

Folketinget – Europaudvalget

Christiansborg, den 21. august 2007

EU-konsulenten

OMTRYK den 27/8-07

(Tilføjelse på side 4 samt rettelse på side 17)

Til

udvalgets medlemmer og stedfortrædere

Reformtraktaten

Resumé

I dette notat gives en gennemgang af udkastet til EU's reformtraktat.

Gennemgangen vil være baseret på det traktatudkast, som blev fremlagt af EU's portugisiske formandskab i forbindelse med åbningen af efterårets regeringskonference, som fandt sted den 23. juli 2007. Teksten blev omdelt til Europaudvalget i en engelsk sprogversion den 1. august 2007 (EUU alm. Del – Bilag 438)

Det er EU-landenes ambition at afslutte forhandlingerne om den nye EU-traktat hurtigst muligt og under alle omstændigheder senest inden udgangen af 2007, således at der vil være tilstrækkelig tid til at gennemføre den efterfølgende ratifikation i EU-landene inden valgene til Europa-Parlamentet i juni 2009 og udnævnelsen af en ny EU-kommission i andet halvår 2009.

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

I. Mandatet

Ifølge mandatet fra Det Europæiske Råds skal den nye EU-traktat udformes som en ændringstraktat. Traktaten vil med andre ord komme til at bygge på de gældende traktater (TEU og TEF) og ikke som forfatningstraktaten indføre en helt ny traktat, som erstatning for de eksisterende traktater.

Reformtraktaten viderefører de centrale nyskabelser fra forfatningstraktaten.

Det gælder bl.a. indførelsen 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 i straffesager.

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 videreføres 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 "Eurogruppen" vil vælge en fast formand blandt finansministrene til at lede deres møder.

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 mel-

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.

lem 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 befolkningen 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 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.

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.

⁴ Rådets forretningsorden artikel 11, stk. 1.

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.

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 konvent⁵, som behandler de foreslåede ændringer og vedtager en anbefaling til en regeringskonference, som så står for den formelle vedtagelse 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 af medlemsstater (18 med 27 lande)⁶. Kommissærposterne vil dog skulle gå på skift mellem medlemslandene på grundlag af en ordning med ligelig rotation⁷. 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 rummer et par markante nyskabelser i forbindelse med bestræbelserne på at styrke demokratiet i EU.

⁵ Konventet sammensættes af repræsentanter for de nationale parlamenter, medlemsstaternes stats- og regeringschefer, Europa-Parlamentet og Kommissionen.

⁶ 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.

⁷ 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.

Nationale parlamenters rolle styrkes

Først og fremmest vil den nye traktat indebære en styrkelse af de nationale parlamenters rolle i EU⁸.

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 fremsættelse⁹.

Som udgangspunkt bevarer man det såkaldt "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 Kommissionen, skal denne, hvis den ønsker at opretholde sit forslag, sende det videre til behandling i Europa-Parlamentet og Ministerrådet for at få deres støtte. 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 afgivende 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:

- a. overvågningen af EU's politikker på området for retlige og indre anliggender,
- b. 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.

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

⁹ 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.

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 konventioner, som Det Europæiske Råd, ifølge reformtraktaten, kan indkalde med henblik på at forberede fremtidige traktatrevisioner.

Endelig får hvert enkelt nationalt parlament en vetoet i forbindelse med anvendelsen af reformtraktatens forskellige former for forenklede traktatrevisionsprocedurer (også kaldt passereller), der skal gøre det muligt for Ministerrådet at gå fra enstemmighed til kvalificeret flertal eller gøre Europa-Parlamentet til Rådets medlovgiver på områder, hvor parlamentet kun er høringsberettiget (*se afsnittet om traktatrevisionsprocedurer*). Se mere om dette i afsnittet om traktatrevisionsprocedurer.

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 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 omfatter den *almindelige lovgivningsprocedure* og de *særlige lovgivningsprocedurer*, som forbeholdes vedtagelsen af lovgivningsmæssige retsakter som *forordninger, direktiver og afgørelser*. Man opgiver således med reformtraktaten betegnelserne EU-love og EU-rammelove fra forfatningstraktaten.

På det lovgivningsmæssige område bliver den *almindelige lovgivningsprocedure* den centrale procedure i forbindelse med vedtagelsen af retsakter¹⁰, 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 stemmeregler, hvor man går fra enstemmighed til kvalificeret flertal på ca. 25 områder.

I reformtraktaten fastholdes også *særlige lovgivningsprocedurer* på visse mere følsomme områder, hvor det fortsat vil 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 udtalelse¹¹.

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, som er betegnelsen 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.

¹⁰ Den almindelige lovgivningsprocedure er identisk med den fælles beslutningsprocedure, som vi kender fra TEF artikel 251 i de nuværende traktater.

¹¹ Det gælder f.eks. i forbindelse med MEP-statutten, nedsættelsen af undersøgelsesudvalg eller reglerne for den europæiske ombudsmand.

2) Lovgiverne i Rådet og Europa-Parlamentet delegerer beføjelser til 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 beslutningsprocedurene, som også på dette felt følger forfatningstraktatens tekst. Navnlig to nyskabelser skal her nævnes:

- 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 ligestilles. 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*¹² 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-

¹² Forligsudvalg sammensættes af repræsentanter for Parlamentet og Rådet, ligesom Kommissionen deltager i forligningsarbejdet.

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.

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 kræve indkaldelse af en regeringskonference, samt godkendelse og ratifikation i alle medlemsstaterne i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser¹³. Men med reformtraktaten introduceres en række nyskabelser, som skal 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 forfatningstraktaten¹⁴. 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 og formelle fastlæggelse 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 konvent¹⁵.

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, afsnit 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 enstemmighed til kvalificeret flertal på

¹³ Se reformtraktaten TEU artikel 33 – nuværende TEU art. 48.

¹⁴ 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.

¹⁵ De forenklede procedurer svarer alle i det store hele til de procedurer, som blev aftalt i forbindelse med forfatningstraktaten.

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 EU's nationale parlamenter vetoret over for sådanne beslutninger¹⁶.

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 blot ét nationalt parlament at afvise et skift til den almindelige lovgivningsprocedure.

Tabel 1: Passereller i reformtraktaten, som gør det muligt at overgå til kvalificeret flertal fra enstemmighed eller indføre fælles beslutningstagning mellem Rådet og Europa-Parlamentet på områder, hvor Parlamentet ikke er medlovgiver.

Artikler i reformtraktaten	Emneområde	Formål med passerelle
TEU art. 33, stk. 2	<i>Generel passerelle</i> , som gør det muligt at ændre i del II 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. 3	<i>Generelle passerelle</i> vedrørende overgangen 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 ¹⁷ .
TEUF art. 270a, stk. 2	Flerårige finansielle ramme	Gå fra enstemmighed til kvalificeret flertal
TEUF art. 69d, stk. 4	Visse aspekter vedrørende familieret med grænseoverskridende virkning.	Gå fra høring af Europa-Parlamentet til den almindelige lovgivningsprocedure.
TEUF art. 280h,	Forstærket samarbejde (undtagen	Gå fra enstemmighed til kvalificeret flertal i Rådet eller

¹⁶ De nationale parlamenter skal her gøre indsigelse inden for en frist på seks måneder.

¹⁷ Gælder ikke for afgørelser, som har indvirkning på militær- eller forsvarsområdet.

stk. 1	forsvar)	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 medlemsstaterne¹⁸.

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:

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

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.

¹⁸ TEU artikel 4, stk. 1.

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 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 kompetenceområder¹⁹

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, social og territorial samhørighed	Kultur	Forskning, teknologisk 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	

¹⁹ Der er her tale om en udtømmende liste over områder, hvor EU har enekompetence, ligesom listen over områder, hvor EU kun kan vedtage understøttende tiltag. Listen over områder med delte kompetencer er derimod ikke-udtømmende.

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 traktatgrundlag²⁰, mens bl.a. respekten for den menneskelige værdighed, lighed og mindretalsrettigheder, samt henvisningen til medlemsstaternes fælles værdigrundlag i et samfund præget af pluralisme, ikkeforskelsbehandling, 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 sammenskrivning af de gældende målsætningsbestemmelser i TEU og TEF, som dog er forenklet og juste-

²⁰ TEU artikel 6, stk. 1.

ret på en række punkter. Bl.a. har man efter ønske fra Frankrig fjernet henvisningen til, at konkurrencen på Unionens indre marked ikke må fordrejes²¹.

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,
- 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 Menneskerettighedskonvention²².

²¹ 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.

²² 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 af-

Charteret om grundlæggende rettigheder

Charteret om grundlæggende rettigheder gøres retligt bindende ved, at der laves en *henvi sning* 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"²³. 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 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 skaber ingen nye kompetence eller nye opgaver for Unionen og ændrer ikke de kompetencer og opgaver, der er fastlagt i traktaterne"²⁴.

Storbritannien har fået tilkæmpet sig et forbehold over for charteret. Det hedder således i protokol nr. 7 til reformtraktaten, at chartret "ikke giver øget kompetence til Domstolen eller til nogen domstol i Det Forenede Kongerige til at træffe kendelse om, at Det Forenede Kongeriges love, forordninger og administrative bestemmelser er i strid med rettigheder, friheder og principper i charteret, samt navnlig at charterets afsnit IV om arbejdstagerrettigheder ikke skaber rettigheder, som kan håndhæves juridisk i Det Forenede Kongerige med mindre Det Forenede Kongerige selv har taget højde for disse i national ret"²⁵.

snit om charterets rækkevidde og fortolkning, samt gjorde de af Konventet udarbejdede "fortolkende bemærkninger" til obligatoriske fortolkningsbidrag for domstolene.

²³ Charterets tekst offentliggøres i Den Europæiske Unions Tidende i den version, som stammer fra forfatningstraktaten.

²⁴ Se artikel II-111, stk. 2 i charteret om grundlæggende rettigheder.

²⁵ Polen har desuden tilkendegivet i en erklæring til regeringskonferencen, at charteret på ingen måde har indflydelse på "medlemsstaternes ret til at lovgive inden for området offentlig moral, familieret, samt for så vidt angår beskyttelsen af den menneskelige værdighed og respekten for menneskets fysiske og moralske integritet".

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 bestemmelser²⁶.

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

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, civilt beredskab 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 95²⁷.

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 Unionens politik på energiområdet *i en ånd af solidaritet* har til formål at sikre:

1) energimarkedets funktion, 2) energiforsynings sikkerheden i EU samt 3) fremme af energieffektivitet og energibesparelser samt udviklingen af nye og vedvarende energikilder²⁸.

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

²⁶ Se TEUF art. 188n, stk. 8.

²⁷ Se Justitsministeriets redegørelse om forfatningstraktaten af 22. november 2004.

²⁸ TEUF art. 176a.

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*²⁹.

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 sikringssystem³⁰.

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 TEUF art. 25 samt lovligheden af visse afgørelser³¹.

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-holdninger³². 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.

²⁹ Se TEUF art. 174a.

³⁰ 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.

³¹ Se TEUF art. 240a.

³² 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

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 afgørelsen³³. 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 Råd³⁴.

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

- 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 halvårlige 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.

³³ I 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*".

³⁴ Det Europæiske Råd træffer som i dag beslutning med enstemmighed.

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 om³⁵:

- 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 kapacitet³⁶.

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

³⁵ Det fastslås desuden, at disse opgaver kan bidrage til bekæmpelse af terrorisme.

³⁶ Ministerrådet vedtog dog allerede den 12. juli 2004 en fælles aktion om oprettelsen af Det Europæiske Forsvarsagentur.

X. Samarbejdet om retlige og indre anliggender

Med reformtraktaten ophæves den nuværende opdeling af EU's samarbejde om retlige og indre anliggender i et *overstatsligt* samarbejde om grænsekontrol, asyl og indvandring og et *mellemstatslig* 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 lovgivningsprocedure). 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. vedtagelsen af bestemmelser inden for familieretten eller 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 medlemsstaterne³⁷.

³⁷ 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.

Endelig lægges hele samarbejdet om indre og retlige anliggender under EU-domstolens kontrol³⁸.

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 kriminalitet³⁹.

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

³⁸ Domstolen får dog ikke kompetence til at prøve gyldigheden eller proportionaliteten af operationer, som udføres af en medlemsstats politi eller andre retshåndhævende myndigheder, eller udøvelsen af medlemsstaternes beføjelser med hensyn til opretholdelsen af lov og orden og beskyttelse af den indre sikkerhed.

³⁹ Ministerrådet kan med enstemmighed beslutte at udvide listen til at omfatte andre typer af kriminalitet.

Danmarks forbehold

På grund af sit forbehold over for deltagelsen i overstatslig regulering af retlige og indre anliggender, vil Danmark som udgangspunkt stå uden for hele reformtraktatens samarbejde på dette område. Dette betyder i praksis en udvidelse af forbeholdet til også at gælde for samarbejdet om strafferet og politi, som i dag foregår på et mellemstatsligt grundlag og dermed er et område, som Danmark deltager fuldt ud i.

Med reformtraktaten gives Danmark desuden en mulighed for at beslutte at omdanne det retlige danske forbehold fra en (*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 er inspireret af den ordning, som Irland og Storbritannien i dag har på visse områder inden for retlige og indre anliggender.

En sådan ændring af det danske forbehold vil dog først skulle godkendes i Danmark efter vore 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
(3695)