

Folketingets Europaudvalg

Christiansborg, den 2. juni 2003

EU-Konventssekretariatet

Til

udvalgets medlemmer og stedfortrædere
samt Folketingets medlemmer af Konventet

Præsidiets reviderede udkast til artikler vedr. EU's udenrigspolitik

Kort resumé:

I denne Info-note redegøres der for de væsentlige ændringer, Præsidiet har foretaget i udkast til traktatens artikler vedrørende Unionens fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og Unionens fælles sikkerheds- og forsvarspolitik i del I og del III. De reviderede artikler er udarbejdet på baggrund af de modtagne bemærkninger og ændringsforslag samt bemærkningerne på plenarmøderne.

Først beskrives de væsentlige ændringer i del I, og derefter kommenteres ændringerne i del III om EU's optræden udadtil kort.

Den 26. maj 2003 fremsatte Præsidiet sit reviderede udkast til del I i den kommende traktat, herunder til artikel 39 om Unionens fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, artikel 40 om den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik samt artikel 42 indeholdende en solidaritetsbestemmelse vedrørende terrorangreb og tilfælde af natur- og menneskeskabte katastrofer – jf. CONV 724/03, som kan læses på Konventets netsted: www.european-convention.eu.int. Præsidiet har udarbejdet de reviderede artikler på baggrund af de modtagne bemærkninger og ændringsforslag samt bemærkningerne på plenarmøderne. Det bemærkes, at artiklerne i første del er blevet omnummereret, og at art. 39, 40 og 42 tidligere var henholdsvis art. 29, 30 og X.

Den 28. maj 2003 fremsatte Præsidiet udkast til reviderede artikler i del III, herunder til art. 188-226 (tidligere art. 1-36 samt artikel X), der indeholder de mere detaljerede bestemmelser om Unionens optræden udadtil. Præsidiets udkast har dokumentnummer CONV 725/03 og kan ligeledes læses på Konventets netsted:

Hermed har Præsidiet fremsat et revideret udkast til alle artikler i del I og i del III vedrørende EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Nedenfor er først beskrevet de væsentlige ændringer i de tre nævnte artikler i del I.

- Fejl! Ukendt argument for parameter. -

Derefter kommenteres ændringerne i artiklerne i del III om EU's optræden udadtil kort. De oprindeligt foreslåede artikler findes i CONV 685/03, optrykt i Info-note I 236 og analyseret i Info-note I 242.

Artikel 39 om Unionens fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik

I art. 39 er der foretaget enkelte ændringer i forhold til den tidligere art. 29.

I *stk. 1* har man styrket omtalen af Unionens fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) især ved at fjerne omtalen af den *gradvise udvikling* af FUSP, hvilket blandt andet blev foreslået af Helle Thorning-Schmidt.

I *stk. 2* har man forsøgt at gøre Det Europæiske Råds rolle mere eksplicit og tydeliggøre, at Ministerrådet udformer FUSP inden for de rammer, der fastlægges af Det Europæiske Råd .

I *stk. 6* er det præciseret, at høringen af Europa-Parlamentet bør finde sted med regelmæssige mellemrum, således at dette ikke blot sker, når det måtte findes belejligt eller hensigtsmæssigt.

I *stk. 7* har man på trods af en del debat herom fastholdt reglen om enstemmighed i spørgsmålet om beslutningsprocedure inden for FUSP, idet der dog foretages en udvidelse af området for undtagelser, hvor kvalificeret flertal finder anvendelse i henhold til bestemmelserne i art. 196 i del III. Samtidig fastholdes reglen i stk. 8 om, at Det Europæiske Råd kan beslutte at udvide anvendelsesområdet for kvalificeret flertal yderligere.

Det er desuden blevet præciseret, at der ikke findes lovgivningsmæssige retsakter inden for FUSP.

I *stk. 7* er bestemmelserne vedrørende initiativretten blevet ændret for bedre at kunne skelne mellem to situationer. Enten kan EU-udenrigsministeren selv forelægge forslag inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik for Rådet. Ministeren kan også vælge at forelægge sådanne forslag med *støtte* fra Kommissionen. Denne situation adskiller sig det tidligere udkasts bestemmelse om "fælles forslag", hvor ministeren er ansvarlig for FUSP-aspekterne, mens Kommissionen er ansvarlig for de øvrige aspekter af EU's optræden udadtil.

Generelt kan det bemærkes, at der fortsat er et klart hierarki i bestemmelserne i artikel 39. **Det Europæiske Råd** definerer Unionens strategiske interesser og fastlægger målene for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, og Det Europæiske Råds rolle er endda blevet lidt styrket, i og med at det ifølge ændringen i stk. 2 specifikt skal

- Fejl! Ukendt argument for parameter. -

fastlægge rammerne for strategiske retningslinjer, inden for hvilke Ministerrådet skal udforme denne politik. *Ministerrådet* udformer tillige denne politik efter bestemmelserne i forfatningens del III.

Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik gennemføres af Unionens *udenrigsministre* og *medlemsstaterne* under anvendelse af nationale midler og Unionens midler. *Europa-Parlamentet* høres regelmæssigt om de vigtigste aspekter og grundlæggende valg i forbindelse med den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og underrettes om udviklingen heri.

Som nævnt fastholdes princippet om *enstemmighed* på FUSP-området i udgangspunktet, hvilket skyldes, at der på dette område hidtil har været tale om et samarbejde mellem regeringerne, som hver for sig var suveræne i udenrigspolitiske anliggender. Der er dog som nævnt en række undtagelser herfra, som er nærmere beskrevet i del III, og i selve art. 39 er der en bestemmelse om, at Det Europæiske Råd med enstemmighed kan beslutte, at Rådet kan træffe afgørelse med kvalificeret flertal i andre tilfælde end omhandlet i del III.

Mens det i de øvrige bestemmelser i forfatningstraktaten som altovervejende hovedregel er Kommissionen, der har monopol på at fremsætte forslag, er der inden for det udenrigspolitiske område tre, der har *initiativret*, nemlig:

- En medlemsstat
- Udenrigsministeren
- Udenrigsministeren med støtte fra Kommissionen

En fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik kan kun gennemføres i praksis, hvis medlemsstaterne samarbejder. Derfor indeholder artikel 39, stk. 5, nogle forpligtelser til gensidig *konsultation og rådføring*, som er stærkere formuleret end i den nuværende traktat, og som der ikke er ændret på i den reviderede udformning af art. 39.

Artikel 40 om den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik

I art. 40 er der ligeledes foretaget enkelte ændringer i forhold til den tidligere art 30.

I *stk. 1* foreslås en ændring, som yderligere understreger forbindelsen mellem den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (ESFP) og FUSP, og som viser, at den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik ses som en integrerende del af FUSP.

I den forbindelse skal det fortsat bemærkes, at mange konventsmedlemmer under drøftelsen i Konventet i december argumenterede for, at bestemmelserne om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og den europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik burde samles i én artikel, idet udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik hænger sammen.

- Fejl! Ukendt argument for parameter. -

I det redigerede stk. 1 er konfliktforebyggelse endvidere føjet til anvendelsesområdet for den fælles forsvars- og sikkerhedspolitik, hvilket tilnærmer artiklens affattelse til De Forenede Nationers pagt og bidrager med en værdifuld præcisering uden af den grund at ændre den faktiske rækkevidde af EU's opgaver, idet konfliktforebyggelse udtrykkeligt er nævnt i art. 205 i forfatningens del III.

Endelig er stykkets sidste punktum tilføjet for at gøre det tydeligere, at det er medlemsstaterne, der yder bidrag til operationerne med deres egne kapaciteter.

I *stk. 3* er der foreslået enkelte redaktionelle ændringer. Samtidig præciseres det, at de medlemsstater, der opretter multinationale styrker i fællesskab, kan stille disse styrker til rådighed for den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik, men at de ikke er forpligtet hertil. Det særegne ved den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik er i øvrigt, at den operationelle kapacitet, Unionen råder over, er nationale midler.

I navnet på agenturet for våben, strategisk forskning og militær kapacitet præciseres det, at agenturet også omfatter militær kapacitet. Agenturets opgaver præciseres samtidig således, at det også *deltager* i udformningen af en europæisk kapacitets- og forsvarsmaterielpolitik, hvilket imødekommer en betænkelighed ved at indføre en egentlig kapacitets- og våbenpolitik.

I *stk. 7* indsættes, som foreslået af bl.a. Helle Thorning-Schmidt, en henvisning til et tæt samarbejde med NATO i forbindelse med gennemførelsen af *det tættere gensidige forsvarssamarbejde*.

Det tættere gensidige forsvarssamarbejde er for de stater, der ønsker at indgå i det. Det er først og fremmest interessant for de medlemsstater, som har været medlemmer af Den Vesteuropæiske Union, der indeholdt en gensidig forsvarsforpligtelse. Nu kan de indgå en tilsvarende forpligtelse inden for Unionens rammer, og de kan anvende Unionens organer og ekspertise, f.eks. EU's Militærkomité og Militærstab. Det er kun de stater, som har valgt at deltage i det tættere gensidige forsvarssamarbejde, der træffer afgørelser vedrørende samarbejdets mål mv. Det fremgår af art. 40, stk. 7, at det opfattes som en overgangsordning, som falder væk, når Det Europæiske Råd træffer afgørelse om at indføre et fælles forsvar.

I *stk. 8* tilføjes endelig, at Europa-Parlamentet skal høres *regelmæssigt*. Det blev samtidig foreslået præciseret, at det er udenrigsministeren, der underretter og hører Europa-Parlamentet, men da en sådan bestemmelse allerede findes i artikel 200 i del III, blev den ikke gentaget her.

Generelt bemærkes det om art. 40, at den nuværende bestemmelse i TEU artikel 17 taler om en gradvis udformning af en fælles *forsvarspolitik*, som vil kunne føre til et fælles forsvar, *hvis* Det Europæiske Råd træffer afgørelse herom. I den foreslåede

- Fejl! Ukendt argument for parameter. -

bestemmelse i art. 40, stk. 2, er dette formuleret lidt stærkere, idet man skriver, at Unionens fælles forsvarspolitik *vil* føre til et fælles forsvar, *når* Det Europæiske Råd med enstemmighed træffer afgørelse herom.¹

Beslutningsprocessen ligner stort set den, der gælder for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, nemlig *enstemmighed* i Rådet, der træffer afgørelse på forslag af Unionens udenrigsminister eller en medlemsstat. Kommissionen har ikke initiativret på forsvarsområdet, men udenrigsministeren kan eventuelt i fællesskab med Kommissionen stille forslag om anvendelse af både nationale midler og EU-instrumenter (f.eks. teknisk bistand eller udviklingsbistand).

Bestemmelserne vedrørende initiativretten er ikke ligesom for FUSP blevet ændret for bedre at kunne skelne mellem to situationer, hvor enten EU-udenrigsministeren selv forelægger forslag for Rådet, eller hvor ministeren vælger at forelægge sådanne forslag med sammen med Kommissionen.

Artiklen om den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik opererer med tre særlige former for samarbejde, som er:

1. Når Rådet overdrager gennemførelsen af en opgave til en gruppe medlemsstater, jf. art. 40, stk. 5 og art. 205 i del III
2. Strukturert samarbejde mellem nogle medlemsstater, jf. art. 40, stk. 6 og art. 206 i del III
3. Et tættere gensidigt forsvarssamarbejde mellem visse medlemsstater, jf. art. 40, stk. 7 og art. 208 i del III.

Artikel 42: Solidaritetsbestemmelse

I art. 42 er der ligeledes foretaget enkelte ændringer i forhold til den tidligere art. X, som til dels er af redaktionel karakter.

Den væsentligste ændring består i at udvide solidaritetsbestemmelsens rækkevidde til at omfatte *naturkatastrofer og menneskeskabte katastrofer*. Samtidig bemærkes det, at der i forfatningens del III endvidere er indføjet et retsgrundlag vedrørende civilbeskyttelse. Følgerne af denne dobbelte løsningsmodel er, at

- man i forbindelse med normale forebyggende tiltag og oprettelse af en samarbejdsramme for de nationale civilbeskyttelsestjenester anvender den almindelige lovgivningsprocedure (dog med undtagelse af harmoniseringsforanstaltninger)
- den gensidige bistand medlemsstaterne imellem med nationale, civile eller militære midler samordnes i Rådet, og ESFP-strukturerne (navnlig Militærkomitéen og Mili-

¹ Den fejl i den danske oversættelse, der var i det oprindelige udkast (jf. Info-note I 242, fodnoten side 5), er altså rettet.

- **Fejl! Ukendt argument for parameter.** -
tærstaben) kan bidrage hertil. I betragtning af, at der anvendes militære midler, vil udenrigsministeren spille en rolle.

Artikler i del III om Unionens optræden udadtil

Den generelle struktur for artiklerne i del III

Alle bestemmelserne om EU's optræden udadtil er fortsat grupperet ét sted i traktatteksten, nemlig i del III som afsnit V, art. 188-226. Det bemærkes at artiklerne er blevet omnummereret, og at de tidligere var art. 1-36 og art. X i del II.

Nedenfor kommenteres ændringerne i artiklerne i del III om EU's optræden udadtil kort. Artiklerne er inddelt i følgende otte kapitler, hvoraf nogle er inddelt i yderligere afdelinger:

Kapitel I: Generelle anvendelsesbestemmelser, art. 188-189

Kapitel II: Den fælles Udenrigs- og sikkerhedspolitik

1. afdeling: Den fælles udenrigspolitik

2. afdeling: Den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik

3. afdeling: Finansielle bestemmelser

Kapitel III: Den fælles handelspolitik

Kapitel IV: Samarbejde med tredjelande og humanitær bistand

Kapitel V: Restriktive foranstaltninger

Kapitel VI: Internationale aftaler

Kapitel VII: Forbindelserne med internationale organisationer og Unionens delegerationer

Kapitel VIII: Gennemførelse af solidaritetsbestemmelsen

De generelle anvendelsesbestemmelser

– kapitel I, art. 188 og 189 (tidl. art. 1 og 2)

Art. 188

Den væsentligste ændring i art. 188 vedrører styrkelsen af stk. 3 om sammenhæng mellem de forskellige områder inden for EU's optræden udadtil og andre politikområder – i overensstemmelse med et betydeligt antal konventsmedlemmers ønske. I forlængelse af forslaget om at oprette et hverv som EU-udenrigsminister nævnes tillige udenrigsministerens rolle med at medvirke til at støtte bestræbelserne for at sikre sammenhæng.

Dertil kommer enkelte mindre væsentlige ændringer, som indebærer medtagelsen af en henvisning til EU's sikkerhed, tilføjelse af en henvisning til miljøet, udeladelse af henvisningen til lavindkomstlande samt en styrkelse af ordlyden for så vidt angår beskyttelsen af miljøet og bæredygtig forvaltning af naturressourcer.

- Fejl! Ukendt argument for parameter. -

Art. 189

I art. 189 søger man ved nogle tekstmæssige ændringer at skabe større klarhed om udenrigsministerens rolle og forbindelse til Kommissionen og Rådet. Da en række konventsmedlemmer er imod muligheden for, at udenrigsministeren og Kommissionen i fællesskab kan forelægge forslag for Rådet, er der i stk. 1 indsat en henvisning til de bestemmelser, der gælder for de forskellige politikker, for at sikre, at Rådet træffer afgørelse i overensstemmelse med reglerne og procedurerne i forfatningen. Rådet vil derefter ved at kombinere de forskellige elementer være i stand til at forelægge en anbefaling om strategiske mål og interesser for Det Europæiske Råd.

I stk. 2 er henvisningen til afstemning med kvalificeret flertal udgået.

Kapitel II, 1. afdeling, Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik
– art. 190-204 (tidl. art. 3 –16)

Art. 195

I art. 195 vedrørende initiativretten er det præciseret, at udenrigsministerens forslag ikke er omfattet af det kollegiale ansvar, men at ministeren på eget initiativ kan beslutte at skaffe *støtte* fra Kommissionen til et FUSP-initiativ. Det imødekommer nogle konventsmedlemmers ønske om, at der ikke skal være mulighed for fælles FUSP-forslag fra udenrigsministeren og Kommissionen, da de mener, at ministerens FUSP-forslag derved vil blive underlagt kollegialitetsprincippet.

Art. 196

Vedrørende beslutningsprocedurer i art. 196 bevares enstemmighed som generel regel, og samtidig udvides brugen af kvalificeret flertal ved at lade det gælde forslag fra udenrigsministeren, når der træffes afgørelse efter anmodning fra Det Europæiske Råd. Som en konsekvens af denne ændring er henvisningen til fælles forslag fra udenrigsministeren og Kommissionen i stk. 2 blevet fjernet.

Endvidere ændres ordet: ”vigtige” til ”*vitale*” i stk. 2, hvorefter der skal være vitale årsager, før der ikke finder afstemning sted på et område, hvor der ellers kan træffes beslutning med kvalificeret flertal.

I stk. 4 slås det fast, at når det drejer sig om afgørelser, der har indvirkning på militær- eller forsvarsområdet, kan Rådet ikke træffe afgørelser med kvalificeret flertal.

Art. 200

I art. 200 er det medtaget, at Europa-Parlamentet skal debattere fremskridtene inden for FUSP oftere end en gang om året, og at udenrigsministerens høring af Europa-Parlamentet også skal dække spørgsmål vedrørende sikkerhed og forsvar. Der er endvidere indsat en ny bestemmelse om, at særlige repræsentanter kan blive inddraget i underretningen af Europa-Parlamentet.

- Fejl! Ukendt argument for parameter. -

Art. 201

Ændringerne i art. 201 imødekommer et ønske om, at udenrigsministeren skal være fuldt informeret om udviklingen i internationale fora, hvor EU som sådan ikke er repræsenteret.

Art. 204

I art. 204 fastsættes det, at Domstolen kan kontrollere lovligheden af en retsakt, hvis der er tvivl om, hvorvidt den er vedtaget på et forkert retsgrundlag.

**Kapitel II, 2. afdeling, Den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik
– art. 205-209 (tidl. art. 17-21)**

Art. 205

For så vidt angår de opgaver, hvor Unionen kan anvende civile og militære midler, er terrorisme taget ud, fordi bekæmpelse af terrorisme ikke længere anses for at være en særskilt opgave, og fordi alle de opgaver, der er nævnt i bestemmelsen, bidrager til bekæmpelse af terrorisme på et tredjelands område, når det har anmodet om det.

Art. 206

Det præciseres, at EU-udenrigsministeren knyttes til møderne mellem de medlemsstater, der deltager i gennemførelsen af en opgave, når Rådet har overdraget gennemførelsen af en opgave til en gruppe medlemsstater.

Art. 207

Ændringerne i art. 207 præciserer, at Agenturet for Forsvarsmateriel, Forskning og Militære Kapaciteter placeres under Rådets myndighed, og Kommissionens rolle i forhold til agenturet præciseres tillige.

Art. 208

Bestemmelserne i art. 208 om et struktureret samarbejde mellem et vist antal medlemsstater er ændret, således at listen over de medlemsstater, der deltager i det strukturerede samarbejde, og kriterierne og forpligtelserne for den militære kapacitet fastlægges i en ”protokol” i stedet for ved en erklæring, hvilket forudsætter tilslutning fra alle medlemsstaterne.

Endvidere træffes afgørelserne om en medlemsstats senere deltagelse i det strukturerede samarbejde af de deltagende medlemsstater, men alle medlemsstaterne kan deltage i drøftelserne.

**Kapitel II, 3. afdeling, Finansielle bestemmelser
– art. 210 (tidl. art 22)**

Art. 210

- Fejl! Ukendt argument for parameter. -

I art. 210 om hurtig finansiering af akutte FUSP-aktiviteter er der foretaget en teknisk ændring.

Kapitel III, Den fælles handelspolitik

– art. 211 og 212 (tidl. art 23 og 24)

Art. 212

Teksten ændres, så det klart fremgår, at Europa-Parlamentet skal holdes løbende underrettet om forhandlingernes forløb.

Kapitel IV, Samarbejde med tredjelande og humanitær bistand

– art. 213-218 (tidl. art. 25 – 30)

Art. 213

Der indsættes en henvisning til hovedformålet med udviklingssamarbejdet, nemlig at udrydde fattigdommen, samt en henvisning til behovet for at tage hensyn til målene for udviklingssamarbejdet i forbindelse med iværksættelse af politikker, der kan påvirke udviklingslandene.

Art. 214

Henvisningen til en særskilt holdning til AVS-landene udgår. Samtidig præciseres det, at Unionens kompetence til at indgå aftaler, der kan bidrage til at nå målene i art. 188, ikke berører medlemsstaternes kompetence til at forhandle i internationale organer og til at indgå internationale aftaler.

Art. 216

For at skelne skarpt mellem økonomisk, finansielt og teknisk samarbejde og den særlige ramme for udviklingssamarbejde præciseres det, at samarbejde på dette område vedrører andre tredjelande end udviklingslande.

Kapitel V, Restriktive foranstaltninger

– art. 219 (tidl. art. 31)

Teksten er uændret.

Kapitel VI, Internationale aftaler

– art. 220-223 (tidl. art. 32 – 34)

Art. 220

Substansen i artiklen er uændret. Dog er stk. 1 og stk. 3 slået sammen, og affattelsen er gjort enklere.

Art. 221

En ny artikel vedrørende associeringsaftaler, der medfører, at retsgrundlaget for sådanne aftaler mere klart kommer til at fremgå af forfatningen.

- Fejl! Ukendt argument for parameter. -

Art. 222

Formuleringen om, at EU-udenrigsministeren og Kommissionen kan udarbejde fælles henstillinger, er udeladt. Endvidere er bemærkningen om, at Den Europæiske Centralbank kan indhente en forudgående udtalelse af Domstolen, udeladt, da det ikke er blandt Domstolens opgaver. Samtidig er begrænsningen af Domstolens kompetence med hensyn til forudgående udtalelser i forbindelse med FUSP-aftaler fjernes.

Kapitel VII, Forbindelserne med internationale organisationer og Unionens delegationer

– art. 224 og 225 (tidl. art. 35 og 36)

Teksterne er uændret.

Med venlig hilsen

Eva Esmarch