

Folketingets Europaudvalg

Christiansborg, den 2. april 2003

EU-Konventssekretariatet

Til

udvalgets medlemmer og stedfortrædere
samt de danske repræsentanter i Konventet

Oversigt over Konventets hidtidige drøftelser af forfatningstraktaten

Resumé

I Info-noten er givet en statusoversigt over, hvor langt Præsidiets er kommet med at fremsætte udkast til de 46 artikler, som man ved offentliggørelsen af det første "skelet" til forfatningstraktatens del I den 28. oktober 2002 regnede med at ville fremsætte, samt hvor langt Konventet er kommet i sine drøftelser af de foreslåede artikler. Den indeholder desuden henvisninger til de Info-noter, hvori tekstudkastene er analyseret, og hvori Konventets drøftelser er resumeret. Endelig redegøres der kort for de væsentligste bestemmelser i de foreslåede artikler.

I forfatningstraktatens del I drejer det sig om følgende grupper af artikler:

Afsnit I, II og III om Unionens værdier og mål, de grundlæggende rettigheder samt Unionens kompetencer og virke (art. 1-16)

Afsnit IV om Unionens institutioner (art. 14-23) **

Afsnit V om retsinstrumenterne (art. 24-33)

Afsnit VI om Unionens demokratiske liv (art. 33-37) *

Afsnit VII om Unionens finanser (art. 38-40)

Afsnit VIII om Unionens optræden udadtil (art. 41) **

Afsnit IX om Unionen og dens nærområder (art. 42) *

Afsnit X om tilhørsforhold til Unionen (art. 43-46) *

*) Offentliggøres den 4. april

**) Offentliggøres ifølge planen den 25. april

Desuden behandles Præsidiets udkast til to protokoller om nærhedsprincippet og de nationale parlamenters rolle.

Med henblik på Europaudvalgets konventshøring mandag den 7. april 2003 kl. 14-15.30 gives hermed en kort statusoversigt over, hvor langt Konventet er kommet i sine drøftelser af Præsidiets udkast til forfatningstraktaten, samt en henvisning til de Info-noter, hvori tekstudkastene er analyseret, og hvori Konventets drøftelser er resumeret. Info-noterne kan læses på EU-Oplysningens hjemmeside: www.eu-konvent.dk.

Der gøres opmærksom på, at efter udarbejdelsen af denne Info-note vil Konventet på sin 20. samling den 3.-4. april 2003 drøfte Præsidiets udkast til artikel 38-40 om Unionens finanser og udkastet til artikel 31 samt art. 1-30 vedrørende et område for frihed, sikkerhed og retfærdighed i del II af forfatningstraktaten. På samme konventssamling vil der blive omdelt endnu nogle portioner artikler, således at langt de fleste af artiklerne i forfatningstraktatens artikler vil være præsenteret på tidspunktet for konventshøringen.

Struktur for forfatningstraktaten

På konventsmødet den 28. oktober 2002 præsenterede Konventets formand, Valéry Giscard d'Estaing, et foreløbigt udkast til en ny forfatningstraktat (CONV 369/02). Det angav strukturen i forfatningstraktaten, idet det bestod i nogle overskrifter på de 46 artikler, der skulle være i forfatningstraktatens del I, en oversigt over kapitlerne i del II, der drejer sig om Unionens politikker og iværksættelse af dens foranstaltninger, samt nogle overskrifter i del III indeholdende almindelige og afsluttende bestemmelser. Dette "skelet" er optrykt i Info-note I 27 og analyseret i Info-note I 29.

Siden har Præsidiets drypvis offentliggjort sine detaljerede forslag angående de fleste af artiklerne i del I, jf. nedenfor, og de har været diskuteret på konventssamlingerne i foråret 2003, hvor Konventet er gået ind i sin tredje og afgørende fase, nemlig "forslagsfasen", hvor Konventet drøfter Præsidiets konkrete forslag, efterhånden som de bliver fremsat.

Hensigten med nærværende Info-note er at give deltagerne i konventshøringen et vist overblik over de vigtigste bestemmelser, der formentlig vil komme til at stå i forfatningstraktaten. Noten skal læses med det forbehold, at Konventet skal have en fornyet diskussion om hele traktatkomplekset, når det foreligger i sin helhed, og når Præsidiets har fremlagt et revideret udkast til de artikler, som man har diskuteret indgående i Konventet. I øvrigt skal man være opmærksom på, at der ikke træffes afgørelser ved afstemninger i Konventet – der er end ikke aftalt nogen afstemningsregler – men at ideen er, at Præsidiets lytter til

det, der bliver fremført i debatten, og tager hensyn til de skriftlige bidrag og ændringsforslag, der fremsendes fra medlemmerne, hvorefter Præsidiets vurderer, hvad der vil kunne opnås konsensus om blandt de 4 komponenter, som Konventet består af, nemlig regeringsrepræsentanterne, europaparlamentarikerne, de nationale parlamentarikere og repræsentanterne for Kommissionen. Selv om de fleste af de konventsmedlemmer, der tager ordet i en bestemt debat, giver udtryk for et bestemt synspunkt, er det ikke sikkert, det vil blive afspejlet i Præsidiets reviderede tekst, hvis denne til sin tid fremkommer som et kompromis mellem de forskellige komponenter i Konventet og mellem de forskellige politiske grupper, som hver for sig har fremsat mere eller mindre komplette forslag til hele forfatningstraktaten.

Det overordnede indtryk er, at flertallet i Konventet accepterer den forenkling af strukturen, som samlingen i én forfatningstraktat er udtryk for, og i store træk også accepterer de ændrede formuleringer, som gør teksten lettere at læse end de nuværende traktater. Selv om der i det reviderede udkast, der kommer fra Præsidiets i maj, vil være taget hensyn til drøftelserne i Konventet, således at nogle af artiklerne vil være præciseret eller ændret, mens enkelte artikler måske udgår, har der i Konventet været et flertal bag de fleste af de foreslåede artikler, og de ændringsforslag, der er stillet, har ofte gået i hver sin retning, således at Præsidiets vil kunne opretholde de fleste af artiklerne fra det første udkast som et udtryk for den gyldne middelvej.

Nedenfor er artiklerne gennemgået i den rækkefølge, hvori de optræder i den oprindelige struktur, uanset at de er forelagt "drypvis" af Præsidiets i en noget anden rækkefølge og med en nummerering, der ikke helt følger den oprindelige. Som det fremgår af oversigten, har Præsidiets endnu ikke forelagt et konkret forslag til alle artiklerne, men det er stadig planen, at første udkast til samtlige artikler skal foreligge inden udgangen af april måned.

Afsnit I, II og III om Unionens værdier og mål, de grundlæggende rettigheder samt Unionens kompetencer og virke (artikel 1-16)

Den 6. februar 2003 præsenterede Giscard d'Estaing Præsidiets udkast til de første 16 artikler, som handler om Unionens værdier, generelle mål og grundlæggende rettigheder samt de grundlæggende principper for fordelingen af kompetencen mellem EU og medlemsstaterne (CONV 528/03). Præsidiets udkast til artikel 1-16 er analyseret i Info-note I 141, som også indeholder den foreslåede tekst.

Der blev stillet over tusind ændringsforslag til udkastet. De kan ligesom øvrige ændringsforslag og CONV-dokumenter findes på Konventets hjemmeside: <http://european-convention.eu.int>. De danske konventsmedlemmers ændringsforslag til artikel 1-16 er gennemgået i Info-note I 152 og Info-note I 162.

Præsidiets udkast og ændringsforslagene blev drøftet på den 16. konventsamling den 27.-28. februar 2003, jf. resumeet i Info-note I 167. Interessen for at deltage i debatten var så stor, at det blev besluttet at fortsætte drøftelserne af disse mere overordnede artikler på to ekstra konventssamlinger, nemlig den 5. marts, hvor man fortsatte drøftelsen af artikel 8-16 (jf. resumeet heraf i Info-note I 174) og den 26. marts, hvor man igen drøftede artikel 1-7 (jf. resumeet heraf i Info-note 201).

Artikel 1 handler om oprettelse af Unionen. Stk. 1 lyder: "Ud fra de europæiske folks og staters vilje til at skabe en fælles fremtid oprettes der ved denne forfatning en union [benævnt ...], hvor medlemsstaternes politikker samordnes, og som efter føderal model forvalter visse fælles kompetencer." I den første del af stk. 1, der skal udtrykke Unionens dobbelte legitimitet, ønsker nogle at tale om "borgere" i stedet for "folk". Nogle ønsker at kalde resultatet af Konventets drøftelser for en traktat, mens andre vil kalde det en forfatning; flertallet synes at gå ind for "forfatningstraktat". Nogle ønsker et nyt navn, men flertallet går ind for at bevare "Den Europæiske Union". Størst uenighed er der om bestemmelsen om, at Unionen forvalter visse fælles kompetencer "efter føderal model". Flertallet støtter denne formulering, men repræsentanter for den britiske og den danske regering m.fl. går imod den, idet "føderal" i nogle lande har en uheldig klang. Derimod er der enighed om at understrege sætningen i stk. 2 om, at Unionen respekterer medlemsstaternes nationale identitet. Nogle ønsker en bestemmelse om åbenhed indføjet allerede i artikel 1.

Artikel 2 handler om Unionens værdier. Der er bred tilslutning til de opregnede værdier – menneskelig værdighed, frihed, demokrati, retsstat og respekt for menneskerettighederne – ligesom der er enighed om, at man tilstræber et fredeligt samfund, hvor der hersker tolerance, retfærdighed og solidaritet. Den største diskussion i Konventet drejer sig om, hvorvidt der skal være en reference til de kristne værdier, den religiøse arv eller lignende formuleringer. Et stort mindretal, bl.a. omfattende de kristdemokratiske medlemmer, går ind herfor, mens et flertal er imod at indflette en sådan henvisning, som ikke findes i de nuværende traktater. En række konventsmedlemmer foreslår, at man

ophøjer nogle af "målene" i artikel 3 til "værdier". I den forbindelse foreslår mange, at ligestilling skal med blandt værdierne. Andre advarer mod at udvande artikel 2 ved at medtage alt for mange værdier.

Artikel 3 om Unionens mål opregner en lang række mål, som ikke møder den store modstand, bl.a. fred og velfærd, bæredygtig udvikling baseret på en afbalanceret økonomisk vækst og social retfærdighed med et frit indre marked og en økonomisk og monetær union, der tager sigte på fuld beskæftigelse og fører til et højt niveau for konkurrenceevne og levestandard. Unionen skal fremme økonomisk og social samhørighed, ligestilling mellem mænd og kvinder og miljømæssig og social beskyttelse m.m. Der nævnes også bæredygtig udvikling, solidaritet og gensidig respekt folkene imellem, udryddelse af fattigdom og beskyttelse af børns rettigheder. Mange går ind for, at man blandt målene nævner en europæisk social model baseret på en høj beskæftigelsesgrad på et kvalitativt højt niveau, jf. Lissabon-konklusionerne. Der er også ønsker om at inddrage forbrugerbeskyttelse, minoritetsbeskyttelse og kampen mod racisme.

Artikel 4 siger kort og godt, at Unionen har status som juridisk person. Det er der almindelig tilslutning til.

Artikel 5 handler om grundlæggende rettigheder. Der er enighed om, at EU's charter om grundlæggende rettigheder skal udgøre en integrerende del af forfatningen, og at det skal være juridisk bindende. Nogle ønsker, at det indskrives direkte i forfatningen, mens det britiske synspunkt, som støttes fra dansk side, er, at det blot skal optrykkes i en protokol, som der henvises til. Flertallet synes at støtte, at det på en eller anden måde bliver indskrevet direkte i forfatningstraktaten. Der er udbredt enighed om, at EU skal kunne tilslutte sig den europæiske menneskerettighedskonvention.

Artikel 6 indeholder et forbud mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, hvilket svarer til den nuværende traktat.

Artikel 7 indeholder bestemmelserne om unionsborgerskab.

Artikel 8 handler om de grundlæggende principper for kompetencefordelingen. Her nævnes nærhedsprincippet, proportionalitetsprincippet og princippet om loyalt samarbejde. Der er almindelig enighed om, at Unionen kun har de beføjelser, som medlemsstaterne har besluttet at overdrage til den.

Artikel 9 handler om anvendelsen af disse grundlæggende principper. Der er udbredt enighed om, at unionsretten har forrang frem for medlemsstaternes ret.

Artikel 10-15 er ikke et kompetencekatalog, som nogle havde ønsket, men en opregning af kompetencekategorier: enekompetence (artikel 11), delt kompetence (artikel 12) og "områder med understøttende handling" (artikel 15), som begrebet "komplementære kompetencer", der blev drøftet i Henning Christophersens arbejdsgruppe V, er blevet omdøbt til. Derudover tager man højde for, at der kan blive tale om særlige kompetencer, når det drejer sig om at samordne medlemsstaternes økonomiske politikker (artikel 13), og når det drejer sig om at udforme og gennemføre den fælles udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik (artikel 14). Diskussionen i Konventet viste, at flertallet går imod stive og ufleksible lister, men at der er forskellige – modsat rettede – ønsker om at flytte visse områder fra én kompetencekategori til en anden.

Artikel 16 indeholder Præsidiets udkast til en ny fleksibilitetsklausul til afløsning af "gummiparagraffen" i TEF artikel 308. Der er bred enighed om at bevare en fleksibilitetsklausul, men der er forskellige opfattelser af, om anvendelsen af klausulen fortsat skal kræve enstemmighed.

Afsnit IV om Unionens institutioner (artikel 14-23)

Ifølge planen skal Præsidiets offentliggøre sit udkast til de resterende artikler på konventssamlingen den 24.-25. april. Det drejer sig bl.a. om artiklerne vedrørende institutionerne i afsnit IV. Konventet har været inde på dette spørgsmål i sine indledende drøftelser, og der er også stillet en lang række forslag herom og fremsendt principielle bemærkninger her i de indtil nu knap 300 "bidrag" ("contributions"), der er fremsendt fra medlemmer af Konventet. Men Præsidiets har altså endnu ikke fremsat konkrete forslag om dette ømtålelige emne. Det er i denne forbindelse, slaget vil komme til at stå om, hvorvidt der skal have en "præsident" for Det Europæiske Råd og/eller Rådet for generelle anliggender, og hvorvidt Unionen skal have en "udenrigsminister", som vælges for en længere periode.

Afsnit V om retsinstrumenterne (artikel 24-33)

Den 28. februar 2003 omdeltes Præsidiets udkast til artikel 24-33 vedrørende EU's retsinstrumenter (CONV 571/03). Det er optrykt i Info-note I 157 og er analyseret i Info-note I 166. Ændringsforslagene hertil er analyseret i Info-

note I 177, hvor de danske ændringsforslag er optrykt.

Artikel 24-33 blev drøftet på 18. konventssamling den 17.-18. marts 2003, jf. resumeet heraf i Info-note I 193.

Artikel 24-30 opregner de typer af retsinstrumenter, Unionen fremover kan benytte sig af. Præsidiets foreslår de nuværende 15 typer reduceret til 6, nemlig:

- europæiske love
- europæiske rammelove
- europæiske forordninger
- europæiske afgørelser
- europæiske henstillinger
- europæiske udtalelser

De to førstnævnte kaldes lovgivningsmæssige retsakter, mens europæiske forordninger og afgørelser kaldes ikke-lovgivningsmæssige retsakter. Henstillinger og udtalelser er som nu ikke-bindende.

Artiklerne følger en lidt anden systematik, nemlig:

- lovgivningsmæssige retsakter (artikel 25)
- ikke-lovgivningsmæssige retsakter (artikel 26)
- delegerede forordninger (artikel 27)
- gennemførelsesretsakter (artikel 28)
- den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (artikel 29)
- den fælles forsvarspolitik (artikel 30).

I store træk er der tilslutning til den foreslåede forenkling, om end flere konventsmedlemmer foreslår præcisering af nogle af bestemmelserne. Der er bred tilslutning til, at hovedreglen skal være, at lovgiverne (dvs. Ministerrådet og Europa-Parlamentet) anvender proceduren for fælles beslutningstagning, som fremover blot kaldes lovgivningsproceduren, ligesom der er stemning for, at afstemninger med kvalificeret flertal skal være hovedreglen. Der er flertal for at præcisere, at lovgivningen skal foregå for åbne døre. De stillede ændringsforslag viser to – modsat rettede – tendenser. Nogle går ind for en yderligere forenkling, mens andre foreslår, at man indfører flere typer af retsakter, – f.eks. "organiske love", som er en slags semi-konstitutionelle love, der kun

kan ændres med superkvalificeret flertal. En række nordeuropæiske konventsmedlemmer ønsker en klarere sondring mellem lovgivningsmagt og udøvende magt og kritiserer sondringen mellem lovgivningsmæssige og ikke-lovgivningsmæssige retsakter, men et flertal i Konventet går ind for at opretholde denne sondring, som er velkendt i den romerretlige tradition.

Kommissionen har endnu ikke forelagt konkrete forslag til artikel 29 og 30, idet disse efter planen vil blive forelagt på konventssamlingen den 24.-25. april sammen med artikel 41. Se nærmere herom nedenfor under artikel 41.

Selv om der som nævnt ikke forelå konkrete forslag til artikel 29 og 30, gav en række konventsmedlemmer under debatten den 17. marts 2003 udtryk for, at de ikke mener, der er behov for særlige bestemmelser om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (artikel 29) og om den fælles forsvarspolitik (artikel 30), når opdelingen i tre søjler fjernes.

Artikel 31 har Præsidiet senere fremsat konkret forslag til, jf. nedenfor.

Artikel 32 drejer sig om fælles principper for Unionens retsakter. Man gentager kravet fra TEF artikel 253 om begrundelse for retsakterne.

Artikel 33 er en tilpasset gengivelse af den gældende TEF artikel 254 om offentliggørelse og ikrafttræden af retsakter.

Specielt om artikel 31 plus artikel 1-23 i del II om retlige og indre anliggender

Den 17. marts 2003 offentliggjorde Præsidiet sit udkast til artikel 31 i del I samt artikel 1-23 i del II, der drejer sig om området for frihed, sikkerhed og retfærdighed (også kaldet RIA eller Søjle 3). Dokumentet, som hedder CONV 614/03, er optrykt i Info-note I 182 og analyseret i Info-note I 199. Fristen for indsendelse af ændringsforslag til disse artikler udløb den 26. marts, og ændringsforslagene kan læses på Konventets hjemmeside. Et stort antal ændringsforslag går ud på, at man skal slette artikel 31, idet der ganske vist er behov for særlige procedurer inden for det udenrigspolitiske samarbejde, men ikke for særlige retsinstrumenter.

Artikel 31 m.v. og ændringsforslagene hertil skal diskuteres på Konventets 20. samling torsdag den 3. april 2003.

Præsidiets udkast tager afsæt i anbefalingerne fra arbejdsgruppe X vedrørende frihed, sikkerhed og retfærdighed (jf. Info-note I 147), hvorefter der skal være én retlig og institutionel ramme. Søjlestrukturen opgives altså. Den fælles juridiske ramme skal anerkende de særlige karakteristika ved området for retlige og indre anliggender, og der skal så vidt muligt foretages en adskillelse mellem lovgivningsmæssige og operationelle opgaver. Hovedreglen skal være proceduren for fælles beslutningstagning mellem Ministerrådet og Europa-Parlamentet, som fremtidig blot skal kaldes lovgivningsproceduren. Beslutning med kvalificeret flertal skal anvendes generelt, dog med visse undtagelser, idet der stadig kræves enstemmighed på visse særlig følsomme områder. Desuden vil man inden for det retlige samarbejde i kriminalsager og politisamarbejde give et antal medlemslande – her foreslået til 1/4 – en initiativret parallelt med Kommissionens.

Afsnit VI om Unionens demokratiske liv (artikel 33-37)

Præsidiet vil fredag den 4. april offentliggøre sit udkast til artiklerne i afsnit VI om Unionens demokratiske liv. Artiklerne vil ifølge de seneste forlydender komme til at dreje sig om:

- Princippet om demokratisk lighed for Unionens borgere
- Princippet om partipartisk demokrati
- Den europæiske ombudsmand
- Europæiske politiske partier
- Åbenhed og gennemsigtighed
- Beskyttelse af personrelaterede data
- Kirker og verdslige organisationer

Disse artikler og ændringsforslagene hertil skal drøftes på Konventssamlingen den 24.-25. april.

Afsnit VII om Unionens finanser (artikel 38-40)

Den 17. marts offentliggjorde Præsidiet udkast til artikel 38-40 om Unionens finanser (CONV 602/03). Teksten findes i Info-note I 183, og artiklerne er analyseret i Info-note I 196. Fristen for indsendelse af ændringsforslag til disse artikler udløb den 26. marts, og ændringsforslagene kan læses på Konventets hjemmeside. Sekretariatet har den 31. marts 2003 offentliggjort en oversigtsnote over de 69 ændringsforslag, der er stillet til artikel 38-40 (CONV 643/03).

Disse artikler og ændringsforslagene hertil skal diskuteres på Konventets 20. samling fredag den 4. april 2003.

Artikel 38-39 handler om Unionens egne indtægter og om budgetmæssige og finansielle principper. Indholdet svarer stort set til de eksisterende bestemmelser i TEF artikel 268-280 og følger anbefalingerne fra arbejdsgruppe IX, som havde til opgave at forslå forenklinger, jf. Info-note I 90. Præsidiet fastholder i sit forslag princippet om, at det er medlemsstaternes regeringer i Ministerrådet, der vedtager "EU's egne indtægter" efter national ratifikation, mens Europa-Parlamentet blot skal høres. Man opretholder også princippet om, at indtægter og udgifter skal balancere, samt at bevillinger kun kan blive opført i budgettet, når der foreligger en basisretsakt. Præsidiet tilføjer dog, at det er klar over, at mange konventsmedlemmer ikke mener, de eksisterende budgetregler er tilstrækkelige til at finansiere et EU med 25 medlemmer. Man henviser til, at dette spørgsmål samt tilvejebringelsen af egentlige egne midler i form af en europæisk skat skal drøftes i Konventet fredag den 4. april, og at der er nedsat to diskussionskredse, der ser på disse problemstillinger, jf. nedenfor.

Artikel 40 lyder blot: "Europa-Parlamentet og Rådet vedtager i fællesskab på forslag af Kommissionen Unionens årlige budget ..." Hermed følger Præsidiet ikke anbefalingen fra arbejdsgruppe IX, som lagde op til, at Europa-Parlamentet skulle have det sidste ord i tilfælde af at det var uenig med Rådet. Præsidiet fastslår dog, at der er enighed om, at der i fremtiden kun skal være én procedure for vedtagelsen af hele budgettet. Man opgiver altså at skelne mellem obligatoriske og ikke-obligatoriske udgifter. Præsidiet har nedsat en særlig "diskussionskreds" under ledelse af Henning Christophersen, som skal se nærmere på, hvordan den forenkledte budgetprocedure konkret skal fungere, samt hvordan man kan indarbejde de såkaldte finansielle overslag i forfatningstraktaten.

Afsnit VIII om Unionens optræden udadtil (artikel 41)

Ifølge planen skal Præsidiet offentliggøre sit udkast til de resterende artikler på konventssamlingen den 24.-25. april. Det drejer sig bl.a. om artikel 41 om Unionens eksterne repræsentation. Dette spørgsmål vil blive drøftet i forbindelse med spørgsmålet om institutionerne (jf. afsnittet ovenfor om artikel 14-23). Problemstillingen har været diskuteret i arbejdsgruppe VII om EU's forbindelser udadtil, jf. den afsluttende rapport CONV 459/02, resumeret i Info-

note I 107. Det er planen at drøfte disse spørgsmål på konventssamlingen 15.-16. maj. Samtidig skal man drøfte artikel 29 og 30 om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og artikel 30 om den fælles forsvarspolitik. Om denne tidsplan holder, er på nuværende tidspunkt usikkert. I den nuværende internationale situation er det ikke let at diskutere EU's fælles udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik.

Afsnit IX om Unionen og dens nærområder (artikel 42)

Fredag den 4. april offentliggør Præsidiets sit udkast til artikel 42 om privilegerede forbindelser mellem Unionen og nabolandene. Udkastet vil blive fremlagt på Konventshøringen den 7. april. Denne artikel og ændringsforslagene hertil skal drøftes på Konventssamlingen 24.-25. april.

Afsnit X om tilhørsforhold til Unionen (artikel 43-46)

Fredag den 4. april offentliggør Præsidiets sit udkast til artiklerne om tilhørsforholdet til Unionen. Udkastet vil blive fremlagt på Konventshøringen den 7. april. Disse artikler vil indeholde bestemmelser om:

- Kriterier for optagelse af nye lande (art. 43)
- Procedure for tiltrædelse (art. 44)
- Suspension af unionsrettigheder (art. 45)
- Udtræden (art. 46)

Disse artikler og ændringsforslagene hertil skal drøftes på Konventssamlingen den 24.-25. april.

Protokoller om nærhedsprincippet og de nationale parlamenter

Den 28. februar offentliggjorde Præsidiets (CONV 579/03) sit udkast til to protokoller, som skal knyttes til forfatningstraktaten, nemlig en protokol om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet og en protokol om de nationale parlameters rolle i Den Europæiske Union. Udkastene er optrykt på dansk i Info-note I 161, hvor protokollen om nærhedsprincippet samtidig er analyseret. Protokollen om de nationale parlameters rolle er analyseret i Info-note I 159.

Til begge protokoller er der stillet en række ændringsforslag. Ændringsforslagene til protokollen om nærhedsprincippet er analyseret i Info-note I 179. Ændringsforslagene til protokollen om de nationale parlamenter er analyseret

i Info-note I 194, mens de danske ændringsforslag til denne protokol er optrykt i Info-note I 184.

De to protokoller blev diskuteret på den 18. konventssamling den 17.-18. marts 2003, jf. resumeet i Info-note I 193.

Udkastet til protokol om anvendelse af *nærhedsprincippet* og proportionalitetsprincippet skal erstatte den gældende protokol, som blev vedtaget i forbindelse med Amsterdamtraktaten, der trådte i kraft i 1999. Det er baseret på den nugældende protokol, men er strammet op og forenklet for at få en letlæselig traktattekst. Desuden har man suppleret med ideer fra arbejdsgruppe I om nærhedsprincippet (CONV 286, jf. Info-note I 3).

Det slås fast, at alle institutionerne skal sørge for, at nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet overholdes.¹ Kommissionen skal foretage omfattende konsultationer i forbindelse med udarbejdelsen af lovgivningsforslag, hvilket også skal omfatte den regionale og lokale dimension af de påtænkte forslag. Mens den nuværende protokol er blevet fortolket således, at det var de enkelte regeringer, der skulle sørge for at orientere deres parlamenter, indføres nu det nye princip, at Kommissionen skal oversende alle lovgivningsforslag direkte til de nationale parlamenter, samtidig med at de oversendes til Rådet og Europa-Parlamentet. Derudover skal Rådet oversende fælles holdninger, og Europa-Parlamentet skal oversende beslutninger vedtaget som led i lovgivningsproceduren direkte til de nationale parlamenter

Da nærhedsprincippet først og fremmest er et politisk princip, indføres der en "ex ante" politisk kontrol i form af en model for "hurtig varslings", populært kaldet det "gule kort". Inden for en periode på 6 uger efter et forslags fremsættelse skal parlamenterne kunne sende en begrundet udtalelse om, at forslaget indebærer en krænkelse af subsidiaritetsprincippet. Hvis 1/3 af de nationale parlamenter har givet udtryk herfor, skal Kommissionen genoverveje sit forslag. Efter en sådan genovervejelse kan Kommissionen vælge at fastholde, ændre eller trække sit forslag tilbage, og den skal begrunde sit valg.

¹ Nærhedsprincippet, som også kaldes subsidiaritetsprincippet, er defineret således i artikel 8: "Ifølge subsidiaritetsprincippet handler Unionen kun på de områder, som ikke hører ind under dens enekompetence, hvis og i det omfang målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne, men på grund af den påtænkte handlingens omfang eller virkninger bedre kan gennemføres på fællesskabsplan.". Proportionalitetsprincippet defineres i artikel 8 således: "Ifølge proportionalitetsprincippet går indholdet og formen af Unionens handling ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå denne forfatnings mål."

Udkastet til protokol om de *nationale parlaments* rolle hænger sammen med den forannævnte protokol og er i vid udstrækning baseret på den nuværende protokol om de nationale parlamenter, som blev vedtaget i forbindelse med Amsterdamtraktaten. Det medtager nogle af anbefalingerne fra den arbejdsgruppe om de nationale parlaments rolle, som blev ledet af Gisela Stuart (CONV 353/02, jf. Info-note I 23). I arbejdsgruppen havde man diskuteret sammenhængen mellem Konventets arbejde og de bestræbelser på en reform af COSAC, der blev udfoldet i forbindelse med det danske COSAC-formandskab. I Præsidiets udkast til protokol er det, der er medtaget om COSAC, imidlertid meget kort, idet man blot konstaterer, at COSAC kan forelægge ethvert bidrag for EU-institutionerne, som man finder hensigtsmæssigt. Derimod har man taget hensyn til en række af arbejdsgruppens anbefalinger, som sigter på at styrke de enkelte nationale parlaments mulighed for at kontrollere deres egen regerings EU-politik. Specielt ved at præcisere, hvilke dokumenter Kommissionen skal sende til de nationale parlamenter. Det forslås, at når et forslag er sendt til de nationale parlamenter, skal der gå 6 uger, før der må træffes beslutning om forslaget eller indgås aftaler om det.

Under drøftelsen af de to protokoller i Konventet den 18. marts 2003 blev en række punkter afklaret. Giscard d'Estaing konkluderede, at de nationale parlamenter også bør have tilsendt Kommissionens årlige rapport om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Præsidiet vil se på en idé om at give hvert kammer i lande med tokammersystem én stemme, samtidig med at man giver parlamenter med etkammersystem to stemmer, når man skal regne ud, om 1/3 af parlamenterne mener, at nærhedsprincippet er overtrådt. De nationale parlamenter får formentlig adgang til at afgive begrundede udtalelser i perioden mellem indkaldelse til møde i forligsudvalget og afholdelsen af dette møde, men dette må ikke forsinke lovgivningsprocessen. Der er forskellige meninger om, hvorvidt nationale parlamenter skal have en ret til at anlægge sag ved Domstolen om brud på subsidiaritetsprincippet, efter at et forslag er vedtaget. Måske får Regionsudvalget en sådan adgang. Mens der er tilslutning til ideen om, at Kommissionen skal genoverveje sit forslag, når 1/3 af de nationale parlamenter giver udtryk for, at det ikke er i overensstemmelse med nærhedsprincippet, går flertallet imod forslaget fra Gisela Stuart, Henrik Dam Kristensen m.fl. om et "rødt kort", hvorefter Kommissionens forslag bortfalder, hvis 2/3 af de nationale parlamenter finder, at det er i strid med nærhedsprincippet.

Del II om Unionens politikker og iværksættelse af dens foranstaltninger

Mens man venter med spænding på udspillet fra Præsidiet til del II, som i store træk vil være baseret på de nuværende bestemmelser i EF- og EU-traktaterne, har Sekretariatet offentliggjort en meget omfattende rapport (CONV 618/03) fra en ekspertgruppe udpeget af Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens juridiske tjenester. Den er omtalt i Info-note I 200. Der er tale om en teknisk øvelse, som skal lette den politiske diskussion, men som ikke foregriber de politiske beslutninger, der skal træffes i Præsidiet om, hvilke af de nugældende traktatartikler der skal foreslås substantielle ændringer i. Bind I på 187 sider indeholder en omstruktureret tekst til del II samt i et bilag I de "terminologiske og typografiske konventioner" og i et bilag II en række forslag og bemærkninger fra ekspertgruppen, der kan være nyttige for det fortsatte arbejde med del II. Bind II på 170 sider viser de ændringer, der er foretaget i de nuværende bestemmelser i EF- og EU-traktaterne før sammenlægningen og omstruktureringen. Afsnittene om den økonomiske og monetære politik har ekspertgruppen endnu ikke afsluttet sit arbejde med.

Del III om generelle og afsluttende bestemmelser

Fredag den 4. april offentliggør Præsidiet sit udkast til artiklerne i del III om de generelle og afsluttende bestemmelser. Ifølge udkastet fra oktober 2002 drejer det sig om artikler vedrørende:

- Ophævelse af de tidligere retsakter og juridisk kontinuitet i forhold til Det Europæiske Fællesskab og Den Europæiske Union
- Traktatens anvendelsesområde
- Protokoller knyttet til traktaten som en integrerende del heraf
- Procedure for revision af forfatningstraktaten
- Forfatningstraktatens vedtagelse, ratifikation og ikrafttræden
- Traktatens varighed
- Sprog

Udkastet vil blive fremlagt på Konventshøringen den 7. april. Disse artikler og ændringsforslagene hertil skal drøftes på Konventssamlingen 24.-25. april.

Arbejdsgrupper

En række af diskussionerne i Konventet har været forberedt i 11 arbejdsgrupper, som afgav rapporter i efteråret 2002 og januar 2003. En oversigt over disse arbejdsgrupper samt de Info-noter, hvori deres arbejde og afsluttende rap-

porter er beskrevet, findes i Info-note I 203.

Diskussionskredse

I foråret 2003 har Præsidiets nedsat foreløbig 3 diskussionskredse. Ideen var at få nogle mindre, hurtigt arbejdende diskussionskredse, hvis medlemmer var eksperter på det pågældende område.

Den første (CERCLE I), som blev ledet af kommissær Antonio Vitorino, drøftede Domstolens funktionsmåde. Den har afgivet sin rapport: CONV 636/03.

Den anden (CERCLE II), som ledes af Henning Christophersen, beskæftiger sig med budgetproceduren. Den holder efter planen sit afsluttende møde den 4. april 2003, og rapporten fra den vil blive præsenteret på konventssamlingen den 24.-25. april 2003.

Den tredje (CERCLE III), som er under etablering, skal ledes af Iñigo Méndez de Vigo fra Europa-Parlamentet. Den skal beskæftige sig med EU's egne indtægter.

Holder tidsplanen?

På grundlag af de ændringsforslag, som har fået en positiv modtagelse under drøftelserne i Konventet, samt på grundlag af indlæggene i øvrigt under Konventets møder vil Præsidiets i maj måned forelægge et revideret udkast til hele del I. Ifølge den hidtidige tidsplan skulle Konventet afslutte sit arbejde medio juni, således at resultatet kunne behandles af stats- og regeringscheferne på Det Europæiske Råds møde den 20.-21. juni. Det græske formandskab har imidlertid tilbudt at holde et ekstraordinært møde i Det Europæiske Råd den 30. juni om forfatningstraktaten. I pressen er der forlydender om, at Konventet først bliver helt færdig med sit arbejde i september 2003. Tidsplanen hænger sammen med det politiske spil om, hvorvidt der skal være en periode på et halvt år fra Konventet afleverer sit resultat til der indkaldes til den regeringskonference, hvor stats- og regeringscheferne skal blive enige om en ny traktat. Nogle ønsker, at regeringskonferencen først finder sted efter at de nye EU-lande har opnået fuldt medlemskab den 1. april 2004, mens andre ønsker regeringskonferencen fremskyndet, således at Romtraktaten fra 1957 kan afløses af Romforfatningen i december 2003.

Dansk europapolitisk udspil

Den 14. marts 2003 offentliggjorde regeringen det danske europapolitiske udspil vedrørende Konventet om EU's fremtid med overskriften "Ét Europa. Mere effektivt, rummeligt og demokratisk". Udspillet er udarbejdet i fællesskab mellem regeringspartierne, Socialdemokraterne og Det Radikale Venstre. Det er fremsendt til Europaudvalget som bilag 718 og er også optrykt i Info-note I 181.

Baggrundsmateriale

I forbindelse med konventshøringen mandag den 7. april vil der blive fremlagt et baggrundsmateriale vedrørende det hidtidige arbejde i konventet. Det vil bestå af en samling af de artikler, Præsidiet på det tidspunkt har fremsat forslag til, og af en samling af relevante Info-noter, hvori de af artiklerne, som er diskuteret i Konventet, er analyseret.

I øvrigt henvises til Info-note I 203, hvori de 137 Info-noter, der til dato er udsendt vedrørende Konventet, er opstillet systematisk.

Med venlig hilsen

Bjørn Einersen