsætte et udkast til EU-retsakt der ligger inden for forfatningens rammer. Gruppen af borgere skal repræsentere et betydeligt antal medlemsstater. Det påkrævede minimumsantal skal fastlægges ved europæisk lov.

Endelig traktatfæster forfatningstraktaten den **social dialog** med arbejdsmarkedets parter. Desuden pålægges Unionen at opretholde en åben, gennemsigtig og regelmæssig **dialog med kirker og religiøse organisationer** i erkendelse af disses betydning for europæisk identitetsdannelse.

18. Unionens finanser³⁶

18a. EU's flerårige finansielle ramme traktatfæstes

EU's flerårige finansielle ramme traktatfæstes, hvorved den bliver retligt bindende. I dag er de såkaldte finansielle overslag alene underlagt en interinstitutionel aftale mellem Rådet, Parlamentet og Kommissionen³⁷.

I forfatningstraktaten bliver det fastlagt, at den flerårige finansielle ramme gælder for en periode på mindst fem år. **Den finansielle ramme vedtages som i dag af Rådet i form af en europæisk lov med enstemmighed**, når Europa-Parlamentet har givet sin godkendelse med et flertal af sine medlemmer. Dette afviger fra EU-Konventets forslag som lagde op til, at vedtagelsen skulle ske med kvalificeret flertal i Rådet. Forfatningstraktaten åbner dog mulighed for, at Det Europæiske Råd med enstemmighed kan vedtage en europæisk afgørelse, der gør det muligt for Rådet at træffe afgørelse med kvalificeret flertal, når det vedtager den europæiske lov om den finansielle ramme.

18b. Budgetproceduren ligestiller Råd og Parlament

Den nye procedure for vedtagelsen af Unionens årlige budget indeholder på visse punkter væsentlige ændringer i forhold til i dag. For det første bliver

³⁵ Rådets nye forretningsorden er indeholdt i regeringens note om emnet, jf. alm. del – bilag 817 af 30. april 2004.

³⁶ Bestemmelserne om Unionens finanser findes i art. I-53 – I-56 samt i art. III-402 – III-415.

³⁷ Den interinstitutionelle aftale mellem Rådet, Parlamentet og Kommissionen om budgetdisciplin er fra 6. maj 1999 og er optrykt i EFT C172, den 18. juni 1999, s. 1. Det eksisterende finansielle overslag for perioden 2000-2006 stammer fra Det Europæiske Råds aftale i Berlin i foråret 1999.

Rådet og Europa-Parlamentet ligestillede partnere under forhandlingerne om det årlige budget. Det indebærer, at der nedsættes et forligsudvalg, med et ligeligt antal repræsentanter fra Rådet og Parlamentet, hvis ikke de to institutioner kan nå til enighed om fastlæggelsen af budgettet efter 1. behandlingen. Dermed vil budgetforslaget kun blive behandlet én gang i hver institution, inden der eventuelt nedsættes et forligsudvalg.

Kommissionen er også repræsenteret i forligsudvalget som en slags mægler. Forligsudvalget har en frist på 21 dage fra dets indkaldelse til at skabe enighed om et udkast der kan vedtages af et kvalificeret flertal af Rådets repræsentanter og af et flertal af repræsentanterne i Europa-Parlamentet. Hvis forligsudvalget ikke når til enighed inden for 21-dages fristen, forelægger Kommissionen et nyt budgetudkast.

Hvis Rådet forkaster forligsudvalgets forslag, og Parlamentet godkender dette, har Parlamentet den fordel, at det kan få vedtaget sine ændringsforslag fra 1. behandlingen, der tidligere blev forkastet af Rådet³⁸.

Kommissionen får som noget nyt ret til at ændre sit fremlagte budgetforslag under hele procedurens forløb, indtil der eventuelt indkaldes et forligsudvalg.

Hvis budgettet ikke er vedtaget ved et regnskabsårs begyndelse, videreføres den eksisterende ordning, der giver mulighed for at leve med et midlertidigt budget, hvor de månedlige udgifter afholdes inden for en ramme af en tolvtedel af bevillingerne fra forrige regnskabsår.

Sondringen mellem obligatoriske og ikke-obligatoriske udgifter bortfalder.

Dette ligestiller Rådet og Parlamentet i hele budgetproceduren til forskel fra i dag, hvor Europa-Parlamentet primært har indflydelse på de ikke-obligatoriske udgifter. Det vil sige, at Europa-Parlamentet med forfatningstraktaten også vil få ***indflydelse på den tunge budgetpost*** der vedrører udgifterne til landbrugspolitikken. Til gengæld vil Rådets indflydelse på de ikke-obligatoriske udgifter blive styrket sammenlignet med i dag.

19. Frivillig udtræden af Unionen

Forfatningstraktaten fastlægger for første gang en procedure for, hvordan en

³⁸ Dette kræver, at Europa-Parlamentet med et flertal af sine medlemmer og 60 pct. af de afgivne stemmer, senest fjorten dage efter datoen for Rådets forkastelse, beslutter at bekræfte nogle eller alle af sine tidligere fremsatte ændringsforslag.

medlemsstat efter eget ønske kan udtræde af Unionen³⁹. For det første fastslås, at ***enhver medlemsstat kan beslutte at udtræde af Den Europæiske Union.*** En medlemsstat der ønsker at benytte denne mulighed, skal meddele dette til Det Europæiske Råd. Udtrædelsesaftalen forhandles på plads mellem den udtrædende medlemsstat og Rådet, der træffer afgørelsen med kvalificeret flertal efter godkendelse fra Europa-Parlamentet.

En færdigforhandlet udtrædelsesaftale er dog strengt taget ikke nødvendig. Forfatningstraktaten ophører således med at finde anvendelse på den berørte stat to år efter meddelelsen til Det Europæiske Råd om den ønskede udtrædelse uanset, at der ikke foreligger en udtrædelsesaftale. Det Europæiske Råd kan dog efter aftale med pågældende medlemsstat med enstemmighed beslutte at forlænge denne 2 års frist.

20. Forskellige procedurer for traktatrevisioner

20a. Traktatændring efter konventionsmetoden

Forfatningstraktaten indfører flere forskellige modeller for, hvordan der kan foretages traktatændringer. Den mest omfattende procedure er den såkaldte konventionsmetode, hvor en bredt sammensat forsamling behandler de indkomne forslag til traktatændringer, der kan være fremsat af enten en medlemsstats regering, Kommissionen eller Europa-Parlamentet. Konventet afslutter sit arbejde med en konsensus-baseret anbefaling til medlemsstaternes regeringer. Konventets anbefaling udgør grundlaget for den efterfølgende regeringskonference.

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

20b. Forenklet procedure for traktatændringer

Forfatningstraktaten indfører også ***en forenklet procedure for ændringer af traktaten, uden at der nødvendigvis skal afholdes en regeringskonference.***

Det kan ske på baggrund af et forslag til ændring fremsat af en medlemsstats regering, Europa-Parlamentet eller Kommissionen. Det/de fremsatte forslag

³⁹ Artikel I-60: Frivillig udtræden af Unionen.

kan alene vedrøre bestemmelser i forfatningstraktatens del III, afsnit III, der omhandler Unionens "Interne politikker og foranstaltninger". Forslaget må desuden ikke udvide Unionens kompetencer. Det Europæiske Råd kan herefter med enstemmighed træffe en afgørelse om ændringsforslaget efter høring af Europa-Parlamentet, Kommissionen og eventuelt Den Europæiske Centralbank, hvis det falder ind under det monetære område. En sådan afgørelse kan dog først træde i kraft, når alle medlemsstaterne har godkendt den i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser. Med andre ord kan blot et enkelt parlament blokere en sådan afgørelse.

20c. Muligheder for at overgå fra en beslutningsform til en anden

Forfatningstraktaten indeholder to generelle "passerelle-bestemmelser" der giver Rådet mulighed for med enstemmighed at overgå fra en beslutningsform til en anden. De findes i forfatningstraktatens del IV, der omhandler de afsluttende bestemmelser⁴⁰.

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

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

Et enkelt nationalt parlament kan imidlertid blokere for, at Det Europæiske Råd træffer en afgørelse om at overgå fra enstemmighedsprincippet til kvalificeret flertal, eller om at overgå fra en særlig beslutningsprocedure til den almindelige lovgivningsprocedure. Det kræver blot, at ét nationalt parlament gør indsigelse senest 6 måneder efter forslaget er blevet fremsendt.

21. Social sikring af vandrende arbejdstagere

Lovmæssig social sikring af vandrende arbejdstagere er ifølge forfatningstrak-

⁴⁰ Efter at Konventet foreslog, at disse passerelle-bestemmelser blev placeret i del I, har de nu fundet deres endelige placering i del IV (artikel IV-444). Her findes også en bestemmelse der giver mulighed for at revidere traktaten uden at indkalde en regeringskonference (artikel IV-445).

taten en afgørende forudsætning for at gennemføre arbejdskraftens frie bevægelighed. Dette indebærer bl.a. retten til, at en vandrende arbejdstager, sammen med eventuelt ydelsesberettigede pårørende, kan modtage ydelser, så længe han/de bor inden for en medlemsstats område. Forfatningstraktaten tilvejebringer imidlertid en særlig **nødbremse**, som hver enkelt medlemsland kan anvende, hvis det vurderer, at et forslag til europæisk lov eller rammelov vil berøre grundlæggende aspekter af den pågældende medlemsstats sociale sikringssystem mv. I et sådant tilfælde kan pågældende medlemsland anmode om at sagen forelægges Det Europæiske Råd, hvorved beslutningsproceduren suspenderes. Efter at Det Europæiske Råd har drøftet sagen, skal det enten

- a) forelægge Rådet forslaget på ny, hvilket bringer suspensionen af beslutningsproceduren til ophør, eller
- b) anmode Kommissionen om at forelægge et nyt udkast; i så fald anses den oprindeligt foreslåede retsakt for ikke-vedtaget⁴¹.

22. Energi

Energiområdet får med forfatningstraktaten **et selvstændigt retsgrundlag**⁴². I dag er retsgrundlaget for Unionens energipolitik baseret på EF-traktatens såkaldte gummiparagraf (artikel TEF 308). Energipolitik anføres i forfatningstraktaten som et område med delt kompetence. Formålet er at sikre energimarkedets funktion, at sikre energiforsynings sikkerheden i EU, at fremme energieffektiviteten og at udvikle nye, vedvarende energikilder.

Euratom-traktaten forbliver en selvstændig traktat udenfor forfatningstraktaten.

23. Øget indflydelse til Europa-Parlamentet på landbrugspolitikken

Europa-Parlamentets indflydelse på EU's landbrugspolitik styrkes afgørende på to punkter. For det første ligestilles Europa-Parlamentet med Rådet i forbindelse med budgetproceduren, idet sondringen mellem obligatoriske og ikke-obligatoriske udgifter bortfalder. Dette betyder, at Europa-Parlamentet får medindflydelse på landbrugsudgifterne, jf. afsnit 18b i denne note. For det andet indføres **den almindelige lovgivningsprocedure** i forbindelse med vedtagelsen af den fælles markedsordning samt de øvrige bestemmelser, der er nødvendige for at virkeliggøre målsætningerne for EU's landbrugspolitik. Vedtagelsen sker i form af en europæisk lov eller rammelov.

⁴¹ Se forfatningstraktatens artikel III-136, stk. 2.

⁴² Retsgrundlaget for "energi" findes i artikel III-256.

Rådet beholder dog sin afgørende indflydelse på fastsættelsen af priser, afgifter, støtte og kvantitative begrænsninger samt om fastsættelse og fordeling af fiskerimuligheder. På disse områder er retsinstrumentet europæiske bekendtgørelser, der ikke giver Europa-Parlamentet egentlig medindflydelse (men blot høringsret).

24. De centrale danske protokoller videreføres

De centrale danske protokoller om henholdsvis ejendomserhvervelse i Danmark (sommerhusprotokollen) samt om Danmarks stilling (de fire forbehold) videreføres i forfatningstraktaten. Protokollen om forbeholdene videreføres i den form der blev opnået enighed om under italiensk formandskab umiddelbart inden topmødet i Bruxelles i december 2003. ***Det vil i første omgang si-ge, at protokollen videreføres uændret. Konsekvenserne af det retlige forbehold vil dog få langt større rækkevidde end i dag som følge af, at søjlestrukturen afskaffes.***

Det retlige forbehold, som i dag omfatter asyl, immigration, civilretligt samarbejde og grænsekontrol, vil fremover også omfatte det politimæssige samarbejde og samarbejdet vedrørende kriminalsager. Danmark vil ikke kunne deltage i vedtagelsen af nye regler på disse områder.

For at imødegå de problemer som bortfaldet af søjlestrukturen og muligheden for supplerende straffebestemmelser måtte indebære, har Danmark i forfatningstraktaten fået ***mulighed for at modificere sit retlige forbehold efter irsk-britisk forbillede.*** Danmark vil i henhold til det modificerede retlige forbehold få mulighed for, inden tre måneder efter at et forslag er fremsat, at meddele Rådets formand, at det ønsker at deltage i vedtagelsen og anvendelsen af et fremsat forslag ("opt-in mulighed"). Danmark er herefter forpligtet på et ***overstatsligt grundlag.*** Ordningen vil betyde, at der ikke længere vil være behov for at indgå de såkaldte parallelaftaler på mellemstatslig basis.

I alt er tilknyttet **36 protokoller** til forfatningstraktaten, herunder de to protokoller om henholdsvis medlemsstaternes nationale parlaments rolle i Den Europæiske Union samt protokollen om anvendelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Som konsekvens heraf udgår de to eksisterende protokoller om henholdsvis de nationale parlaments rolle og om anvendelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, der blev udarbejdet i forbindelse med Amsterdamtraktaten (1999).

25. BILAG 1: LISTE OVER FORFATNINGSTRAKTATENS NYE BESTEMMELSER OM DE NATIONALE PARLAMENTERS ROLLE

1. Artikel I-18: Fleksibilitetsbestemmelsen

Kommissionen skal orientere de nationale parlamenter om forslag der bygger på denne artikel.

2. Artikel I-42, stk. 2: Særlige bestemmelser vedrørende området med frihed, sikkerhed og retfærdighed

De nationale parlamenter kan i forbindelse med området frihed, sikkerhed og retfærdighed deltage i evalueringsmekanismerne i artikel III-260 (se nedenfor). De inddrages i den politiske kontrol med Europols aktiviteter og evalueringen af Eurojusts aktiviteter i overensstemmelse med artikel III-276 og III-273 (se nedenfor).

3. Artikel III-259 (ny) Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed

Medlemsstaternes nationale parlamenter overvåger nærhedsprincippet i forbindelse med lovgivningsforslag og initiativer inden for det strafferetlige samarbejde og det politimæssige samarbejde.

4. Artikel III-260 (ny) Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed

Medlemsstaternes nationale parlamenter underrettes, når Kommissionen foretager vurderinger af, hvordan medlemsstaterne gennemfører EU's politik på dette område.

5. Artikel III-273: Vedr. Eurojust (tidl. art. 31, stk. 2 i TEU)

(uddrag, stk. 3:) Ved europæisk lov fastlægges ligeledes de nærmere bestemmelser for Europa-Parlamentets og *medlemsstaternes nationale parlamenters* tilknytning til evalueringen af Eurojusts virke.

6. Artikel III-276: Vedr. Europol (tidl. art. 30, stk. 2 i TEU)

Ved europæisk lov fastlægges ligeledes de nærmere bestemmelser for Europa-Parlamentets kontrol af Europols aktiviteter sammen med *medlemsstaternes nationale parlamenter*.

7. Artikel IV-444: Forenklet revisionsprocedure

En afgørelse fra Det Europæiske Råd om at overgå fra enstemmighed til kvalificeret flertal eller at overgå fra en særlig lovgivningsprocedure til den almindelige lovgivningsprocedure på et bestemt område, kan blokeres af blot et nationalt parlament. Det

forudsætter, at et nationalt parlament gør indsigelse senest seks måneder efter fremsættelsen af et sådant forslag.

8. To nye protokoller om nationale parlamenter og nærhedsprincippet

Forfatningstraktaten indeholder *to nye protokoller af særlig relevans for de nationale parlamenter*:

- 1) Protokol om medlemsstaternes nationale parlameters rolle i Den Europæiske Union.
- 2) Protokol om anvendelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet

Den førstnævnte protokol omhandler EU-institutionernes *informationsforpligtelser* overfor de nationale parlamenter samt *retningslinjerne for det interparlamentariske samarbejde mellem COSAC og de nationale parlamenter*. Hovedelementerne i protokollen om nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet er beskrevet i selve noten.

De to nævnte protokoller erstatter de to aktuelt eksisterende protokoller om samme emner, der blev vedtaget i forbindelse med Amsterdamtraktaten.

Med venlig hilsen

Peter Riis