

CONV 250/02

FØLGESKRIVELSE

fra: sekretariatet

til: medlemmerne af konventet

Vedr.: Forenkling af traktaterne og udarbejdelse af en forfatningstraktat

Præsidiet har påbegyndt drøftelserne om forenklingen af traktaterne. Til orientering for medlemmerne af konventet følger vedlagt et arbejdsdokument, som sekretariatet har udarbejdet til præsidiet med dette for øje.

ARBEJDSDOKUMENT

FORENKLING AF TRAKTATERNE OG UDARBEJDELSE AF EN FORFATNINGSTRAKTAT

- I. Problemstilling**
- II. Forenkling og modernisering af traktatteksterne**
- III. Kodifikation af traktaterne**
- IV. Sammenskrivning af traktaterne**
- V. Udarbejdelse af en grundtraktat**
 - A. Grundtraktatens struktur og indhold**
 - B. Koblingen til de nuværende traktater**
 - C. Spørgsmålet om den eventuelle hierarkiske placering af grundtraktaten**
- VI. Revision og differentiering af traktatændringsprocedurerne**

I. PROBLEMSTILLING

En forenkling af traktaterne er uden tvivl et af de elementer, der vil gøre det muligt at imødekomme den kritik, der ofte rettes mod EU. En sådan forenkling vil kunne bidrage til at gøre det lettere for borgerne at forstå EU, navnlig ved at understrege de værdier, som EU bygger på, de opgaver, der løses af EU, og de overordnede principper for EU's funktionsmåde. Den vil gøre det klarere, hvilket ansvar der påhviler dem, der deltager i beslutningsprocessen. Det væsentligste formål med en forenkling af traktaterne er således at bidrage til at gøre EU mere tilgængelig for borgerne og samtidig at lette de professionelle brugeres hverdag. Den vil desuden bidrage til at få ryddet op i "det europæiske hus", inden der kan modtages nye medlemsstater og nye borgere.

I næsten 50 år med europæisk integration er adskillige nye traktater kommet til i form af revisioner af eller tilføjelser til de tre oprindelige fællesskabstraktater: traktaten om oprettelse af Det Europæiske (Økonomiske) Fællesskab, traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab og traktaten om oprettelse af Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab (TEF, Euratom-traktaten og EKSF-traktaten). Det drejer sig navnlig om fællesakten, traktaten om Den Europæiske Union (TEU - Maastricht-traktaten), Amsterdam-traktaten og endelig senest Nice-traktaten, der endnu ikke er trådt i kraft. Andre mindre vidtgående traktater har ligeledes ændret de grundlæggende traktater, som f.eks. fusionstraktaten i 1967 og to traktater om ændring af visse budgetbestemmelser eller finansielle bestemmelser i de pågældende traktater i 1970'erne.

Med TEU er der desuden oprettet en ny enhed, Unionen, hvis "*grundlag er De Europæiske Fællesskaber samt den politik og det samarbejde, som indføres ved denne traktat.*"¹ EU's struktur hviler således på det, der almindeligvis benævnes de tre "søjler", dels fællesskabssøjlen (svarende til de tre fællesskabstraktater), dels to store nye indsatsområder. Det drejer sig om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP), der omformer det politiske samarbejde, der blev indført ved fællesakten, og samarbejdet inden for retlige og indre anliggender (RIA), svarende til henholdsvis EU's anden og tredje søjle. Med Amsterdam-traktaten blev en række af de aktiviteter, der var omfattet af tredje søjle, efterfølgende overført til fællesskabssøjlen², og tredje søjle er herefter begrænset til politisk samarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager. Anden og tredje søjle er generelt karakteriseret ved, at beslutningsprocedurer og virkemidler har en mere mellemstatslig karakter end den klassiske fællesskabsmetode, og at den judicielle kontrol er ikke-eksisterende eller begrænset.

Den primære ret vedrørende EU omfatter desuden:

- tiltrædelsestraktaterne; mange substansbestemmelser heri tilpasser de grundlæggende traktater eller føjer sig til disse;

¹ Artikel 1 i TEU.

² Jf. det nye afsnit IV i TEF med titlen: "Visum, asyl, indvandring og andre politikker i forbindelse med den frie bevægelighed for personer".

- en række tilknyttede akter eller afgørelser vedtaget efter en forenklet procedure, som supplerer den primære ret (f.eks. afgørelserne vedrørende fastlæggelsen af hjemstedet for institutionerne eller andre organer eller akten om almindelige direkte valg af repræsentanterne i Europa-Parlamentet);
- omkring 40 protokoller med traktatstatus (hvoraf nogle omhandler vigtige institutionelle emner¹);
- en lang række fælles eller ensidige erklæringer, der ledsager de enkelte traktater.

En (ikke-udtømmende) oversigt over gældende primær ret findes i bilag I til denne note.²

At den primære ret er så kompleks, som den er, skyldes således først og fremmest, at kilderne er mange og forskelligartede. Idéen om at forenkle traktaterne er ikke ny og ligger på en måde i forlængelse af de bestræbelser, der gennem flere år er udfoldet for at forenkle EU's lovgivning. Trods de første fremskridt, der blev gjort med Amsterdam-traktaten (jf. nedenfor), pegede Nice-erklæringen om Den Europæiske Unions fremtid (Nice-erklæringen) på en forenkling af traktaterne som et af de spørgsmål, der skal tages op "*ud fra en erkendelse af, at der er behov for at forbedre og overvåge Unionens og dens institutioners demokratiske legitimitet og åbenhed med henblik på at bringe dem tættere på borgerne i medlemsstaterne.*" I Laeken-erklæringen indgår dette spørgsmål i en større ramme, idet der her tales om "*en forfatning for de europæiske borgere*"³. Erklæringen rejser en række spørgsmål, der vedrører traktaternes struktur (forenkling uden at ændre det nuværende indhold, grundtraktat, integration af chartret, forfatning), traktaternes udvikling (sondring mellem ændrings- og ratifikationsprocedurerne) eller selve EU's struktur (sondring mellem EU og Fællesskaberne, opdeling i tre søjler).

En forenkling af traktaterne omfatter en række forskellige mere eller mindre indbyrdes uafhængige operationer, der understreger de forskellige kilder til kompleksiteten. I denne note ses der først på forenklingen og moderniseringen af affattelsen af selve teksterne, der op gennem tiden har udviklet sig på en måde, der ikke er lineær og ikke særlig kohærent. Derefter undersøges forenklingen af traktaternes "arkitektur", der omfatter flere aspekter.

¹ Jf. f.eks. protokollen om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet (Amsterdam-traktaten) og senere protokollen om udvidelsen af Den Europæiske Union (Nice-traktaten).

² Størstedelen af disse tekster findes i *Traktatsamlingen*, der udgives af Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer.

³ Jf. uddraget af Laeken-erklæringen i bilag II til denne note.

Formålet med en kodifikation af traktaterne er således at integrere samtlige senere ændringer af de grundlæggende traktater og at ophæve de oprindelige traktater og de efterfølgende revisionstraktater. Formålet med en sammenskrivning af traktaterne er, at man i ét enkelt dokument samler og omstrukturerer de forskellige grundlæggende traktater, som EU bygger på, først og fremmest TEU og TEF. En sammenskrivning af traktaterne har principielt også som virkning, at de oprindelige traktater og de efterfølgende revisionstraktater ophæves.

Hvis konventet beslutter at overveje eventuel udarbejdelse af en grundtraktat¹, bør strukturen og indholdet af en sådan drøftes ligesom de forskellige mulige modeller for dens kobling til de nuværende traktater. Dette spørgsmål indebærer, at det må undersøges, om der skal differentieres mellem revisionsprocedurerne for "grundtraktaten" og revisionsprocedurerne for traktaternes øvrige tekster.

En af årsagerne til traktaternes kompleksitet er desuden, at EU's arkitektur i sig selv er temmelig kompleks, navnlig eksistensen af både EU og Fællesskabet og søjlestrukturen. Dette spørgsmål drøftes i øjeblikket i konventets Arbejdsgruppe vedrørende Status som Juridisk Person.

II. FORENKLING OG MODERNISERING AF TRAKTATTEKSTERNE

Der blev taget et første skridt hen imod en forenkling af traktatteksterne med Amsterdam-traktaten². Denne forenkling bestod hovedsagelig i at lade overflødige og forældede bestemmelser udgå af de tre fællesskabstraktater samt af deres bilag og tilknyttede protokoller³. Der blev foretaget visse redaktionelle tilpasninger, men operationen blev som helhed gennemført "med uændret lovgivning", dvs. uden at ændre traktaternes juridiske indhold og uden at røre ved gældende fællesskabsret⁴. TEF blev alene samlet lettet for ca. 50 artikler og en halv snes protokoller og bilag, og ca. 50 andre bestemmelser udgik eller blev ændret delvist. TEF fik efter denne operation en ny nummerering, så den blev lettere at finde rundt i. TEU's afsnit V og VI blev ændret gennemgribende, og denne traktat blev ligeledes forsynet med en ny nummerering. I et bilag til Amsterdam-traktaten findes der en ækvivalenstabell mellem den tidligere og den nye nummerering.

¹ I Laeken-erklæringen tales der om en "grundtraktat" ("Basic Treaty").

² Anden del af Amsterdam-traktaten (artikel 6–11).

³ I de fleste tilfælde drejede det sig om bestemmelser, hvis gyldighed bortfaldt ved udløbet af overgangsperioden eller andre frister, eller bestemmelser, der var blevet uaktuelle.

⁴ Jf. artikel 10 i Amsterdam-traktaten.

Selv om forenklingen i forbindelse med Amsterdam-traktaten har gjort traktaterne mere læsevenlige og mere tilgængelige for de professionelle brugere og borgerne, forekommer det at være muligt at gå endnu videre. Flere medlemmer af konventet har allerede givet udtryk for vilje til at forenkle traktaternes sprogbrug. Flere bestemmelser lader desuden en del tilbage at ønske med hensyn til kvaliteten af deres affattelse, navnlig når de bliver meget lange eller overlæsses med krydshenvisninger¹. Stilen i de tekster, der har afløst hinanden op gennem årene, lider også ofte under manglende homogenitet. Endelig er en lang række traktatbestemmelser, som for nogles vedkommende stammer fra de oprindelige traktater, en smule forældet i affattelsen på grund af udviklingen i politikkerne, institutionernes praksis eller udviklingen i retspraksis.

En sådan modernisering af teksterne er helt klart en ambitiøs og nødvendig opgave². Den er også vanskelig, idet traktatteksterne ofte er et resultat af vanskelige politiske kompromiser, hvor prisen undertiden er en vis tvetydighed (dette er navnlig tilfældet med kompetencebestemmelserne). Det er også nødvendigt at undgå, at der i forbindelse med forenklingen utilsigtet sås tvivl om visse aspekter af den retsorden, der er udviklet af Domstolen ved fortolkning af traktatteksterne.

Et andet aspekt i forbindelse med forenklingen af traktaterne er beslutningsprocedurernes rationalisering og generalisering samt fastlæggelsen af en systematisk typologi over akter og instrumenter. Denne problemstilling, der er omhandlet i særlige noter fra konventets sekretariat³, er et vigtigt tema i konventet. Den går helt klart ud over en forenkling af teksterne med uændret lovgivning.

¹ Jf. f.eks. artikel 61 i TEF:

"Med henblik på gradvis at indføre et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed vedtager Rådet
a) inden fem år efter Amsterdam-traktatens ikrafttræden foranstaltninger, der skal sikre fri bevægelighed for personer i overensstemmelse med artikel 14, og i forbindelse hermed direkte tilknyttede ledsageforanstaltninger vedrørende kontrol ved de ydre grænser, asyl og indvandring i henhold til artikel 62, nr. 2) og 3), og artikel 63, nr. 1), litra a), og nr. 2), litra a), samt foranstaltninger med henblik på at forebygge og bekæmpe kriminalitet i henhold til artikel 31, litra e), i traktaten om Den Europæiske Union".

² Det skal i den forbindelse bemærkes, at der allerede er foretaget en interessant undersøgelse, der hovedsagelig tager sigte på at konsolidere, ja endog ekstrapolere, den forfatningsmæssige fællesskabsretspraksis (udgave af TEF offentliggjort i *European Law Review*, 1997, af *Centre for European Legal Studies* (Cambridge, Faculty of Law).

³ CONV 162/02 og CONV 216/02.

III. KODIFIKATION AF TRAKTATERNE

En af årsagerne til kompleksiteten i den primære ret er, at de oprindelige fællesskabstraktater, ligesom Maastricht-traktaten om Den Europæiske Union, ved flere lejligheder er blevet ændret ved efterfølgende revisionstraktater. Det er på nuværende tidspunkt blevet så godt som umuligt for en professionel bruger at arbejde med alle disse traktater, der imidlertid som de eneste har juridisk gyldighed. Denne situation skyldes, at traktaterne aldrig er blevet "*kodificeret*", dvs. at de aldrig er blevet erstattet af et nyt dokument, der integrerer det oprindelige indhold og de efterfølgende ændringer af traktaterne, og som således ophæver de tidligere tekster¹.

Der udgives i *Traktatsamlingen* jævnligt en "*konsolideret*" udgave af de forskellige grundlæggende traktater, dvs. en tekst, der integrerer samtlige foretagne ændringer, men som ikke træder i stedet for de foregående traktater. Som det er anført i *Traktatsamlingen*, er den et "dokumentationsværk, og der påhviler ikke institutionerne noget ansvar herfor". Den har således ikke juridisk gyldighed. Det skal ligeledes bemærkes, at de konsoliderede udgaver af TEU og TEF udelukkende blev knyttet til Amsterdam-traktatens slutakt "til orientering"². Det er således på nuværende tidspunkt fortsat kun de oprindelige traktater og revisionstraktaterne, der har juridisk gyldighed.

¹ Der sondres inden for fællesskabslovgivningen mellem forskellige operationer, der har til formål at omorganisere teksterne. Disse sondringer kan *mutatis mutandis* også anvendes på traktaterne. En *konsolidering* består i, at man i en akt integrerer alle efterfølgende ændringer. Alle de tidligere tekster er fortsat gældende, mens den konsoliderede akt ikke i sig selv har juridisk gyldighed. En *kodifikation* derimod tager sigte på at ophæve den oprindelige akt og alle de efterfølgende ændringer ved at give den nye akt, der integrerer alle ændringerne, juridisk gyldighed. Der tales også om *omarbejdning* af juridiske tekster, når kodifikationen sker sideløbende med nye ændringer. For så vidt angår *sammenskrivning* af tekster, tager en sådan sigte på at sammensmelte to særskilte oprindelige tekster (og eventuelle efterfølgende ændringer) til en ny akt, der træder i stedet for alle de tidligere tekster.

² Disse konsoliderede udgaver integrerer såvel de nye substansændringer som forenklingen af teksterne og den nye nummerering heraf. Der blev ved den lejlighed udarbejdet en oversigt over alle protokollerne, der blev grupperet efter den eller de traktater, de er knyttet til, selv om der fortsat er visse vanskeligheder i den forbindelse, navnlig med hensyn til den officielle nummerering af disse protokoller (jf. bilag I).

Ved at give de konsoliderede udgaver af disse to vigtige traktater juridisk gyldighed, hvilket ville svare til at kodificere dem, kunne man ophæve alle de oprindelige traktater og de efterfølgende revisionstraktater. En sådan operation ville forenkle EU's primære ret radikalt. Retssikkerheden ville ligeledes blive styrket, i og med at de professionelle brugere ville henvise til autentiske tekster. En sådan kodifikation kunne i øvrigt foretages, uanset hvilken løsningsmodel konventet går ind for med hensyn til omorganiseringen af traktaterne (sammenskrivning, grundtraktat). Faktisk vil omorganiseringen af traktaterne for mange af disse løsningsmodellers vedkommende nødvendigvis føre til en kodifikation (jf. nedenfor).

En sådan kodifikation er dog ikke, selv om den kun går ud på at gengive de retlige forhold, der er gældende, nogen ubetydelig operation, da den kræver, at de konsoliderede traktater forelægges til en ny ratifikation i medlemsstaterne. Dette har under de seneste regeringskonferencer vist sig at være et politisk meget delikat spørgsmål.

Ikke desto mindre kan det konstateres, at der allerede har fundet visse tilfælde af punktvis kodifikation og endog af omarbejdning sted, og at de eventuelt kunne bruges som model i andre tilfælde¹. Det nyeste eksempel findes i udkastet til Nice-traktaten, der er forelagt til ratifikation i medlemsstaterne: det omfatter en omarbejdning af protokollen vedrørende statuten for Domstolen, som integrerer de ændringer, der er foretaget under regeringskonferencen.

IV. SAMMENSKRIVNING AF TRAKTATERNE

En anden årsag til den primære rets kompleksitet er, at der findes flere grundlæggende traktater i forbindelse med Fællesskaberne og EU. Traktaten om Den Europæiske Union (benævnt "Maastricht-traktaten") rummer en særlig vanskelighed i den forstand, at den er kommet oven i fællesskabstraktaterne, på samme måde som EU er kommet oven i Fællesskaberne.

¹ Således er konventionen af 25. marts 1957 vedrørende fælles institutioner for De Europæiske Fællesskaber (fælles Forsamling og fælles Domstol) og traktaten af 8. april 1965 om oprettelse af et fælles Råd og en fælles Kommission for De Europæiske Fællesskaber blevet ophævet. Deres bestemmelser, der stadig er gældende, er blevet forenklet, sammenfattet og samlet i artikel 9 i Amsterdam-traktaten og er derfor i denne form blevet forelagt til ny ratifikation i medlemsstaterne. Jf. ligeledes gengivelsen i artikel 190 i TEF af artikel 1, 2 og 3, stk. 1, i akten om almindelige direkte valg af repræsentanterne i Europa-Parlamentet knyttet til Rådets afgørelse af 20. september 1976.

TEU kombinerer navnlig de nye bestemmelser vedrørende den nye enhed, FUSP og RIA, med en række bestemmelser, der ændrer de tre fællesskabstraktater.¹

Ud over en kodifikation af de oprindelige traktater hver for sig vil en forenkling af traktaterne således kunne indebære en anden operation, som består i at sammenskrive dem i et enkelt nyt dokument uden at ændre substansen. Der har tidligere været gjort flere forsøg herpå.² Under den regeringskonference, der førte frem til Amsterdam-traktaten, gik en gruppe eksperter sideløbende med bestræbelserne på at forenkle teksterne i gang med at sammenskrive traktaterne. Dette arbejde blev ikke tilendebragt, men Generalsekretariatet for Rådet har kunnet færdiggøre det og har offentliggjort det "*som eksempel på en eventuel konsolidering af traktaterne i medfør af erklæring nr. 42 til Amsterdam-traktaten.*"³

Der er tale om to modeller for sammenskrivning af traktaterne, som generalsekretariatet har fremlagt i overensstemmelse med de to arbejdshypoteser, som ekspertgruppen lagde sig fast på, en vedrørende TEU og de tre fællesskabstraktater⁴, og en anden, der kun omfatter TEU og TEF. I begge tilfælde foretages sammenskrivningen i princippet "med uændret lovgivning"⁵, uden ændringer af gældende fællesskabsret, og idet den nuværende retlige situation, navnlig sondringen mellem EU og Fællesskabet samt søjlestrukturen i henhold til Maastricht-traktaten, respekteres. Derfor er strukturen i dette udkast til en ny traktat, der er inddelt i "bøger", tilpasset til strukturen i den nuværende TEU: de konsoliderede TEF-tekster erstatter de tre artikler i TEU, der ændrer fællesskabstraktaterne, og bliver indføjet i strukturen i den konsoliderede udgave af TEU.

¹ Artikel 8-10 i TEU. I fællesakten fra 1986 blev der allerede benyttet samme fremgangsmåde, idet der ved siden af fællesskabssystemet blev oprettet et "politisk samarbejde".

² F.eks. Det Europæiske Universitetsinstitut, *Version unifiée et simplifiée des traités régissant l'Union européenne et les Communautés européennes*, arbejdsdokument W-9, Europa-Parlamentet (Generaldirektoratet for Forskning), senere med juridiske skrifter, 1996. Vedrørende disse forskellige forsøg henvises der til Ch. Schmid: *Ways out of the Maquis Communautaire - On Simplification and Consolidation and the need for a Restatement of European Primary Law*, EUI, arbejdsrapport RSC nr. 99/6 (http://www.iue.it/RSC/Publications/99_6t.htm#15).

³ Den konsoliderede udgave af traktaterne (Bind I og II), dok. SN 1845/00 og 1846/00.

⁴ Ifølge denne hypotese skal de tre Fællesskaber som juridiske personer ligeledes slås sammen (i overensstemmelse med den målsætning, som allerede er anført i præamblen til fusionstraktaten fra 1965), idet Det Europæiske Fællesskab så skal afløse de to andre. På denne måde vil identiske eller analoge bestemmelser i fællesskabstraktaterne blive slået sammen, og det vil give mulighed for at lette Euratom-traktaten for mere end 100 bestemmelser og EKSF-traktaten for mere end 60 bestemmelser. Endvidere vil man skulle overføre de materielle bestemmelser, der er specifikke for hver af disse to traktater, til to sektorielle protokoller for at undgå, at de optager for megen plads i den samlede traktat. Det bør dog tilføjes, at en sammenskrivning af bestemmelserne i fællesskabstraktaterne og en affattelse med to protokoller af og til har rejst vanskelige spørgsmål, som uden tvivl vil gøre det nødvendigt, at der træffes politiske valg.

⁵ Jf. bestemmelse 356 og 357.

Det nye dokument er fortløbende omnummereret (ca. 360 bestemmelser) og indledes med en præambel, der er en sammenskrivning af præamblerne til TEU og TEF. Den nye traktat er en "sammenskrevet udgave" af de pågældende traktater og er inddelt på følgende måde:

Præambel

- Bog I: Fælles bestemmelser (artikel 1-7 i TEU)
- Bog II: Det Europæiske Fællesskab (artikel 1-311 i TEF)
- Bog III: Bestemmelser om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (artikel 11-28 i TEU)
- Bog IV: Bestemmelser om politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager (artikel 29-42 i TEU)
- Bog V: Bestemmelser om tættere samarbejde (artikel 43-45 i TEU)
- Bog VI: Afsluttende bestemmelser (artikel 46-53 i TEU).
- Bilag og protokoller¹

Det bør endvidere bemærkes, at bog II i et vist omfang er blevet omstruktureret, idet de institutionelle bestemmelser fra TEF (eller fælles for Fællesskaberne) er blevet flyttet frem til efter principperne og unionsborgerskabet og bestemmelserne om Fællesskabets eksterne forbindelser er blevet samlet i et enkelt afsnit. Der er i dette tilfælde tale om et eksempel på en mulig omstrukturering af TEF, uafhængigt af enhver sammenskrivning.

Dette arbejde førte ikke til noget resultat, og en af grundene var, at en ny sammenskrevet traktat skulle have være ratificeret af medlemsstaterne, ligesom det er tilfældet i forbindelse med en kodificeret traktat. Nogle ønskede nemlig ikke, at man ved denne lejlighed igen skulle tage fat på drøftelser om allerede gældende tekster, og i den forbindelse var det Euratom-traktaten, der rejste særlig følsomme spørgsmål. Andre frygtede, at de materielle ændringer, der blev foretaget med Amsterdam-traktaten, ikke ville fremgå tilstrækkeligt klart i en kodificeret eller sammenskrevet tekst. En anden vanskelighed i forbindelse med denne operation var, at den ville indebære, at alle de oprindelige traktater og de efterfølgende revisioner ville blive ophævet. Ud over den symbolske betydning af en sådan ophævelse var der nogle, som frygtede - selv om den i princippet blev gennemført med uændret lovgivning - at selve det at foretage en sammenskrivning siden hen ville få uventede retlige konsekvenser.

¹ I modellen med sammenskrivning af de fire traktater er der indarbejdet en protokol 1 om kul og stål og en protokol 2 om atomenergi i denne del.

Andre mente, at resultaterne af en sådan sammenskrivning af traktaterne alligevel ikke var særlig tilfredsstillende og ikke ville berettige, at den blev gjort til genstand for en ny ratifikation. Især bevarelsen af to enheder, EU og Fællesskabet, samt en nøje overholdelse af søjlestrukturen, begrænser mulighederne for en tematisk omstrukturering af den samlede traktat.

V. UDARBEJDELSE AF EN GRUNDTRAKTAT

Uanset hvordan man vælger at sammenskrive traktaterne, vil resultatet alligevel være omfangsrigt og relativt komplekst, og nogle vurderer, at den gevinst, der vil kunne opnås, ikke vil være på højde med de nuværende forventninger. Under alle omstændigheder rejser Laeken-erklæringen spørgsmålet om, hvorvidt der inden for rammerne af en mere omfattende "omorganisering" af traktaterne "*skal foretages en sontring mellem en grundtraktat og de øvrige traktatbestemmelser*", og om der skal sørges for, at denne sontring modsvares af forskellige "*ændrings- og ratifikationsprocedurer*". De første meningsudvekslinger i konventet har bekræftet, at det endelige produkt af konventets arbejde vil kunne omfatte udarbejdelse af ny "grundtraktat", en "forfatningstraktat" eller ligefrem en forfatning.¹

Tanken om, at EU skal have en "grundtraktat", er ikke ny. Europa-Parlamentet har to gange gjort forsøg herpå. Første gang i 1984 under ledelse af Altiero Spinelli med et udkast til en "traktat om oprettelse af Den Europæiske Union", der i vidt omfang foregreb det, som senere blev til Maastricht-traktaten otte år senere; anden gang i 1994 med et udkast til en "forfatning for Den Europæiske Union"². Der er ligeledes blevet arbejdet med tanken andre steder end i miljøer med tilknytning til institutionerne.³ Det Europæiske Universitetsinstitut i Firenze har siden foretaget

¹ Jf. navnlig bidragene fra Hubert Haenel (CONV 12/02), Andrew Duff (CONV 22/02 og 57/02), Erwin Teufel (CONV 23/02), Janusz Trzcinski (CONV 34/02) samt Klaus Hänsch og Pervenche Berès (CONV 63/02).

² Også forbundet med navnet Fernand Herman, ordfører for Udvalget om Institutionelle Spørgsmål.

³ European Constitutional Group, *A proposal for a European Constitution*, udgivet af European Policy Forum, London, 1993, *The Economist*, den 18. oktober 2000.

en feasibility-undersøgelse for Europa-Kommissionen om en omorganisering af traktaterne.¹ Denne undersøgelse, der indgik i arbejdet med vismandsgruppens rapport om de institutionelle reformer af 18. oktober 1999, tiltrak sig opmærksomhed, da der heri blev forelagt en model for en grundtraktat på grundlag af en omorganisering af de gældende traktater, der i så høj grad som muligt respekterede den nuværende retlige situation ("med uændret lovgivning").²

Alle disse udkast indeholder et tilsvarende antal modeller, som eventuelt kan være til inspiration for konventets arbejde, hvis det vælger at gå i gang med at udarbejde en grundtraktat. Under alle omstændigheder vil konventet først og fremmest skulle behandle to spørgsmål: dels fastlæggelsen af grundtraktatens form og indhold, dels dens forhold til de nuværende traktater. Disse to spørgsmål er i øvrigt ikke helt uafhængige af hinanden. Man kan desuden rejse spørgsmålet om en eventuel differentiering af revisionsprocedurerne for traktaterne.

A. GRUNDTRAKTATENS STRUKTUR OG INDHOLD

Udarbejdelsen af en grundtraktat kræver, at man finder frem til, hvilke bestemmelser man absolut mener skal indgå heri. En sådan udvælgelse indebærer politiske valg, der af og til er vanskelige. Visse spørgsmål som EU's grundlag og principper, de grundlæggende rettigheder og unionsborgerskabet, visse institutionelle bestemmelser og de klassiske afsluttende bestemmelser vil sandsynligvis kun give anledning til få problemer. Man kan derimod risikere, at andre, der vedrører målsætningerne eller bestemmelserne om tildeling af kompetence, vil vise sig at være mere følsomme.

¹ Jf. henvisningerne til Firenze-rapporterne i dok. CONV 8/02, BILAG 1, s. 3, (på internettet: <http://www.iue.it/RSC/Treaties.html>) samt Kommissionens meddelelse af 12. juli 2000, *En grundtraktat for Den Europæiske Union*", KOM (2000) 434 endelig. Jf. modellen fra Bertelsmann Group for Policy Research at the Center for Applied Policy Research, A Basic Treaty for the European Union, (<http://www.cap.uni-muenchen.de/>).

² Udgangspunktet for Firenze-undersøgelsen om omorganiseringen af traktaterne er en konstatering af, at det forfatningsmæssige indhold allerede findes i de nuværende traktater. Eftersom dette forfatningsmæssige indhold nærmest "drukner" i de mange bestemmelser i traktaterne, har instituttet i Firenze netop sat sig som opgave på en sammenhængende måde at samle og omstrukturere de bestemmelser af forfatningsmæssig karakter, der findes rundt omkring i de vigtigste af de gældende traktater (nemlig TEU og TEF), i en ny grundtraktat, idet det i videst muligt omfang har bestræbt sig på ikke at ændre substansen, navnlig for så vidt angår søjlestrukturen. Da den har forsøgt at indkredse det nuværende forfatningsmæssige indhold, vil den forelagte model kunne være en nyttigt reference for konventets arbejde.

Endelig bør man være opmærksom på, at udarbejdelsen af en grundtraktat og differentieringen af revisionsprocedurerne eventuelt (men ikke nødvendigvis) bør hænge sammen (jf. nedenfor).

På baggrund af den udvikling, der er sket med hensyn til traktaterne vedrørende EU, og konventets igangværende arbejde kan man allerede nu *in abstracto* udstikke en række retningslinjer for fastlæggelsen af grundtraktatens indhold.¹

- *Præambel:*

Der er en lang tradition for, at traktaterne vedrørende EU bliver indledt af præambler, hvis politiske betydning ofte er blevet fremhævet og høje stilleje påpeget. Det vil være hensigtsmæssigt, hvis alle borgere ubesværet vil kunne læse en ny præambel, som er kortfattet og enkel².

- *EU's karakter, arkitektur og værdier:*

Visse indledende bestemmelser ("fælles bestemmelser") i TEU vedrører EU's karakter, generelle institutionelle arkitektur og de centrale værdier, som EU ønsker at være bærer af, navnlig de demokratiske princippers helt afgørende betydning. Bestemmelserne om arkitekturen vil navnlig skulle tage hensyn til resultaterne af drøftelserne i den arbejdsgruppe, som undersøger konsekvenserne af en eksplicit anerkendelse af EU som én samlet juridisk enhed.

¹ Den model for en grundtraktat, som instituttet i Firenze har fremlagt, indeholder *bestemmelser* (70 eller 90 alt efter udgaven), der alle har overskrifter svarende til det behandlede emne.

Strukturen er følgende:

Præambel

Afsnit I: EU's grundlag

Afsnit II: Grundlæggende rettigheder

Afsnit III: Unionsborgerskab

Afsnit IV: EU's målsætninger og aktioner (aktiviteter eller politikker)

Afsnit V: Institutionelle bestemmelser

Afsnit VI: Finansielle bestemmelser

Afsnit VII: Bestemmelser om forstærket samarbejde

Afsnit VIII: Afsluttende bestemmelser

Særlige protokoller knyttet til grundtraktaten

– Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik

– Politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager

² Præambelen til chartret om grundlæggende rettigheder, der går ud over de grundlæggende rettigheder som sådanne, da der mere generelt henvises til integrationsprocessen, kan ligeledes tages i betragtning.

- *Unionsborgerskabet og EU-borgeres rettigheder:*

En række af de nuværende bestemmelser i TEU og TEF omhandler allerede de grundlæggende rettigheder¹ eller EU-borgeres rettigheder². Endvidere vil konventet skulle udtale sig om det hensigtsmæssige i at integrere chartret om grundlæggende rettigheder i traktaterne (eller i grundtraktaten) og om de tekniske valgmuligheder i forbindelse med en sådan integration; spørgsmålet bliver for øjeblikket behandlet i en arbejdsgruppe. Der kunne også udformes en bestemmelse, som definerer unionsborgerskabet.

- *EU's generelle målsætninger:*

Et grundlæggende træk ved den europæiske integration er den teleologiske eller funktionelle fremgangsmåde: Fællesskaberne og senere EU er blevet oprettet for at opfylde nogle generelle, men bestemte målsætninger³. Formuleringen af disse målsætninger ligger i forlængelse af dem, der allerede findes i præamblerne.

- *EU's institutioner, beslutningsprocedurerne og typologi for indsatsinstrumenterne:*

Grundtraktatens fremtidige affattelse med hensyn til disse spørgsmål vil afhænge af resultaterne af drøftelserne i arbejdsgruppen om forenkling af procedurerne og instrumenterne og af konventets fremtidige drøftelser vedrørende institutionerne. I den forbindelse vil den metode, der ligger tættest op af de nuværende traktater, være at lade grundtraktaten indeholde specifikke afsnit om hver af EU's institutioner⁴.

¹ Jf. f.eks. artikel 6, stk. 2, i TEU og artikel 3, stk. 2, og artikel 13 i TEF.

² Anden del af TEF. Jf. eventuelt også artikel 12 og artikel 255, stk. 1, i TEF.

³ Artikel 2 i TEU, artikel 2 og 4 i TEF.

⁴ I Firenze-modellen vedrører de bestemmelser, der indgår i grundtraktaten, først og fremmest institutionernes sammensætning (med hensyn til deres repræsentativitet), deres funktioner (alt efter hvilken søjle, de handler inden for) og i givet fald deres procedurer for intern afstemning. De øvrige bestemmelser, der berører institutionernes interne funktion, indgår således ikke heri. De kunne eventuelt samles i en særlig statut for hver institution, sådan som det er tilfældet for Domstolen, samtidig med at der tages hensyn til de bestemmelser, der allerede findes i de enkelte institutioners forretningsorden.

- *EU's politikker og kompetencer:*

Forholdet mellem EU og medlemsstaterne er i traktaterne og i Domstolens retspraksis allerede omfattet af en række principper, der eventuelt kunne indgå i en grundtraktat: princippet om kompetetildeling, subsidiaritets- og proportionalitetsprincippet for så vidt angår udøvelsen af kompetencerne, princippet om loyalt samarbejde, de generelle principper om forstærket samarbejde, principperne om, at EU's regler har forrang og umiddelbar virkning osv.

For så vidt angår den egentlige kompetenceafgrænsning er det en mulighed, at de forskellige kompetencekategorier defineres i grundtraktaten, og at de forskellige politikker eller indsatsområder derefter inddeles i forhold til disse kompetencekategorier.¹ Man kunne ligeledes forestille sig, at der i et afsnit i grundtraktaten vedrørende procedurerne eller instrumenterne etableres en sammenhæng med disse forskellige politikker eller indsatsområder. Derimod synes det at være vanskeligt at integrere egentlige kompetenceretsgrundlag i grundtraktaten. Den "forhandling", som ville gå forud for udvælgelsen af retsgrundlag, kunne vise sig at være meget vanskelig, navnlig i tilfælde af, at de retsgrundlag, som ikke medtages i grundtraktaten, ville være omfattet af en forenklet ændringsprocedure. På den anden side synes idéen om at medtage samtlige retsgrundlag i grundtraktaten at være i modstrid med selve tanken med en grundtraktat.

- *Afsluttende bestemmelser:*

De nuværende traktater indeholder altid en række afsluttende bestemmelser, navnlig vedrørende nye medlemmers tiltrædelse, ikrafttræden, revisionsprocedurer, traktatens tidsmæssige og geografiske anvendelsesområde, autentiske sprogudgaver osv. Blandt disse bestemmelser kunne der indføjes bestemmelser, der fastlægger en procedure, som kan give en medlemsstat mulighed for ikke længere at være medlem af EU.

¹ Det bør i den sammenhæng bemærkes, at artikel 3 i TEF allerede kortfattet opregner Fællesskabets forskellige indsatsområder, der svarer til forskellige kapitler (eller afsnit) i TEF vedrørende politikkerne, og indeholder en første angivelse af indsatsens karakter.

B. KOBLINGEN MELLEM GRUNDTRAKTATEN OG DE NUVÆRENDE TRAKTATER

Det er klart, at visse indholdsmæssige aspekter, især en mere eller mindre præcis henvisning til de gældende tekster og en mere eller mindre høj detaljeringsgrad, ikke er uden betydning for koblingen mellem grundtraktaten og de nugældende traktater. Dette spørgsmål vil også afhænge af omfanget af de substansreformer, som konventet foreslår.

Der findes imidlertid på det generelle plan *to modeller* - de kan have forskellige varianter - som vil kunne anvendes til kobling mellem teksterne. Uanset hvilken model der vælges, bør spørgsmålet om det eventuelle hierarki mellem grundtraktaten og de øvrige traktater rejses.

Model 1: en grundtraktat i forbindelse med en omorganisering og en forenkling af de nuværende traktater

Den første model går ud på at lade grundtraktaten indgå i en mere omfattende operation med omorganisering og forenkling af de væsentlige gældende traktater, dvs. sammenskrivning og omstrukturering af den nuværende TEU og den nuværende TEF¹.

Flere varianter er mulige med hensyn til, hvad der skal ske med de tekster, der ikke optræder i grundtraktaten, og som udgør "anden del" af operationen. Der kan være tale om:

¹ Spørgsmålet er fortsat åbent for så vidt angår Euratom-traktaten.

- a) en særskilt anden traktat
- b) en anden del af en samlet traktat, hvor grundtraktaten udgør første del¹
- c) en samling af "særlige" protokoller, der er knyttet til grundtraktaten.

Uanset hvilken variant der vælges, vil teksten til de nuværende traktater blive sammenskrevet og omstruktureret såvel i grundtraktaten som i "anden del".

Når det nye produkt erstatter de oprindelige traktater og de efterfølgende revisionstraktater (i det mindste for så vidt angår TEU og TEF), vil det samlede resultat skulle underkastes en ratifikationsprocedure. Derfor skal man, før man indlader sig på denne vej, være opmærksom på, at nogle er betænkelige ved at underkaste tekster, der eventuelt allerede er gældende, en ny ratifikation. I betragtning af den nye sammenhæng og vigtigheden af de foreslåede reformer vil den nye ratifikationsprocedure for de "to dele" under ét betyde, at medlemsstaterne og deres borgere vil blive bedt om at tilslutte sig det fremtidige europæiske projekt. Det vil samtidig give mulighed for at gøre traktaterne mere læselige for borgerne, som er et af hovedformålene med konventets arbejde.

¹ Denne model er bl.a. foreslået i Firenze-undersøgelsen. Hovedpointen er, at den nye *grundtraktat for EU* fuldstændig erstatter den nuværende traktat om Den Europæiske Union. Denne operation er mulig, fordi en sådan grundtraktat ligesom den nuværende TEU vil have samme karakter af "rammetraktat", der under samme "hat" forener fællesskabsaktiviteter og mellemstatslige aktiviteter. Denne operation er ligeledes mulig, fordi alle de bestemmelser i TEU, der ikke er medtaget i grundtraktaten - dvs. en god del af bestemmelserne om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og om politisamarbejde og retligt samarbejde (afsnit V og VI i TEU) - optræder i to separate særlige protokoller, der er knyttet til grundtraktaten. Artikel 8, 9 og 10, der indeholder ændringer til de tre fællesskabstraktater, vil blive ophævet efter sammenskrivningen af disse traktater (eller efter deres bortfald for EKSF-traktatens vedkommende). For så vidt angår TEF (eller mere præcist den kodificerede udgave heraf) vil den fortsat bestå i sin nuværende form uden de bestemmelser, der overføres til grundtraktaten (eller reguleres heri). Men som det fremgår af ovennævnte undersøgelse, vil denne fremgangsmåde i sin yderste logik bestå i at omdanne det, der er tilbage af TEF, til en tredje særlig protokol. Resultatet vil være et samlet dokument i to dele: dels grundtraktaten, dels de tre særlige protokoller, der svarer til indholdet i de tre søjler. En fjerde særlig protokol vil *mutatis mutandis* kunne dække indholdet af Euratom-traktaten, hvis man beslutter at lade denne traktat være omfattet af omorganiseringen. Antallet af særlige protokoller vil stadig kunne variere, hvis f.eks. TEF omdannes til flere særlige protokoller med forskelligt tema (det indre marked, ØMU'en, det nye område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, eksterne forbindelser, andre fælles eller komplementære politikker).

Der skal imidlertid rejses det spørgsmål, om konventet er det relevante forum til at gennemføre hele denne operation. På grund af "anden del"s tekniske karakter vil konventet stå over for *to valgmuligheder*:

- enten koncentrerer konventet sig udelukkende om at udarbejde grundtraktaten, idet det gemmer "anden del" til en senere fase og vedtager en rapport, der omhandler følgerne af grundtraktaten for teksten til de nuværende traktater; denne rapport bør desuden indeholde hovedlinjerne med hensyn til koblingen mellem anden del og grundtraktaten og med hensyn til strukturen heri. Denne operation vil på grundlag af denne rapport kunne gennemføres af en ekspertgruppe (sammensat af institutionernes juridiske tjenester og konventets sekretariat?), der skal arbejde under Det Europæiske Råds eller konventformandskabets eller konventpræsidiets eller måske selve konventets politiske kontrol. Konventet vil eventuelt kunne få til opgave at godkende resultatet af dette arbejde inden regeringskonferencen
- eller konventet udarbejder både grundtraktaten og "anden del"; med hensyn til affattelsen af denne vil det kunne pålægge en ekspertgruppe (sammensat af institutionernes juridiske tjenester og konventets sekretariat?) parallelt at foretage den tekniske tilpasning af de eksisterende traktatbestemmelser (TEU, TEF og Euratom-traktaten) til den nye grundtraktat, herunder omstrukturering af de tekster, der bliver tilbage i "anden del". Denne ekspertgruppe vil gå frem i takt med konventets fremskridt i affattelsen af grundtraktaten, og den vil handle efter retningslinjer udstukket af konventet (eller præsidiet). Når arbejdet er afsluttet, vil både grundtraktaten og "anden del" blive vedtaget af konventet praktisk taget samtidig. Denne fremgangsmåde vil imidlertid kunne medføre visse vanskeligheder, især med hensyn til at overbevise medlemmer af konventet om, at de ikke skal røre ved substansen i en række politikker (f.eks. landbrug, strukturfonde, budget) eller genåbne visse spørgsmål, der er løst i tiltrædelsesforhandlingerne.

Model 2: en grundtraktat, som kommer oven i de nuværende traktater

Den anden model går ud på at udfærdige en ny grundtraktat, som kommer oven i de nugældende traktater. Disse opretholdes, som de er, eller ændres eventuelt udtrykkeligt på visse punkter for at tilpasse dem til grundtraktaten, bl.a. ved at ophæve redundante bestemmelser. På denne måde vil grundtraktaten blive udarbejdet uafhængigt af enhver sammenskrivning og omstrukturering af de nuværende traktater. Kun denne traktat og eventuelle tilpasninger af de nuværende traktater vil blive underkastet ratifikation i medlemsstaterne.

Denne model er illustreret ved de to ovennævnte udkast fra Europa-Parlamentet - Spinelli-udkastet og Herman-udkastet - der i dette spørgsmål ligger meget tæt på hinanden. I begge udkast opretholdes de gamle traktater, som de er; de bliver hverken erstattet eller udtrykkeligt tilpasset. Det gælder således for *traktaten om oprettelse af Den Europæiske Union* (Spinelli) og *den europæiske forfatning* (Herman), at de danner ramme for og kommer oven i fællesskabstraktaterne (og TEU i det andet tilfælde)¹.

Da der er tale om meget væsentlige bestemmelser, har mange peget på, at det af hensyn til retssikkerheden er yderst risikabelt at koble det nye dokument sammen med traktaterne og de øvrige gældende retsakter, uden at disse udtrykkeligt tilpasses. Det forhold, at to systemer - det gamle og det nye - findes side om side, risikerer at blive en kilde til stadig konflikt med hensyn til, om grundtraktaten eventuelt medfører bortfald eller implicit ændring af de nuværende traktater. Hvis man vælger modellen med en ny traktat, der kommer oven i de gamle traktater, bør man således mindst sikre, at der samtidig sker en parallel tilpasning af disse.

¹ Jf. artikel 7 i Spinelli-udkastet og artikel 8 i Herman-udkastet. I begge tilfælde sker koblingen med de allerede gældende tekster ved en sontring mellem "*de bestemmelser i traktaterne, som vedrører disses mål og anvendelsesområde*" og "*de øvrige bestemmelser i traktaterne*". De første er en del af EU-retten, for så vidt de ikke ændres ved udkastet til ny traktat eller forfatning. De kan også tilpasses eller ændres i fremtiden efter en ændringsprocedure (eller en forfatningsmæssig revisionsprocedure). De andre "*indgår ligeledes i unionslovgivningen, for så vidt de er forenelige*" med den nye traktat/forfatning. De kan også tilpasses eller ændres i fremtiden efter proceduren for vedtagelse af "organiske love". Endelig har i begge tilfælde retsakter fra Fællesskaberne (eller EU) "*fortsat retsvirkning, for så vidt de er forenelige med forfatningen (traktaten) og ikke er blevet erstattet med retsakter eller foranstaltninger, som Unionens institutioner har truffet i henhold til deres respektive beføjelser*".

Det står imidlertid tilbage, at denne model med en ny grundtraktat, der kommer oven i den nuværende EU-traktat (eller hvad der bliver tilbage af denne), snarere end at forenkle traktaternes arkitektur vil gøre den mere kompliceret.

C. SPØRGSMÅLET OM DEN EVENTUELLE HIERARKISKE PLACERING AF GRUNDTRAKTATEN

Hvis EU får en grundtraktat, vil der før eller siden blive rejst spørgsmål om, hvorvidt de tilbageværende traktater (eller i tilfælde af en omorganisering de omstrukturerede tekster i "anden del") er underordnet den nye grundtraktat eller ej. Selv om hierarkisering af traktater ikke er ofte forekommende i folkeretten, indebærer den nye traktats forfatningsmæssige eller grundlæggende karakter, at dette spørgsmål må rejses. For at kunne behandle det, må man først have en mere konkret forestilling om indholdet af grundtraktaten samt om teknikkerne til kobling mellem denne og de øvrige gældende tekster eller traktater. Der skal på dette stadium kun fremsættes nogle få bemærkninger.

Spørgsmålet rejses naturligvis kun, hvis grundtraktaten ikke selv udtrykkeligt tager stilling til dette problem, enten for at udelukke enhver hierarkisering eller for at bekræfte den. Hierarkiseringen kan også udtrykkes på forskellige måder, f.eks. ved at præcisere, at kun fremtidige ændringer af de nuværende traktattekster (eventuelt som de er tilpasset eller omorganiseret i "anden del") vil være underordnet grundtraktaten, da disse tekster i første omgang regnes for at være i overensstemmelse med grundtraktaten på tidspunktet for dens ikrafttræden. På samme måde kan de juridiske kontrol- og sanktionsmekanismer i forbindelse med den hierarkiske underordning i forhold til grundtraktaten være mere eller mindre udviklede. Derimod forekommer det vanskeligt at etablere en hierarkisering af traktaterne, hvis denne ikke er ledsaget af en tilsvarende differentiering af beslutningsprocedurerne med henblik på traktatændringer (jf. næste afsnit).

Når dette er sagt, ser det ud til, at en eventuel hierarkisering af traktaterne især afhænger af den generelle tilgang til koblingen mellem traktaterne. Hvis f.eks. de nuværende traktater forbliver uændret (og gyldige med forbehold af implicite ændringer, senere tilpasninger, eller for så vidt de er forenelige med grundtraktaten), synes der at blive tale om, at den nye grundtraktat bliver dominerende, i hvert fald implicit. Hvis derimod teksterne til grundtraktaten og de øvrige traktater ved reformernes afslutning er udtrykkeligt koordineret indbyrdes, vil der ikke nødvendigvis blive tale om et underordningsforhold mellem traktaterne. Dette gælder, hvis de nuværende traktater tilpasses

konsekvent til den nye grundtraktat, eller hvis denne integreres i en mere omfattende operation med omorganisering af traktaterne i to dele (modellen fra Firenze-undersøgelsen)¹. Selv i disse tilfælde vil der af hensyn til retssikkerheden på lang sigt udtrykkeligt kunne etableres et hierarkisk forhold med henblik på fremtidige ændringer af teksterne. Især vil en vis underordning af de nuværende traktater (eventuelt som de er tilpasset eller omorganiseret i "anden del") i forhold til grundtraktaten kunne udtrykke den idé, at de mere detaljeret fastlægger betingelser og regler i forbindelse med de principper, der er udtrykt i grundtraktaten.

VI. REVISION OG DIFFERENTIERING AF TRAKTATÆNDRINGSPROCEDURERNE

Uanset hvor omfattende reformer konventet foreslår, og uanset hvilken model der vælges med hensyn til koblingen med de gældende traktater, vil den nye grundtraktat, selv om den forstås som en "ny grundlæggende pagt", ligge i forlængelse af de nuværende traktater, og den bør derfor i princippet vedtages efter proceduren i artikel 48 i TEU. Den nye traktat skal således have tilslutning fra alle EU's medlemsstater inden for en regeringskonference, og den vil først træde i kraft efter at være blevet ratificeret af disse "*i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser*" (godkendelse i de nationale parlamenter eller folkeafstemninger). Dette forhindrer ikke, at grundtraktaten og de øvrige tekster eller traktater i fremtiden kan underkastes en ændret eller differentieret revisionsprocedure, men hertil kræves til at begynde med en ændring af selve artikel 48 i TEU eller fastsættelse af procedurer, der fraviger denne.

I Laeken-erklæringen nævnes i den forbindelse muligheden af en "*sondring mellem ændrings- og ratifikationsprocedurerne for henholdsvis grundtraktaten og de øvrige traktatbestemmelser*".

¹ I Firenze-rapporten er der ikke formelt etableret noget hierarkisk forhold mellem grundtraktaten og de andre særlige protokoller eller TEF. Da perspektivet er "uændret lovgivning", er koordinationen af teksterne dog mere indlysende.

Indførelse af forskellige ændringsprocedurer for en række traktatbestemmelser medfører ikke nødvendigvis et hierarkisk forhold mellem de forskellige traktattekster¹. I den forbindelse kan man allerede i de nuværende traktater finde en række særlige revisionsprocedurer (jf. nedenfor), uden at de traktatbestemmelser, der er omfattet af disse procedurer, er hierarkisk underordnet i forhold til de fleste andre traktatbestemmelser, der er underlagt den generelle revisionsprocedure.

På samme måde kan spørgsmålet om en reform af traktatrevisionsproceduren også rejses uafhængigt af spørgsmålet om omorganisering af traktaterne eller spørgsmålet om vedtagelse af en grundtraktat. Dette var emnet for den anden rapport fra instituttet i Firenze om omorganisering af traktaterne²: hvordan kan man udvikle traktaterne i fremtiden, når de først er blevet omorganiseret?

Udgangspunktet for rapporten er en konstatering af, at enstemmighedsprincippet og de lange nationale procedurer til ratifikation af revisionstraktater efter udvidelsen risikerer at lamme EU og forhindre den nødvendige senere tilpasning. Det foreslås i den forbindelse gradvis at lade revisioner "*i fuld enighed*" erstatte af en afstemning med udvidet kvalificeret flertal, idet mindretallet samtidig beskyttes ved en række institutionelle garantier. Det foreslås desuden, at man lader sig inspirere af de mange eksisterende tilfælde af særlige "autonome" revisionsprocedurer, dvs. som (navnlig) er karakteriseret ved, at de ikke afhænger af nationale ratifikationsprocedurer³. Disse særlige procedurer, der samtidig vil styrke EU-institutionernes rolle yderligere, vil kunne udvides eller generaliseres til at omfatte andre tilfælde.

¹ Derimod er en sådan differentiering af revisionsprocedurerne sikkert nødvendig, hvis man indfører eller anerkender et hierarkisk forhold mellem grundtraktaten og de øvrige traktatbestemmelser, jf. ovenfor.

² Det Europæiske Universitetsinstitut, *Réformer les procédures de révision des traités*, anden rapport om omorganisering af EU's traktater, november 2000.

³ Dette er f.eks. tilfældet for at ændre antallet af kommissionsmedlemmer (artikel 213, stk. 2, i TEF) eller for at ændre en række bestemmelser vedrørende Domstolens funktionsmåde og organisation. Ifølge Nice-traktaten kan Domstolens statut, undtagen afsnit I, ændres efter en procedure, hvor Rådet træffer afgørelse med enstemmighed (artikel 245, stk. 2, i TEF). Andre "autonome" ændringsprocedurer vedrører visse aspekter af Den Økonomiske og Monetære Union (artikel 104, stk. 14, og artikel 107, stk. 5, i TEF). Andre procedurer vedrører udvidelse af anvendelsesområdet for handelspolitikken (artikel 133 i TEF) eller generalisering af den fælles beslutningsprocedure i forbindelse med afsnit IV i TEF (artikel 67 i TEF).

I betragtning af betydningen for borgerne af traktatens emner og deres politiske dimension foreslår rapporten endvidere, at Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter får øget indflydelse i det mindste i reformernes forberedende fase, bl.a. ved at man anvender konventmodellen. En sådan forhåndsdeltagelse af de nationale parlamenter bør ligeledes føre til, at de senere stadier i ratifikationer lettes. Når man anvender en særlig "autonom" revisionsprocedure, bør de nationale parlamenter desuden have mulighed for i en eller anden form at gribe ind i de tidlige led af revisionsproceduren snarere end på ratifikationsstadiet. Vil disse parlamenter kunne være repræsenteret i en slags "kongres" på europæisk plan med eller uden deltagelse af medlemmer af Europa-Parlamentet? Hvis man på længere sigt tænker på at vedtage en forfatning, der adskiller sig fra en traktat i kraft af sin revisionsprocedure, vil man da kunne generalisere en sådan procedure, der involverer de nationale parlamenter?

TRAKTATER OG TILKNYTTED E AKTER
VEDRØRENDE EU OG DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER**Oversigt (ikke udtømmende) over gældende primær ret****DE VIGTIGSTE GRUNDLÆGGENDE TRAKTATER OG REVISIONSTRAKTATER**

- Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab¹
- Traktaten om oprettelse af Det Europæiske (Økonomiske) Fællesskab og traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab²
- Den europæiske fælles akt³
- Traktaten om Den Europæiske Union⁴
- Amsterdam-traktaten om ændring af traktaten om Den Europæiske Union, traktaterne om oprettelse af De Europæiske Fællesskaber og visse tilknyttede akter⁵
- Nice-traktaten om ændring af traktaten om Den Europæiske Union, traktaterne om oprettelse af De Europæiske Fællesskaber og visse tilknyttede akter⁶

ANDRE REVISIONSTRAKTATER

- Konventionen af 25. marts 1957 vedrørende fælles institutioner (Forsamlingen og fælles Domstol)⁷
- Traktaten af 8. april 1965 om oprettelse af et fælles Råd og en fælles Kommission for De Europæiske Fællesskaber⁸
- Traktaten om ændring af traktaterne om oprettelse af De Europæiske Fællesskaber for så vidt angår Grønland (undertegnet den 13. marts 1984, trådt i kraft den 1. februar 1985)?
- Traktaten om ændring af visse budgetbestemmelser i traktaterne om oprettelse af De Europæiske Fællesskaber og traktaten om oprettelse af et fælles Råd og en fælles Kommission for De Europæiske Fællesskaber (undertegnet den 22. april 1970, trådt i kraft den 1. januar 1971)?

¹ Undertegnet den 18. april 1951, trådt i kraft den 23. juli 1953; udløber den 23. juli 2002.

² Undertegnet den 25. marts 1957 i Rom, trådt i kraft den 1. januar 1958.

³ Undertegnet den 17. februar 1986 i Luxembourg og den 28. februar 1986 i Haag, trådt i kraft den 1. januar 1987.

⁴ Undertegnet den 7. februar 1992 i Maastricht, trådt i kraft den 1. november 1993.

⁵ Undertegnet den 2. oktober 1997, trådt i kraft den 1. maj 1999.

⁶ Undertegnet den 26. februar 2001, endnu ikke trådt i kraft.

⁷ Ophævet og erstattet af artikel 9 i Amsterdam-traktaten.

⁸ Ophævet og erstattet af artikel 9 i Amsterdam-traktaten.

- Traktaten om ændring af visse finansielle bestemmelser i traktaterne om oprettelse af De Europæiske Fællesskaber og traktaten om oprettelse af et fælles Råd og en fælles Kommission for De Europæiske Fællesskaber (undertegnet den 22. juli 1975, trådt i kraft den 1. juni 1977)?

AKTER VEDRØRENDE TILTRÆDELSVILKÅRENE OG TILPASNINGERNE AF TRAKTATERNE (OG TILKNYTTET AFGØRELSE)

- Kongeriget Danmarks, Irlands og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber (1972)
- Den Hellske Republiks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber (1979)
- Kongeriget Spaniens og Republikken Portugals tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber (1985)
- Republikken Østrigs, Republikken Finlands og Kongeriget Sveriges tiltrædelse af Den Europæiske Union (undertegnet den 24. juni 1994, trådt i kraft den 1. januar 1995)
- Afgørelse truffet af Rådet for De Europæiske Fællesskaber den 1. januar 1973 om tilpasning af dokumenter vedrørende de nye medlemsstaters tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber
- Afgørelse truffet af Rådet for Den Europæiske Union den 1. januar 1995 om tilpasning af retsakterne vedrørende nye medlemsstaters tiltrædelse af Den Europæiske Union

ANDRE AKTER OG TILKNYTTET AFGØRELSE: SUPPLERENDE ELLER KOMPLEMENTÆR PRIMÆR RET VEDTAGET EFTER EN FORENKLET PROCEDURE

- Afgørelse truffet af repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer vedrørende den foreløbige placering af visse af Fællesskabernes institutioner og tjenester (afgørelse udfærdiget den 8. april 1965)¹
- Akten om almindelige direkte valg af repræsentanterne i Europa-Parlamentet knyttet til Rådets afgørelse af 20. september 1976²
- Afgørelse truffet ved fælles aftale mellem repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer vedrørende fastlæggelse af hjemstedet for De Europæiske Fællesskabers institutioner og for visse af Fællesskabernes organer og tjenester (afgørelse udfærdiget den 12. december 1992)³
- Afgørelse truffet ved fælles aftale mellem repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet på stats- og regeringschefniveau, vedrørende fastlæggelse af hjemstedet for visse af De Europæiske Fællesskabers organer og tjenester samt Europol (afgørelse udfærdiget den 29. oktober 1993)⁴

¹ Retsgrundlag: artikel 37 i traktaten af 8. april 1965 om oprettelse af et fælles Råd og en fælles Kommission.

² Retsgrundlag: artikel 190, stk. 4, i TEF (tidl. artikel 138, stk. 3) og de tilsvarende artikler i EKSF-traktaten og Euratom-traktaten. Vedtagelse ved medlemsstaterne "i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser".

³ Retsgrundlag: artikel 289 i TEF (tidl. artikel 216) og de tilsvarende artikler i EKSF-traktaten og Euratom-traktaten.

⁴ Retsgrundlag: artikel 289 i TEF (tidl. artikel 216) og de tilsvarende artikler i EKSF-traktaten og Euratom-traktaten.

- Afgørelse truffet af stats- og regeringscheferne, forsamlet i Det Europæiske Råd, om visse problemer, som Danmark har rejst vedrørende traktaten om Den Europæiske Union (bilag 1 til del B i formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råd i Edinburgh den 11.-12. december 1992)
- Rådets afgørelse af 31. oktober 1994 om ordningen for De Europæiske Fællesskabers egne indtægter¹

AFLEDTE RETSAKTER, DER SUPPLERER DEN PRIMÆRE RET

- Rådets afgørelse af 1. januar 1995 om fastsættelse af rækkefølgen for udøvelse af formandshvervet i Rådet²
- Rådets afgørelse af 28. juni 1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen³

INTERINSTITUTIONELLE TEKSTER

p.m.

PROTOKOLLER⁴

Traktaterne vedrørende Den Europæiske Union ledsages ofte af talrige protokoller, som har samme juridiske gyldighed som traktaterne. Det er ikke nemt at udarbejde en udtømmende oversigt over de protokoller, som er gældende på nuværende tidspunkt, og heller ikke at finde frem til de traktater, som disse protokoller ledsager, og dem, hvortil de i sidste ende er knyttet.

I Amsterdam-traktaten har man forsøgt at bringe lidt orden heri ved at gruppere de 13 protokoller, der ledsager den, i fire kategorier efter de traktater, hvortil de i sidste ende er knyttet: protokol knyttet til TEU, protokoller knyttet til TEU og TEF, protokoller knyttet til TEU og de tre fællesskabstraktater, protokoller knyttet til TEF. Derefter har man i de konsoliderede udgaver af TEF og TEU (der er knyttet til slutakten i Amsterdam-traktaten til orientering) i disse kategorier⁵ medtaget listen over samtlige tidligere vedtagne protokoller, der stadig er gældende, navnlig de 17 protokoller, som ledsager Maastricht-traktaten⁶, men også en række tidligere vedtagne protokoller, herunder de gamle protokoller A og B, der er knyttet til Rom-traktaten⁷. Ved den lejlighed fik protokollerne nye numre fra 1 til 34, og datoen for deres vedtagelse er anført som en henvisning til den traktat, som ligger til grund for dem:

¹ Retsgrundlag: artikel 269 i TEF (tidl. artikel 201) og de tilsvarende artikler i EKSF-traktaten og Euratom-traktaten. Vedtagelse ved medlemsstaterne "i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser".

² Retsgrundlag: artikel 203, stk. 2, i TEF (tidl. artikel 146 som ændret ved artikel 12 i den akt, der er knyttet til tiltrædelsestraktaten fra 1994) og de tilsvarende artikler i EKSF-traktaten og Euratom-traktaten.

³ Retsgrundlag: artikel 202 i TEF (tidl. artikel 145). Erstatte afgørelsen af 13. juli 1987.

⁴ Den liste, der findes i den konsoliderede udgave af TEF og TEU, der er knyttet til slutakten i Amsterdam-traktaten.

⁵ En femte kategori er oprettet til protokollen vedrørende De Europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter, der er knyttet til de tre fællesskabstraktater.

⁶ Hvoraf 16 er knyttet til TEF og 1 til TEU og de tre fællesskabstraktater.

⁷ Protokol vedrørende vedtægterne for Den Europæiske Investeringsbank og protokol vedrørende statuten for Det Europæiske Fællesskabs Domstol.

Protokol knyttet til traktaten om Den Europæiske Union

- Protokol (nr. 1) ad artikel 17 i traktaten om Den Europæiske Union (1997)

Protokoller knyttet til traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab

- Protokol (nr. 2) om integration af Schengen-reglerne i Den Europæiske Union (1997)
- Protokol (nr. 3) om anvendelse af visse aspekter af artikel 14 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab på Det Forenede Kongerige og på Irland (1997)
- Protokol (nr. 4) om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling (1997)
- Protokol (nr. 5) om Danmarks stilling (1997)

Protokoller knyttet til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaterne om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab og Det Europæiske Atomenergifællesskab

- Protokol (nr. 6) knyttet til traktaten om Den Europæiske Union og traktaterne om oprettelse af De Europæiske Fællesskaber (1992)
- Protokol (nr. 7) om institutionerne i perspektivet af en udvidelse af Den Europæiske Union (1997)
- Protokol (nr. 8) om fastlæggelse af hjemstedet for De Europæiske Fællesskabers institutioner og for visse af Fællesskabernes organer og tjenester (1997)
- Protokol (nr. 9) om de nationale parlamenters rolle i Den Europæiske Union (1997)

Protokoller knyttet til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab

- Protokol (nr. 10) vedrørende vedtægterne for Den Europæiske Investeringsbank (1957)¹
- Protokol (nr. 11) vedrørende statuten for Det Europæiske Fællesskabs Domstol (1957)
- Protokol (nr. 12) vedrørende Italien (1957)
- Protokol (nr. 13) vedrørende varer med oprindelse i og indført fra bestemte lande, og som ved indførsel til en af medlemsstaterne indrømmes en særlig ordning (1957)
- Protokol (nr. 14) om import til Det Europæiske Økonomiske Fællesskab af olieprodukter raffineret på De Nederlandske Antiller (1962)
- Protokol (nr. 15) om den særlige ordning for Grønland (1985)
- Protokol (nr. 16) om ejendomserhvervelse i Danmark (1992)
- Protokol (nr. 17) ad artikel 141 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (1992)
- Protokol (nr. 18) om statuten for Det Europæiske System af Centralbanker og Den Europæiske Centralbank (1992)
- Protokol (nr. 19) om statuten for Det Europæiske Monetære Institut (1992)
- Protokol (nr. 20) om proceduren i forbindelse med uforholdsmæssigt store underskud (1992)
- Protokol (nr. 21) om konvergenskriterierne som nævnt i artikel 121 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (1992)
- Protokol (nr. 22) vedrørende Danmark (1992)
- Protokol (nr. 23) vedrørende Portugal (1992)
- Protokol (nr. 24) om overgangen til tredje fase af Den Økonomiske og Monetære Union (1992)
- Protokol (nr. 25) om visse bestemmelser vedrørende Det Forenede Kongerige Storbritannien og Irland (1992)
- Protokol (nr. 26) om visse bestemmelser vedrørende Danmark (1992)
- Protokol (nr. 27) vedrørende Frankrig (1992)

¹ Protokollen er blevet ændret ved protokol nr. 1 vedrørende vedtægterne for Den Europæiske Investeringsbank, der er knyttet til akten vedrørende tiltrædelsesvilkårene og tilpasningerne af traktaterne (Danmarks, Irlands og Det Forenede Kongeriges tiltrædelse, 1972), samt ved traktaten om visse ændringer af protokollen vedrørende vedtægterne for Den Europæiske Investeringsbank (1978).

- Protokol (nr. 28) om økonomisk og social samhørighed (1992)
- Protokol (nr. 29) om asyl for statsborgere i Den Europæiske Unions medlemsstater (1997)
- Protokol (nr. 30) om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet (1997)
- Protokol (nr. 31) om medlemsstaternes forbindelser med tredjelande med hensyn til passage af de ydre grænser (1997)
- Protokol (nr. 32) om offentlig radio- og tv-virksomhed i medlemsstaterne (1997)
- Protokol (nr. 33) om dyrebeskyttelse og dyrevelfærd (1997)

Protokol knyttet til traktaterne om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab og Det Europæiske Atomenergifællesskab

- Protokol (nr. 34) vedrørende De Europæiske Fællesskabers privilegier og immuniteter

En sådan uofficiel omnummerering kan fremstå som en kilde til forvirring i forhold til den "autentiske" nummerering af de protokoller, som ledsager Maastricht-traktaten (nummereret fra 1 til 17). I øvrigt ser det ud til, at man i *Traktatsamlingen*, som Publikationskontoret offentliggør, har opgivet enhver nummerering af protokollerne (som i øvrigt ikke alle er med i den sektion, der vedrører disse)¹. Det bemærkes også, at ifølge *Samlingen* er protokollen vedrørende statuten for Domstolen knyttet til de tre fællesskabstraktater (og ikke kun til TEF, som angivet i den konsoliderede udgave). Nice-traktaten har ikke medført nogen forenkling på dette punkt. Den omtaler "de protokoller vedrørende Domstolens statut, der er knyttet til TEF og Euratom-traktaten", som erstattes med "protokollen vedrørende Domstolens statut, der knyttes til TEU, TEF og Euratom-traktaten". Denne finder i givet fald anvendelse inden for rammerne af EKSF-traktaten med forbehold af artiklerne i "protokollen vedrørende statuten for EKSF-Domstolen".

ERKLÆRINGER

Traktaterne vedrørende EU er også ofte ledsaget af et stort antal fælles erklæringer, der er vedtaget af regeringskonferencerne. Disse erklæringer er knyttet til slutakten til hver af de pågældende traktater. I forbindelse med Maastricht-traktaten blev der vedtaget omkring tredive, i forbindelse med Amsterdam-traktaten omkring halvtreds og i forbindelse med Nice-traktaten godt tyve. Andre ensidige erklæringer, som konferencen noterer sig, er ligeledes knyttet til slutakten i traktaterne. Selv om disse erklæringer formelt ikke er juridisk bindende, kan de få indflydelse på fortolkningen af traktaterne.

Der kan i øvrigt nævnes andre erklæringer, der fortolker traktaterne:

- Erklæring af 1. maj 1992: erklæring fra de høje kontraherende parter i traktaten om Den Europæiske Union vedrørende den retlige fortolkning af protokol nr. 17 vedrørende artikel 40.3.3 i den irske forfatning (protokol nr. 6 i den konsoliderede udgave)
- Erklæringer fra Det Europæiske Råd (erklæring om social- og arbejdsmarkedspolitik, forbruger- og miljøanliggender samt fordelingspolitik, erklæring om forsvar) og ensidige erklæringer fra Danmark, der skal knyttes til den danske akt om ratifikation af traktaten om Den Europæiske Union, og som de elleve andre medlemsstater vil tage til efterretning - (bilag 2 og 3 til del B i formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råd i Edinburgh den 11.-12. december 1992).
- National erklæring fra Irland og erklæring fra Det Europæiske Råd, der tager denne til efterretning (bilag III og IV i formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råd i Sevilla den 21.-22. juni 2002).

¹ Den Europæiske Union, *Traktatsamling*, Bind I, Del I, Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer, 1999, s. 355. For eksempel mangler protokol nr. 12-15 (uofficiel omnummerering af udgaverne).

Uddrag af Laeken-erklæringen

Hen imod en forfatning for de europæiske borgere

I øjeblikket bygger Den Europæiske Union på fire traktater. EU's målsætninger, kompetence og politikinstrumenter findes rundt omkring i disse traktater. En forenkling er absolut nødvendig for at skabe større gennemsigtighed.

Der kan i den forbindelse rejses fire spørgsmål. Det første drejer sig om forenkling af de nuværende traktater uden at ændre indholdet. Skal sondringen mellem Unionen og Fællesskabet tages op til fornyet overvejelse? Hvad med opdelingen i tre søjler?

*Dernæst er der spørgsmålet om en eventuel omarbejdning af traktaterne. Skal der foretages en son-
dring mellem en grundtraktat og de øvrige traktatbestemmelser? Skal denne son-
dring give sig ud-
slag i en opsplitting af teksterne? Kan dette føre til en son-
dring mellem ændrings- og ratifikations-
procedurerne for henholdsvis grundtraktaten og de øvrige traktatbestemmelser?*

*Endvidere skal det overvejes, om chartret om grundlæggende rettigheder skal indarbejdes i grund-
traktaten, og om Det Europæiske Fællesskab skal tiltræde den europæiske menneskerettighedskon-
vention.*

*Endelig er spørgsmålet, om denne forenkling og omarbejdning ikke med tiden bør føre til, at der
vedtages en forfatningstekst. Hvilke grundelementer bør der være i en sådan forfatning? De vær-
dier, som EU står for, borgernes grundlæggende rettigheder og pligter, forholdet mellem medlems-
staterne i EU?*