
NOTAT

Til:	Folketingets Europaudvalg	J.nr.:	400.A.2-10.
Fra:	Udenrigsministeriet	Dato:	27. juni 2007
Emne:	Teknisk gennemgang af mandatet for den kommende regeringskonferences arbejde som vedtaget af Det Europæiske Råd den 21.-23. juni 2007		

Det Europæiske Råd den 21.-23. juni 2007 opnåede enighed om at indkalde til en regeringskonference og opfordrede formandskabet til at iværksætte proceduren i artikel 48 TEU med det mål at indlede regeringskonferencen inden udgangen af juli 2007. Det Europæiske Råd vedtog et mandat (dok 11177/07, bilag 1), som vil udgøre eneste grundlag og ramme for regeringskonferencens arbejde.

Nedenfor følger en teknisk gennemgang af mandatet.

I. GENERELLE BEMÆRKNINGER

Punkt 1-4.

En ny traktat vil blive udformet som en ændringstraktat (benævnt "Reformtraktaten"), som ændrer de to nugældende traktater – som senest ændret ved Nice-traktaten: Unionstraktaten (TEU) og Traktaten om oprettelse af det Europæiske Fællesskab (TEF), idet TEF ændrer navn til "Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde". Formålet er at forbedre Unionens effektivitet og demokratiske legitimitet samt sammenhængen i dens optræden udadtil. Det Europæiske Fællesskab afskaffes og erstattes af Unionen, der samtidig tillægges én juridisk personlighed. Der lægges op til at gennemføre størstedelen af de nydannelser, som var indeholdt i forfatningstraktaten. For nærmere om disse nydannelser henvises til "Redegørelse til Folketinget: Traktat om en forfatning for Europa" fra november 2004. Det slås fast, at reformtraktaten ikke skal have forfatningsmæssig karakter, hvorfor bestemmelserne om symboler, terminologi og andre elementer udelades. Ligeledes udelades bestemmelsen om EU-rettens forrang, men Regeringskonferencen vil i en fælleserklæring erindre om retspraksis herom.

II. ÆNDRINGER I FORHOLD TIL EU-TRAKTATEN

Punkt 5.

Det forklares, at systematikken i reformtraktaten er, at medmindre andet er angivet i mandatet, fastholdes teksten i den eksisterende traktat.

Punkt 6.

Første sætning i forfatningstraktatens præambel indføjes som anden sætning i TEU's præambel. Det er teksten: "*Som har ladet sig inspirere af Europas kulturelle, religiøse og humanistiske arv, der er*

grundlaget for udviklingen af de universelle værdier, det enkelte menneskes ukrænkelighed og umistelige rettigheder samt frihed, demokrati, lighed og retsstaten”.

Punkt 7.

TEU inddeles i seks afsnit, der i hovedsagen fastholder den eksisterende opbygning, idet der dog indsættes et nyt afsnit II om de demokratiske principper samt et nyt afsnit III om institutionerne. I hvert afsnit medtages de nydannelser på de pågældende områder, som var indeholdt i forfatningstraktaten.

Fælles bestemmelser (afsnit I) (punkt 8-10)

Punkt 8.

Der tilføjes en præcisering af, at traktaten opretter en Europæisk Union, ”som medlemsstaterne tildeler kompetencer for at nå deres mål”, og det fastslås, at Unionens grundlag er Unionstraktaten og Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde, som træder i stedet for Det Europæiske Fællesskab. Formuleringen om, at ”denne traktat udgør en ny fase i processen hen imod en stadig snævrere unionen mellem de europæiske folk, hvor beslutningerne træffes så åbent som muligt og så tæt på borgerne som muligt”, ventes fortsat at stå i artikel 1.

Beskrivelsen af EU’s værdier som indeholdt i forfatningstraktaten indsættes uændret i TEU artikel 2. EU’s mål videreføres også som i forfatningstraktaten i TEU artikel 3, dog med to ændringer:

- (1) i forfatningstraktatens artikel I-3, stk. 2, slettes ”et indre marked med fri og lige konkurrence”, og i stedet indsættes ”Unionen opretter et indre marked” i stk. 3, samtidig med at der i tilknytning hertil vedtages en protokol, som bl.a. fastslår, at det indre marked ”omfatter et system, der sikrer, at konkurrencen ikke forvrides”.
- (2) i forfatningstraktatens artikel I-3, stk. 2, i forlængelse af ”Unionen giver borgerne et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed uden indre grænser, hvor der er fri bevægelighed for personer” tilføjes ”kombineret med passende foranstaltninger vedrørende kontrol ved de ydre grænser, asyl, indvandring og forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet”.

Punkt 9.

Det fastslås, at chartret om grundlæggende rettigheder gøres juridisk bindende via en henvisningsbestemmelse i den nye udformning af TEU artikel 6. Selve chartret vil ikke indgå i traktatteksten. Det er chartret i den version, der indgik i forfatningstraktaten, der skal finde anvendelse. Derfor vil der rent teknik blive tale om at genoptrykke denne version i Den Europæiske Unions Tidende.

Det fastslås desuden i bestemmelsen i TEU artikel 6 suppleret af en fælleserklæring fra regeringskonferencen, at chartrets bestemmelser ikke udvider anvendelsesområdet for EU-

retten ud over Unionens kompetencer, ikke skaber nye kompetencer eller nye opgaver for Unionen og ikke ændrer de kompetencer og opgaver, der er fastlagt i traktatgrundlaget.

En særlig protokol regulerer UKs forhold, herunder at chartrets afsnit om solidaritet ikke skaber rettigheder, der kan håndhæves juridisk i UK, medmindre UK har sådanne rettigheder i sin nationale lovgivning.

Endelig vil Polen afgive en ensidig erklæring om retten til at lovgive med hensyn til offentlig sædelighed, familieret samt beskyttelse af den menneskelige værdighed og respekten for menneskers fysiske og moralske integritet.

Forfatningstraktatens nyskabelse om, at Unionen tiltræder den Europæiske Menneskerettighedskonvention medtages i TEU artikel 6, stk. 2.

Punkt 10.

I artiklen om grundlæggende principper vedrørende beføjelser præciseres, at Unionen kun handler indenfor for rammerne af de beføjelser, som medlemslandene har tildelt den i traktaterne. Teknisk gøres dette ved, at forfatningstraktatens bestemmelser om forholdet mellem Unionen og medlemsstaterne (artikel I-5) bliver ny TEU artikel 4. I artikel 4 indføres endvidere et nyt stk. 1, der yderligere understreger det bærende princip om 'tildelte kompetencer' ved at fastslå, at beføjelser, der ikke er tildelt Unionen i traktaterne, forbliver hos medlemsstaterne. Endvidere præciseres i stk. 2, at navnlig den nationale sikkerhed forbliver den enkelte medlemsstats ene ansvar.

Punkt 11. Bestemmelser om de demokratiske principper (afsnit II)

Dette afsnit vil samle de bestemmelser, der vedrører Unionens demokratiske funktionsmåde. Særligt vil der i forhold til de eksisterende traktater ske en styrkelse af de nationale parlamenters rolle i EU-samarbejdet. På tre områder uddybes eller tydeliggøres de nationale parlamenters inddragelse i EU-samarbejdet:

For det første får de nationale parlamenter otte uger til at fremkomme med en begrundet udtalelse om, hvorfor de mener, at et forslag ikke er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. I forhold til forfatningstraktaten er der tale om en forlængelse af fristen med to uger.

For det andet indføres en ordning, hvorefter Kommissionen skal genoverveje et forslag, såfremt halvdelen af de nationale parlamenter udtaler, at de ikke finder, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Såfremt Kommissionen beslutter at opretholde forslaget, skal Kommissionen som noget nyt begrunde, hvorfor den finder, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Herefter oprettes som noget nyt en specifik procedure, hvor Rådet og Europa-Parlamentet skal overveje forslagets overensstemmelse med nærhedsprincippet med særlig hensyntagen til de nationale parlamenters vurdering samt Kommissionens begrundelse. Hvis 55 procent af medlemslandene eller et flertal i Europa-

Parlamentet finder, at forslaget ikke er i overensstemmelse med nærhedsprincippet, vil forslaget ikke blive yderligere behandlet.

For det tredje udarbejdes en ny artikel om de nationale parlamenters rolle. Denne fastslår, at de nationale parlamenter skal bidrage til, at Unionen fungerer tilfredsstillende, og samler de områder, hvor de nationale parlamenter inddrages. Dette gælder oversendelse af forslag, kontrol med overholdelse af nærhedsprincippet, deltagelse i evaluering indenfor et område for frihed, sikkerhed og retfærdighed, inddragelse i den politisk kontrol med Europol og Eurojust, deltagelse i procedurer til revision af traktaterne (bl.a. ved at indsigelse fra ét nationalt parlament i forbindelse med den simplificerede traktatændringsprocedure medfører, at traktatændringerne ikke vedtages), underrettelse om ansøgninger om medlemskab, information om ansøgninger om medlemskab samt deltagelse i interparlamentarisk samarbejde.

Punkt 12.-13. Bestemmelser om institutionerne (afsnit III)

Afsnit III vil give et overblik over det institutionelle system og vil bl.a. indføre bestemmelserne i forfatningstraktaten om en ny sammensætning af Europa-Parlamentet, oprettelse af stillingen som fast formand for Det Europæiske Råd, ændrede bestemmelser vedr. Ministerrådet (indførelse af afstemningssystemet med dobbelt flertal og ændringer i systemet med et halvårligt formandskab for Rådet med mulighed for at ændre systemet), ny sammensætning af Kommissionen og indførelse af, at Kommissærer skal træde tilbage, hvis Kommissionsformanden anmoder herom samt oprettelse af stillingen som Unionens udenrigsminister, idet titlen ændres til "Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik".

Fra 1. november 2014 indføres et afstemningssystem i Rådet i form af et dobbelt flertal, hvor kvalificeret flertal defineres som bestående af mindst 55 procent af Rådets medlemmer med tilsammen mindst 65 procent af EU's befolkning. Indtil da vil den nugældende definition af kvalificeret flertal fortsat gælde. Fra 1. november 2014 til 31. marts 2017 vil et medlem af Rådet, når der træffes afgørelse med kvalificeret flertal, kunne kræve, at afgørelsen træffes med den nugældende definition af kvalificeret flertal.

Fra 1. november 2014 til 31. marts 2017 vil endvidere gælde, at hvis et mindretal, der udgør mindst tre fjerdedele af den befolkningsandel eller tre fjerdedele af det antal medlemsstater, der kræves for at udgøre et blokerende mindretal, tilkendegiver, at de modsætter sig vedtagelsen af en retsakt, skal Rådet drøfte spørgsmålet. Under disse drøftelser vil Rådet skulle gøre sit yderste for inden for en rimelig tidsfrist at finde en tilfredsstillende løsning, der skal imødekomme de ønsker, der er fremsat af det pågældende mindretal. Fra 1. april 2017 vil begge de nævnte tærskler blive sænket til 55 procent.

Punkt 14. Bestemmelser om forstærket samarbejde (afsnit IV)

Bestemmelserne om forstærket samarbejde i forfatningstraktaten, som i det store hele svarede til eksisterende bestemmelser, indføres i reformtraktaten. For at indlede forstærket samarbejde

kræves mindst ni medlemsstater (forfatningstraktaten krævede en tredjedel af medlemslandene, mens det nugældende traktatgrundlag kræver otte medlemslande).

Punkt 15. Almindelige bestemmelser om Unionens optræden udadtil og specifikke bestemmelser om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (afsnit V)

Afsnittet er to-delt:

For det første indeholder afsnittet de overordnede bestemmelser om Unionens eksterne relationer som fastlagt i forfatningstraktaten. Specifikke bestemmelser om navnlig udviklingsbistand og handelspolitik vil derimod fortsat være indeholdt i TEF.

For det andet opregner afsnittet – fuldt ud – de særlige bestemmelser, der gælder for det udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde (FUSP'en). Nyskabelserne fra forfatningstraktaten medtages. FUSP'ens særegne karakter, der grundlæggende er mellemstatslig og derfor nødvendiggør særlige procedurer og regler, vil blive specificeret. Regeringskonferencen vil i erklæringsform bl.a. at fastslå medlemsstaternes ansvar på det udenrigspolitiske område og den specifikke karakter af medlemsstaternes sikkerheds- og forsvarspolitik.

Punkt 16. Afsluttende bestemmelser (afsnit VI)

De afsluttende bestemmelser ændres med de relevante bestemmelser fra forfatningstraktaten. Der indføres endvidere én juridisk personlighed og i den forbindelse afgives en erklæring, der bekræfter, at dette ikke giver Unionen beføjelser til at handle ud over de beføjelser, som medlemsstaterne har tildelt Unionen i traktaterne (princippet om 'tildelte kompetencer').

Endvidere samles procedurerne for revision af traktaterne, og i artiklen om den almindelige traktatændringsprocedure gøres det klart, at traktatændringer både kan føre til udvidelse eller indskrænkning af Unionens beføjelser.

I artiklen om optagelse af nye medlemslande erstattes henvisningen til principperne i den nuværende TEU artikel 6, stk. 2 med en henvisning til Unionens værdier, og der tilføjes en forpligtelse til at ville fremme disse værdier. Endvidere tilføjes, at betingelser fastsat af Det Europæiske Råd, skal tages i betragtning.

III. ÆNDRINGER I FORHOLD TIL EF-TRAKTATEN

Punkt 17-18.

Punkterne slår fast:

- at Reformtraktatens artikel 2 vil opregne rækken af ændringer til den eksisterende ”Traktat om oprettelse af Det europæiske Fællesskab” (TEF), der ændrer navn til ”Traktat om Den Europæiske Unions Funktionsmåde”.

- at en række overordnede bestemmelser fra forfatningstraktatens del I vil blive indføjet i TEF i form af ændringsbestemmelser, herunder bestemmelser om kompetenceafgrænsning og sondringen mellem lovgivende og ikke lovgivende retsakter.
- at nyskabelserne i forfatningstraktatens del III vil indgå som ændringsforslag til TEF, med mindre de er ændret som følge af punkt 19 litra a) til x).

Punkt 19:

Punkt 19 indeholder i litra a) til x) i alt 24 konkrete ændringer, modifikationer eller præciseringer til bestemmelserne fra forfatningstraktaten, som skal indgå i TEF, samt enkelte tilføjelser.

- 19 a)

Ny teknisk betonet bestemmelse om hensigten med denne traktat og dens forhold til Unionstraktaten (samme retlige status). Konsekvens af, at 'Fællesskabet' ophører.

- 19 b)

Tydeliggørelse af bestemmelsen i artikel I-12(2) i forfatningstraktaten om, at delt kompetence, der ikke længere udnyttes af Unionen, igen kan udnyttes af medlemsstaterne. Hertil knyttes en fælleserklæring, der understreger det bærende princip om 'tildelte kompetencer', dvs. at Unionen alene kan handle, hvor den har fået tildelt en kompetence, og at det er medlemsstaterne, der besidder kompetencen på områder, hvor Unionen ikke har fået kompetence tildelt.

- 19 c)

Tydeliggørelse af, at hvor EU kun har "understøttende kompetence", skal denne udnyttes til at støtte medlemslandenes handlinger.

- 19 d)

Bestemmelsen om foranstaltninger vedr. pas, identitetspapirer, opholdsbeviser m.v. fra Forfatningstraktatens artikel I-18(3) indføres i TEF's kapitel om frihed, sikkerhed og retfærdighed (RIA-kapitlet) i forbindelse med den RIA-bestemmelse, som allerede efter den gældende traktat er brugt som hjemmel til vedtagelse af biometriske kendetegn i pas.

- 19 e)

Modifikation af teksten i artiklen om vedtagelse af retsakter til sikring af diplomatisk og konsulær beskyttelse af EU-borgere, der bevirker, at der vil blive tale om direktiver vedr. samarbejde og koordination mellem medlemslandene.

- 19 f)

Indebærer, at bestemmelsen om persondatabeskyttelse fra forfatningstraktaten ikke skal gælde for Den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik (FUSP), men at tilsvarende beskyttelsesbestemmelser skal vedtages under det mellemstatslige FUSP-samarbejde. Endvidere lægges op til særskilt vedtagelse af regler vedr. persondatabeskyttelse for det politi- og strafferetlige samarbejde, og at der vil ske afledte præciseringer i protokoller vedr. situationen for individuelle medlemsstater dvs. for Danmarks vedkommende præcisering af, at det danske RIA-forbehold vil finde anvendelse på disse bestemmelser.

- 19 g)

Udbygger nødbremsen tilknyttet bestemmelsen om koordination af social sikring på to måder: For det første at nødbremsen kan iværksættes, hvis et forslag vil berøre vigtige aspekter af en medlemsstats sociale sikringssystem, hvor nødbremsen i forfatningstraktaten kunne tages i anvendelse, hvis forslaget vil berøre grundlæggende aspekter af en medlemsstats sociale sikringssystem. For det andet gøres det klart, at forslaget bortfalder, hvis Det Europæiske Råd "undlader at handle" inden for fire måneder.

- 19 h)

Bestemmelsen fra forfatningstraktaten om indefrysning af tilgodehavender tilhørende terrorister uden tilknytning til tredjelande flyttes fra afsnittet om kapitalbevægelser til afsnittet om politi- og strafferetligt samarbejde.

- 19 i)

I tilknytning til TEF artikel 16 tilknyttes en protokol om anvendelsesområdet for tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse, hvori det understreges, at der er forskelle i, hvordan man i de enkelte medlemslande afgrænser de forskellige tjenesteydelser af almen økonomisk interesse.

- 19 j)

I det indledende afsnit under RIA-kapitlet indsættes en bestemmelse om, at det står medlemsstaterne frit at organisere et samarbejde om opretholdelse af den offentlige sikkerhed. Samarbejdet vil foregå på mellemstatsligt grundlag, idet offentlig sikkerhed er medlemsstaternes kompetence.

- 19 k)

Indebærer en udbygning af 'passerelle'-bestemmelsen i forfatningstraktatens artikel III-269 om overgang til kvalificeret flertal på familierettens område, således at de nationale parlamenter får indsigelsesret.

- 19 l)

Forfatningstraktaten indeholder en mekanisme med "en nødbremse" med samtidig tilknyttet bestemmelse om forstærket samarbejde ("speeder") inden for straffeproses og strafferet. Mekanismen med en nødbremse indebærer, at et land – hvis vigtige hensyn retfærdiggør det – kan stoppe beslutningsprocessen i Rådet, selv om Rådet træffer vedtagelse med kvalificeret flertal. "Speederen" indebærer en forenklet adgang til forstærket samarbejde i sådanne tilfælde. Stopklodsen består i at rejse sagen i Det Europæiske Råd. Som noget nyt i forhold til forfatningstraktaten indføres også en form for "nødbremse" og "speeder" vedr. oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed samt på politisamarbejdet, hvor der imidlertid gælder enstemmighed. Mekanismen består derfor i, at en tredjedel af medlemslandene kan appellere en sag, som ikke kan samle enstemmighed i Rådet, til Det Europæiske Råd. Hvis der efter fire måneder ikke er resultat af drøftelserne i Det Europæiske Råd, kan forstærket samarbejde iværksættes uden at skulle følge de normale betingelser herfor.

Hvad angår politisamarbejdet, finder bestemmelsen dog ikke anvendelse på retsakter, der er en videreudbygning af Schengen-samarbejdet.

Endvidere udvides UK's RIA-forbehold (den såkaldte opt-in) til også at gælde vedr. samarbejdet om politi- og strafferetten. Irland vil skulle tage stilling til, om det ligeledes ønsker at udvide det irske RIA-forbehold.

- 19 m)

Tilføjer princippet om 'en ånd af solidaritet mellem medlemslandene' i bestemmelsen i TEF artikel 100 om foranstaltninger i tilfælde af alvorlige vanskeligheder med forsyning med visse produkter og tilføjer en særlig fremhævelse af 'energi'.

- 19 n)

For det første flyttes bestemmelsen om vedtagelse af "foranstaltninger, der vedrører overvågning af alvorlige grænseoverskridende sundhedstrusler, varsling i tilfælde af sådanne trusler og bekæmpelse heraf" fra kategorien 'delt kompetence' til kategorien 'understøttende kompetence'.

For det andet klargøres ved en erklæring, at "foranstaltninger til fastsættelse af høje standarder for kvaliteten og sikkerheder af lægemidler og medicinsk udstyr" forudsætter, at forskellige nationale regler ellers ville påvirke det indre marked.

- 19 o)

Teksten vedr. Unionens rumfartspolitik præciseres, således at der ikke kan ske harmonisering af medlemslandenes lovgivning.

- 19 p)

Bekæmpelse af klimaændringer tilføjes eksplicit til miljøbestemmelsen i TEF artikel 174.

- 19 q)

Tilføjer 'en ånd af solidaritet mellem medlemslandene ' i forfatningstraktatens energibestemmelse i III-256.

- 19 r)

Forslaget er en konsekvens af, at forfatningstraktatens del III, Afsnit V om Unionens optræden udadtil nu bliver opsplittet, således at kapitel I om de almindelige bestemmelser og kapitel II om Den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik placeres i TEU, mens resten – især handelspolitikken og udviklingspolitikken – placeres i TEF. På denne baggrund er der behov for at indføje en generel henvisning i TEF-bestemmelserne om optræden udadtil, der henviser til de generelle bestemmelser herom i TEU.

- 19 s)

Tilføjelse til bestemmelsen om proceduren for Unionens indgåelse af internationale aftale, der indebærer, at Unionens tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (jf. den nye bestemmelse i TEU artikel 6, stk. 2) sker med enstemmighed og med efterfølgende ratifikation i samtlige medlemslande.

- 19 t)

Fastslår, at der ikke ændres i den gældende traktatbestemmelse om, at Rådet med enstemmighed kan tillægge særlige patentdomstole sådanne nye beføjelser, og at de først træder i kraft efter ratifikation i alle medlemslande efter de nationale forfatningsforskrifter.

- 19 u)

Medtager forfatningstraktatens definition af 'beslutning', der indsættes i bestemmelsen om definitioner af EU retsakter.

- 19 v)

Forfatningstraktatens sondring mellem lovgivende og ikke lovgivende retsakter medtages i en række nye, særskilt bestemmelser. Forfatningstraktatens nye betegnelser for retsakterne (europæiske love, rammelove) medtages ikke.

- 19 w)

Præcisering af anvendelsesområdet for fleksibilitetsbestemmelsen i artikel 308, herunder at bestemmelsen ikke kan anvendes til at gennemfører foranstaltninger, der alene bygger på målsætningsbestemmelserne om, at EU skal fremme freden, sikre sine værdier og befolkningens velfærd, at der ikke via fleksibilitetsbestemmelsen kan vedtages lovgivning inden for FUSP'en, samt at de brede målsætningsbestemmelser i målsætningsbestemmelserns paragraf 4 om at forsvare Unionens værdier og interesser mv. alene kan anvendes i forbindelse med eksterne relationer. I en fælleserklæring refereres til det grundlæggende princip om 'tildelte kompetencer', herunder de begrænsninger, dette princip medfører for anvendelsen af artikel 308.

- 19 x)

Præcisering af, at bestemmelser, der ikke efter forfatningstraktaten kunne ændres via passerellebestemmelser, fortsat ikke skal kunne ændres på denne vis.

Punkt 20.

I bilag 2, del B opregnes placeringen af en række af forfatningstraktatens bestemmelser i TEF.

IV. PROTOKOLLER OG EURATOM-TRAKTATEN

Punkt 21-23.

De nye protokoller, der var knyttet til forfatningstraktaten, medtages og knyttes til reformtraktaten. De nuværende protokoller, som blev ændret med forfatningstraktaten, og hvorunder falder den danske forbeholdsprotokol, ændres tilsvarende i reformtraktaten. Ligesom i forfatningstraktaten videreføres Euratom-traktaten med få tekniske ændringer.

V. ERKLÆRINGER

Punkt 24.

Foruden de erklæringer, der er omtalt i mandatet, overtages de erklæringer, der blev afgivet i forfatningstraktaten, i reformtraktaten, i det omfang de vedrører bestemmelser eller protokoller behandlet på den kommende regeringskonference.

Udenrigsministeriet