



Europaudvalget EU-konsulenten

Til: Udvalgets medlemmer og stedfortrædere
Dato: 10. oktober 2007

Reformtraktaten

I dette notat gives en gennemgang af det reviderede udkast til EU's reformtraktat, som det foreligger fra den juridiske ekspertgruppe den 5. oktober 2007.

EU's portugisiske formandskab vil forelægge teksten for den regeringskonference på udenrigsministerplan, som finder sted i Luxembourg den 15. oktober 2007.

Det ventes fortsat at den endelige vedtagelse vil kunne finde sted på regeringskonferencen på stats- og regeringschefniveau den 18. oktober 2007 i Lissabon.

Et første udkast til ny traktat blev fremlagt i forbindelse med åbningen af efterårets regeringskonference, som fandt sted den 23. juli 2007.

Teksten fra den juridiske ekspertgruppe blev omdelt til Europaudvalget i en dansk sprogversion den 5. oktober 2007 (EUU alm. del (07) – Bilag 14)

I. Reformtraktaten vs forfatningstraktaten

Udkastet til ny traktat er baseret på det meget detaljerede mandat, som EU's stats- og regeringschefer enedes om for regeringskonferencen på Det Europæiske Råds møde den 21.-22. juni 2007.

Det blev her bl.a. besluttet, at den nye EU-traktat skulle bygge på de gældende traktater (TEU og TEF) og udformes som en ændringstraktat. - og ikke som forfatningstraktaten indføre en helt ny traktat, som erstatning for de eksisterende traktater.

Samtidig slog Det Europæiske Råd fast i mandatet, at reformtraktaten "ikke skulle have forfatningsmæssig karakter". Dette afspejles bl.a. i at selve ordet

forfatning ikke anvendes i den nye traktat, ligesom henvisningen til EU's symboler, flag, mønt og motto stryges.

Reformtraktaten viderefører dog de centrale nyskabelser fra forfatningstraktaten.

Det gælder bl.a. sammenslutningen af EF og EU til én juridisk person, tydeliggørelsen af kompetencekategorier og kompetenceområder, borgerinitiativet, de mange institutionelle bestemmelser om eksempelvis Kommissionens fremtidige sammensætning, institutionaliseringen af Det Europæiske Råd, udvidet brug af kvalificeret flertal i Ministerrådet samt styrkelsen af Europa-Parlamentets rolle som Rådets medlovgiver og som budgetmyndighed, mv..

Men også en række af forfatningstraktatens bestemmelser tages med over i en ændret form i den nye traktat som resultat af drøftelserne i Det Europæiske Råd og mandatet. Det gælder navnlig:

- EU's og medlemsstaternes respektive beføjelser og afgrænsninger heraf,
- den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik's særlige karakter,
- de nationale parlamenters øgede rolle,
- behandlingen af charteret om grundlæggende rettigheder,
- samarbejdet om politi og strafferet.

Endelig er der kommet nogle helt nye bestemmelser med i reformtraktaten. Det gælder eksempelvis en ny henvisning i traktatens miljøkapitel til nødvendigheden af at bekæmpe klimaforandringer.

II. Traktatens institutionelle bestemmelser

Det Europæiske Råd og Ministerrådet

Ifølge udkastet til reformtraktat medtages forfatningstraktatens bestemmelser om EU-institutionerne i det store hele uændret.

Det indebærer bl.a., at Det Europæiske Råd omdannes til en EU-institution og udstyres med en fast formand udpeget for en periode på 2 ½ år med mulighed for forlængelse i yderligere 2 ½ år¹.

Også i Ministerrådet vil der ske visse ændringer af det kendte halvårligt roterende formandskab. Bl.a. vil Rådet for eksterne forbindelser få en fast formand i form af Unionens nye "høje repræsentant for udenrigspolitiske spørgsmål", ligesom "Eurogruppens" praksis med at vælge en fast formand blandt finansministrene til at lede deres møder stadfæstes.

Formandskabet for de øvrige rådsformationer vil fremover fortsat skulle varetages på skift af hvert enkelt land for et halvt år ad gangen. Men som noget nyt indføres såkaldte "gruppeformandskaber", som indebærer, at der skal arbejdes tættere sammen mellem formandskaberne. Gruppeformandskabet skal varetages af på forhånd sammensatte grupper af tre medlemsstater for en periode på 18 måneder og åbner op for, at disse tre lande indbyrdes kan træffe beslutning om en alternativ ordning. Gruppeformandskaberne sammensættes ved ligelig rotation mellem medlemsstater under hensyntagen til deres forskelle og den geografiske balance i EU.

Ministerrådet vil overgå til et nyt system for dobbelt kvalificeret flertal, som man enedes om i forfatningstraktaten, bestående af to kriterier for, at et flertal er opnået: 1) støtte fra 55 pct. af medlemsstaterne samt fra 2) medlemsstater repræsenterende 65 pct. af EU's samlede befolkning. Et blokerende mindretal skal udgøre mindst fire medlemsstater.

Ifølge reformtraktaten vil det nye dobbelte flertalsystem dog først træde i kraft den 1. november 2014. Indtil da vil det eksisterende kvalificerede flertal blive anvendt². I en overgangsperiode efter 2014 frem til 31. marts 2017 vil et medlem af Rådet dog kunne kræve, at en afgørelse træffes efter de nuværende regler for kvalificeret flertal. Hertil kommer, at medlemsstater repræsenterende 75 pct. af den befolkningsmængde eller 75 pct. af det antal medlemsstater, der kræves for at udgøre et blokerende mindretal, vil kunne modsætte sig vedtagelsen af en retsakt og fremtvinge en ny debat i Rådet. Rådet skal derefter inden for en rimelig tidsfrist gøre sit yderste for at finde en tilfredsstillende løsning³. Skulle det ikke lykkes at finde frem til en løsning, som kan tilfredsstille dette mindretal, kan et simpelt flertal af medlemsstaterne dog altid

¹ Udover Det Europæiske Råd får også Den Europæiske Centralbank status af EU-institution. Det betyder, at der vil være syv EU-institutioner med de eksisterende fem institutioner: Europa-Parlamentet, Ministerrådet, Europa-Kommissionen, Domstolen og Revisionsretten.

² Se TEF artikel 205, stk. 2.

³ Denne model findes allerede i Erklæring nr. 5 til forfatningstraktaten, som var inspireret af den såkaldte "Ioannina-afgørelse" fra 1994, som i forbindelse med optagelsen i EU af Sverige, Finland og Østrig indførte en tilsvarende mekanisme.

bede formandskabet om at skride til afstemning i Rådet og på den måde tvinge en afgørelse igennem⁴.

Fra 1. april 2017, hvor man overgår fuldt ud til det nye dobbelte kvalificerede flertal, sænkes begge disse tærskler for, hvornår man kan bede Rådet om at drøfte et forslag, fra 75 pct. af det blokerende mindretal til 55 pct.

Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet bliver styrket væsentligt med reformtraktaten. Det gælder navnlig på det lovgivningsmæssige og det budgetmæssige område. På det lovgivningsmæssige område sker det ved, at man udvider anvendelsen af den fælles beslutningsprocedure, hvor Europa-Parlamentet er Ministerrådets medlovgiver til næsten 50 nye områder.

I forhold til vedtagelsen af EU's budget øges parlamentets magt ved, at Europa-Parlamentet bliver Rådets medbeslutningstager over hele budgettet. I dag har Rådet det sidste ord at skulle have sagt for alle obligatoriske udgifter, hvorimod Parlamentet har det sidste ord for de ikke-obligatoriske udgifter. Denne sondring mellem obligatoriske og ikke-obligatoriske udgifter afskaffes med reformtraktaten.

Europa-Parlamentet får også en stærkere rolle i forbindelse med udnævnelsen af Kommissionens formand, som skal ske efter indstilling fra Det Europæiske Råd, der i den forbindelse skal tage hensyn til resultatet af valgene til Europa-Parlamentet. Medlemstallet for Europa-Parlamentet fastsættes som i forfatningstraktaten til højst 750 fordelt mellem medlemsstaterne efter et princip om degressiv proportionalitet. Det fastsættes, at ingen medlemsstat kan have færre end 6 medlemmer eller flere end 96 medlemmer. Den mere detaljerede fordeling af pladserne i parlamentet fastlægges dog ikke længere i traktaten, men skal fremover kunne ændres gennem en retsakt vedtaget af Det Europæiske Råd med enstemighed efter forslag fra Europa-Parlamentet.

Europa-Parlamentet har på opfordring fra Det Europæiske Råd udarbejdet et forslag til, hvorledes landenes fordeling af pladser skal være i det Parlament, som vælges i juni 2009 for valgperioden 2009-2014⁵. Ifølge dette forslag vil Danmark, ligesom Finland og Slovakiet, få 13 pladser i parlamentet.

⁴ Rådets forretningsorden artikel 11, stk. 1.

⁵ Det Europæiske Råd opfordrede den 21.-22. juni 2007 Europa-Parlamentet til senest i oktober 2007 at fremlægge et forslag til afgørelse om Europa-Parlamentets fremtidige sammensætning. Parlamentet vedtog sit forslag den 10. oktober 2007.

Tabel 1: Europa-Parlamentets forslag til fordeling af pladserne for valgperioden 2009-2014.

Belgien	22
Bulgarien	18
Den Tjekkiske Republik	22
Danmark	13
Tyskland	96
Estland	6
Grækenland	22
Spanien	54
Frankrig	74
Irland	12
Italien	72
Cypern	6
Letland	9
Litauen	12
Luxembourg	6
Ungarn	22
Malta	6
Nederlandene	26
Østrig	19
Polen	51
Portugal	22
Rumænien	33
Slovenien	8
Slovakiet	13
Finland	13
Sverige	20
Det Forenede Kongerige	73

Endelig styrkes Europa-Parlamentets mulighed for at få indflydelse på kommende traktater. Parlamentet får således mulighed for at foreslå traktatændringer. Et simpelt flertal i Det Europæiske Råd kan derefter vedtage at indkalde et konvent⁶, som behandler de foreslåede ændringer og vedtager en anbefaling til en regeringskonference, som så står for den endelige udarbejdelse af en ny traktat.

Kommissionen

I reformtraktaten fastholdes forfatningstraktatens aftale om Europa-Kommissionens sammensætning. Det betyder, at Europa-Kommissionen fra 2014 vil være sammensat af et antal kommissærer svarende til 2/3 af antallet

⁶ Konventet sammensættes af repræsentanter for de nationale parlamenter, medlemsstaternes stats- og regeringschefer, Europa-Parlamentet og Kommissionen.

af medlemsstater (18 med 27 lande)⁷. Kommissærposterne vil dog skulle gå på skift mellem medlemslandene på grundlag af en ordning med ligelig rotation⁸. Den næste Kommission, som udpeges i 2009, vil fortsat være sammensat af én kommissær fra hver medlemsstat.

Endelig styrkes kommissionsformandens magt, idet han får beføjelser til at afskedige enkelte kommissærer, som forpligtes til at træde tilbage, hvis de anmodes herom af formanden.

III. Demokratiske principper

Reformtraktaten fastholder og udbygger et par markante nyskabelser i forbindelse med bestræbelserne på at styrke demokratiet i EU.

Nationale parlamenters rolle styrkes

Først og fremmest vil den nye traktat indebære en styrkelse af de nationale parlamenters rolle i EU⁹.

Navnlig øges parlamenternes muligheder for at kontrollere nærhedsprincippet. Det sker ved indførelsen af en styrket udgave af forfatningstraktatens såkaldte "tidlige varslingsystem", som giver de nationale parlamenter mulighed for at overvåge og påtale krænkelser af nærhedsprincippet fra EU-institutionernes side inden for en periode på otte uger efter et forslags fremsættelse¹⁰.

Som udgangspunkt bevarer man det såkaldte "gule kort" fra forfatningstraktaten, hvor en begrundet udtalelse fra mindst *en tredjedel* af de nationale parlamenter om, at et forslag er i strid med nærhedsprincippet, betyder, at Kommissionen tvinges til at tage et forslag op til fornyet overvejelse.

Som noget nyt indføres dog også et såkaldt "orange kort", som indebærer, at hvis mindst *halvdelen* af parlamenterne sender en "begrundet udtalelse" til

⁷ Ifølge TEU art. 9d, stk. 5 skal ordningen for sammensætningen af den Kommission, der tiltræder fra 2014, vedtages af Det Europæiske Råd med enstemmighed. Dog kan Det Europæiske Råd også med enstemmighed træffe beslutning om at lægge sig fast på et andet antal kommissærer end 2/3 af medlemsstaterne.

⁸ Det fastslås specifikt i reformtraktaten TEUF artikel 211, at medlemsstaterne behandles fuldstændig ligeligt for så vidt angår fastlæggelsen af rækkefølgen og varigheden af deres statsborgeres medlemskab af Kommissionen. Samtidig understreges det, at differencen mellem det samlede antal tjenesteperioder varetaget af statsborgere fra to givne medlemsstater aldrig overstiger én.

⁹ De nationale parlamenters rolle indskrives i selve traktatteksten, ligesom der etableres to nye protokoller til traktaten om parlamenters rolle samt overvågningen af nærhedsprincippet (TEU artikel 8c og protokollerne nr. 1 og 2).

¹⁰ Reformtraktaten forlænger den periode, som de nationale parlamenter får til at behandle forslag og undersøge, hvorvidt de overholder nærhedsprincippet til 8 uger fra de kun 6 uger, som var fastlagt i forfatningstraktaten.

Kommissionen, skal denne, hvis den ønsker at opretholde sit forslag, sende det videre til behandling i Europa-Parlamentet og Ministerrådet for at få deres støtte¹¹. Men hvis blot enten Ministerrådet eller Europa-Parlamentet finder, at forslaget strider imod nærhedsprincippet, standses al videre behandling af forslaget. Rådet kan træffe en sådan beslutning, hvis 55 pct. af Rådets medlemmer (15 medlemsstater af 27) står bag, mens Europa-Parlamentet kan gøre det med et flertal af de afgivne stemmer.

Ud over parlamenternes forstærkede rolle i forbindelse med overvågningen af nærhedsprincippet, sigter reformtraktaten på også at inddrage de nationale parlamenter på andre felter. Det gælder navnlig i forbindelse med:

1. overvågningen af EU's politikker på området for retlige og indre anliggender,
2. fremtidige traktatrevisioner.

De nationale parlamenter og Europa-Parlamentet tildeles således en særlig rolle i forbindelse med overvågningen af EU's politikker på området for indre og retlige anliggender. Parlamenterne skal bl.a. underrettes om indholdet og resultaterne af medlemsstaternes evalueringer af gennemførelsen af EU's politikker på dette område, ligesom de får en særlig funktion i forbindelse med den politiske kontrol med Europols og Eurojusts virke. De nærmere regler for, hvordan denne kontrol skal udøves, fastlægges i fællesskab af Ministerrådet og Europa-Parlamentet i en retsakt.

Reformtraktaten lægger også op til en højere grad af involvering af de nationale parlamenter i forbindelse med fremtidige traktatrevisioner. Bl.a. fastlægges det i reformtraktaten, at de nationale parlamenter skal modtage ethvert forslag, som fremsættes for at indkalde en regeringskonference for at revidere traktatgrundlaget.

Men måske vigtigst af alt bliver, at nationale parlamenter vil skulle deltage i de konventer, som Det Europæiske Råd, ifølge reformtraktaten, kan indkalde med henblik på at forberede fremtidige traktatrevisioner.

Endelig får hvert enkelt nationalt parlament en vetoret i forbindelse med anvendelsen af den forenkede traktatrevisionsprocedurer (også kaldt passerelle), der skal gøre det muligt for Ministerrådet at gå fra enstemmighed til kvalificeret flertal eller gøre Europa-Parlamentet til Rådets medlovgiver på områ-

¹¹ Det orange kort gælder kun for forslag, som vedtages under den almindelige lovgivningsprocedure.

der, hvor parlamentet kun er høringsberettiget (se afsnittet om *traktatrevisionsprocedurer*). Se mere om dette i afsnittet om traktatrevisionsprocedurer.

Åbenhed

Åbenhed har en helt central placering i udkastet til reformtraktat¹².

Bl.a. fastslås det, at EU's institutioner skal arbejde så åbent som muligt som led i bestræbelserne på at fremme gode styreformer i EU samt for at involvere civilsamfundets organisationer. Det gælder både i forbindelse med lovgivers forhandlinger og i forvaltningen i Unionens forskellige institutioner, organer, kontorer og agenturer.

Centralt er det her, at det nu traktatfæstes, at samlingerne i såvel Europa-Parlamentet som Rådet er offentlige. I Rådet gælder dette, når det forhandler og stemmer om forslag til lovgivningsmæssige retsakter, men ikke hvis man behandler ikke-lovgivningsmæssige spørgsmål¹³.

På samme måde traktatfæstes det, at EU's institutioner, organer, kontorer og agenturer skal støtte sig på en åben, effektiv og uafhængig europæisk forvaltning. Parlamentet og Rådet vedtager de nærmere regler for, hvorledes dette skal ske.

Endelig præciseres reglerne om aktindsigt i EU-institutionernes dokumenter. Det fastslås bl.a., at unionsborgerne har ret til aktindsigt i såvel dokumenter hidrørende fra EU-institutionerne som fra de øvrige EU-organer, kontorer og agenturer. Og det understreges, at dette gælder uanset, hvilket medium det pågældende dokument måtte befinde sig på.

Borgerinitiativet

Reformtraktaten viderefører ligeledes det såkaldte *borgerinitiativ*, som var en af forfatningstraktatens nyskabelser. Borgerinitiativet indebærer, at EU's borgere kan opfordre Kommissionen til at fremsætte forslag inden for et givet område, hvis mindst 1 million (af EU's ca. 488 millioner) borgere støtter op om et initiativ. For at sikre, at der er tale om initiativer, som er bredt funderet i EU, kræves desuden, at initiativet støttes af borgere fra et *betydeligt antal* medlemsstater. De nærmere regler for hvor mange medlemsstater der kræves

¹² Se TEUF artikel 15 og TEUF artikel 254a.

¹³ Rådet har dog allerede besluttet, at bl.a. forhandlingerne i Rådet om retsakter vedtaget efter den fælles beslutningsprocedure skal være tilgængelige for offentligheden i forbindelse med Kommissionens fremlæggelse af sine vigtigste lovgivningsforslag og den efterfølgende debat i Rådet. Det samme gælder resultatet af afstemninger om retsakter samt Rådets afsluttende forhandlinger forud for den pågældende afstemning og de dertil hørende stemmeforklaringer.

samt fastsættelsen af et mindste antal borgere per medlemsstat, definitionen på en borger, osv., skal efterfølgende fastlægges i en retsakt vedtaget af Ministerrådet og Europa-Parlamentet.

Selv om Kommissionen ikke er juridisk forpligtet til at følge anbefalingen i et sådant initiativ, kan den politiske betydning af sådanne borgerinitiativer godt blive afgørende.

IV. Beslutningsprocedurer og retlige instrumenter

Et hovedformål med reformtraktaten er at gøre EU mere beslutningsdygtig og demokratisk. Det sikres bl.a. ved, at Rådets adgang til at træffe beslutning med kvalificeret flertal indføres på en lang række nye politikområder samt ved, at den almindelige regel for vedtagelse af EU-lovgivning bliver fælles beslutningstagen mellem Europa-Parlamentet og Rådet.

Men også procedurerne for vedtagelsen af EU's årlige budget samt de flerårige finansielle perspektiver forenkles med reformtraktaten.

Endelig sker der en række ændringer af de procedurer, der gælder for revisionen af EU-traktaterne.

Lovgivningsmæssige og ikke-lovgivningsmæssige procedurer

Reformtraktaten følger i det store hele forfatningstraktatens forslag om at strømline beslutningsprocedurerne i forbindelse med vedtagelsen af retsakter.

Det gøres bl.a. ved at reducere antallet af beslutningsprocedurer samt fastholde forfatningstraktatens idé om at sondre klarere mellem *lovgivningsmæssige* og *ikke-lovgivningsmæssige* beslutningsprocedurer og retsakter.

De lovgivningsmæssige procedurer opdeles i en *almindelige lovgivningsprocedure* og *særlige lovgivningsprocedurer*. Og så opgiver man betegnelserne EU-love og EU-rammelove fra forfatningstraktaten, og bevarer i stedet de kendte typer af retsakter, forordninger, direktiver og afgørelser.

På det lovgivningsmæssige område bliver den centrale procedure i forbindelse med vedtagelsen af retsakter *den almindelige lovgivningsprocedure*¹⁴, hvilket betyder, at Rådet og Parlamentet som den klare hovedregel ligestilles som lovgivere. Procedurens anvendelsesområde udvides betragteligt, idet den indføres på knap 50 politikområder, hvor parlamentet i dag ikke er Rådets medlovgiver. Reformtraktaten indebærer samtidig en effektivisering af Rådets

¹⁴ Den almindelige lovgivningsprocedure er identisk med den fælles beslutningsprocedure, som vi kender fra TEF artikel 251 i de nuværende traktater.

stemmeregler, hvor man går fra enstemmighed til kvalificeret flertal på ca. 25 områder.

I reformtraktaten fastholdes dog som nævnt også *særlige lovgivningsprocedurer* på visse mere følsomme områder. Det vil her fortsat være Rådet, som indtager rollen som hovedlovgiver, mens Europa-Parlamentet enten blot skal høres eller afgive samstemmende udtalelse. Der er dog også enkelte tilfælde, hvor det er Europa-Parlamentet som træffer beslutning efter Rådets samstemmende udtalelse¹⁵.

Endelig afskaffes den såkaldte samarbejdsprocedure (TEF 252), som blev indført sammen med den Europæiske Fællesakt og det indre marked i 1987.

Udover ovennævnte lovgivningsprocedurer fastsætter reformtraktaten også nye procedurer for vedtagelsen af ikke-lovgivningsmæssige retsakter, herunder for *delegerede retsakter* og *gennemførelsesretsakter* samt ikke-bindende retsakter som *henstillinger* og *udtalelser*.

Både Rådet og Kommissionen kan vedtage forskellige typer af ikke-lovgivningsmæssige retsakter i forbindelse med gennemførelsen af lovgivningsmæssige retsakter vedtaget af Parlamentet og Rådet. Det kan ifølge reformtraktaten ske efter to forskellige procedurer underlagt hver deres kontrolsystem.

1) Kommissionen kan som i dag under det såkaldte komitologisystem bemyndiges til at gennemføre nogle bestemmelser i samråd med en komité sammensat af embedsmænd fra medlemsstaterne.

2) Lovgiverne i Rådet og Europa-Parlamentet bemyndiger Kommissionen til at vedtage såkaldte *delegerede retsakter*, der udbygger eller ændrer i de lovgivningsmæssige retsakter for så vidt angår "ikke-væsentlige elementer". Dette sker ikke, som under komitologisystemet, i samråd med en komité. I stedet kan Rådet og Europa-Parlamentet beslutte at tilbagekalde delegationen, hvis de finder det nødvendigt.

Budgetproceduren

Også på budgetområdet fornyer reformtraktaten beslutningsprocedurerne, som også på dette felt følger forfatningstraktatens tekst. Navnlig to nyskabelser skal her nævnes:

¹⁵ Det gælder f.eks. i forbindelse med MEP-statutten, nedsættelsen af undersøgelsesudvalg eller reglerne for den europæiske ombudsmand.

- forenkling af procedurerne for vedtagelsen af EU's årlige budget,
- traktatfæstelse af brugen af flerårige finansielle rammer.

Med hensyn til *det årlige budget* indføres med reformtraktaten én fælles procedure for vedtagelsen af hele EU's budget, hvor Rådet og Parlamentet lige-stilles. Dermed afskaffes det eksisterende system med forskellige beslutningsprocedurer for henholdsvis obligatoriske og ikke-obligatoriske udgifter på EU-budgettet.

Her til kommer, at den nye budgetprocedure afkortes fra, som i dag, at kræve to behandlinger i Rådet og Parlamentet til kun én behandling.

Endelig traktatfæster man med reformtraktaten muligheden for at indkalde et *forligsudvalg*¹⁶ i tilfælde af uenighed mellem Parlamentet og Rådet under førstebehandlingen.

Hvis forligsudvalget når til enighed om et kompromis, skal det efterfølgende godkendes af både Parlamentet og Rådet, og siger begge EU-institutioner efterfølgende ja til budgettet, betragtes det som vedtaget.

Skulle den situation derimod opstå, at enten Parlamentet eller Rådet beslutter sig for at underkende deres forhandleres ja til budgettet i forligsudvalget, står Rådet svagest i det videre forløb.

Det gælder navnlig, hvis Parlamentet godkender aftalen, mens Rådet siger nej. For så har Parlamentet det sidste ord at skulle have sagt og kan vedtage budgettet med de ændringsforslag fra førstebehandlingen, som Rådet ikke kunne acceptere. Er det derimod Rådet, som siger ja, mens Parlamentet forkaster kompromisforslaget, falder budgettet og Kommissionen må fremlægge et nyt budgetforslag.

Hvis der ikke opnås enighed i forligsudvalget, er forslaget til budget forkastet, og Kommissionen må forelægge et nyt forslag.

En anden vigtig nyskabelse med reformtraktaten er *traktatfæstelsen af brugen af flerårige finansielle rammer*, som i dag fastsættes på baggrund af aftaler mellem EU-institutionerne. Siden 1987 har medlemsstaterne i EU aftalt flerårige udgiftslofter for budgettet for perioder på 5-7 år med henblik på at sikre bedre budgetdisciplin og fred mellem de to budgetmyndigheder. Med reformtraktaten skal de flerårige finansielle rammer fastlægges for en periode på mindst fem år med enstemmighed af Rådet efter godkendelse af Europa-Parlamentet.

¹⁶ Forligsudvalg sammensættes af repræsentanter for Parlamentet og Rådet, ligesom Kommissionen deltager i forligningsarbejdet.

Dog kan Det Europæiske Råd med enstemmighed beslutte at gøre det muligt for Rådet at vedtage fremtidige finansielle rammer med kvalificeret flertal i stedet for enstemmighed.

Traktatrevisionsprocedurer

Traktatændringer vil også i fremtiden som udgangspunkt kræve indkaldelse af en regeringskonference, samt godkendelse og ratifikation i alle medlemsstaterne i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser¹⁷. Men med reformtraktaten introduceres en række nyskabelser, som skal sikre bedre parlamentsinddragelse samt gøre det enklere at foretage visse traktatrevisioner.

Som noget nyt vil regeringskonferencer f.eks. som udgangspunkt skulle forberedes af et Konvent sammensat af repræsentanter fra de nationale regeringer og parlamenter samt fra Europa-Parlamentet og Kommissionen, som det skete med forfatningstraktaten¹⁸. Konventet kan indkaldes af formanden for Det Europæiske Råd efter høring af Kommissionen og Europa-Parlamentet, hvis blot et simpelt flertal af medlemsstaterne (14 af 27 lande) støtter det. Konventet kan vedtage anbefalinger til regeringskonferencen, som dog står for den endelige udarbejdelse af ændringerne.

Som noget nyt får også Europa-Parlamentet en formel ret til at foreslå ændringer af traktaterne svarende til den som medlemsstaterne og Kommissionen har i dag.

Hertil kommer en række *forenklede procedurer* for ændringer af traktaterne, som indebærer, at man kan undlade at indkalde en regeringskonference eller et konvent.

Bl.a. indføres en procedure for ændring af EU's *interne politikker*, som indebærer, at Det Europæiske Råd efter høring af Europa-Parlamentet med enstemmighed kan beslutte at revidere bestemmelserne i reformtraktatens del III. Det må blot ikke medføre en udvidelse af EU's kompetencer. Der er dog fortsat krav om efterfølgende national godkendelse i overensstemmelse med landenes forfatningsmæssige bestemmelser.

Der etableres også en procedure, som kan bruges til at revidere visse af traktatens *afstemningsregler og beslutningsprocedurer* – ofte henvist til som en *passerelle*, hvilket på nudansk betyder gangbro. Denne passerelle tillader Det Europæiske Råd at gå fra et sæt afstemningsregler i Rådet til et andet - fra

¹⁷ Se reformtraktaten TEU artikel 33 – nuværende TEU art. 48.

¹⁸ Det Europæiske Råd kan dog med et simpelt flertal og efter Europa-Parlamentets godkendelse beslutte ikke at indkalde et konvent, hvis ændringernes omfang ikke berettiger hertil. I så fald fastlægges regeringskonferencens mandat af Det Europæiske Råd.

enstemmighed til kvalificeret flertal på et politikområde eller gøre Europa-Parlamentet til Rådets medlovgiver på områder (almindelige lovgivningsprocedure), hvor det kun har en høringsret. Det Europæiske Råd træffer afgørelse om dette med enstemmighed efter godkendelse af Europa-Parlamentet. Der kræves her ikke efterfølgende national ratifikation. I stedet får hver af EU-landenes nationale parlamenter vetoret over for sådanne beslutninger¹⁹.

Endelig indføres nogle mere sektorspecifikke passereller, som inden for nærmere definerede områder kan bruges til at gå fra enstemmighed til kvalificeret flertal i Rådet. Det gælder f.eks. inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og i forbindelse med fastlæggelsen af den flerårige finansielle ramme for EU, hvor sådanne ændringer kan foretages uden godkendelse fra de nationale parlamenter. En tilsvarende procedure findes inden for familieret med grænseoverskridende virkninger, som kan gøre Europa-Parlamentet til Rådets medlovgiver ved at indføre den almindelige lovgivningsprocedure. Her etableres dog en særlig procedure, som gør det muligt for hver enkelt nationalt parlament at afvise et skift til den almindelige lovgivningsprocedure.

Tabel 1: Forenklede revisionsprocedurer i reformtraktaten:

Artikler i reformtraktaten	Emneområde	Formål med procedure
TEU art. 33, stk. 6	Procedure, som gør det muligt at ændre i del III af TEUF uden at udvide EU's kompetencer.	At ændre i del III af TEUF uden at udvide EU's kompetence.
TEU art. 33, stk. 7	Procedure, som gør det muligt at gå fra enstemmighed til kvalificeret flertal i Rådet samt for indførelsen af fælles beslutningstagning mellem Rådet og Europa-Parlamentet på områder, hvor Parlamentet ikke er medlovgiver.	Gå fra enstemmighed til kvalificeret flertal i Rådet eller indføre den almindelige lovgivningsprocedure på områder, hvor Parlamentet ikke er Rådets medlovgiver.
TEU art. 17, stk. 3	Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (undtagen forsvar)	Gå fra enstemmighed til kvalificeret flertal ²⁰ .
TEUF art. 270a, stk. 2	Flerårige finansielle ramme	Gå fra enstemmighed til kvalificeret flertal

¹⁹ De nationale parlamenter skal her gøre indsigelse inden for en frist på seks måneder.

²⁰ Gælder ikke for afgørelser, som har indvirkning på militær- eller forsvarsområdet.

TEUF art. 69d, stk. 3	Visse aspekter vedrørende familieret med grænseoverskridende virkning.	Gå fra høring af Europa-Parlamentet til den almindelige lovgivningsprocedure.
TEUF art. 280h, stk. 1 og 2	Forstærket samarbejde (undtagen forsvar)	Gå fra enstemmighed til kvalificeret flertal i Rådet eller indføre den almindelige lovgivningsprocedure på områder, hvor Parlamentet ikke er Rådets medlovgiver.

V. Kompetencefordelingen mellem EU og medlemsstaterne

Udgangspunktet i reformtraktaten er, som i de nuværende traktater, at Unionen kun kan handle inden for rammerne af de beføjelser og mål, som medlemsstaterne har tildelt den i traktaterne. EU's beføjelser er med andre ord fortsat underlagt *princippet om de tildelte kompetencer i reformtraktatens TEU artikel 5*. Det præciseres dog, at beføjelser, der ikke er tildelt Unionen, forbliver hos medlemsstaterne²¹.

Muligheden for at fastlægge og overvåge en mere præcis afgrænsning af kompetencefordelingen mellem EU og medlemsstaterne var et af de fire centrale spørgsmål om EU's fremtid, som blev rejst af stats- og regeringscheferne i erklæringen om EU's fremtid til Nice-traktaten, da hele diskussionen om en ny EU-traktat startede i 2000.

Det viste sig imidlertid hurtigt umuligt for medlemsstaterne at blive enige om et præcist og bindende kompetencekatalog under forhandlingerne om forfatningstraktaten. De fleste lande ønskede at bevare et mere fleksibelt system. I stedet valgte man med den nye traktat en løsning, hvor arbejdsdelingen mellem EU og medlemsstaterne *tydeliggøres* (TEUF artikel 2-6) ved at inddele EU's forskellige typer af beføjelser i følgende tre overordnede kompetencekategorier:

1. enekompetencer,
2. delte kompetencer, som deles mellem EU og medlemsstaterne,
3. områder, hvor EU kan vedtage understøttende, koordinerende eller supplerende tiltag.

²¹ TEU artikel 4, stk. 1.

Enekompetence har Unionen på de områder, hvor kun den kan lovgive og vedtage bindende retsakter, mens *delt kompetence* giver både EU og medlemsstaterne mulighed for at udøve sådanne beføjelser. På områder hvor kompetencen deles, kan medlemsstaterne dog kun udøve beføjelserne i det omfang EU ikke har udnyttet sin kompetence eller er ophørt med at udøve den.

På de områder, hvor EU kun kan vedtage *understøttende og koordinerende tiltag*, er det medlemsstaterne, som især har ansvaret. EU har således ikke beføjelser til at harmonisere medlemsstaternes lovgivning, men alene beføjelser til at vedtage tiltag, (f.eks. programmer som fremmer studerendes mobilitet) som *understøtter, koordinerer eller supplerer* medlemsstaternes indsats.

Hertil kommer et par områder, som falder uden for de tre nævnte kompetencekategorier, nemlig den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og samordningen af de økonomiske politikker og beskæftigelsen i medlemsstaterne.

Afslutningsvis skal det understreges, at der med reformtraktatens nye bestemmelser om kompetencekategorier ikke er tale om, at man etablerer nye EU-kompetencer eller kompetencekategorier, men blot, at man kodificerer gældende retspraksis fra EF-domstolen. Formålet med opdelingen er først og fremmest at skabe overblik. Den mere præcise afgrænsning af EU's kompetence på de enkelte politikområder fastsættes fortsat i de konkrete retsgrundlag i traktaterne.

Tabel 2: EU's kompetenceområder

Områder med enekompetence	Områder med delt kompetence	Områder, hvor EU kan vedtage understøttende og koordinerende tiltag	Andre områder, hvor både EU og medlemsstaterne er kompetente, men ikke hører under de tre kompetencekategorier.
Toldunionen	Det indre marked	Beskyttelse af menneskers sundhed	Samordning af de økonomiske politikker og beskæftigelsespolitikken
Fastlæggelse af de konkurrenceregler, der er nødvendige for det indre markeds funktion	Social og arbejdsmarkedspolitikken	Industri	Fælles udenrigs og sikkerhedspolitik
Den monetære politik	Økonomisk,	Kultur	Forskning, teknolo-

	social og territorial samhörighed		gisk udvikling og rumpolitik
Bevarelse af havets biologiske ressourcer inden for rammerne af den fælles fiskeripolitik	Landbrug og fiskeri (undtagen havets biologiske ressourcer)	Turisme	Udviklingssamarbejde og humanitær bistand
Den fælles handelspolitik	Miljø	Uddannelse, ungdom, sport og erhvervsuddannelse	
Indgåelse af internationale aftaler, når indgåelsen har hjemmel i en lovgivningsmæssig retsakt, mv.	Forbrugerbeskyttelse	Civil beskyttelse	
	Transport	Administrativt samarbejde	
	Transeuropæiske net		
	Energi		
	Frihed sikkerhed og retfærdighed		
	Fælles sikkerhedsudfordringer på folkesundhedsområdet		

VI. Mål og værdier

Med reformtraktaten tydeliggøres EU-samarbejdets mål og værdigrundlag.

Det sker gennem en opregning og udbygning af EU's grundlæggende værdier og mål i traktatens begyndelse, hvor man i to separate artikler fastsætter disse (TEU artikel 2 og 3).

Ifølge reformtraktaten bygger EU på værdierne om respekt for den menneskelige værdighed, frihed, demokrati, ligestilling, retsstaten og respekten for

menneskerettighederne, herunder rettigheder for personer, som tilhører mindretal.

Værdierne frihed, demokrati, respekt for menneskerettighederne og retsstatsprincippet genfindes i det eksisterende traktatgrundlag²², mens bl.a. respekten for den menneskelige værdighed, lighed og mindretalsrettigheder, samt henvisningen til medlemsstaternes fælles værdigrundlag i et samfund præget af pluralisme, ikke-forskelsbehandling, tolerance, retfærdighed, solidaritet og ligestilling mellem kvinder og mænd, er tilføjelser.

Disse fælles værdier er ikke bare deklamatoriske, men spiller en central rolle i forbindelse med optagelsen af nye medlemslande, som skal overholde disse for at komme med i EU, ligesom medlemsstater, som groft og vedvarende krænker disse værdier, risikerer at få suspenderet visse af deres rettigheder.

Unionens mål, som beskrives i TEU artikel 3, er i vidt omfang en sammenkrivning af de gældende målsætningsbestemmelser i TEU og TEF, som dog er forenklet og justeret på en række punkter. Bl.a. har man efter ønske fra Frankrig fjernet henvisningen til, at konkurrencen på Unionens indre marked ikke må fordrejes²³.

Målene sammenfattes i TEU artikel 3 til at være:

- fremme af freden, Unionens værdier og befolkningernes velfærd,
- et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed uden indre grænser
- et indre marked samt bæredygtig udvikling i Europa baseret på en afbalanceret økonomisk vækst og prisstabilitet, en social markedsøkonomi med høj konkurrenceevne, hvor der tilstræbes fuld beskæftigelse og sociale fremskridt, og et højt niveau for beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten,
- fremme af videnskabelige og teknologiske fremskridt,
- bekæmpelse af social udstødelse og forskelsbehandling og fremme af social retfærdighed og beskyttelse, ligestilling mellem kvinder og mænd, solidaritet mellem generationerne og beskyttelse af børns rettigheder,
- fremme af økonomisk, social og territorial samhørighed og solidaritet mellem medlemsstaterne,

²² TEU artikel 6, stk. 1.

²³ Dog fastslås det i reformtraktatens protokol nr. 6, at de høje kontraherende parter finder, at det indre marked jf. TEU artikel 3 omfatter et system, der sikrer, at konkurrencen ikke forvrides.

- respekt for medlemsstaternes rige kulturelle og sproglige mangfoldighed og sikring af den europæiske kulturarvs beskyttelse og sikring,
- forsvar og fremme af Unionens værdier og interesser i forbindelse med den øvrige verden,
- bidrag til fred, sikkerhed, bæredygtig udvikling af jorden, mellemfolkelig solidaritet og gensidig respekt, fri og fair handel, udryddelse af fattigdom og beskyttelse af menneskerettighederne, især børns rettigheder, samt nøje overholdelse og udvikling af folkeretten, navnlig overholdelse af principperne i FN-pagten.

VII. Grundlæggende rettigheder

Borgernes grundlæggende rettigheder og menneskerettighederne får en central placering med reformtraktaten.

Det sker først og fremmest ved, at EU's *Charter om grundlæggende rettigheder* gøres juridisk bindende, og ved at EU får beføjelser til at tiltræde den Europæiske Menneskerettighedskonvention²⁴.

Charteret om grundlæggende rettigheder

Charteret om grundlæggende rettigheder gøres retligt bindende ved, at der laves en *henvisning* i reformtraktatens TEU artikel 6, stk. 1, hvor det bekræftes, at "Unionen anerkender de rettigheder, friheder og principper, der er fastslået i charteret om grundlæggende rettigheder, der har samme juridiske værdi som traktaterne"²⁵. Charteret skrives således ikke ind i selve traktatteksten - som det skete i forfatningstraktaten.

EU's institutioner forpligtes dermed til at overholde charteret for grundlæggende rettigheder ligesom medlemsstaternes myndigheder gør det i forbindelse med gennemførelsen af EU-retten.

Charteret er bygget på eksisterende menneskerettighedsforpligtelser og principper hidrørende fra regelsæt fra Europarådet, FN, EU-retten og medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner. Charteret etablerer således

²⁴ EU's Charter om grundlæggende rettigheder blev udarbejdet af et Konvent i 1999-2000 og blev højtideligt erklæret af Det Europæiske Råd den 7. december 2000 sammen med Europa-Parlamentet og Kommissionen. Charteret undergik dog i forbindelse med forhandlingerne om forfatningstraktaten nogle mindre ændringer. Bl.a. udbyggede man charterets tværgående afsnit om charterets rækkevidde og fortolkning, samt gjorde de af Konventet udarbejdede "fortolkende bemærkninger" til obligatoriske fortolkningsbidrag for domstolene.

²⁵ Charterets tekst offentliggøres i Den Europæiske Unions Tidende i den version, som stammer fra forfatningstraktaten fra 2004.

ikke nye eller udvidede rettigheder, men synliggør rettigheder, som EF-domstolen allerede i dag kan påse overholdelsen af.

Dette forhold understreges bl.a. i TEU artikel 6, stk.1, hvor det fastslås, at charterets bestemmelser ikke på nogen måde udvider Unionens beføjelser. Samme budskab gentages i selve charteret, hvor det præciseres, at charteret "ikke udvider anvendelsesområdet for EU-retten ud over Unionens kompetencer og ikke skaber nye kompetence eller nye opgaver for Unionen eller ændrer de kompetencer og opgaver, der er fastlagt i traktaterne"²⁶.

Storbritannien og Polen har fået tilkæmpet sig en særlig protokol om charterets, som navnlig præcisere dets betydning i forhold til de to landes egne domstole. Det hedder således i protokol nr. 7 til reformtraktaten, at charteret ikke giver øget kompetence til EU's Domstol eller til nogen domstol i Polen eller Det Forenede Kongerige til at træffe kendelse om, at love, forordninger og administrative bestemmelser i de to lande er i strid med de rettigheder, friheder og principper, som charteret bekræfter, samt at navnlig charterets afsnit IV om arbejdstagerrettigheder ikke skaber rettigheder, som kan håndhæves juridisk i Polen eller Det Forenede Kongerige med mindre man i de to lande selv har taget højde for disse i national ret"²⁷.

Tiltrædelse af EMRK

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol kan i dag ikke behandle klager over EU, hvis Unionen skulle krænke Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), idet EU ikke har tiltrådt denne. Det skyldes bl.a., at EU ikke hidtil har haft den fornødne hjemmel i traktaterne til at tiltræde EMRK.

Det lægger reformtraktaten op til skal være slut. I hvert fald tilvejebringes med reformtraktaten et nyt retsgrundlag som sikrer, at EU vil kunne tiltræde EMRK, ligesom det også gøres til et klart *mål* for EU at tiltræde konventionen.

Internt i EU vil tiltrædelsen kræve en enstemmig beslutning i Ministerrådet samt efterfølgende national ratifikation i overensstemmelse med medlemsstaternes forfatningsmæssige bestemmelser²⁸.

Der vil dog også være behov for en tilpasning af EMRK, idet det i dag kun er stater, som kan tiltræde EMRK.

²⁶ Se artikel II-111, stk. 2 i charteret om grundlæggende rettigheder.

²⁷ Polen har desuden tilkendegivet i en ensidig polsk erklæring til regeringskonferencen, at charteret på ingen måde har indflydelse på "medlemsstaternes ret til at lovgive inden for området offentlig sædelighed, familieret, samt for så vidt angår beskyttelsen af den menneskelige værdighed og respekten for menneskets fysiske og moralske integritet".

²⁸ Se TEUF art. 188n, stk. 8.

VIII. Reformtraktaten og ændringer i politikområderne

EU får med reformtraktaten kun nye beføjelser på meget få områder.

På langt størstedelen af de eksisterende politikområder sker der ingen substantielle ændringer, bortset fra, at det bliver lettere for EU at anvende sine beføjelser til at vedtage fælles regler, hvor EU går fra enstemmighed i Rådet til kvalificeret flertal.

Der oprettes dog en række nye specifikke retsgrundlag i reformtraktaten som f.eks. bestemmelserne om beskyttelse af intellektuelle ejendomsrettigheder samt de nye retsgrundlag for en europæisk rumpolitik, energipolitik, turisme, sport, civilbeskyttelse og humanitær bistand. Men EU er allerede i stand til at vedtage forskellige typer af regler på disse områder ved hjælp af bl.a. TEF artikel 308 eller TEF artikel 95²⁹.

Men disse retsgrundlag er med til at gøre det klart, hvad EU's målsætninger og beslutningsprocedurer for disse samarbejdsområder er.

På *energiområdet* oprettes eksempelvis et retsgrundlag som fastslår, at Unions politik på energiområdet *i en ånd af solidaritet* har til formål at sikre:

1) energimarkedets funktion, 2) energiforsyningsikkerheden i EU samt 3) fremme af energieffektivitet og energibesparelser samt udviklingen af nye og vedvarende energikilder³⁰.

Der sker dog også en præcisering eller udbygning af nogle af bestemmelserne i det eksisterende traktatgrundlag.

Det sker f.eks. på *miljøområdet*, hvor det præciseres, at EU's målsætninger om at fremme internationalt samarbejde om miljøproblemer navnlig omfatter *bekæmpelse af klimaforandringer*³¹.

Inden for samarbejdet om koordinering af *social sikring for vandrende arbejdstagere* indføres en *nødbremse*, som gør det muligt for en medlemsstat at blokere for et forslag, hvis medlemsstaten erklærer, at det vil berøre vigtige aspekter af dens sociale sikringssystem³².

²⁹ Se Justitsministeriets redegørelse om forfatningstraktaten af 22. november 2004.

³⁰ TEUF art. 176a.

³¹ Se TEUF art. 174, stk. 1.

³² Det foregår i praksis ved at forslaget henvises til det til Det Europæiske Råd, som så skal se nærmere på det. Hvis Det Europæiske Råd undlader at handle inden for fire måneder efter det har fået forelagt forslaget, betragtes det som bortfaldet.

IX. EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik

Et væsentligt formål med reformtraktaten er at gøre EU i stand til at påtage sig et større globalt ansvar. Reformtraktaten følger i den forbindelse forfatningstraktaten på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område.

Med reformtraktaten fastholdes den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik som et grundlæggende mellemstatsligt samarbejde, der ligger i hænderne på de to EU-institutioner, hvor regeringerne er direkte repræsenteret: Det Europæiske Råd og Ministerrådet.

Samarbejdets mellemstatslige karakter understreges bl.a. ved, at det i reformtraktaten udtrykkeligt *udelukkes*, at de to institutioner kan vedtage lovgivningsmæssige retsakter inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, samt ved, at EU-domstolen ikke har nogen rolle med undtagelse af begrænsede beføjelser til at vurdere overholdelsen af "ikke-berøringsklausulen" i TEU art. 25 samt lovligheden af visse afgørelser³³.

Vedtagelsen af afgørelser inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik vil ligeledes som hovedregel fortsat foregå med enstemmighed i Rådet eller i Det Europæiske Råd. Kvalificeret flertal vil, som i dag, kun kunne anvendes, hvis Rådet vedtager *EU-aktioner* eller *EU-holdninger* på basis af afgørelser om Unionens strategiske interesser og mål fra Det Europæiske Råd samt i forbindelse med *gennemførelsen* af EU-aktioner eller EU-holdninger³⁴. Som noget nyt vil kvalificeret flertal også kunne anvendes i tilfælde, hvor der foreligger et forslag fra Den Højtstående Repræsentant efter en specifik anmodning fra Det Europæiske Råd.

Den eksisterende nødbremse bevares dog, således at Rådet som i dag kan henvise en sag, hvor der skal træffes beslutning med kvalificeret flertal til Det Europæiske Råd, hvis en medlemsstat erklærer, at det af *vitale* årsager agter at stemme imod vedtagelsen af afgørelsen³⁵. Som noget nyt får EU's Højtstående Repræsentant til opgave sammen med medlemsstaten at forsøge at finde en acceptabel løsning på problemet før sagen sendes til Det Europæiske Råd³⁶.

Navnlig to nydannelser i reformtraktaten på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område skal nævnes her:

³³ Se TEUF art. 240a.

³⁴ Endelig gør reformtraktaten det muligt for Det Europæiske Råd med enstemmighed – men uden national ratifikation - at beslutte at udvide anvendelsesområdet for kvalificeret flertal inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Dette gælder dog ikke for afgørelser, som har indvirkning på militær- eller forsvarsområdet

³⁵ I den gældende TEU art. 23 tales der om, at "et medlem af Rådet erklærer, at det af "*vigtige*"...årsager.... Vigtige erstattes i reformtraktatens TEU art. 17 med "*vitale*".

³⁶ Det Europæiske Råd træffer som i dag beslutning med enstemmighed.

- Styrkelsen af den højtstående Repræsentant for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik,
- Øget mulighed for samarbejde om forsvarspolitik

Den Højtstående Repræsentant

En central målsætning med reformtraktaten er at få en bedre koordination af EU's eksterne politikker, og dermed EU's evne til at tale med én stemme.

Dette forsøges bl.a. opnået ved en styrkelse af EU's "Højtstående Repræsentant for udenrigs- og sikkerhedspolitiske anliggender", som fremover under sig vil samle de eksisterende opgaver for:

- den højtstående repræsentant,
- det halvårslige roterende formandskab for Rådet for udenrigspolitiske anliggender,
- EU-kommissæren for eksterne forbindelser.

Den nye Højtstående Repræsentant bliver både fast formand for Rådet for udenrigspolitiske anliggender og fuldgyldigt medlem af Kommissionen med ansvar for udenrigspolitiske spørgsmål.

Den Højtstående Repræsentant udpeges af Stats- og regeringscheferne i Det Europæiske Råd efter aftale med EU-Kommissionens formand. Endelig vil den nye Højtstående Repræsentant også som led i godkendelsen af den samlede Kommission skulle accepteres af Europa-Parlamentet.

Den Højtstående Repræsentant bistås af en "*Tjeneste for EU's optræden udadtil*", som sammensættes af embedsmænd fra de relevante enheder i Generalsekretariatene for Ministerrådet og Europa-Kommissionen samt fra medlemsstaternes diplomatiske tjenester.

Den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik

Reformtraktaten bevarer grundtrækkene fra EU's eksisterende fælles "*sikkerheds- og forsvarspolitik*". Målet er stadig en gradvis udvikling af en fælles EU forsvarspolitik, som med tiden kan føre til et fælles EU forsvar. Dette forudsætter dog stadig en enstemmig beslutning i Det Europæiske Råd.

Hovedsigtet med den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik er, at EU skal kunne varetage krisestyringsopgaver – de såkaldte Petersbergopgaver – med anvendelsen af såvel civile som militære midler, som stilles til rådighed af

medlemsstaterne. Reformtraktaten ajourfører, hvilke typer af opgaver der kan være tale om. Det drejer sig om³⁷:

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

Som noget nyt kan det overlades til en gruppe af medlemsstater at varetage disse opgaver, som så stiller den nødvendige militære eller civile kapacitet til rådighed. Dette har dog bl.a. allerede fundet sted i forbindelse med EU-operationen i Congo i 2003, hvor det kun var en mindre gruppe af lande, som deltog.

EU har ikke altid tilstrækkelig kapacitet til at påtage sig sådanne opgaver. Et vigtigt mål med reformtraktaten er derfor også at bidrage til en gradvis opbygning af den nødvendige kapacitet. Reformtraktaten forpligter bl.a. derfor medlemsstaterne til gradvist at forbedre deres militære kapacitet. Som noget nyt indføres en mulighed for, at medlemsstater kan gå sammen i et "*permanent struktureret samarbejde*" om udviklingen af militær kapacitet – f.eks. deltagelse i samarbejdsprogrammer for udvikling af forsvarsmateriel.

Til at bistå med udviklingen af den militære kapacitet oprettes et europæisk agentur for forsvarsmateriel, forskning og militær kapacitet³⁸.

Ansvar for den mere konkrete fastlæggelse af et lands militære kapacitet forbliver dog et nationalt anliggende.

X. Samarbejdet om retlige og indre anliggender

Med reformtraktaten ophæves den nuværende opdeling af EU's samarbejde om retlig og indre anliggender i et *overstatsligt* samarbejde om grænsekontrol, asyl og indvandring og et *mellemsstatslig* om politi og strafferet.

Hele samarbejdet samles i stedet inden for én overstatslig ramme, hvilket indebærer, at næsten hele spektret af emner inden for samarbejdet om for retlige og indre anliggender vil skulle vedtages med kvalificeret flertal i Rådet efter fælles beslutningstagen med Europa-Parlamentet (almindelig lovgiv-

³⁷ Det fastslås desuden, at disse opgaver kan bidrage til bekæmpelse af terrorisme.

³⁸ Ministerrådet vedtog dog allerede den 12. juli 2004 en fælles aktion om oprettelsen af Det Europæiske Forsvarsagentur.

ningsprocedure). Regler vedrørende asyl, indvandring og kontrollen med de ydre grænser overgår helt til at skulle vedtages efter ovenstående procedurer, mens man på enkelte særligt følsomme områder inden for det strafferetlige område og politisamarbejdet bevarer enstemmighed. Det gælder f.eks. i forbindelse med oprettelsen af en Europæisk Anklagemyndighed. For at gøre skiftet på det strafferetlige område fra enstemmighed til kvalificeret flertal mere spiseligt, indføres en særlig nødbremse, som gør det muligt for medlemsstater at blokere for et forslag,

Nødbremse på det strafferetlige område

Nødbremsen inden for samarbejdet om strafferet blev blandt forhandlerne kaldt "bremse-acceleratoren", fordi den både tilgodeser de lande, som er mere tvivlende og de lande, som ønsker at gå videre. Bremse-acceleratoren gør det muligt for en medlemsstat, som vurderer, at et forslag inden for samarbejdet om strafferet eller politi vil berøre grundlæggende aspekter af dets strafferetlige system, at anmode om, at forslaget forelægges Det Europæiske Råd. Behandlingen af forslaget i Rådet og Parlamentet sættes dermed i stå i fire måneder inden for hvilke Det Europæiske Råd kan beslutte enten at anmode om at der fremsættes et nyt forslag eller sende forslaget tilbage til behandling i Rådet.

Til gengæld gives en gruppe af medlemsstater en særlig adgang til at indføre et forstærket samarbejde, hvis Det Europæiske Råd ikke har handlet inden for denne periode eller, hvis forslaget ikke er vedtaget inden for 12 måneder efter forelæggelsen af et nyt forslag.

hvis de mener, det vil berøre grundlæggende aspekter af deres strafferetlige system. Samtidig gives dog lande, som ønsker at gå videre, en særlig adgang til at indføre et forstærket samarbejde på det pågældende område.

Retten til at fremsætte forslag på området for indre retlige anliggender ligger som udgangspunkt hos Kommissionen, men på det strafferetlige område og inden for politisamarbejdet bevares en delt initiativret mellem Kommissionen og medlemsstaterne³⁹.

Endelig lægges hele samarbejdet om indre og retlige anliggender under EU-domstolens kontrol⁴⁰. Dette sker dog først for det strafferetlige samarbejde og

³⁹ Ifølge TEUF art. 68 kan såvel Kommissionen som en gruppe på en fjerdedel af EU's medlemsstater fremsætte forslag til retsakter inden for samarbejdet om strafferet og politi.

⁴⁰ Domstolen får dog ikke kompetence til at prøve gyldigheden eller proportionaliteten af operationer, som udføres af en medlemsstats politi eller andre retshåndhævende myndigheder, el-

politisamarbejde efter en overgangsperiode på en fem år efter reformtraktatens ikrafttræden⁴¹.

Nogle enkelte kommentarer skal knyttes til samarbejdet om strafferet og politi, som fortsat bevarer visse særtræk.

Samarbejde om strafferet og politi

Med reformtraktaten afskaffes som sagt den mellemstatslige arbejdsform inden for samarbejdet om strafferet og politi. Det bliver dermed muligt for EU at vedtage minimumsregler i form af direktiver som fastsætter, *hvad der skal anses for strafbare handlinger samt for straffene herfor*. Dette gælder dog som udgangspunkt kun på følgende typer af kriminalitet af særlig grov karakter, som har en grænseoverskridende dimension: *terrorisme, menneskehandel og seksuel udnyttelse af kvinder og børn, ulovlig narkotikahandel, ulovlig våbenhandel, hvidvaskning af penge, forfalskning af betalingsmidler, edb-kriminalitet og organiseret kriminalitet*. Denne liste kan udvides af Ministerrådet til også at omfatte andre typer af kriminalitet⁴².

Hertil kommer, at EU også inden for andre politikområder, hvor EU kan vedtage harmoniseret lovgivning, kan fastsætte minimumsregler for, hvad der udgør strafbare handlinger samt for straffene herfor, hvis en tilnærmelse af medlemsstaternes strafferetlige bestemmelser er nødvendig af hensyn til en effektiv gennemførelse af EU's politik.

Reformtraktaten gør det desuden muligt for EU at oprette en *europæisk anklagemyndighed*, hvilket kan vedtages af Rådet med enstemmighed efter godkendelse i Europa-Parlamentet. Anklagemyndighedens virkefelt vil som udgangspunkt være koncentreret om lovovertrædelser, der skader EU's finansielle interesser. Men Det Europæiske Råd kan udvide anklagemyndighedens beføjelser til også at vedrøre grov kriminalitet med en grænseoverskridende dimension.

Der sker også en vis udvidelse af Eurojust's opgaver til at iværksætte efterforskning af straffesager.

Endelig tildeler reformtraktaten de nationale parlamenter en særlig funktion i relation til overvågningen af samarbejdet om strafferet og politi. Det gælder

ler udøvelsen af medlemsstaternes beføjelser med hensyn til opretholdelsen af lov og orden og beskyttelse af den indre sikkerhed.

⁴¹ Dog vil der være fuld domstolskontrol for så vidt angår ændringsforanstaltninger vedtaget inden for samarbejdet om politi og straffesager i den femårige overgangsperiode fra disses ikrafttræden. Men kontrollen vil kun have virkning for de medlemsstater, som foranstaltningen finder anvendelse på (*Protokol nr. 10 om overgangsbestemmelser, artikel 10*).

⁴² Ministerrådet kan med enstemmighed beslutte at udvide listen til at omfatte andre typer af kriminalitet.

både i forhold til kontrollen med EU-institutionernes overholdelse af nærhedsprincippet inden for dette område, samt sammen med Europa-Parlamentet i overvågningen af Europol og Eurojust.

Storbritanniens og Irlands forbehold

Storbritannien og Irland har med udkastet til reformtraktat fået udvidet deres eksisterende forbehold over for deltagelsen i EU's samarbejde om asyl og indvandring til også at gælde for det nye overstatslige samarbejde om politi og straffesager. De to lande har her forhandlet sig frem til en "tilvalgsordning" (opt-in) svarende til den, som de har i dag for asyl og indvandring.

Det betyder, at de som udgangspunkt også står uden for samarbejdet om politi og straffesager, men fra sag til sag kan beslutte at deltage alligevel. De skal blot inden for tre måneder efter et forslags fremsættelse skriftligt meddele, at de ønsker at deltage i vedtagelsen eller anvendelsen af den pågældende foranstaltning.

Dog får de øvrige medlemsstater, som noget nyt, mulighed for ved en rådsafgørelse at tilskynde Storbritannien og Irland til at deltage alligevel, hvis der er tale om en foranstaltning, som *bygger oven på* en eksisterende retsakt, som de to lande allerede har tilsluttet sig. Denne option kan dog kun tages i brug, hvis Rådet vurderer, at Storbritanniens og Irlands manglende deltagelse reelt gør foranstaltningen uanvendelig for andre medlemsstater eller for Unionen. Hvis til gengæld Storbritannien eller Irland ikke inden for en ny frist på to måneder har afgivet meddelelse om, at landet ønsker at acceptere foranstaltningen, vil også den *eksisterende retsakt* ophøre med at have virkning for det pågældende land⁴³.

Endelig skal det nævnes, at Storbritannien og Irland heller ikke som udgangspunkt vil være bundet af regler vedtaget med hjemmel i TEUF artikel 15a, hvis de vedrører medlemsstaternes behandling af personoplysninger under udøvelsen af aktiviteter inden for strafferetligt samarbejde eller politisamarbejde⁴⁴.

⁴³ Ifølge protokollen til reformtraktaten *om Storbritanniens og Irlands stilling* har de to lande dog en sidste mulighed for at være med, hvis de *efter Rådets vedtagelse af* foranstaltningen giver meddelelse om, at man accepterer ændringsforanstaltningens ikrafttræden. Dette vil så have virkning enten fra datoen for ændringsforanstaltningens ikrafttræden eller fra udløbet af perioden på to måneder, alt efter hvilken dato, der er senest.

⁴⁴ Dog vil de være bundet af regler om behandling af personoplysninger, hvis det vedrører felter af det strafferetlige samarbejde og politisamarbejdet, hvor de har givet meddelelse om at de deltager og dermed er bundet af de pågældende EU-regler.

Danmarks forbehold

Med udkastet til reformtraktat videreføres Danmarks gældende forbehold over for deltagelsen i al overstatslig regulering af retlige og indre anliggender. Det betyder, at Danmark som udgangspunkt stå uden for hele reformtraktatens samarbejde på dette område. I praksis indebærer dette dog en udvidelse af forbeholdet til også at gælde for samarbejdet om straffesager og politi, som i dag foregår på et mellemstatsligt grundlag og dermed er et område, hvor Danmark deltager fuldt ud.

Med reformtraktaten gives Danmark desuden en mulighed for at beslutte at omdanne det retlige forbehold fra den eksisterende (*opt-out*) ordning, hvor Danmark slet ikke kan deltage i overstatsligt samarbejde til en tilvalgsordning (*opt-in*), hvor vi kan vælge at deltage i såvel vedtagelsen som anvendelsen af fælles overstatslige EU-regler. Tilvalgsordningen svarer til den ordning, som Irland og Storbritannien har opnået over for deltagelsen i samarbejdet om retlige og indre anliggender.

Det gælder også den ovenfor beskrevne mulighed for, at en eksisterende retsakt inden for det indre og retlige samarbejde kan ophøre med at have virkning for Danmark, hvis vi ikke ønsker at tilslutte os en viderebygning af denne, og de øvrige medlemsstater i Rådet vurderer, at Danmarks manglende deltagelse vil gøre foranstaltningen uanvendelig for andre medlemsstater eller Unionen.

Hvis Danmark beslutter at gå over til en "opt-in ordning", vil alle Schengen-regler samt foranstaltninger til udbygning af disse, som indtil da alene har været bindende for Danmark som folkeretlige forpligtelser, blive EU-retligt bindende seks måneder efter Danmark har meddelt dette.

En ændring af det eksisterende danske "opt-out" forbehold til en tilvalgsordning svarende til Storbritanniens og Irlands vil dog først skulle godkendes i Danmark i overensstemmelse med rigets forfatningsmæssige bestemmelser.

XI. Danmarks forbehold

Med reformtraktaten bevares Danmarks fire forbehold over for EU-samarbejdet om unionsborgerskab, euro, forsvar og deltagelse i overstatsligt samarbejde om retlige og indre anliggender.

Indholdet af den nuværende forbeholdsprotokol (nr. 5) om "Danmarks stilling", som blev vedtaget med Amsterdam-traktaten i 1997 overføres til reformtraktaten i den ændrede version, som man opnåede enighed om under forhandlingerne om forfatningstraktaten.

Det betyder navnlig, at Danmark får ret til at omdanne sit forbehold på området for retlige og indre anliggender til en tilvalgsordning, så det bliver muligt

for Danmark at træffe beslutning om deltagelse i overstatsligt samarbejde om retlige og indre anliggender fra sag til sag. For yderligere information om det retlige forbehold henvises til ovenstående afsnit X om samarbejdet om retlige og indre anliggender.

Med venlig hilsen

Morten Knudsen,
(Tlf. 3695)