

---

---

**NOTAT**

---

---

**Udenrigsministeriet**

Til:	J.nr.:	400.A.Jur.11.	
CC:	Bilag:		
Fra:	Udenrigsministeriet	Dato:	4. december 2007
Emne:	Sammenligning af Lissabon-traktaten med forfatningstraktaten		

---

Sammenligningen af Lissabon-traktaten med forfatningstraktaten sker med henblik på at give et grundlag for at vurdere, om der skal afholdes folkeafstemning i Danmark om Lissabon-traktaten. Indledningsvis gives under punkt 1 en kort oversigt over baggrunden for Lissabon-traktaten. Forskellene i traktaterne behandles nedenfor under punkt 2-9 i ti hovedgrupper. I punkt 10 følger en kort gengivelse af grundlaget for, at forfatningstraktaten skulle have været sendt til folkeafstemning. Til slut følger i punkt 11 en kort sammenfatning.

Nærværende notat tilstræber ikke at give en komplet gengivelse af alle de mange ændringer, som var indeholdt i forhandlingsmandatet for Lissabon-traktaten, som blev vedtaget af Det Europæiske Råd i juni 2007. Sigtet er at give en oversigt over, hvor Lissabon-traktaten ligner, og hvor den er forskellig fra forfatningstraktaten. Indholdet af Lissabon-traktaten gengives kun, hvor dette skønnes nødvendigt, og kun i punktform, der ikke sigter til at være udtømmende. For uddybende beskrivelser henvises til Udenrigsministeriets redegørelse for Lissabon-traktaten (foreløbigt 1. optryk, 3. december 2007) og Udenrigsministeriets redegørelse af november 2004 om Forfatningstraktaten.

Artikelhenvisningerne til traktaten om Den Europæiske Union (TEU) og traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) gælder artiklerne, således som de var nummereret i det traktatudkast, som blev godkendt på Det Europæiske Råds møde i oktober 2007. Nummereringen svarer dermed til artikelhenvisningerne i Udenrigsministeriets redegørelse om Lissabon-traktaten af 3. december 2007 og i Folketingets EU-oplysnings sammenskrevne version af de grundlæggende traktater. Den endelige traktatnummerering vil være ændret på en række punkter i forhold hertil.

## **1. Baggrund**

Lissabon-traktaten er blevet til efter den krise og tænkepause, som blev udløst af nej'et til forfatningstraktaten ved folkeafstemninger i Frankrig og Nederlandene.

I Frankrig gik den nuværende præsident Sarkozy til valg bl.a. på at arbejde for en ny traktat, der var klart mindre ambitiøs og anderledes end forfatningstraktaten. Hans program indebar, at en

sådan traktat ikke på ny skulle underkastes folkeafstemning. Hans modkandidat Segolene Royal gik omvendt til valg på, at en ny traktat skulle til folkeafstemning. Det er den franske præsidents politik, at Lissabon-traktaten ikke skal sendes til folkeafstemning.

Efter nyvalg til parlamentet i Nederlandene i november 2006 blev de nederlandske krav til en fremtidig traktat konkretiseret: Folkeafstemningens resultat fra 2005 måtte respekteres. Nederlandene ønskede en traktat, der i form, indhold og omfang var væsensforskellig fra forfatningstraktaten. Alle føderale eller forfatningsmæssige elementer fra forfatningstraktaten skulle udgå. Nederlandenes regering har besluttet, at der ikke skal afholdes folkeafstemning om Lissabon-traktaten. Det støttes af et flertal i parlamentet. Forud for beslutningerne indhentedes regeringen en stillingtagen fra ”Raad van State”, som er en rådgivende instans bl.a. i forfatningsmæssige spørgsmål og vedrørende indgåelse af traktater. ”Raad van State” konkluderede, at den nye traktat væsentligt adskilte sig fra forfatningstraktaten.

De store antal lande, som allerede havde godkendt forfatningstraktaten (for enkeltes vedkommende ved folkeafstemning) ønskede, at en ny traktat mest muligt svarede til forfatningstraktaten. Ingen af disse lande påregnes – som forholdene foreligger nu - at afholde folkeafstemning om Lissabon-traktaten.

Blandt de lande, som ikke havde godkendt eller ratificeret forfatningstraktaten, ønskede UK en konventionel ændringstraktat, der effektiviserede EU's regelsæt. UK var imod en traktat, der kvalitativt adskilte sig fra alle tidligere traktater, og som havde forfatningstræk. En sådan traktat ville kræve folkeafstemning i UK. Den britiske regering har tilkendegivet, at Lissabon-traktaten opfylder UK's krav, og regeringen vil derfor ikke sende Lissabon-traktaten til folkeafstemning.

I Irland, hvor den planlagte folkeafstemning om forfatningstraktaten blev sat i bero efter de franske og nederlandske folkeafstemninger, anses det for at være nødvendigt af forfatningsmæssige grunde at afholde folkeafstemning om Lissabon-traktaten. Det bemærkes i denne forbindelse, at en tilsvarende folkeafstemning også ansås for forfatningsmæssig nødvendig til ratifikation af Nice-traktaten, hvor Irland som det eneste land afholdt folkeafstemning.

## **2. Forholdet mellem Unionen og medlemsstaterne**

(Udenrigsministeriets redegørelse kap. 2 og Justitsministeriets §20-redegørelsen)

### 2.1. Overladelse af nye beføjelser

#### A. Lissabon-traktaten

Lissabon-traktaten indebærer ikke, at der overlades nye beføjelser til Unionen, som kræver behandling efter proceduren i grundlovens § 20. Der henvises til Justitsministeriets redegørelse af 4. december 2007 om visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af Lissabon-traktaten.

## B. Forskelle i forhold til forfatningstraktaten

Forfatningstraktaten indeholdt ifølge Justitsministeriets redegørelse af 29. nov. 2004 for visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med forfatningstraktaten overladelse af nye beføjelser til EU i relation til en række traktatbestemmelser.

En af disse nydannelser (vedrørende oprettelse af domstole med øgede beføjelser til pådømmelse af sager mellem private vedrørende intellektuelle rettigheder) er ikke medtaget i Lissabon-traktaten, der på dette punkt – bortset fra redaktionelle spørgsmål – ikke ændrer traktaterne, som de foreligger efter Nice-traktaten.

Et andet punkt (vedr. Unionens tilslutning til Det Europæiske Menneskerettighedskonvention) er i Lissabon-traktaten reguleret således, at beslutning herom træffes af Rådet med enstemmighed og med efterfølgende national ratifikation, hvor det i forfatningstraktaten kunne beslattes med kvalificeret flertal og uden national ratifikation.

Tre bestemmelser falder i Lissabon-traktaten under det retlige forbehold. To af bestemmelserne (indefrysning af tilgodehavender tilhørende personer m.v. mistænkt for terrorisme m.v. som ikke har tilknytning til tredjelande og fastlæggelse af bestemmelser om ensartede pas , identitetspapirer m.v. for at sikre udøvelsen af unionsborgeres frie opholdsret i EU-landene) er med Lissabon-traktaten placeret i afsnittet om frihed, sikkerhed og retfærdighed. Databeskyttelse i relation til strafferet- og politisamarbejdet er så nært knyttet hertil, at det ligeledes omfattes af det retlige forbehold, som gælder for bl.a. Danmark.

Lissabon-traktaten indeholder en ny bestemmelse i forhold til forfatningstraktaten, ifølge hvilken beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med medlemstaternes aktiviteter inden for det udenrigspolitiske samarbejde skal vedtages som en særlig retsakt inden for det udenrigspolitiske samarbejde.

Vedrørende 5 bestemmelser er teksterne i Lissabon-traktaten ændret eller klargjort gennem tekstændringer eller fortolkende erklæringer. Det drejer sig om:

- Koordination og samarbejde til lettelse af unionsborgeres diplomatiske beskyttelse i tredjelande ved andre medlemsstaters diplomatiske og konsulære myndigheder (TEUF artikel 20, stk. 2).
- Varsling om og bekæmpelse af større grænseoverskridende sundhedstrusler (TEUF artikel 152, stk. 5)
- En europæisk rumfartspolitik (TEUF artikel 172 a)
- Fastsættelse af høje standarder for kvaliteten og sikkerheden af lægemidler og medicinsk udstyr (TEUF artikel 152, stk. 4).
- Klargøring af hvorledes målsætningen i TEU artikel 2 skal forstås i relation til anvendelsen af fleksibilitetsbestemmelsen i TEUF artikel 308.

## 2.2. Forfatningsaspektet i traktaterne, herunder charteret for grundlæggende rettigheder

### A. Lissabon-traktaten

For Lissabon-traktatens vedkommende fremgik det af punkt 1 i Det Europæiske Råds mandat for regeringskonferencen, at

*”forfatningskonceptet, der bestod i at ophæve alle nuværende traktater og erstatte dem med én enkelt tekst med navnet ”forfatningen”, opgives.”*

Det fremgår af punkt 3 i mandatet, at

*”TEU og traktaten om Unionens funktionsmåde skal ikke have forfatningskarakter. Denne ændring afspejles i den terminologi, der anvendes overalt i traktaterne: udtrykket ”forfatning” anvendes ikke, ”Unionens udenrigsminister” kaldes Unionens højststående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik, betegnelsen ”love” og ”rammelove” opgives, og de nuværende betegnelser ”forordninger”, ”direktiver og ”afgørelser” bevares. Tilsvarende skal der ikke i de ændrede traktater være en artikel, der nævner EU’s symboler såsom flaget, hymnen eller mottoet. Med hensyn til EU-rettens forrang skal RK (Regeringskonferencen) vedtage en erklæring, hvori der mindes om EU-Domstolens eksisterende retspraksis.”*

#### B. Forskelle i forhold til forfatningstraktaten

I overensstemmelse med mandatet indebærer Lissabon-traktaten, at

- Forfatningstraktatens udformning som en helt ny traktat, der samler hele Unionens retsgrundlag i én forfatningstraktat, er opgivet til fordel for en traditionel ændringstraktat, der ændrer i de grundlæggende traktater på en række områder, men uden at ophæve dem.
- Ordet forfatning er ikke indeholdt i Lissabon-traktatens titel og ej heller i de enkelte bestemmelser.
- Forfatningstraktatens præambel erstattes af en kortfattet præambelbestemmelse til Lissabon-traktaten, som fastslår, at medlemsstaterne ønsker at fuldføre den proces, som blev indledt ved Amsterdam-traktaten og Nice-traktaten med henblik på at styrke Unionens effektivitet og demokratiske legitimitet og forbedre sammenhængen i dens indsats. Forfatningstraktatens præambelbestemmelse om Europas kulturelle, religiøse og humanistiske arv indsættes dog ved Lissabon-traktaten i Traktaten om Den Europæiske Union.
- Bestemmelsen i forfatningstraktatens artikel I- 6 om unionsrettens forrang genfindes ikke i Lissabon-traktaten. (En erklæring til Lissabon-traktaten bekræfter i stedet Domstolens praksis, som den allerede gælder i dag.)
- Bestemmelsen i forfatningstraktatens artikel I- 8 om Unionens symboler (flag, hymne, motto og Europa-dag og euro som Unionens mønt) genfindes ikke i Lissabon-traktaten. (En række lande afgiver til gengæld en erklæring om deres positive holdning til Unionens symboler.)
- Unionens udenrigsrepræsentant som efter forfatningstraktatens artikel I-28 kaldtes EU-udenrigsministeren, benævnes i Lissabon-traktaten ”Unionens højststående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik” (TEU artikel 9 E).

- Unionens generelle retsakter omdøbes ikke til ”love” og ”rammelove”, som tilfældet var ved forfatningstraktaten, men kaldes fortsat ”forordninger” og ”direktiver”.
- Lissabon-traktaten indeholder endvidere ikke Det Europæiske Charter for grundlæggende Rettigheder, der var indeholdt i forfatningstraktatens del II. Lissabon-traktaten indebærer i stedet,
  - At charteret højtideligt genproklameres den 12. december 2007 som et politisk charter med de samme mindre ændringer til den oprindelige tekst i chartret, som var indeholdt i udkastet til forfatningstraktaten.
  - At charteret bliver retligt bindende, når Lissabon-traktaten træder i kraft, i henhold til en særlig traktatbestemmelse, ifølge hvilken ”Unionen anerkender de rettigheder, friheder og principper, der er fastslået i charteret ..., der har samme juridiske værdi som traktaterne.” (TEU artikel 6, stk. 1).
  - At det i bestemmelsen fastslås, at charterets bestemmelser ikke på nogen måde udvider Unionens beføjelser, således som disse er fastlagt i Traktaterne (TEU artikel 6, stk. 1, 2.pkt).

### 2.3. Øvrige spørgsmål om forholdet mellem Unionen og medlemsstaterne

#### A. Lissabon-traktaten

Lissabon-traktaten

- klargør en række andre forhold vedr. afgrænsningen mellem Unionens og medlemsstaternes kompetencer og definerer en række forskellige kategorier af EU-kompetencer.
- Indeholder en udtrykkelig bestemmelse om, at en medlemsstat kan udtræde af Unionen.

#### B. Forskelle i forhold til forfatningstraktaten

Lissabon-traktaten indeholder alle de bestemmelser, som forfatningstraktaten indeholdt på disse områder.

Lissabon-traktaten indeholder på enkelte punkter en yderligere udbygning af bestemmelserne om kompetencer. Det drejer sig om:

- TEU artikel 33 om fremtidige traktatændringer, der præciserer, at sådanne ændringer bl.a. kan sigte på at udvide eller indskrænke Unionens beføjelser.
- Til Lissabon-traktaten er knyttet en ny protokol om delt kompetence, der fastlægger, at ”(n)år Unionen tager initiativer på et bestemt område, omfatter denne udøvelse af kompetence kun de elementer, der indgår i den pågældende retsakt, og omfatter derfor ikke hele området, jf. artikel 2, stk. 2 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde om delt kompetence.”
- Til Lissabon-traktaten er knyttet en erklæring om afgrænsning af kompetence, der især understreger, at beføjelser, som ikke er tildelt Unionen i traktaterne, forbliver hos medlemsstaterne i overensstemmelse med den kompetencefordeling mellem Unionen og medlemsstaterne, som er fastsat i traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Erklæringen angår specielt situationer, hvor EU måtte beslutte at ophøre med at udøve en kompetence.

### **3. EU's mål, værdier og demokrati** (Udenrigsministeriets redegørelse kap. 3)

#### 3.1. Mål og værdier

##### A. Lissabon-traktaten

Målsætningen i Lissabon-traktaten samler og moderniserer i TEU artikel 3 de to grundlæggende traktaters nuværende målsætninger. Lissabon-traktaten indeholder en helt ny bestemmelse om Unionens værdier i TEU art. 2.

##### B. Forskelle i forhold til forfatningstraktaten

Bestemmelsen om værdier svarer ganske til bestemmelsen herom i forfatningstraktaten.

Målsætningen i Lissabon-traktaten svarer generelt til målsætningen i forfatningstraktaten. Der er dog følgende forskelle:

- Målsætningen vedr. et område med frihed sikkerhed og retfærdighed bibeholder en del af den allerede gældende målsætning herom, som ikke fandtes i forfatningstraktatens målsætning.
- Forfatningstraktatens omtale af fri og lige konkurrence – som ikke findes i de nuværende traktaters målsætning – er ikke medtaget. (En særskilt protokol (nr. 6) fastslår dog, at det indre marked, som omtales i målsætningen omfatter et system, som sikrer, at konkurrencen ikke forvrides, og at Unionen med henblik herpå om nødvendigt kan træffe de nødvendige foranstaltninger inden for rammerne af traktatens bestemmelser herunder artikel 308 i TEUF.)
- I målsætningen vedrørende forholdet til omverdenen er beskyttelsen af borgerne tilføjet.

#### 3.2. Åbenhed

##### A. Lissabon-traktaten

Åbenhedsbestemmelserne i Lissabon-traktaten omfatter flg. hovedpunkter:

- Der indføres generelle bestemmelser om åbenhed i TEU artikel 8 a og i TEUF artikel 15.
- Der indføres et princip om åbenhed i Rådet, når dette virker som lovgiver (TEUF artikel 15, stk. 2)
- Der indføres generelle bestemmelser om persondatabeskyttelse (TEUF artikel 15 a og TEU artikel 24).

##### B. Forskelle i forhold til forfatningstraktaten

Bestemmelserne i Lissabon-traktaten svarer til bestemmelserne i forfatningstraktaten, bortset fra, at

- Persondatabeskyttelse inden for det udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde efter Lissabon-traktaten skal vedtages særskilt efter reglerne for dette samarbejde, jf. punkt 2.1.
- Medlemsstater med RIA-forbehold omfattes ikke af regler om persondatabeskyttelse vedrørende det politi- og strafferetlige samarbejde jf. punkt 2.1.

### 3.3. Demokrati og borgerinitiativ

#### A. Lissabon-traktaten

Lissabon-traktaten samler og synliggør EU's demokratiske principper i TEU afsnit II. Der indføres en ny ordning med borgerinitiativ, (TEU art. 8B, stk. 4).

#### B. Forskelle i forhold til forfatningstraktaten

Bestemmelserne i Lissabon-traktaten svarer til de tilsvarende bestemmelser i forfatningstraktaten.

### 3.4. De nationale parlamenters rolle

#### A. Lissabon-traktaten

De nationale Parlamenters rolle styrkes på følgende måder ved Lissabon-traktaten:

- En særskilt bestemmelse indføres om de nationale parlamenters rolle (TEU art. 8C).
- De nationale parlamenters rolle vedr. nærhedsprincippet styrkes (protokol nr. 2).
- De nationale parlamenters rolle vedr. harmonisering af familieret styrkes, (TEUF art. 69D, stk. 3).
- De nationale parlamenter får vetoret over for anvendelsen af den generelle passerelle (TEU artikel 33, stk. 7).

#### B. Forskelle i forhold til forfatningstraktaten

- Den særskilte bestemmelse i traktaten om de nationale parlamenters rolle er ny i forhold til forfatningstraktaten.
- De nationale parlamenters rolle vedr. overholdelse af nærhedsprincippet er styrket ved indførelsen af det såkaldte "orange kort" ved siden af "det gule kort", som var indeholdt i forfatningstraktaten. (det "gule kort" og det "orange kort" er nærmere forklaret i Udenrigsministeriets redegørelse siden 40 og 41).
- De nationale parlamenters vetoret vedrørende harmonisering af familieretten er ny i forhold til forfatningstraktaten.
- De nationale parlamenters rolle er styrket i forhold til Unionens deltagelse i den Europæiske Menneskerettighedskonvention og ved oprettelse af fælles domstole til pådømmelse af sager vedrørende intellektuelle ejendomsrettigheder ved, at beslutninger herom først træder i kraft efter ratifikation i hvert medlemsstat efter de nationale forfatningsmæssige regler, som typisk indebærer samtykke fra det nationale parlament.

### 3.5. Charteret om grundlæggende rettigheder og tiltrædelse af den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Punkterne er omtalt ovenfor under henholdsvis punkt 2.2. og punkt 2.1.

#### **4. Effektivisering af samarbejdet**

(Udenrigsministeriets redegørelse kap. 4)

##### 4.1. Institutionelle ændringer

###### A. Lissabon-traktaten

Lissabon-traktaten indebærer især følgende:

- Der oprettes en stilling som fast formand for Det Europæiske Råd og Det Europæiske Råd gøres til en formel EU-institution (TEU art. 9B)
- Reglerne for formandskabet i Rådet ændres (TEU art 9C).
- Reglerne for sammensætningen af Europa-Parlamentet ændres (TEU art. 9A).
- Kommissionens størrelse - efter den i Nice-traktaten allerede fastlagte reduktion med virkning fra 2009 - fastsættes til 2/3 af antallet af medlemsstater på basis af ligelig rotation. Samtidig udskydes reduktionens ikrafttræden til 2014 (TEU art. 9D).

(Effektivisering vedrørende Unionens optræden udadtil - herunder den ændrede status for den højtstående repræsentant for Unionens udenrigs- og sikkerhedspolitik - er omtalt nedenfor under punkt 7.)

###### B. Forskelle i forhold til forfatningstraktaten

Lissabon-traktatens tilpasninger af institutionerne svarer generelt til forfatningstraktatens. Dog er der følgende forskelle:

- Antallet af medlemmer af Europa-Parlamentet er forøget med et, der tilfalder Italien.

##### 4.2. Beslutningsprocedurer,

###### A. Lissabon-traktaten

Lissabon-traktaten indebærer en række ændringer, der effektiviserer EU's beslutningsprocesser, og som styrker Europa-Parlamentet. De omfatter især:

- Ændret definition af kvalificeret flertal i Rådet (TEU art. 9C, stk 4 og 5).
- Kvalificeret flertal bliver hovedreglen for Rådets beslutningstagen, og kvalificeret flertal erstatter enstemmighed i Rådet på en række områder. (Udenrigsministeriets redegørelse for Lissabon-traktaten indeholder i bilag 3, side 125 en oversigt over eksisterende og nye retsgrundlag, hvor vedtagelser fremover kan besluttes med kvalificeret flertal)
- Styrkelse af Europa-Parlamentet, især gennem øget anvendelse af den almindelige lovgivningsprocedure, der gør Europa-Parlamentet til medlovgiver.

###### B. Forskelle i forhold til forfatningstraktaten

- Den nye definition af kvalificeret flertal udsættes til 2014, hvor den efter forfatningstraktaten skulle anvendes fra traktatens ikrafttræden. Efter Lissabon-traktaten skal anvendelsen af hidtidig definition endvidere efter konkret begæring forud for en afstemning anvendes i perioden fra 2014 til 2017.



- Den såkaldte Ionnina-mekanisme er styrket og kan nu kun ophæves med enstemmighed i Det Europæiske Råd. Mekanismen muliggør, at et betydeligt mindretal, der dog ikke er er stort nok til at være et blokerende mindretal, kan begære drøftelser i Rådet forsat en rimelig tid med henblik på at finde brede kompromiser (erklæring til TEU art. 9C, stk. 4)
- Unionens nuværende retlige instrumenter (forordninger og direktiver) bevares.
- Muligheden for at anvende den såkaldte ”nødbremse” ved koordination af sociale sikringsordninger udvides til at gælde for vedtagelser, der berører ”vigtige” i modsætning til ”grundlæggende” aspekter af en national ordning (TEUF art. 42).

#### 4.3. Forstærket samarbejde, ændring af beslutningsprocedurer, andre tilpasningsmuligheder og traktatændringer

##### A. Lissabon-traktaten

Lissabon-traktaten indfører kun mindre ændringer vedrørende forstærket samarbejde. Især

- Ændres mindsteantallet af medlemsstater, som skal deltage i samarbejdet fra 8 til 9.
- Området, hvor forstærket samarbejde kan anvendes, udvides i enkelte relationer.

Vedrørende passereller, samt andre tilpasningsmuligheder og traktatændringer er de væsentligste ændringer:

- Der indføres en generel passerelle om overgang til kvalificeret flertal i Rådet og overgang fra særlige lovgivningsprocedurer til den almindelige lovgivningsprocedure (TEU art. 33, stk. 7)
- Der indføres adgang til en forenklet traktatændringsprocedure under en række betingelser. Traktatændringer kræver dog fortsat nationale ratifikationer efter de nationale forfatningsbestemmelser (TEU art. 33, stk 6).

##### B. Forskelle i forhold til forfatningstraktaten

Lissabon-traktatens bestemmelser svarer til de bestemmelser, der er indeholdt i forfatningstraktaten.

## **5. Den økonomiske og monetære politik og EU's finanser**

(Udenrigsministeriets redegørelse kap. 5)

##### A. Lissabon-traktaten

Lissabon-traktaten indeholder en række ændringer vedrørende den økonomiske og monetære politik og EU's finanser. Især

- Styrkes euro-samarbejdet.
- Europa-Parlamentets indflydelse på Unionens finanser styrkes.

##### B. Forskelle i forhold til forfatningstraktaten

Lissabon-traktatens bestemmelser svarer til de bestemmelser, der er indeholdt i forfatningstraktaten.

## **6. Samarbejde om retlige og indre anliggender.**

(Udenrigsministeriets redegørelse kap. 6)

### A. Lissabon-traktaten

Samarbejdet vedrørende politi- og strafferet effektiviseres i Lissabon-traktaten først og fremmest gennem overflytning af disse to sagsområder fra det mellemstatslige samarbejde til det overstatslige samarbejde. I denne forbindelse sker der en præcisering og skærpelse af de betingelser, som skal være opfyldt for, at Unionen kan handle.

Herudover gennemføres en række mindre ændringer i samarbejdet vedr. dels grænsekontrol, asyl og indvandring, dels samarbejdet om civilretlige spørgsmål.

Ingen af bestemmelserne på disse områder vil dog gælde for Danmark på grund af Danmarks retlige forbehold.

### B. Forskelle i forhold til Forfatningstraktaten

For så vidt angår effektiviseringen af det retlige samarbejde svarer Lissabon-traktaten til forfatningstraktaten. Der er dog enkelte forskelle:

- UK/Irland får ved Lissabon-traktaten en opt-in-ordning vedr. strafferet og politi, som de ikke havde ved forfatningstraktaten.
- I Lissabon-traktatens bestemmelse om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed, jf. TEUF art. 69I, er proceduren for indførelse af forstærket samarbejde herom forenklet i tilfælde af, at der ikke kan opnås enighed om et forslag i Rådet om en europæisk anklagemyndighed. Det samme gælder vedrørende det operationelle politi-samarbejde (TEUF art. 69J).
- Lissabon-traktatens såkaldte passerelle-bestemmelse om overgang til kvalificeret flertal vedr. harmonisering af familieretlige bestemmelser med grænseoverskridende virkninger er begrænset ved, at ethvert nationalt parlament har vetoret imod en sådan vedtagelse, jf. Punkt 3.4.

## **7. EU's optræden udadtil**

(Udenrigsministeriets redegørelse kap. 7)

### A. Lissabon-traktaten

Lissabon-traktatens effektivisering af EU's evne til at optræde over for omverdenen omfatter følgende hovedelementer:

- Sammensmeltning af Det Europæiske Fællesskab og Den Europæiske Union til én juridisk person, navnlig med henblik på, at Unionen kan bringe alle sine virkemidler i

anvendelse i sammenhæng over for omverdenen – herunder ved indgåelse af aftaler med 3.lande om alle Unionens samarbejdsområder .

- Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik bliver samtidig næstformand i Kommissionen, hvor vedkommende skal varetage hvervet som udenrigskommissær (TEU art 9E, stk. 4).
- Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik, skal varetage Unionens fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, og skal være formand for udenrigsrådet, samt kunne fremsætte forslag til rådsvedtagelser inden for Det udenrigspolitiske samarbejde.
- En fælles tjeneste for Unionens optræden udadtil skal bistå Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik (TEU art. 13a, stk 3).
- Der indføres begrænsede nye muligheder for afgørelser med kvalificeret flertal i Rådet vedrørende udenrigspolitiske spørgsmål (Tilfælde, hvor Rådet enstemmigt har opfordret den højtstående udenrigsrepræsentant til at fremlægge forslag).
- Der indføres en solidaritetsbestemmelse om gensidig bistand i tilfælde af terrorangreb og natur- eller menneskeskabte katastrofer (TEUF art. 188R).
- Der fastlægges et samlet grundlag og målsætning for Unionens optræden udadtil (TEU art. 10A).

Specielt vedrørende den fælles forsvars- og sikkerhedspolitik indeholder Lissabon-traktaten:

- Mulighed for, at Rådet med enstemmighed kan overdrage gennemførelsen af en opgave til en gruppe af medlemsstater (TEU art. 27, stk. 5 og art. 29)
- Adgang til permanent struktureret samarbejde (TEU art. 31).
- Bestemmelse om gradvis forbedring af de nationale militære kapaciteter (TEU art. 27, stk. 3).
- Bestemmelse om gensidig bistand i tilfælde af væbnet angreb (TEU art. 27, stk. 7).

#### B. Forskelle i forhold til forfatningstraktaten

Lissabon-traktaten svarer grundlæggende til den ordning, som var indeholdt i forfatningstraktaten. Der er dog følgende forskelle:

- Den ansvarlige leder af Unionens udenrigs- og sikkerhedspolitik betegnes ikke som EU-udenrigsminister, men som Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik, jf. punkt 2.
- Fælleserklæringer fra regeringskonferencen viser, at der ikke ændres i de grundlæggende mellemstatslige træk ved den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Erklæringerne omtaler bl.a., at bestemmelserne om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, herunder posten som højtstående repræsentant og oprettelsen af en fælles tjeneste for Unionens optræden udadtil ikke berører medlemsstaternes nuværende ansvar mht. udformningen og gennemførelsen af deres udenrigspolitik og nationale repræsentation i andre lande og internationale organisationer, eller den specifikke karakter af medlemslandenes sikkerheds- og forsvarspolitik

- Der indføres et særligt retsgrundlag for vedtagelse af regler om beskyttelse af persondata som behandles af medlemsstaternes inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, jf. Punkt 3.1.

## **8. Klima, energi og andre politikområder**

(Udenrigsministeriets redegørelse kap. 8)

### A. Lissabon-traktaten

Der er kun beskedne ændringer vedr. fællesskabets øvrige politikker i Lissabon-traktaten. For de flestes vedkommende drejer det sig om, at sagsområder, som p.t. reguleres ved retsakter med hjemmel helt eller delvis i TEF art 308, fremover får et selvstændigt retsgrundlag. Den væsentligste virkning heraf er, at det er muligt at angive retningslinier for den politik, som skal følges, og at beslutningerne typisk træffes efter den almindelige lovgivningsprocedure med kvalificeret flertal i Rådet og fuld medbestemmelse til Europa-parlamentet.

### B. Forskelle i forhold til forfatningstraktaten

Lissabon-traktatens nye elementer svarer grundlæggende til hvad der var indeholdt i forfatningstraktaten. I Lissabon-traktaten er der imidlertid – ud over de ændringer og tilpasninger, som er nævnt i punkt 2.1. om overladelse af beføjelser til Unionen – som noget nyt i forhold til forfatningstraktaten sket ændringer på følgende politikområder:

- Bekæmpelse af klimaændringer er udtrykkeligt indføjet blandt målsætningerne på miljøområdet (TEUF art. 174, stk. 1). I kraft af artikel 11 i TEUF skal miljøbeskyttelseshensyn – og altså hermed også hensynet til at undgå klimaændring – indgå som et tværgående hensyn i Unionens politikker.
- På energipolitikens område er det indføjet i den energipolitiske målsætning (TEUF art. 176A), at denne politiks mål skal opnås ”i en ånd af solidaritet”. Samme princip indføjes i TEUF art 100 , hvor alvorlige forsyningsvanskeligheder – ”især på energiområdet” skal løses ”i en ånd af solidaritet”.
- Til Lissabon-traktaten er knyttet en ny fortolkende protokol om rammerne for tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse.

## **9. De danske forbehold**

(Udenrigsministeriets redegørelse kap. 9)

### A. Lissabon-traktaten

Lissabon-traktaten indebærer,

- At de danske forbehold består uændret. En række tekniske tilpasninger i protokollen om Danmarks stilling (der er knyttet til Amsterdam-traktaten og angår det retlige forbehold og forsvarsforbeholdet) og i euro-protokollen (der er knyttet til Maastricht-traktaten) sikrer dette.

- Enkelte tilpasninger klargør Danmarks (og UK/Irlands) stilling, især i relation til status for de eksisterende søjle 3-retsakter, når Lissabon-traktaten er trådt i kraft.
- En ny ret for Danmark til at omdanne det retlige forbehold til en såkaldt tilvalgsordning (opt-in-ordning) svarende til den britisk/irske ordning.

#### B. Forskelle i forhold til forfatningstraktaten

Sikringen af de fire danske forbehold i Lissabon-traktaten svarer til, hvad der var indeholdt i forfatningstraktaten, bortset fra følgende yderligere klargøringer:

- Lissabon-traktaten indeholder en række klargøringer af retsstillingen for Danmark (og UK/Irland) i relation til det retlige forbehold, såvel under det gældende forbehold som under en tilvalgsordning, som ikke fandtes i forfatningstraktaten.
- Det retlige forbehold under Lissabon-traktaten omfatter, som nævnt under punkt 2,1. tre elementer, som ikke var omfattet under forfatningstraktaten. Det drejer sig om 1) indefrysning af tilgodehavender tilhørende personer m.v. mistænkt for terrorisme m.v., som ikke har tilknytning til tredjelande, 2) fastlæggelse af bestemmelser om ensartede pas, identitets-papirer m.v. for at sikre udøvelsen af unionsborgeres frie opholdsret i EU-landene og 3) beskyttelse vedrørende medlemsstaternes behandling af persondata inden for det politi- og strafferetlige område.

### **10. Folkeafstemningen om Danmarks tilslutning til forfatningstraktaten**

Det fremgår af lovbemærkningerne til lovforslaget om Danmarks tilslutning til forfatningstraktaten, at lovforslaget skulle behandles efter proceduren i grundlovens § 20, fordi forfatningstraktaten indebærer overladelse af nye beføjelser til Unionen. Der siges herom i lovbemærkningerne følgende:

*”Det fremgår af Justitsministeriets redegørelse for visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af traktat om en forfatning for Europa, at traktaten på visse punkter indebærer overladelse af yderligere beføjelser til EU i forhold til den overladelse, der allerede er sket med det hidtidige traktatgrundlag. I overensstemmelse hermed skal lovforslaget gennemføres under iagttagelse af proceduren i grundlovens § 20. Vedtagelse af forslaget kræver derfor enten at der opnås et flertal på 5/6 af Folketingets medlemmer, eller at der opnås et almindeligt flertal, og at lovforslaget efterfølgende opretholdes af regeringen og ikke forkastes ved en folkeafstemning efter reglerne i grundlovens § 42”*

I lovforslaget om ratifikation af forfatningstraktaten siges videre, at der skal afholdes folkeafstemning om forfatningstraktaten selv om der måtte blive opnået 5/6 flertal for lovforslaget:

*”Uanset om der opnås flertal på 5/6 vil regeringen sikre, at spørgsmålet om Danmarks ratifikation af forfatningstraktaten bliver forelagt folketingsvalgerne til godkendelse eller forkastelse efter reglerne i grundlovens § 42. ”*

En tilsvarende bestemmelse har været en fast bestanddel af alle love, som har overladt nye beføjelser til EF/EU, og som derfor skulle behandles efter reglerne i grundlovens § 20. Omvendt har der aldrig været afholdt eller forudset bindende folkeafstemning efter reglerne i grundlovens § 42 om EU-traktater m.v., som ikke har indeholdt overladelse af nye beføjelser til EU.

I 1986 afholdtes derimod en vejledende folkeafstemning om EU's Fællesakt (EF-pakken). Der var imidlertid her tale om en helt speciel situation, idet et folketingsflertal ikke ønskede at tilslutte sig den pågældende traktat. Ved behandlingen af Nice-traktaten i Folketinget i 2001 blev den vejledende folkeafstemning om Fællesakten ikke anset for et fortilfælde, som skulle følges i relation til Nice-traktaten.

## 11. Sammenfatning

Lissabon-traktaten adskiller sig afgørende fra Forfatningstraktaten:

- Ved ikke at medføre overladelse af nye beføjelser til Unionen. Lissabon-traktaten indeholder dermed ikke elementer, som forudsætter behandling efter grundlovens § 20, og som efter hidtidig praksis indebærer folkeafstemning, selv om der evt. opnås 5/6 flertal i folkettinget, jf. Justitsministeriets redegørelse af 4. december 2007 om visse forfatningsretlige spørgsmål vedrørende Lissabon-traktaten.
- Ved ikke at indeholde nogen af de forfatningsaspekter, som antages at have været en væsentlig del af baggrunden for, at forfatningstraktaten blev underkastet eller skulle underkastes folkeafstemning i en række EU-lande.

På alle de øvrige områder, hvor Lissabon-traktaten ændrer ved det nuværende samarbejde, er der omvendt en høj grad af sammenfald mellem de ændringer, der følger af Lissabon-traktaten og de ændringer, der ville have været følgen af forfatningstraktaten. Der er dog også en række forskelle, som er opregnet i notatet.

Udenrigsministeriet