

Folketingets Europaudvalg

Christiansborg, den 31. oktober 2002

EU-Konventssekretariatet

Til

udvalgets medlemmer og stedfortrædere
samt de danske repræsentanter i Konventet

"Skelettet ud af skabet" – Giscard d'Estaing præsenterer struktur for forfatningstraktat

På Konventets møde den 28. oktober præsenterede Valery Giscard d'Estaing Præsidiets foreløbige udkast til struktur for en forfatningstraktat med overskriften "Traktat om Indførelse af en Forfatning for Europa"¹.

Udkastet er først og fremmest et skelet, en overordnet struktur og en ramme, der kan bruges for det videre arbejde i Konventet, før mere fyldige og detaljerede udkast til forfatningstraktat præsenteres. Udkastet giver indikationer om, hvor Konventets videre arbejde bærer hen, men der er tale om en tekst, der primært består af hovedoverskrifter om emner, som Konventet skal diskutere nærmere. Det bliver herefter Konventets diskussion af disse emner, baseret på arbejdsgruppernes anbefalinger, som kommer til at bestemme forfatningstraktatens endelige indhold, og om resultatet bliver som skitseret i udkastets artikel 1, andet stykke: *"en union af europæiske stater, der bevarer deres nationale identitet, men foretager en tæt samordning af deres politikker på europæisk plan og forvalter visse fælles kompetencer i en føderal form"*.

Traktaterne fusioneret, så der alene er tale om én juridisk tekst fremfor den nuværende situation med flere traktater. Udkastet består af en præambel med efterfølgende traktattekst, som er opdelt i tre dele: første del: Forfatningens arkitektur, anden del: Unionens politikker og iværksættelse af dens foranstaltninger og tredje del: Almindelige og afsluttende bestemmelser. Dertil kommer protokoller, knyttet til traktaten. Notatet gennemgår udkastets overordnede struktur med bemærkninger til visse bestemmelser, som må forventes at rejse centrale diskussioner i Konventet, og der refereres til konventsmedlemmernes umiddelbare reaktioner på udkastet. Emnerne er bl.a. EU's status som juridisk person, afskaffelse af søjlestukturen, et evt. nyt navn for EU, dobbelt statsborgerskab, charteret om grundlæggende rettigheder, kompetenceafgrænsning, De Europæiske Folks Kongres, spørgsmålet om den omtalte "ekskluderingsklausul", en exit clause og de store spørgsmål vedrørende institutionerne, som udkastet ikke røber for meget om.

¹ Udkastet er omdelt i Info-note I 27. Dokumentet har nummer CONV 369/02, og kan findes på www.eu-konvent.dk

På Konventets møde mandag den 28. oktober - otte måneder efter Konventets første møde den 28. februar 2002 - præsenterede Valéry Giscard d'Estaing Præsidiets foreløbige udkast til struktur for en forfatningstraktat med overskriften "Traktat om Indførelse af en Forfatning for Europa".

Offentliggørelse og omdeling af udkastet til Konventets medlemmer skete på det senest mulige tidspunkt. Først ved mødets start kl. 15.00 blev udkastet omdelt til medlemmerne i lukkede kuverter. Det skal ikke kunne siges, om der var nogle af konventsmedlemmerne, som rystede på hånden, da de åbnede kuverten, men det var i hvert fald lykkedes for Konventets formand at iscenesætte presentationen af udkastet, så der herskede en forventningsfuld atmosfære og spændt stemning i Konventets mødesal. Kuverterne blev åbnet og spændingen udløst – og hvad indeholdt de så?

Kuverterne indeholdt en tekst, som først og fremmest er et skelet, en overordnet struktur og en ramme, der kan bruges for det videre arbejde i Konventet, før mere fyldige og detaljerede udkast til forfatningstraktat præsenteres. Udkastet giver indikationer om, hvor Konventets videre arbejde bærer hen, men der er tale om en tekst, der primært består af hovedoverskrifter om emner, som Konventet skal diskutere nærmere. Det bliver herefter Konventets diskussion af disse emner, baseret på arbejdsgruppernes anbefalinger, som kommer til at bestemme indholdet af teksten under hovedoverskrifterne².

Det videre arbejde i Konventet vil således vise, om det endelige resultat bliver som skitseret i udkastets artikel 1, andet stykke:

"en union af europæiske stater, der bevarer deres nationale identitet, men foretager en tæt samordning af deres politikker på europæisk plan og forvalter visse fælles kompetencer i en føderal form"

Giscard d'Estaing gennemgik udkastets bestemmelser i kronologisk rækkefølge, hvorefter konventsmedlemmerne fik lejlighed til at kommentere udkastet den efterfølgende mødedag. I dette notat gennemgås udkastets overordnede

² Det understreges indledningsvis i det forelagte udkast, at formålet med teksten er at illustrere strukturen i en eventuel traktat, og at det først senere på grundlag af Konventets drøftelser afgøres, om visse artikler i første del skal medtages, og hvilket indhold de i så fald skal have. Selv om visse artikler er medtaget i udkastets tekst, foregriber det ikke resultatet af Konventets drøftelser.

struktur, og der knyttes bemærkninger til visse af udkastets bestemmelser, som må forventes at rejse centrale diskussioner i Konventet, ligesom der refereres til konventsmedlemmernes umiddelbare reaktioner på udkastet.

Traktatens struktur

Selve den omdelte tekst består af to dele. Afsnit A, der er en indholdsfortegnelse til traktaten (s. 2-7) og afsnit B (s. 8-18), der er en kortfattet beskrivelse af teksten.

I det foreliggende udkast er traktaterne fusioneret, så der alene er tale om én juridisk tekst fremfor den nuværende situation med flere traktater. Det foreliggende udkast består på traditionel vis af en præambel med efterfølgende traktattekst, som i dette udkast er opdelt i tre dele:

Første del: Forfatningens arkitektur

Anden del: Unionens³ politikker og iværksættelse af dens foranstaltninger

Tredje del: Almindelige og afsluttende bestemmelser

Dertil kommer protokoller, knyttet til traktaten.

Giscard d'Estaing bemærkede i sine indledende kommentarer til udkastet, at forfatningstraktaten er en nødvendighed for at markere overgangen til det nye udvidede Europa.

Traktatens første del kommer til at indeholde bestemmelser om definition af Unionen og dens mål, unionsborgerskab og grundlæggende rettigheder, Unionens kompetencer og virke, institutioner, udøvelse af kompetencer og gennemførelse af disse, Unionens demokratiske liv, finanser, Unionens optræden udadtil, Unionen og forholdet til nabolande, tilhørsforhold til Unionen.

Giscard d'Estaing gav udtryk for, at det af denne første del klart skal fremgå, hvad det vil sige at være europæisk borger, og hvilke rettigheder der er forbundet hermed. Selv om der formentlig ikke er nogen, som reelt forventer, at den kommende forfatningstraktat vil ligge på linje med en Barbara Cartland roman for så vidt angår læsbarhed og forståelighed, er ambitionen ikke desto mindre, at forfatningstraktatens første del skal kunne læses af alle europæiske

³ Som det fremgår senere i notatet, åbner udkastets artikel 1 op for muligheden for, at EU får et nyt navn. For at undgå forvirring benyttes betegnelsen "Unionen" gennemgående i dette notat, hvilket Giscard d'Estaing i øvrigt også gjorde ved sin gennemgang af teksten.

borgere uanset klasse og socialt tilhørsforhold. Selv skolebørn skal kunne forstå indholdet, og Giscard d'Estaing gav udtryk for, at der bør være tale om en næsten lyrisk tekst⁴.

Anden del om politikker og iværksættelse af foranstaltninger skal indeholde retsgrundlaget for Unionens virke. For hvert politikområde skal det præciseres, hvilken kompetence der er tale om, samt hvilke retsakter og procedurer, der finder anvendelse på det pågældende område.

Tredje del af traktaten kommer til at indeholde bestemmelser, der vedrører ophævelse af de tidligere traktater og sikrer juridisk kontinuitet i forhold til Det Europæiske Fællesskab og Den Europæiske Union, som ophæves ved den nye forfatningstraktat. Dertil kommer bestemmelser vedrørende traktatens anvendelsesområde, protokoller, fremgangsmåde ved revision af forfatningstraktaten, vedtagelse, ratifikation og ikrafttræden heraf. Traktaten indgås for ubestemt tid, hvilket også kommer til at fremgå af dette afsnit, og der ind sættes en bestemmelse om de sprog, som traktaten affattes på og som er rets gyldige.

Status som juridisk person

Som nævnt ovenfor er traktaterne fusioneret i det foreliggende udkast, så der alene er tale om én juridisk tekst fremfor flere traktater. Dette tiltag skal bl.a. ses i sammenhæng med udkastets artikel 4, hvori det foreslås, at der sker en udtrykkelig anerkendelse af Unionens status som juridisk person.

Arbejdsgruppen om EU's status som juridisk person anbefalede i sin rapport (CONV 305/02), at Unionen eksplicit får status som én juridisk person. Arbejdsgruppens rapport blev diskuteret på Konventets møde den 3.-4. oktober 2002, hvor der blandt Konventets medlemmer var stor støtte til indstillingen om, at EU skal have status som én enkelt juridisk person⁵. Det følger af denne status som juridisk person, at Unionen vil blive et internationalt retssubjekt og dermed også få mulighed for at tilslutte sig internationale organisationer eller tiltræde internationale konventioner, som for eksempel Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

⁴ Tal og lyrik hænger ikke nødvendigvis så godt sammen, men for de, som måtte interessere sig her for, bør det nævnes, at Giscard d'Estaing opgav nogle tal til at illustrere, hvordan teksten forenkles for så vidt angår antallet af bestemmelser. Giscard anførte, at der på nuværende tidspunkt er tale om 414 artikler. Heraf bevares 205 uændret, mens 136 artikler ændres og tilpasses. 73 artikler indpasses andre steder eller fjernes helt.

⁵ Se blandt andet Info-note I 10 og I 11 for yderligere oplysninger.

Væk med søjlestrukturen

Det forhold, at traktaterne smeltes sammen til én enkelt tekst, har muliggjort, at opdelingen af EU's politikområder på søjler forlades med det nye udkast.

Denne afskaffelse af søjlestrukturen betyder dog ikke, at de særlige samarbejdsformer på de mellemstatslige søjler vedrørende FUSP og RIA automatisk udraderes. De proceduremæssige forhold på disse områder kan opretholdes i det nye forfatningsudkast. Det foreliggende forfatningsudkast rører ikke noget om resultatet på disse områder, men problemstillingerne diskuteres for indenværende i arbejdsgrupperne, hvis endelige rapporter Konventet skal tage stilling til inden udgangen af 2002.

Europas forenede stater/Det forenede Europa?

I udkastets artikel 1 foreslås at EU får nyt navn og, at EU fremover eventuelt kan hedde "Europas Forenede Stater" eller "Det forenede Europa"⁶.

Forslaget herom afstedkom utilfredshed hos flere konventsmedlemmer. Den svenske regeringsrepræsentant, Lena HJELM –WALLÉN, påpegede, at spørgsmålet om en navneændring ikke tidligere har været diskuteret af Konventet, og beklagede, at det var denne "pseudodebat", som fra første færd indtog en central rolle i mediernes dækning af udkastet til en forfatningstraktat fremfor mere væsentlige spørgsmål. Dette indlæg blev mødt med applaus fra flere af medlemmerne.

Et andet indlæg, der også blev mødt med bifald, kom fra den britiske regeringsrepræsentant Peter HAIN, som heller ikke syntes om, at EU's navn er sat til debat. Hain bemærkede, at navnet "Europas Forenede Stater" leder tankerne i retning af en superstat, og at "Det Forenede Europa" minder om navnet på en fodboldklub. At relationerne mellem Storbritannien og Frankrig pt. ikke er de varmeste⁷ afspejles til dels i kommentaren fra den franske regeringsrepræsentant, Pierre MOSCOVICI, der bemærkede, at det da var en udmærket ide med et navn, der mindede om en fodboldklub, hvis det kunne få briterne til at engagere sig i sagen.

⁶ Giscard d'Estaing refererede indledningsvis til, at det oprindelig var Jean Monnet og Winston Churchill, der havde talt om "Europas Forenede Stater". Personligt syntes Giscard d'Estaing dog, at "Det Forenede Europa" bedre afspejlede den nuværende situation.

⁷ Det traditionelle fransk –britiske decembermøde er aflyst af Chirac efter diskussioner på topmødet i Bruxelles den 25. oktober 2002, hvor Blair forsøgte at underminere den fransk-tyske fælles forståelse af nødvendigheden af at bibeholde landbrugsstøtten frem til 2013.

Som svar på kritikken af forslaget til nyt navn på det fremtidige samarbejde fremførte Giscard d'Estaing, at når traktaterne fusioneres, vil begreberne Fællesskabet og Unionen ikke længere eksistere, og at det derfor i den forbindelse bliver nødvendigt at tage stilling til det fremtidige navn. Der er tale om forslag i udkastet, spørgsmålet om den fremtidige betegnelse står åbent, og konventsmedlemmerne blev opfordret til at overveje et muligt navn for den enhed, som forfatningstraktaten vil danne en ramme om.

Dobbelt statsborgerskab

I teksten til udkastets artikel 5 står der, at i denne artikel indføres og defineres unionsborgerskabet. Medlemsstaternes statsborgere har alle dobbelt statsborgerskab, idet de udover deres respektive nationale statsborgerskab også har et europæisk statsborgerskab, som de frit kan benytte sig af.

Artiklen skal medvirke til at klargøre de rettigheder, der følger af, at man er statsborger i en stat, som er medlem af EU. Det vil dreje sig om en angivelse af f. eks. retten til frit at bevæge sig rundt i de øvrige medlemslande og opholde sig der, valgret og valgbarhed ved kommunalvalg og valg til Europa-Parlamentet, retten til diplomatisk beskyttelse i tredjelande og retten til at skrive til og få svar fra de europæiske institutioner på ens eget sprog. Artiklen skal fastslå princippet om, at der ikke må ske forskelsbehandling af unionsborgere på grundlag af nationalitet.

Det blev påpeget af et par konventsmedlemmer, at unionsborgerskabet ikke er nyt, men allerede er en del af det nuværende traktatgrundlag⁸. Giscard d'Estaing svarede hertil, at det heller ikke er intentionen at lancere unionsborgerskabet som nyt, men at foretage en præcisering af hvad unionsborgerskabet indebærer.

Charteret om grundlæggende rettigheder

Traktatens artikel 6 affattes på baggrund af diskussionerne i arbejdsgruppen om charteret. Konventet diskuterede charterets status på mødet den 29. oktober 2002⁹. Der var i Konventet enighed om, at charteret bør gøres til et retligt bindende dokument, dog var der ikke enighed om hvordan. Artikel 6 nævner som mulighed, at den nye artikel 6 kan tage udgangspunkt i artikel 6 i TEF, og at der ved artiklens affattelse er mulighed for, at:

⁸ Artiklerne 17-22 TEF.

⁹ Se resuméet af Konventets møde den 28.-29. oktober 2002.

1. der henvises til charteret i artikel 6, eller
2. princippet om indarbejdelse af charteret og placering af dets artikler indarbejdes i en anden del af traktaten eller en særlig protokol tilknyttet forfatningen, eller
3. artikel 6 indeholder samtlige charterets artikler

Kompetencer¹⁰

Traktatens første del afsnit III omhandler Unionens kompetencer og virke. Artikel 7 skal indeholde principperne for Unionens virke, hvilket ifølge den angivne tekst skal indebære, at Unionen handler inden for de kompetencer, som er tillagt den ved traktaten, og under overholdelse af nærheds- og proportionalitetsprincippet.

Udkastets artikler 9, 10 og 11 skal angive henholdsvis Unionens kompetencekategorier, områder med enekompetence og områder med delt kompetence mellem Unionen og medlemsstaterne. Artikel 12 skal angive de områder, hvor EU støtter eller koordinerer medlemsstaternes aktiviteter, men ikke selv har kompetence til at lovgive. Artikel 13 skal angive de områder, hvor det er medlemsstaterne, som indenfor Unionens politik efter særlige regler fastlægger og gennemfører en fælles politik. Disse angivelser i denne første del af traktaten skal tjene som en anskueliggørende oversigt til borgerne over de forskellige politikområder. Den præcise kompetenceafgrænsning foretages i traktatens anden del, der bl.a. indeholder retsgrundlaget for hvert område og også præciserer, hvilken type kompetence der er tale om.

Institutionerne – de store spørgsmål udestår

I artikel 14 slås det fast, at Unionen har en fælles institutionel ramme. Dette betyder dog ikke, at der alene bliver tale om én beslutningsprocedure, selv om det betyder, at søjlestrukturen ikke længere anvendes.

Under meget diskrete formuleringer i artiklerne 15a, 17a og 18a gemmer der sig stof til kommende formentlig heftige diskussioner i Konventet. De pågældende artikler skal angive, hvor lang en mandatperiode der skal være for formandskabet i Det Europæiske Råd, Rådet og Kommissionen samt rolle, ansvar og udpegning af formandskaberne m.m.

¹⁰ Se i øvrigt den endelige rapport fra arbejdsgruppen vedr. komplementær kompetence, som skal diskuteres på Konventets møde den. 7.-8. november 2002.

Selv om Giscard d'Estaing havde understreget, at det ikke var en diskussion af selve indholdet af udkastets artikler, som var på dagsordenen var der alligevel reaktioner også på delen vedrørende institutionerne. Den nederlandske regeringsrepræsentant DE VRIJS påpegede, at der med udvidelsen af Unionen vil være mindre behov for en regeringspræget Union, og at der er to punkter som er centrale. Det første er at bevare den balance, som er mellem institutionerne, og dernæst at styrke institutionerne. De vrijs påpegede, at der er fire principper, som det er væsentligt at holde fast i, da de har været af afgørende betydning for Unionens succes: Kommissionens initiativret, anvendelsen af kvalificeret flertal i Rådet, Europa-Parlamentets inddragelse i beslutningstagen og Domstolens rolle i Fællesskabet. Blandt andet Peter Hain sluttede op om disse synspunkter.

Lena HJELM-WALLÉN påpegede yderligere, at udkastet ikke omtaler en europæisk ombudsmand, hvilket bør føjes ind i teksten. Jens-Peter BONDE, Europa-Parlamentet, støttede op om dette synspunkt.

De Europæiske Folks Kongres

I teksten til udkastets artikel 19 anføres det, at denne artikel skal omhandle muligheden for at indføre "De Europæiske Folks Kongres", og at artiklen vil blive udformet på grundlag af Konventets drøftelser.

Konventets medlemmer ytrede sig overvejende imod denne ide om en kongres, som oprindeligt er lanceret af Giscard d'Estaing i den franske avis *Le Monde*¹¹. De franske konventsmedlemmer bakkede dog op om forslaget, og ideen lever stadig videre trods udbredt skepsis blandt flere af Konventets medlemmer.

Spørgsmålet om den famøse "ekskluderingsklausul"

Især formandens udtalelser til *Der Spiegel* om en bestemmelse, hvorefter medlemstater, der ikke ratificerer traktater, bør kunne ekskluderes fra samarbejdet, gjorde, at udkastet blev imødeset med spænding fra dansk hold.

Imidlertid indeholder det forelagte udkast ikke en sådan bestemmelse, hvorefter medlemsstater kan udelukkes på grund af manglende ratifikation /tiltrædelse af traktater. Derimod er der lagt op til, at forfatningstraktaten skal indeholde en bestemmelse om suspension af retten til medlemskab af Unio-

¹¹ Se Info-note I 21.

*nen, hvis en medlemsstat krænker Unionens principper og værdier*¹².

I forhold til den nugældende artikel 7, stk. 3 TEU, der omhandler muligheden for suspension af *"visse af de rettigheder, der følger af anvendelsen af denne traktat..."* er der således lagt op til formulering af en videregående bestemmelse om suspension af en stats medlemskab ved overtrædelse af menneskerettigheder, grundlæggende frihedsrettigheder m.m.

Exit Clause/en udmeldingsbestemmelse

Som et nyt tiltag indeholder udkastet en artikel 46 der skal være en bestemmelse, som nævner muligheden for at fastlægge proceduren for frivillig udtræden af Unionen, såfremt en medlemsstat beslutter dette, og de institutionelle følger heraf.

Enkelte af medlemmerne hilste denne beskrivelse af proceduren for udmeldelse velkommen. På den anden side fremhævede Elmar BROK, at en sådan bestemmelse strengt taget er unødvendig. Eksemplet med Grønlands udtrædelse af Fællesskabet demonstrerede dette¹³.

Det videre forløb

Generelt var de af Konventets medlemmer, som kommenterede udkastet, overvejende positive og rosende over for strukturen i dokumentet og gav udtryk for, at udkastet er et godt fundament at arbejde videre på. Giscard d'Estaing anførte, at når udkastet til rapport fra arbejdsgruppen om forenkling foreligger, vil det for alvor vise sig, om udkastet til struktur holder.

Den videre proces med udkastet er, at Konventet fortsætter med at diskutere arbejdsgruppernes konklusioner efter den tidligere fastsatte plan, da resultatet af disse diskussioner skal bruges til at bygge videre på udkastet, hvorefter Præsidiets vil præsentere et mere fyldigt og detaljeret udkast til forfatningstraktat i begyndelsen af 2003.

¹² Teksten til udkastets artikel 45 er formuleret således: "Denne artikel fastlægger proceduren for suspension af retten til medlemskab af Unionen, hvis en medlemsstat krænker Unionens principper og værdier."

¹³ Som en del af det danske kongerige blev Grønland oprindelig medlem af EF ved Danmarks indtrædelse, men valgte efter en folkeafstemning at træde ud af EF med virkning fra den 1. februar 1985. Ved folkeafstemningen den 23. februar 1982 var valgdeltagelsen på 74,9 %. Til spørgsmålet om hvorvidt Grønland skulle blive i EF stemte 47 % ja, mens 53 % stemte nej.

I øvrigt nåede man ikke gennem talerækken, og på Konventets næste møde den 7.-8. november 2002 fortsættes derfor med de talere, som ikke fik lejlighed til at tage ordet den 29. oktober.

Med venlig hilsen

Marianne Treumer Andersen