

Folketingets Europaudvalg

Christiansborg, den 17. september 2003
EU-konsulenten

Til

udvalgets medlemmer og stedfortrædere
samt de danske repræsentanter i EU-Konventet

Væsentlige nyskabelser i Konventets udkast til forfatningstraktat

Indledning

Notatet giver et overblik over de væsentligste nyskabelser og reformforslag i EU-Konventets udkast til *Traktat om en forfatning for Europa*. Ved forfatningen oprettes Den Europæiske Union til erstatning af Det Europæiske Fællesskab.

Denne info-note, der let revideret svarer til EU-note E 14 af 8. august 2003, omdeles bl.a. som baggrundsmateriale for Europaudvalgets høring om EU-Konventet og regeringskonferencen mandag den 3. november kl. 14-16.

Et kort overblik:

Rammerne for den nye forfatningstraktat

- Der skabes en *europæisk forfatning*, der erstatter EF-traktaten og den eksisterende unionstraktat.
- EU's *søjlestruktur ophæves* og Unionen opnår status *som juridisk person*. Den mellemstatslige samarbejdsform ophæves dermed i princippet.
- *Grundrettighedschartret* indskrives og gøres retligt bindende.
- De nationale parlamenters *kontrol af nærhedsprincippet styrkes* gennem et såkaldt tidligt varslingsystem.
- Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik styrkes. *Våbenagentur* foreslås oprettet. *Tættere gensidigt forsvarssamarbejde* muliggøres.
- *Politisamarbejdet bliver overstatsligt* på de få områder, der nævnes i for-



fatningstraktaten.

- **Kompetencedelingen** mellem Unionen og medlemsstaterne indskrives.
- De **eksisterende protokoller** – herunder de danske protokoller om hhv. undtagelserne og sommerhusreglen – **indgår ikke** i forfatningstraktaten, idet Konventet ikke har taget stilling til protokollerne.

Institutionelle reformer

- Det Europæiske Råd får en **fast formand**.
- Der oprettes en **ny post som udenrigsminister** for EU ("dobbelthattet").
- **Kommissionen reduceres** til 15 Europa-kommissærer + et antal kommissærer uden stemmeret.
- **Europa-Parlamentet får øgede lovgivningsmæssige beføjelser**.
- **Anvendelsen af kvalificeret flertal udvides**.
- **Ny definition af kvalificeret flertal**: Flertal af medlemsstater, der repræsenterer mindst 60 pct. af Unionens befolkning.

1. Forfatningsudkast ledsaget af mindretalsrapport

Forfatningstraktaten opnåede bred tilslutning blandt Konventets fire såkaldte komponenter, dvs. regeringsrepræsentanterne, de nationale parlamentarikere, medlemmerne af Europa-Parlamentet og Europa-Kommissionen. Dermed opfyldte resultatet formand Valéry Giscard d'Estaings definition af konsensus. Der blev på intet tidspunkt foretaget afstemninger i Konventet.

En mindretalsgruppe, der omfattede 4 faste medlemmer og 4 suppleanter, kunne dog **ikke** tilslutte sig det endelige udkast til forfatningstraktat¹. Denne gruppe mente ikke, at Konventet havde opfyldt Laeken-erklæringens krav om øget åbenhed og demokratisk legitimitet. Som konsekvens udarbejdede de en alternativ rapport, hvori de foreslår et "**Demokratiernes Europa**". Denne mindretalsrapport blev sammen med udkastet til forfatningstraktat overrakt til formanden for Det Europæiske Råd den 18. juli 2003².

¹ Mindretalsgruppen inkluderede tre danske medlemmer, nemlig Folketingets faste repræsentant Peter Skaarup (DF), hans suppleant Per Dalgaard (DF) samt Jens-Peter Bonde som repræsentant for Europa-Parlamentet.

² Forfatningsudkastet samt mindretalsrapporten er begge vedlagt **info-note I 330** af 21/7 2003.

2. Forfatningstraktaten skaber en ny enhedstraktat

Konventets *Udkast til Traktat om en Forfatning for Europa* – som er forfatningstraktatens officielle titel – udgør en ny sammenhængende struktur for det europæiske samarbejde, der erstatter de eksisterende traktater. *Den såkaldte søjlestruktur afskaffes, hvorved den mellemstatslige samarbejdsform i princippet falder bort.* Den almindelige lovgivningsprocedure – hvor Ministerrådet og Europa-Parlamentet ligestilles – vil blive udgangspunktet for fremtidig lovgivning. Flere områder vil overgå fra enstemmighed til kvalificeret flertal, og Europa-Parlamentet inddrages på flere områder. Enstemmighedsprincippet bevares inden for bl.a. den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, det operationelle politisamarbejde og kulturpolitikken.

Forfatningstraktaten består af fire dele:

Del I fastlægger i **59 artikler** de overordnede rammer for samarbejdet – kaldes ofte for *forfatningsdelen*.

Del II består af *Chartret om grundlæggende rettigheder* – i alt 54 artikler – som derved bliver retligt bindende. Bortset fra visse tekniske tilpasninger er chartret ikke ændret indholdsmæssigt³.

Del III indeholder detaljerede bestemmelser om *Unionens politikker og funktionsmåde* – i alt 342 artikler. Svarer på mange måder til den "gamle" unionstraktat.

Del IV indeholder *de afsluttende og generelle bestemmelser*, herunder Unionens symboler og reglerne for traktatændringer m.v. – i alt 10 artikler.

I alt indeholder forfatningstraktaten – inkl. chartret – 465 artikler, mod 367 artikler i den gældende unionstraktat.

3. Unionens juridiske status

Unionen tildeles status som en juridisk person. Derved bliver Unionen en selvstændig folkeretlig retsenhed – ved siden af medlemsstaterne – og kan herefter indgå internationale aftaler på hele Unionens vegne, på områder hvor forfatningstraktaten giver bemyndigelse hertil. I dag er det alene EF-

³ Eneste substansændring er sket i chartrets artikel 42, hvor unionsborgerens ret til aktindsigt udvides til at omfatte *alle* Unionens institutioner, organer og agenturer.

samarbejdet (søjle I) der har denne status. I henhold til forfatningstraktaten skal Unionen *bestræbe* sig på at tiltræde den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder. Dette skal i så fald ske med enstemmighed i Rådet.

4. Nationale parlamenter og subsidiaritet

De nationale parlamenters kontrol med om nærhedsprincippet overholdes styrkes igennem et *tidligt varslingsystem*. De nationale parlamenter kan fremsende en begrundet udtalelse inden for de første seks uger efter at et EU-lovforslag er blevet fremsat, hvorefter Kommissionen, Ministerrådet og Parlamentet vil være forpligtede til at *tage hensyn* til udtalelsen. Hvis *en tredjedel af de nationale parlamenter* klager over, at et bestemt EU-lovforslag krænker nærhedsprincippet, er Kommissionen *forpligtet til at genoverveje* forslaget og efterfølgende begrunde sin beslutning⁴. Vedrørende lovforslag inden for retligt samarbejde i kriminalsager eller politisamarbejde, sænkes tærsklen for aktiveringen af det tidligere varslingsystem til blot at skulle *omfatte en fjerdedel af de nationale parlamenter*⁵.

5. Reform af EU's institutioner⁶

5a. Udpegelse af en fast formand for Det Europæiske Råd

Det Europæiske Råd vil fremover skulle ledes af en fast formand valgt med kvalificeret flertal af Det Europæiske Råd for en periode på to et halvt år med mulighed for genvalg én gang. Formandens vigtigste opgaver bliver at lede Det Europæiske Råds arbejde, at give impulser hertil, at forberede møderne og sikre kontinuitet i samarbejdet.

Formanden må ikke samtidig udøve et nationalt mandat. Faste deltagere ved møderne i Det Europæiske Råd er udover formanden, medlemsstaternes stats- og regeringschefer, kommissionsformanden og Unionens udenrigsminister.

⁴ Bemærk, at det i den danske oversættelse af udkastet til forfatningstraktaten fejlagtigt angives, at det tidlige varslingsystem forudsætter mindst to tredjedele af de nationale parlamenter. Den korrekte tærskelværdi er *en tredjedel*.

⁵ Se info-note I 306 af 23/6 2003 for en mere udførlig beskrivelse af Konventets forslag om de nationale parlamenters rolle.

⁶ Konventets udspil til institutionel reform er udførligt behandlet i info-note I 302 af 18/6 2003. I nærværende notat opridses i kort form de væsentligste nyskabelser.

Medlemsstaternes udenrigsministre deltager ikke længere automatisk, men stats- og regeringscheferne vil kunne lade sig *bistå af en minister*.

5b. Reform af rådsformationerne og det roterende formandskab

Alene to rådsformationer er defineret i forfatningstraktaten, nemlig

- **Det Generelle og Lovgivende Råd**, som dels skal følge op på møderne i Det Europæiske Råd og dels behandle og vedtage EU-lovgivning sammen med Europa-Parlamentet. Når Rådet lovgiver er hver medlemsstat repræsenteret af en eller to ministre med relevant fagkundskab.
- **Rådet for Udenrigsanliggender**, som udformer Unionens eksterne politik på grundlag af strategiske retningslinjer udstukket af Det Europæiske Råd. Udenrigsrådet ledes af Unionens udenrigsminister.

Det Europæiske Råd kan gennem en europæisk afgørelse beslutte at nedsætte øvrige rådssammensætninger. **Det roterende formandskab reformeres** således, at ledelsen af rådssammensætningerne – bortset fra Udenrigsrådet – vil blive varetaget af medlemsstaternes repræsentanter i Ministerrådet for en periode på *mindst et år* på grundlag af en ordning med ligelig rotation.

5c. Udpegelsen af en udenrigsminister for Unionen

Forfatningstraktaten indfører en ny post som udenrigsminister for Unionen. Denne udpeges af stats- og regeringscheferne med kvalificeret flertal. Udenrigsministeren overtager Den Høje Repræsentants opgaver udadtil. Kommissionens formand skal også give sit samtykke, idet udenrigsministeren samtidig skal fungere som næstformand i Kommissionen. Heraf følger betegnelsen **"den dobbelte hat"**. Udenrigsministeren skal 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.

5d. Kommissionens sammensætning,

Konventet foreslår, at Kommissionen fra **1. november 2009** reduceres til at bestå af kommissionsformanden, EU-udenrigsministeren og 13 såkaldte "Europa-kommissærer". Sidstnævnte vælges på grundlag af en ordning med ligelig rotation mellem medlemsstaterne. Kommissionsformanden udnævner

herefter kommissærer uden stemmeret, der vælges efter samme kriterier som kollegiets medlemmer, og som kommer fra alle de øvrige medlemsstater. Kommissionen skal alene godkendes af Europa-Parlamentet, og ikke af Rådet som det er tilfældet i dag.

Kommissionens formand foreslås valgt af Europa-Parlamentet efter forslag fra Det Europæiske Råd. De 13 Europa-kommissærer udpeges af kommissionsformanden på baggrund af en bruttoliste på tre kandidater fra hvert medlemsland.

5e. Europa-Parlamentets sammensætning og beføjelser

Loftet for antallet af europaparlamentarikere foreslås fra 2009 hævet fra de nuværende 626 medlemmer til *maksimalt* 736. Dette er en lille stigning ift. Nice-traktaten, der fastsatte loftet til 732. Sammensætningen skal ske efter en såkaldt, ikke nærmere defineret, degressiv proportionalitet baseret på en mindstetærskel på fire medlemmer pr. medlemsstat. Det overlades til Det Europæiske Råd at træffe en mere præcis afgørelse om Europa-Parlamentets sammensætning baseret på et udspil fra Parlamentet i god tid inden valget til Europa-Parlamentet i 2009.

Europa-Parlamentets lovgivningsmæssige beføjelser styrkes på en række områder. I henhold til forfatningstraktaten vil ca. 75 pct. af alle politikområder skulle vedtages efter den "almindelige lovgivningsprocedure", hvor Ministerrådet og Europa-Parlamentet er ligestillede. Inden for de resterende 25 pct. af områderne er Ministerrådet fortsat hovedlovgiver, mens Europa-Parlamentet i de fleste tilfælde vil skulle høres, og i nogle tilfælde give sin godkendelse⁷.

5f. Udvidet anvendelse af kvalificeret flertal

På 26 områder foreslås det at skifte fra enstemmighed i Rådet til kvalificeret flertal. Hertil kommer 12 nye retsgrundlag – f.eks. inden for europæisk rumfartspolitik – hvor man indfører kvalificeret flertal.

Som vigtige eksempler på områder der overgår fra enstemmighed til kvalificeret flertal kan fremhæves:

⁷ Se info-note I 322 af 14/7 2003 for en samlet oversigt over inddragelsen af Europa-Parlamentet.

- Artikel III-18: social tryghed for vandrende arbejdstagere (TEF, art. 42)
- Artikel III-23: adgang til at udøve selvstændig erhvervsvirksomhed (TEF art. 47)
- Artikel III-166 f.: grænsekontrol, asyl og indvandring⁸
- Artikel III-171-172: retligt samarbejde i straffesager

5g. Ny definition af kriterier for kvalificeret flertal

De nye kriterier for beslutninger truffet med kvalificeret flertal i Det Europæiske Råd eller Ministerrådet defineres som *et flertal af medlemsstaterne, der repræsenterer mindst 60 pct. af Unionens befolkning*. Dermed afskaffes det hidtidige system med afstemte stemmevægte. Beregninger viser, at den nye befolkningsbaserede stemmevægt vil være til fordel for de største medlemslande⁹, idet det bliver *sværere for de mindre lande at blokere* for en beslutning. Den nye definition vil få *virkning fra 1. november 2009*.

5h. Domstolen

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, hvor Domstolen eksempelvis ikke har 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.

6. Fastlæggelse af Unionens beføjelser

Forfatningstraktaten fastlægger tre grundlæggende principper.

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

⁸ EU's politik på dette område berører ikke medlemsstaternes ret til at fastlægge, hvor mange tredjelandsborgere der kan indrejse fra tredjelande på deres område for at søge arbejde, jf. art. III-169.

⁹ Se info-note I 302 af 18/6 2003.

3. **Princippet om EU-rettens forrang** gælder, når EU's institutioner udøver sine tildelte beføjelser.

Forfatningstraktaten skelner mellem tre typer af unionsbeføjelser. Den første type omfatter områder med *enekompetence*, der bl.a. omfatter 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 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 som noget nyt 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 *sport* som får et selvstændigt retsgrundlag. Ligeledes er civilbeskyttelse omfattet, et område som tidligere har været baseret på den eksisterende artikel 308 (gummiparagrafen).

Unionens beføjelser inden for henholdsvis samordningen af de økonomiske politikker og beskæftigelsespolitikkerne samt den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik er behandlet i to selvstændige artikler (artikel 14 og 15).

7. Udøvelse af Unionens beføjelser

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

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 tildeles høringsret. Der kan også være tale om retsakter, hvor Kommissionen har fået tildelt kompetence til at vedtage sådanne retsakter.

7a. Lovgivningsmæssige retsakter består af:

Europæiske love der svarer til de nuværende forordninger,
Europæiske rammelove der svarer til de nuværende direktiver.

7b. Ikke-lovgivningsmæssige retsakter består af:

Europæiske bekendtgørelser, der især 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 dog også rettes specifikt mod enkelte medlemsstater.

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

- *Delegerede bekendtgørelser*: 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.

8. Åbenhed og demokrati

Konventet foreslår, at Rådets møder skal være åbne, når lovforslag diskuteres

og vedtages. De nugældende regler for adgang til Rådet, Kommissionen og Parlamentet skal udvides til at omfatte alle Unionens institutioner og øvrige organer, herunder også Den europæiske Centralbank.

Forfatningstraktaten indeholder et selvstændigt afsnit om *Unionens demokratiske liv*. Principperne om demokratisk lighed, repræsentativt demokrati og deltagelsesdemokrati understreges. En nyskabelse er det særlige *borgerinitiativ*, der gør det muligt for mindst en mio. borgere fra et betydeligt antal medlemslande at opfordre Kommissionen til at fremsætte en EU-retsakt.

Afsnittet indeholder desuden en artikel om *dialogen med arbejdsmarkedets parter*. De gældende bestemmelser om ombudsmandens virke forbliver stort set uændrede.

Efter intense drøftelser af grundlaget for Unionens religiøse arv, er der indsat en artikel om *kirkers og konfessionsløse organisationers status* i ovennævnte afsnit. Unionen må herefter ikke anfægte den status som disse sammenslutninger har i henhold til national lovgivning. Endvidere pålægges Unionen at opretholde en åben og regelmæssig dialog med disse sammenslutninger.

9. Unionens finanser

Den overordnede linje i Konventets forslag indebærer en øget anvendelse af kvalificeret flertal i Rådet og øget indflydelse til Europa-Parlamentet (EP). Blandt de væsentligste ændringer kan følgende fremhæves¹⁰:

- Den flerårige finansielle ramme (tidligere finansielle overslag) skal fremover fastlægges ved en europæisk lov, efter godkendelse af EP.
- Den eksisterende sondring mellem obligatoriske og ikke-obligatoriske udgifter afskaffes. Dermed får EP det sidste ord på alle områder af EU-budgettet i tilfælde af uenighed med Rådet. Som konsekvens får Europa-Parlamentet eksempelvis øget formel indflydelse på EU's landbrugspolitik.
- Endelig formaliseres nogle af de uformelle konsultationsmekanismer, som i dag anvendes i budgetproceduren. Dette gælder for forligsudvalget og de såkaldte triloger, som bringer formændene fra Kommissionen, Europa-

¹⁰ Se *info-note I 273* af 30/5 2003 for en mere udførlig beskrivelse af Konventets forslag om ændringer af regler for fastsættelse af Unionens finanser.

Parlamentet og Rådet sammen.

10. Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik samt fælles forsvar

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

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

Forfatningstraktaten ændrer ikke ved, at europæiske afgørelser inden for *den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik* vedtages af Det Europæiske Råd og Ministerrådet med *enstemmighed*¹¹. 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 beslutte, at Ministerrådet skal træffe afgørelse med kvalificeret flertal i andre tilfælde end dem, der er omhandlet i del III. Hvis et medlemsland erklærer, at dets vitale interesser er på spil, finder der ikke afstemning sted. 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.

Den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik udgør 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 foreslår Konventet oprettet et europæisk *agentur for forsvarsmateriel*, strategisk forskning og militær kapacitet¹².

¹¹ 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 af Det Europæiske Råd vedr. Unionens strategiske interesser og mål.

¹² I rådskonklusionerne fra det Europæiske Råds møde i Thessaloniki den 20. juni 2003, var der støtte til oprettelsen af et europæisk våbenagentur i 2004.

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 struktureret samarbejde inden for rammerne af Unionen.

Indtil Det Europæiske Råd træffer afgørelse om et fælles EU-forsvar, etableres *et tættere gensidigt forsvarssamarbejde*. Deltagerlandene vil være omfattet af en gensidig forsvarsforpligtelse i overensstemmelse med artikel 51 i FN-pagten. Gennemførelsen sker i tæt samarbejde med NATO. Europa-Parlamentet holdes underrettet og høres regelmæssigt om de væsentligste aspekter af den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik¹³.

11. "Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed"

Amsterdamtraktaten (1999) samlede alle spørgsmål om politisamarbejde, toldsamarbejde og strafferetligt samarbejde, visum-, asyl- og indvandringspolitik samt visse civile retlige spørgsmål under betegnelserne "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, der som nævnt ophæver søjlestrukturen og dermed principielt afskaffer den mellemstatslige søjle vedrørende politisamarbejdet, der gøres overstatsligt.

Konventet foreslår en række forskellige beslutningsformer, som afviger fra den almindelige lovgivningsprocedure. På en del områder, f.eks. *vedrørende oprettelsen af nye unionsorganer og operativt politisamarbejde, fastholdes enstemmighedsprincippet*. 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 er Domstolens bemyndigelse begrænset på flere punkter inden for området frihed, sikkerhed og retfærdighed. Det gælder bl.a. for kontrollen af medlemsstaternes politi og indre sikkerhed.

¹³ Se **info-note I 332** af 29/7 2003 for en mere udførlig gennemgang af Konventets forslag til indretning af EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik samt den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik.

Der foreslås etableret *fælles politikker på asyl- og indvandringsområdet*. Begrebet "minimumsstandarder" er konsekvent fjernet vedrørende asylområdet. Forfatningstraktaten lægger op til en ensartet politik fastlagt ved europæiske love eller rammelove.

Vedrørende det *retlige samarbejde i straffesager* gøres det muligt – ved en europæisk rammelov – at fastsætte minimumsregler for, hvad der skal anses for at være strafbare handlinger og hvordan disse skal træffes. 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 narkotikahandel. Desuden udvides EU's adgang til at fastsætte strafferetlige sanktioner på områder "der har været omfattet af tidligere harmoniseringsbestemmelser". Disse områder kan potentielt være ganske vidtrækkende, idet alle områder der tidligere har været harmoniseret på EU-plan vil være omfattet¹⁴.

I forslaget til nyt retsgrundlag 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 områder¹⁵.

Konventet foreslår *en række særordninger* for Det Europæiske Råd, de nationale parlamenter, medlemsstaternes initiativret og for Domstolens kompetence. Således skal Det Europæiske Råd med konsensus fastlægge de strategiske retningslinjer og operative opgaver inden for området frihed, sikkerhed og retfærdighed. Det før omtalte tidlige varslingsystem, for de nationale parlamenters kontrol af nærhedsprincippet, kan på dette område aktiveres, hvis blot en fjerdedel af parlamenterne gør indsigelse. De nationale parlamenter tildeles også en rolle i forbindelse med evalueringen af EU-politikens gennemførelse

¹⁴ Se EU-note E 12 af 19/6 2003 for en nærmere analyse herom. Det kan i øvrigt oplyses, at regeringen aktuelt er ved at udarbejde en analyse af konsekvenserne for de danske forbehold af Konventets udkast til forfatningstraktat. Denne analyse vil blive omdelt til udvalget, så snart den foreligger.

¹⁵ Se notat fra Udenrigsministeriet af 14. august 2003, omdelt som alm. del bilag 1242 (side 14).

på dette område, ligesom de også inddrages i den politiske kontrol med Europols aktiviteter og evalueringen af Eurojusts aktiviteter.

Konventet foreslår at bibeholde den delte initiativret mellem Kommission og medlemsstaterne inden for politi-, told- og strafferetligt samarbejde. Et initiativ fra en medlemsstat vil på disse områder kræve støtte fra mindst en fjerdedel af medlemsstaterne.

12. 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*, en *naturkatastrofe* eller en *menneskeskabt katastrofe*. 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.

En konkret anvendelse af solidaritetsbestemmelsen sker på grundlag af en europæisk afgørelse vedtaget af Ministerrådet efter forslag fremsat af Kommissionen og EU-udenrigsministeren.

13. Forstærket samarbejde

Hovedprincipperne fra Unionstraktaten vedrørende etableringen af et eventuelt forstærket samarbejde overføres til forfatningstraktaten. Det nugældende krav om, at mindst otte medlemsstater skal deltage ændres i forfatningstraktaten til at udgøre *mindst en tredjedel*. Kvalificeret flertal defineres som et flertal af de deltagende lande, der repræsenterer mindst 60 pct. af disse landes befolkninger. I visse situationer fastsættes kriteriet til to tredjedele af de deltagende lande, der repræsenterer mindst 60 pct. af disse landes befolkninger. Enstemmighed kræver kun de deltagende landes repræsentanters stemmer. Retsinstrumentet er en *europæisk afgørelse*.

14. Styrkelse af eurogruppen

Forfatningstraktaten indeholder en særlig protokol vedrørende eurogruppen, hvor ministrene fra de medlemsstater, der har indført euroen med en flertalsafgørelse vælger *en fast formand for to et halvt år*.

Forfatningstraktaten lægger desuden op til, at eurolandene skal kunne styrke samordningen af deres budgetdisciplin. Eurogruppen får mulighed for selv at træffe beslutninger vedrørende de økonomisk-politiske retningslinjer, som dog skal være i overensstemmelse med dem, der er vedtaget for hele Unionen.

15. Procedure for udtrædelse af Unionen

Forfatningstraktaten fastlægger en procedure for, hvordan en medlemsstat kan udtræde af Unionen. En *udtrædelsesaftale* forhandles på plads mellem den pågældende medlemsstat og Ministerrådet på vegne af Unionen. Aftalen skal efterfølgende godkendes med kvalificeret flertal i Europa-Parlamentet. Tilblivelsen af en færdigforhandlet udtrædelsesaftale er dog strengt taget ikke nødvendig for en udtrædelse. Hvis en aftale ikke foreligger, vil forfatningen ophøre med at finde anvendelse på den berørte stat to år efter meddelelsen om udtrædelsen blev forelagt Det Europæiske Råd.

16. Unionens symboler indskrives

I forfatningstraktatens afsluttende bestemmelser er indskrevet fem symboler for Den Europæiske Union. De omfatter *Unionens flag*, en cirkel af tolv gyldne stjerner på blå baggrund, *Unionens hymne* fra Ode til Glæden i Beethovens niende symfoni, *et motto*: Forenet i mangfoldighed, *Unionens mønt* er euroen og endelig udnævnes den 9. maj til *Europa-dag*. Flere af symbolerne er allerede velkendte og anvendes i dag, men har ikke tidligere været indskrevet i traktaten. Konventet foreslår i en note, at symbolerne indskrives i del I.

17. Ny revisionsprocedure for traktatændringer

Det foreslås, at fremtidige traktatændringer skal forberedes af et konvent. I forbindelse med behandlingen af forslag om ændringer af forfatningstraktaten, indkalder formanden for Det Europæiske Råd et konvent sammensat af repræsentanter for medlemsstaternes nationale parlamenter, medlemsstaternes stats- og regeringschefer, Europa-Parlamentet og Kommissionen. Det tilføjes, at Det Europæiske Råd med simpelt flertal og efter Europa-Parlamentets godkendelse kan beslutte ikke at indkalde konventet, hvis ændringernes omfang ikke berettiger hertil. I så fald fastlægger Det Europæiske Råd mandatet til konferencen mellem repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer.

18. Konventets "left-overs"

Konventet har ikke foretaget nogen revision af de eksisterende protokoller. De eksisterende protokoller – herunder protokollerne om henholdsvis de *danske undtagelser* og den såkaldte *sommerhusprotokol* – indgår ikke i udkastet til forfatningstraktat. Dette arbejde er overladt til regeringskonferencen at afslutte. Det overlades ligeledes til regeringskonferencen at udarbejde lister - i en ny protokol - over medlemsstater, der kan og vil deltage i et mere struktureret samarbejde og et tættere gensidigt samarbejde på forsvarsområdet. Opfølgningen af Konventets erklæring om, at der hurtigst muligt oprettes en tjeneste for EU's optræden udadtil, overlades også til regeringskonferencen. Nogle af Konventets medlemmer havde ønsket at tage *Euratom-traktatens bestemmelser* op til fornyet behandling, men Konventet har ikke ment, at det havde mandat, tid eller kompetence til at gøre dette.

19. Udgangspunkt for regeringskonferencen

Selve forfatningsdelen fik en positiv modtagelse af stats- og regeringscheferne på topmødet i Thessaloniki den 20. juni i år.

Udkastet til forfatningstraktat vil udgøre grundlaget for den kommende regeringskonference, der indledes den 4. oktober 2003 under det italienske formandskab. Formandskabets ambition er, at afslutte regeringskonferencen så hurtigt som muligt, i god tid inden valget til Europa-Parlamentet i juni 2004. Fra italiensk side vil der uden tvivl blive lagt mange kræfter i at få afsluttet forhandlingerne allerede i år. Underskrivelsen af den nye traktat forventes at finde sted umiddelbart efter 1. maj 2004, hvor de 10 tiltrædelseslande vil være fuldgældige medlemmer af EU.

Med venlig hilsen

Peter Riis