

NOTE

fra: præsidiets
til: konventet

Vedr.: **Forstærket samarbejde**
– **Artikel 32b i afsnit V i første del og artikel I–P i anden del af forfatningen**

Dokumentets indhold:

Side 2: I. De vigtigste elementer

Side 4: II. Beskrivelse af den nuværende mekanisme

Side 11: III. Vejledende oversigt: de foreslåede artikler vedrørende forstærket samarbejde i forhold til de eksisterende traktater

Side 12: IV. Udkast til artikler

Side 17: V. Udkast til artikler med bemærkninger

I. DE VIGTIGSTE ELEMENTER

Mekanismen vedrørende forstærket samarbejde blev oprettet ved Amsterdam-traktaten og ændret ved Nice-traktaten. Mekanismen er undergivet dels en række generelle bestemmelser, der gælder for alle områder (artikel 43 til 45 i TEU) dels en række specifikke bestemmelser alt efter, om områderne henhører under TEF (artikel 11 og artikel 11 A i TEF), samarbejdet i kriminalsager (artikel 40 til 40 B i TEU) eller FUSP (artikel 27 A til artikel 27 E i TEU). Der findes andre former for "forstærket samarbejde", der direkte er fastlagt i traktaten, og som ikke behandles i dette dokument. Der drejer sig f.eks. om udviklingen af Schengen-reglerne og den fælles mønt, og der kan på et senere tidspunkt blive tale om forstærket samarbejde på forsvarsområdet.

Det forstærkede samarbejde er principielt en mekanisme, der kun kan iværksættes som "sidste udvej", når en foranstaltning ikke kan gennemføres med alle medlemsstaterne deltagelse. Rådet kan i så tilfælde med kvalificeret flertal give bemyndigelse til, at en række medlemsstater - som minimum otte - kan gå videre og anvende "de institutioner, procedurer og mekanismer", der er omhandlet i traktaterne. Men det er kun de deltagende stater, der vil skulle deltage i afstemningen i Rådet med henblik på at vedtage afgørelser, der kun ville gælde for dem, og hvis eventuelle udgifter de principielt vil skulle afholde alene, bortset fra administrationsomkostninger. Der kan således principielt gives bemyndigelse til forstærket samarbejde på alle områder, der er omfattet af traktaten, bortset fra spørgsmål, der har indvirkning på militær- eller forsvarsområdet.¹

Formålet med dette dokument er at beskrive dette fleksibilitetsinstrument i hovedtræk samt at forelægge udkast til forfatningens artikler vedrørende dette spørgsmål. Udkastet til disse artikler har i hovedsagen til formål at forenkle affattelsen af de nuværende bestemmelser om forstærket samarbejde og deres struktur. I bemærkningerne angives de steder i de nuværende traktater, som bestemmelserne er hentet fra. Forslaget til ny struktur bygger snarere på et tematisk kriterium end på den nuværende søjleopdeling, der vil bortfalde i forfatningen (med forbehold af eventuelle særlige procedurebestemmelser). En række bestemmelser, der er blevet anset for at være overflødige, er udgået.

¹ I henhold til Amsterdam-traktaten var FUSP heller ikke omfattet med den begrundelse, at ordningen med "konstruktiv afståelse" opfyldte behovet for fleksibilitet på dette område (jf. artikel 23, stk. 1, i TEU).

I forfatningens første del vil der skulle indsættes en **artikel 32b**, hvori der redegøres for de grundlæggende træk for mekanismen for et forstærket samarbejde inden for EU's rammer. Der vil principielt være tale om den sidste artikel i forfatningsudkastets afsnit V ("Udøvelse af Unionens beføjelser").

For så vidt angår **artikel I-P**, vil disse skulle indsættes i den del af forfatningen, der vedrører de institutionelle bestemmelser, som ikke er medtaget i første del (på nuværende tidspunkt afsnit D i anden del). Disse artikler omhandler grænserne og vilkårene for iværksættelse af et forstærket samarbejde samt proceduren for bemyndigelse og proceduren for andre medlemsstaters senere deltagelse heri.

Herudover er der foreslået en række substansændringer. F.eks. foreslås det at indføre forenklede og ensartede procedurer for den oprindelige bemyndigelse og for senere deltagelse samt at styrke Kommissionens og også Europa-Parlamentets rolle på tidspunktet for iværksættelse af et forstærket samarbejde (samstemmende udtalelse). Disse proceduremæssige ændringer tager sigte på at lette iværksættelsen af et forstærket samarbejde og præcisere betingelserne for senere deltagelse heri og samtidig sikre en højere grad af indbyrdes sammenhæng mellem de aktioner, der iværksættes som led i et forstærket samarbejde, og mellem disse aktioner og EU's mål som helhed. Kommissionen har endvidere gode forudsætninger for at fungere som mægler mellem interesserne blandt de medlemsstater, der deltager i et forstærket samarbejde, og de ikke-deltagende medlemsstaters interesser. Der bibeholdes særlige procedurer for så vidt angår styrket samarbejde, der iværksættes inden for FUSP.

Som noget nyt foreslås det, at der indføres en udtrykkelig bestemmelse om, at afgørelsen om bemyndigelse kan fastlægge betingelserne for deltagelse i det forstærkede samarbejde. Mekanismen opfattes således ikke længere kun som en ordning, der træder i stedet for enstemmighed, men også som et instrument, der gør det muligt at tage hensyn til objektive forskelle, selv når disse måtte være af midlertidig karakter. Endvidere tjener henvisningen til eventuelle objektive betingelser for deltagelse til at begrænse Kommissionens eller Rådets skønsbeføjelse for så vidt angår anmodninger fra medlemsstater, der forelægges dem med henblik på deltagelse i et forstærket samarbejde, efter at dette er oprettet: betingelserne for deltagelse vil således være de samme for de stater, der deltager i det forstærkede samarbejde fra starten, og de medlemsstater, der efterfølgende tilslutter sig dette.

Betingelsen, hvorefter af et forstærket samarbejde kun bør iværksættes som en sidste udvej, er i nogen grad blevet præciseret, idet det angives, at det er i kraft af afgørelsen om bemyndigelse, at Rådet formelt konstaterer, at denne betingelse er opfyldt, uden at de foregående procedurer nødvendigvis er udnyttet fuldt ud. Denne betingelse vil derfor ikke kunne føre til, at aktivitetsområdet for forstærket samarbejde begrænses til enkeltstående retsakter.

Hvad minimumstærsklen for deltagelse angår, foreslås det at fastsætte denne til en tredjedel af medlemsstaterne i Nice-traktatens ånd, hvor den blev fastsat til otte medlemsstater.

Endelig vil det forstærkede samarbejde på FUSP-området ikke længere være begrænset til blot at iværksætte en fælles aktion eller en fælles holdning.

II. BESKRIVELSE AF DEN NUVÆRENDE MEKANISME

I. Betingelser for iværksættelse af forstærket samarbejde: "sidste udvej" og minimumstærsklen

a) Betingelsen om "som sidste udvej", sådan som den er blevet omformuleret i Nice-traktaten, kan fortolkes på forskellige måder.

I henhold til Amsterdam-traktaten kan et forstærket samarbejde kun træde i kraft, *"når det ikke er muligt at nå de nævnte traktaters mål ved anvendelse af de relevante procedurer heri"*. I henhold til Nice-traktaten fastlægges det fremover, at *"forstærket samarbejde kun kan iværksættes som en sidste udvej, når det er fastslået i Rådet, at de fastsatte mål ikke kan nås inden for en rimelig frist ved anvendelse af de relevante bestemmelser i traktaterne* (artikel 43 A i TEU).

Spørgsmålet er, på hvilket tidspunkt og under hvilke omstændigheder Rådet kan konstatere, at en situation er fastlåst. Ifølge Amsterdam-traktaten bør procedurerne være udnyttet fuldt ud, herunder om nødvendigt gennemførelse af afstemningsfasen, for at betingelsen om "sidste udvej" kan anses for at være opfyldt. Formuleringen i Nice-traktaten er mere smidig - om end ikke særlig klar - for så vidt det er op til Rådet at konstatere, at situationen er fastlåst uden nødvendigvis at vente, indtil et spørgsmål sættes under afstemning eller faktisk undergives de normale procedurer.

Betingelsen om "som sidste udvej" kunne også få til følge, at det mulige aktivitetsområde for det forstærkede samarbejde fastlægges nærmere. Denne betingelse kan nemlig - i det mindste i Amsterdam-traktatens formulering - fortolkes som en begrænsning af bemyndigelsen til forstærket samarbejde til kun at omfatte en retsakt - eller et spørgsmål, som er omfattet af denne retsakt - som på et tidligere tidspunkt ikke har kunnet vedtages i forbindelse med en beslutningsprocedure med 15 deltagere. Formuleringen i Nice-traktaten synes at give mulighed for en bredere fortolkningsmargin i forbindelse med dette spørgsmål, eftersom der tales om målene for selve det forstærkede samarbejde, og Rådet i denne forbindelse eventuelt konstaterer, at de ikke kan nås af 15 medlemsstater inden for en rimelig frist (endog uden nødvendigvis at have forsøgt med procedurerne for 15 deltagere). Disse mål, der må antages at vedrøre et bredere aktivitetsområde end det, som omfattes af en enkelt retsakt, ville således kunne være bestemmende for det forstærkede samarbejdes aktivitetsområde.

Under alle omstændigheder bør formuleringen i Nice-traktaten gøres klarere, navnlig med hensyn til, hvordan Rådet forventes at fastslå, at betingelsen faktisk er opfyldt.

b) En anden betingelse for iværksættelse af forstærket samarbejde vedrører minimumstallet af stater, som deltager heri. I Amsterdam-traktaten blev der fastlagt en **minimumstærskel** på halvdelen af medlemsstaterne, navnlig med henblik på at undgå, at der opstår flere undergrupper inden for samme område, men også for at retfærdiggøre, at der gøres brug af de fælles institutioner. I Nice-traktaten fastlægges denne tærskel til otte medlemsstater, hvilket svarer til et flertal af de nuværende medlemsstater. Tanken har utvivlsomt været, at det forstærkede samarbejde sandsynligvis i mindre grad vil berøre de kommende medlemsstater, som allerede vil skulle overtage hele den gældende fællesskabsret.

For at undgå risikoen for en for stor spredning blev der i Nice-traktaten indført en ny bestemmelse, der skulle sikre den indbyrdes sammenhæng mellem foranstaltninger under forstærket samarbejde og sammenhængen med EU's samlede indsats.¹

¹ Artikel 45 i TEU.

II. Proceduren for bemyndigelse af forstærket samarbejde og for andre medlemsstaters deltagelse på et senere tidspunkt

a) **Bemyndigelsen til** forstærket samarbejde skal **gives** af Rådet, der træffer afgørelse med kvalificeret flertal. Den mulige vetoret "af vigtige [...] årsager, der vedrører national politik" er faldet bort i Nice-traktaten undtagen for så vidt angår anden søjle. Rådet træffer afgørelse på forslag af Kommissionen, efter at de berørte medlemsstater forudgående har anmodet herom. Hvis Kommissionen ikke fremsætter noget forslag som følge af medlemsstaternes anmodning, skal den begrunde dette. Inden for tredje søjle kan otte medlemsstater, hvis Kommissionen ikke fremsætter noget forslag, genfremsætte et forslag direkte for Rådet. Inden for anden søjle er det medlemsstaterne selv, der direkte forelægger anmodningen for Rådet. Alt efter områderne bliver Europa-Parlamentet underrettet, hørt eller skal afgive samstemmende udtalelse vedrørende bemyndigelsen.

b) En medlemsstat, der ønsker at **deltage** i et forstærket samarbejde på et senere tidspunkt skal give meddelelse herom til Rådet og til Kommissionen. Inden for første søjle er det Kommissionen, som træffer afgørelse om en anden medlemsstats deltagelse, mens det inden for tredje søjle forholder sig således, at Rådets afgørelse, der træffes i snæver kreds inden for rammerne af det forstærkede samarbejde, betragtes som positiv, medmindre det beslutter at stille den i bero, idet Rådet skal begrunde sin beslutning. Med hensyn til dette spørgsmål har Nice-traktaten ikke ændret Amsterdam-traktaten: i modsætning til, hvad der er tilfældet i forbindelse med proceduren for bemyndigelse, er Kommissionens og Europa-Parlamentets roller (inden for henholdsvis tredje og første søjle) ikke blevet ændret. For så vidt angår deltagelse på et senere tidspunkt inden for anden søjle er det Rådet i fuld kreds, som kan stille sin godkendelse i bero.

III. Princippet om samarbejdets åbne karakter

Nice-traktaten har i højere grad fremhævet princippet om, at det forstærkede samarbejde er åbent, hvilket både gælder på det tidspunkt, hvor det indføres, og senere (artikel 43 B i TEU). Deltagelse i et forstærket samarbejde kan således i princippet ikke være underlagt forudgående betingelser. Beslutningen om at deltage i et forstærket samarbejde eller ej påhviler således kun medlemsstaterne og afhænger alene af deres vilje. Afgørelsen om bemyndigelse kan således ikke *på forhånd* udelukke nogen medlemsstat. Det fastslås også, at Kommissionen og de medlemsstater, der deltager i et forstærket samarbejde skal tilskynde til, at det størst mulige antal medlemsstater deltager.

Imidlertid bliver princippet om samarbejdets åbne karakter så vidt angår andre medlemsstaters deltagelse på et senere tidspunkt dog modificeret, idet deltagelse ikke er automatisk, eftersom den er underkastet en beslutningsprocedure. Endvidere gøres deltagelsen i et forstærket samarbejde på et senere tidspunkt betinget af overholdelse af "den oprindelige afgørelse og de afgørelser, der er truffet i henhold hertil." Ligeledes kan der under proceduren vedrørende en medlemsstats deltagelse på et senere tidspunkt vedtages "særlige ordninger, som måtte findes nødvendige"¹.

Det præcise betydning af disse bestemmelser er ikke særlig klar, men man kan formode, at deltagelse på et senere tidspunkt i den nuværende ordning kan underlægges visse betingelser. Det er i øvrigt ikke usandsynligt, at selve det spørgsmål, som et forstærket samarbejde omhandler, de facto stiller krav om opfyldelse af visse betingelser eller bygger på en række objektive forhold.

IV. Det forstærkede samarbejdes funktionsmåde: beføjelser og den institutionelle ramme

For det forstærkede samarbejdes interne funktionsmåde gælder de samme institutionelle bestemmelser og de samme retsgrundlag som for Fællesskabet eller Unionen i sin helhed. Sagt på en anden måde gælder de beføjelser, handlingsinstrumenter og beslutningsprocedurer, som omhandles traktaterne, i princippet på samme måde for de medlemsstater, der deltager i et forstærket samarbejde.

a) For så vidt angår **beføjelserne** er det således udelukket, at der i forbindelse med et forstærket samarbejde vedtages en retsakt eller gennemføres en foranstaltning, som samtlige medlemsstater ikke ville kunne gennemføre inden for rammerne af de gældende traktater. Overførelsen af beføjelser er den samme, det er kun udøvelsen heraf, som er anderledes.

Traktaten fastlægger grænser for de beføjelser, som kan udøves af et forstærket samarbejde. Der må ikke være tale om en enekompetence. Udøvelsen af kompetencen må ikke skade det indre marked eller den økonomiske og sociale samhørighed. Den må ikke påvirke samhandlen mellem medlemsstaterne eller fordreje konkurrencevilkårene mellem dem. Det forstærkede samarbejde skal generelt overholde gældende fællesskabsret og tage sigte på at fremme Unionens mål og styrke integrationsprocessen².

¹ Jf. artikel 11 A i TEF samt artikel 27 E og 40 B i TEU.

² Jf. artikel 43 i TEU.

b) For så vidt angår det forstærkede samarbejdes **institutionelle ramme** er den identisk med den, som traktaterne fastlægger for hele Unionen. Beslutningsprocedurerne er ligeledes de samme som i de retsgrundlag, som hele Unionens indsats bygger på.

Kommissionen, Domstolens og Parlamentets sammensætning og funktionsmåde er således ikke anderledes, når de udøver deres beføjelser inden for rammerne af et forstærket samarbejde. Det er kun Rådets funktionsmåde, som er anderledes: det er kun de stater, som deltager i et forstærket samarbejde, der deltager i afstemninger, mens de øvrige har ret til at deltage i Rådets forhandlinger. Det er således kun deltagerne i det forstærkede samarbejde, som er bundet af de vedtagne retsakter og afholder udgifterne i forbindelse med foranstaltningen, bortset fra administrationsomkostninger.

I Nice-traktaten præciseres det i den forbindelse, at de retsakter og afgørelser, der vedtages inden for rammerne af et forstærket samarbejde, "ikke indgår som en del af gældende EU-ret". En sådan bekræftelse giver anledning til spørgsmål vedrørende det forstærkede samarbejdes karakter. Det synes imidlertid, at hensigten først og fremmest er - på baggrund af udvidelsen - at udelukke denne ret fra den gældende EU-ret, som de kommende medlemsstater er forpligtet til at overtage. I øvrigt kan til sammenligning nævnes, at Amsterdam-traktaten foreskrev, at Schengen-reglerne som inkorporeret i Den Europæiske Union hører ind under den gældende fællesskabsret, som skal accepteres fuldt ud af de stater, der søger om optagelse.¹

Ordningen for afstemning med kvalificeret flertal tilpasses i Rådet i snæver kreds inden for rammerne af det forstærkede samarbejde, idet man for så vidt angår tærsklen fastholder den samme forholdsmæssige andel af stemmernes vægt som den, der er fastsat for EU med femten medlemmer, dvs. 71% af stemmerne². Denne tærskel bør udgøre et flertal af medlemsstaterne eller to tredjedele, hvis forslaget ikke hidrører fra Kommissionen (analogt med den ordning, der er fastlagt for EU med femten medlemmer, jf. EF-traktatens artikel 205). Til gengæld foretages der ingen særlig ændring af stemmевægtene.

¹ Artikel 8 i protokollen om integration af Schengen-reglerne i Den Europæiske Union.

² Jf. ordningen for afstemning med kvalificeret flertal i det snævre Råd inden for rammerne af ØMU: tærsklen er fastsat til to tredjedele af stemmerne som vægtet på den sædvanlige måde (artikel 122, stk. 5).

V. Det særlige tilfælde vedrørende FUSP

Med Nice-traktaten er mekanismen for det forstærkede samarbejde blevet udvidet til at omfatte anden søjle (EU-traktatens afsnit V). Imidlertid kan det forstærkede samarbejde kun anvendes til at iværksætte fælles aktioner eller fælles holdninger, der forinden er blevet vedtaget af de femten medlemsstater.

Generelt er det i Nice-traktaten fastsat, at et forstærket samarbejde på dette område har til formål at "beskytte Unionens værdier og tjene dens interesser som helhed", og at det skal overholde principperne, målene og de overordnede retningslinjer for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik samt de afgørelser, der træffes som led i denne politik. Det ser således ud til, at gruppen af stater inden for rammerne af det forstærkede samarbejde skal handle på vegne af EU som helhed, for derved at undgå at påvirke enheden i EU's repræsentation udadtil. For denne tolkning taler ydermere, at der fortsat kan nedlægges veto på det tidspunkt, hvor der skal gives bemyndigelse til at iværksætte et forstærket samarbejde¹. Imidlertid finder de generelle regler vedrørende finansiering fortsat anvendelse, således at udgifter, der ikke er administrationsomkostninger, udelukkende afholdes af de deltagende medlemsstater (EU-traktatens artikel 44 A).

Endvidere kan et forstærket samarbejde ikke vedrøre "spørgsmål, der har konsekvenser på det militære område eller forsvarsområdet"². Dets potentielle anvendelsesområde er således stærkt begrænset og udelukker f.eks. iværksættelse af de såkaldte Petersberg-opgaver.

VI. Spørgsmål til overvejelse

Det ser ud til, at mekanismen for forstærket samarbejde oprindeligt har været tænkt som en ordning, der træder i stedet for flertalsafstemninger. Således kan kravet om, at det bør være en sidste udvej, på den ene side indebære, at et forstærket samarbejde kun vil kunne iværksættes med henblik på vedtagelse af enkeltstående retsakter. På den anden side vedrører den eneste ændring af institutionel karakter inden for et forstærket samarbejde sammensætningen af Rådet, der hvad stemmeretten angår, er begrænset til repræsentanterne for de medlemsstater, der deltager heri.

¹ Til gengæld bør ordningen for flertalsafstemninger altid finde anvendelse inden for det forstærkede samarbejde, idet der til enhver tid vil være tale om at gennemføre på forhånd vedtagne forskrifter.

² Artikel 27 B i TEU.

Ud fra denne betragtning har nogle anført, at en sådan mekanisme er for omstændelig i forhold til andre mulige tekniske løsninger til omgåelse af den hindring, som reglen om enstemmighed udgør (positiv afståelse, konstruktiv afståelse, udsættelse af en flertalsafstemning under henvisning til "vigtige (...) årsager, der vedrører national politik" med forelæggelse for Det Europæiske Råd, udvidet kvalificeret flertal, mulighed for ikke-deltagelse, mv.) På den anden side gør visse af denne mekanismes karakteristika det umuligt at imødekomme et behov for en mere "strukturel" differentiering, der dækker et politikområde og i så fald bygger på objektive kriterier - i lighed med den fælles mønt og Schengen-systemet.

Mere grundlæggende er det spørgsmålet, om en sådan abstrakt og generel mekanisme er hensigtsmæssig, da der allerede i vidt omfang er taget hensyn til behovet for "strukturel" differentiering med de fleksibilitetsordninger, der allerede er fastlagt og indført i selve traktaten, som f.eks. den fælles mønt eller Schengen-systemet, og senere også på forsvarsområdet (jf. udkastet til forfatningens artikel 30).

Ikke desto mindre bør man være opmærksom på de grunde, der har foranlediget Amsterdam-traktatens og derpå Nice-traktatens ophavsmænd til at indføre en mekanisme, som kan vise sig at være nyttig på langt sigt, navnlig i betragtning af de stadigt større forskelle mellem EU-medlemsstaterne og mellem deres interesser og specifikke behov. Det forstærkede samarbejde er tænkt som et instrument med henblik på gradvis integration, der til enhver tid er åbent for alle medlemsstater. Dette instrument har til formål at give mulighed for og tilskynde en gruppe medlemsstater til at samarbejde inden for snarere end uden for Unionens rammer. De medlemsstater, der deltager i et forstærket samarbejde, kan således benytte sig af en eksisterende infrastruktur; deres borgere nyder godt af parlamentariske og retlige garantier; og det sikres, at de ikke-deltagende medlemsstaters og Unionens interesser som helhed beskyttes.

Men skulle en sådan mekanisme vise sig at være lidet egnet til at vedtage enkeltstående retsakter eller omvendt til at omfatte større politikområder, vil mekanismen for forstærket samarbejde til gengæld kunne vise sig egnet til at omfatte et aktivitetsområde mellem disse yderpoler, dvs. visse aspekter af en politik eller endog til at videreføre visse fleksibilitetsordninger, der allerede er fastlagt i traktaten.

III. VEJLEDENDE OVERSIGT: DE FORESLÅEDE ARTIKLER VEDRØRENDE FORSTÆRKET SAMARBEJDE I FORHOLD TIL DE EKSISTERENDE TRAKTATER

| | Nye artikler | Artikler, der overtager bestemmelser fra de eksisterende traktater, men kun delvis eller med væsentlige ændringer | Artikler der med mindre tilpasninger eller uden ændringer er overtaget fra de eksisterende traktater |
|--|--------------|---|--|
| <u>Artikel 32b</u> : (Forfatningens første del): Forstærket samarbejde | | ✓ | |
| <u>Artikel I</u> : (Forfatningens anden del): Særlige former for samarbejde inden for ESFP | ✓ | | |
| <u>Artikel J</u> : (Forfatningens anden del): Generelle betingelser | | | ✓ |
| <u>Artikel K</u> : (Forfatningens anden del): Forbindelserne med de ikke-deltagende medlemsstater | | | ✓ |
| <u>Artikel L</u> : (Forfatningens anden del): Princippet om samarbejdets åbne karakter | | ✓ | |
| <u>Artikel M</u> : (Forfatningens anden del): Bemyndigelsesprocedure | | ✓ | |
| <u>Artikel N</u> : (Forfatningens anden del): Procedure i forbindelse med andre medlemsstaters deltagelse på et senere tidspunkt | | ✓ | |
| <u>Artikel O</u> : (Forfatningens anden del): Finansiering | | | ✓ |
| <u>Artikel P</u> : (Forfatningens anden del): Princippet om sammenhæng | | | ✓ |

IV. UDKAST TIL ARTIKLER: FORSTÆRKET SAMARBEJDE

FORFATNINGENS FØRSTE DEL

Artikel 32b (Forstærket samarbejde)

1. Medlemsstater, der ønsker at indføre et forstærket indbyrdes samarbejde inden for rammerne af de beføjelser, som ikke hører ind under Unionens enekompetence, kan anvende Unionens institutioner og udøve disse beføjelser ved anvendelse af de relevante bestemmelser i forfatningen med de begrænsninger og på de nærmere vilkår, der er fastsat i denne artikel og i forfatningens artikel I-P.

Det forstærkede samarbejde tager sigte på at fremme virkeliggørelsen af Unionens mål, beskytte dens interesser og styrke integrationsprocessen. Det er åbent for alle medlemsstater, når det indføres, og når som helst derefter i overensstemmelse med forfatningens artikel L.

2. Bemyndigelsen til at indlede et forstærket samarbejde gives af Rådet som en sidste udvej, når det er fastslået i Rådet, at de hermed tilstræbte mål ikke kan nås inden for en rimelig frist af Unionen som helhed, og på betingelse af at den omfatter mindst en tredjedel af medlemsstaterne. Rådet træffer afgørelse i overensstemmelse med proceduren i forfatningens artikel M.

3. Kun repræsentanterne for de medlemsstater, der deltager i et forstærket samarbejde, deltager i vedtagelsen af retsakter i Rådet. Alle medlemsstater kan dog deltage i Rådets forhandlinger.

Enstemmighed kræver kun de deltagende staters stemmer. Kvalificeret flertal defineres som flertallet af de deltagende medlemsstaters stemmer, der repræsenterer mindst tre femtedele af disse staters befolkninger.

4. De retsakter, der vedtages inden for rammerne af et forstærket samarbejde, er kun bindende for de medlemsstater, der deltager deri. De betragtes ikke som gældende ret, der skal accepteres af de stater, der søger om optagelse i Unionen.

FORFATNINGENS ANDEN DEL, AFSNIT D

Artikel I (Særlige former for samarbejde inden for ESFP)

Bestemmelserne i artikel 32b i første del og i artikel J-P i anden del finder ikke anvendelse på de former for samarbejde på forsvarsområdet, der er fastsat i artikel 30 i første del, og som specifikt er reguleret i artikel 18-21 i afsnit I B i anden del.

Artikel J (Generelle betingelser)

Det forstærkede samarbejde overholder forfatningen og gældende EU-ret.

Det må ikke skade det indre marked eller den økonomiske og sociale samhørighed. Det må ikke indebære begrænsning af eller forskelsbehandling i samhandelen mellem medlemsstaterne og må ikke fordreje konkurrencevilkårene mellem dem.

Artikel K (Forbindelserne med de ikke-deltagende medlemsstater)

Det forstærkede samarbejde respekterer ikke-deltagende medlemsstaters beføjelser, rettigheder og forpligtelser. Disse medlemsstater må ikke hæmme de deltagende medlemsstaters gennemførelse heraf.

Artikel L (Princippet om samarbejdets åbne karakter)

1. Forstærket samarbejde er åbent for alle medlemsstater, når det indføres, forudsat at medlemsstaterne efterkommer de betingelser for deltagelse, der eventuelt er fastlagt i afgørelsen om bemyndigelse. Det er ligeledes åbent for alle medlemsstater når som helst derefter, forudsat at medlemsstaterne foruden ovennævnte eventuelle betingelser efterkommer de retsakter, der allerede er vedtaget i henhold hertil.

Kommissionen og de medlemsstater, der deltager i et forstærket samarbejde, skal sørge for at lette det størst mulige antal medlemsstaters deltagelse heri.

2. Kommissionen og, når det er relevant, udenrigsministeren underretter regelmæssigt alle Rådets medlemmer samt Europa-Parlamentet om udviklingen i det forstærkede samarbejde.

Artikel M (bemyndigelsesprocedure)

1. Medlemsstater, der ønsker at indføre et forstærket indbyrdes samarbejde på et af de områder, der er omhandlet i forfatningen, dog med undtagelse af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, retter en anmodning til Kommissionen, hvori de nærmere angiver anvendelsesområdet for og de mål, der tilstræbes opfyldt med det påtænkte forstærkede samarbejde. Kommissionen kan forelægge Rådet et forslag herom. Hvis Kommissionen ikke fremsætter noget forslag, giver den de berørte medlemsstater en begrundelse herfor.

Bemyndigelsen til at indlede et forstærket samarbejde gives i form af en afgørelse truffet af Rådet med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen efter samstemmende udtalelse fra Europa-Parlamentet.

2. Inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik retter de medlemsstater, der ønsker at indføre et forstærket indbyrdes samarbejde, anmodning til Rådet. Anmodningen sendes til udenrigsministeren, der afgiver udtalelse om sammenhængen mellem det forstærkede samarbejde og Unionens fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, og til Kommissionen, der afgiver udtalelse, navnlig om sammenhængen mellem det påtænkte forstærkede samarbejde og Unionens øvrige politikker. Anmodningen sendes ligeledes til orientering til Europa-Parlamentet.

Bemyndigelsen til at indlede et forstærket samarbejde gives i form af en afgørelse truffet af Rådet med kvalificeret flertal.

Artikel N (Procedure i forbindelse med andre medlemsstaters deltagelse på et senere tidspunkt)

1. En medlemsstat, som ønsker at deltage i et forstærket samarbejde, giver meddelelse herom til Rådet og Kommissionen og, når det er relevant, til udenrigsministeren.

Inden fire måneder efter datoen for modtagelsen af meddelelsen bekræfter Kommissionen den berørte medlemsstats deltagelse. Den anfører om nødvendigt, at eventuelle betingelser for deltagelse er opfyldt samt fastsætter sådanne overgangsbestemmelser, som den måtte finde nødvendige i forbindelse med gennemførelse af allerede vedtagne retsakter inden for rammerne af det forstærkede samarbejde.

Hvis Kommissionen imidlertid finder, at eventuelle betingelser for deltagelse ikke er opfyldt, angiver den, hvilke foranstaltninger der skal træffes for at opfylde disse betingelser, og fastsætter en tidsfrist for at tage anmodningen om deltagelse op til fornyet overvejelse. Når anmodningen tages op til fornyet overvejelse, træffer Kommissionen afgørelse i henhold til det foregående afsnit. Hvis Kommissionen finder, at eventuelle betingelser for deltagelse fortsat ikke er opfyldt, kan den berørte medlemsstat henvise sagen til Rådet, som træffer afgørelse med kvalificeret flertal i henhold til forfatningens artikel 32b, stk. 3. Rådet kan ligeledes på grundlag af et forslag fra Kommissionen fastsætte ovennævnte overgangsbestemmelser.

2. Inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik bekræfter Rådet den berørte medlemsstats deltagelse efter høring af udenrigsministeren. Det anfører om nødvendigt, at eventuelle betingelser for deltagelse er opfyldt. Rådet kan ligeledes fastsætte overgangsbestemmelser på forslag af udenrigsministeren. Hvis Rådet imidlertid finder, at eventuelle betingelser for deltagelse ikke er opfyldt, angiver det, hvilke foranstaltninger der skal træffes for at opfylde disse betingelser, og fastsætter en tidsfrist for at tage anmodningen om deltagelse op til fornyet overvejelse.

Med henblik på gennemførelsen af dette stykke træffer Rådet afgørelse med kvalificeret flertal i henhold til forfatningens artikel 32b, stk. 3.

Artikel O (Finansiering)

De udgifter, bortset fra institutionernes administrationsomkostninger, som gennemførelsen af et forstærket samarbejde medfører, afholdes af de deltagende medlemsstater, medmindre Rådet beslutter andet med enstemmighed blandt alle sine medlemmer efter høring af Europa-Parlamentet.

Artikel P (Princippet om sammenhæng)

Rådet og Kommissionen sikrer sammenhæng i de foranstaltninger, der gennemføres inden for rammerne af et forstærket samarbejde, samt sammenhæng mellem disse foranstaltninger og Unionens politikker og samarbejder med henblik herpå.

V. UDKAST TIL ARTIKLER MED BEMÆRKNINGER

FORFATNINGENS FØRSTE DEL

Artikel 32b (Forstærket samarbejde)

1. Medlemsstater, der ønsker at indføre et forstærket indbyrdes samarbejde inden for rammerne af de beføjelser, som ikke hører ind under Unionens enekompetence, kan anvende Unionens institutioner og udøve disse beføjelser ved anvendelse af de relevante bestemmelser i forfatningen med de begrænsninger og på de nærmere vilkår, der er fastsat i denne artikel og i forfatningens artikel I-P.

Det forstærkede samarbejde tager sigte på at fremme virkeliggørelsen af Unionens mål, beskytte dens interesser og styrke integrationsprocessen. Det er åbent for alle medlemsstater, når det indføres, og når som helst derefter i overensstemmelse med forfatningens artikel L.

2. Bemyndigelsen til at indlede et forstærket samarbejde gives af Rådet som en sidste udvej, når det er fastslået i Rådet, at de hermed tilstræbte mål ikke kan nås inden for en rimelig frist af Unionen som helhed, og på betingelse af at den omfatter mindst en tredjedel af medlemsstaterne. Rådet træffer afgørelse i overensstemmelse med proceduren i forfatningens artikel M.

3. Kun repræsentanterne for de medlemsstater, der deltager i et forstærket samarbejde, deltager i vedtagelsen af retsakter i Rådet. Alle medlemsstater kan dog deltage i Rådets forhandlinger.

Enstemmighed kræver kun de deltagende staters stemmer. Kvalificeret flertal defineres som flertallet af de deltagende medlemsstaters stemmer, der repræsenterer mindst tre femtedele af disse staters befolkninger.

4. De retsakter, der vedtages inden for rammerne af et forstærket samarbejde, er kun bindende for de medlemsstater, der deltager deri. De betragtes ikke som gældende ret, der skal accepteres af de stater, der søger om optagelse i Unionen.

Bemærkninger

Artikel 32b, stk. 1, første afsnit

Dette stykke redegør for det grundlæggende princip, hvorefter det forstærkede samarbejde fungerer inden for rammerne af traktaternes retsgrundlag, både for så vidt angår beføjelserne som for udøvelsen af beføjelserne (procedurer og instrumenter). Dette princip kommer til udtryk på forskellige måder og på forskellige steder i de nuværende traktater¹.

¹ Artikel 43 og 44 (første punktum) i TEU, artikel 11, stk. 3, i TEF, artikel 27A, stk. 2, og artikel 40, stk. 2, i TEU.

I dette stykke angives ligeledes umiddelbart de bestemmelser i anden del, der vedrører begrænsningerne og de nærmere vilkår for anvendelse af mekanismen for forstærket samarbejde, herunder det forhold, at mekanismen ikke finder anvendelse på de specifikke former for samarbejde på forsvarsområdet, samt andre generelle betingelser, der navnlig tager sigte på at sikre overholdelsen af den gældende EU-ret.

Artikel 32b, stk. 1, afsnit 2: *Uddrag af betingelserne i artikel 43, litra a) i TEU og bekræftelse af princippet om samarbejdets åbne karakter (artikel 43 B i TEU), der præciseres i anden del.*

Artikel 32b, stk. 2: *Princippet om bemyndigelse fra Rådet og betingelserne for denne bemyndigelse: sidste udvej (artikel 43 A i TEU) og minimumstærskel (artikel 43, litra g) i TEU.*

Dette stykke opstiller princippet om bemyndigelse fra Rådet til at iværksætte et forstærket samarbejde og henviser til artikel M i forfatningen for så vidt angår procedurens enkeltheder. Det opstiller ligeledes to betingelser for denne bemyndigelse, nemlig betingelsen om den sidste udvej og betingelsen om minimumstærskelen for deltagelse.

Betingelsen om den sidste udvej, som ændret ved Nice-traktaten, angiver ikke på hvilken måde Rådet forventes at fastlægge, at betingelsen er opfyldt, og den forekommer at være udtryk for en vis overlapning i forhold til Rådets bemyndigelsesafgørelse. Med den foreslåede fremgangsmåde angives det, at det er ved at træffe bemyndigelsesafgørelsen, at Rådet formelt fastslår, at betingelsen om den sidste udvej er opfyldt. Endvidere fastlægges det mere tydeligt, idet vendingen "ved anvendelse af de relevante bestemmelser i traktaterne" udelades, at betingelsen om den sidste udvej ikke nødvendigvis indebærer, at en forudgående procedure er slået fejl eller at en sådan beslutningsprocedure overhovedet er indledt. Under alle omstændigheder er det hensigtsmæssigt, at omfanget af et forstærket samarbejde ikke på forhånd er fastlagt gennem tidligere procedurer, men kan fastlægges mere bredt under bemyndigelsesproceduren, for eksempel ved at henvise til flere retsgrundlag, der vedrører det påtænkte samarbejde.

For så vidt angår **betingelsen om minimumstærsklen** for deltagelse rejser der sig det spørgsmål, om det ikke vil være hensigtsmæssigt på ny at indføre en forholdsmæssig andel af medlemsstaterne i stedet for et fast antal, som ikke har megen mening i en Union, hvor antallet af medlemmer ikke er fastlagt én gang for alle. I Nice-traktatens ånd kunne denne andel være en tredjedel af medlemsstaterne.

Artikel 32b, stk. 3: Uddrag af artikel 44, stk. 1

Det væsentligste institutionelle aspekt ved det forstærkede samarbejde består i at udelukke stater, der ikke deltager, fra at stemme i Rådet. Udkastet til artikel åbner dog mulighed for, at de deltager i forhandlingerne ligesom i den nuværende traktat.

Endvidere vil anvendelsen af forfatningens hjemmelsbestemmelser vedrørende forstærket samarbejde føre til, at de heri fastlagte afstemningsregler, nemlig enstemmighed eller kvalificeret flertal, også kommer til at gælde for det forstærkede samarbejde. Som det er tilfældet i artikel 44 i den nuværende EU-traktat, er det derfor påkrævet på dette sted at definere, hvad der forstås ved enstemmighed og kvalificeret flertal i Rådet, når dette handler inden for rammerne af et forstærket samarbejde, idet der tages hensyn til den ændring af definitionen af kvalificeret flertal, som konventet har foretaget.

Artikel 32b, stk. 4: Uddrag af artikel 44, stk. 2

De retsakter, der vedtages inden for rammerne af et forstærket samarbejde, er kun bindende for de medlemsstater, der deltager heri. De er således ikke bindende for de øvrige medlemsstater, undtagen naturligvis når disse deltager deri på et senere tidspunkt, hvilket også fremgår af artikel L, stk. 1, ("forudsat at medlemsstaterne efterkommer ... de retsakter, der allerede er vedtaget i henhold hertil", jf. nedenfor). Det synes ikke at være nødvendigt med en yderligere præcisering af artikel 44, stk. 2, i TEU.

Endelig foreslås det at lade punktummet "Sådanne retsakter indgår ikke som en del af gældende EU-ret" udgå. Denne bestemmelse rejser faktisk et spørgsmål, om rækkevidden er for generel, hvis dens formål består i at undgå at pålægge fremtidige medlemsstater (i dette tilfælde efter den næste udvidelse af Unionen med ti nye stater) gældende regler (der endnu ikke eksisterer) vedrørende det forstærkede samarbejde, idet dette spørgsmål ikke længere er relevant for de kommende ti medlemsstater. Den foreslåede model tager udgangspunkt i artikel 8 i protokollen om integration af Schengen-reglerne i Den Europæiske Union.

FORFATNINGENS ANDEN DEL - AFSNIT D

Artikel I (Særlige former for samarbejde inden for ESFP)

Bestemmelserne i artikel 32b i første del og i artikel J-P i anden del finder ikke anvendelse på de former for samarbejde på forsvarsområdet, der er fastsat i artikel 30 i første del, og som specifikt er reguleret i artikel 18-21 i afsnit I B i anden del.

Bemærkninger

Artikel I: Ny artikel

Det fremgår af denne artikel, at de forskellige fastsatte former for samarbejde mellem en gruppe medlemsstater på forsvarsområdet er reguleret af specifikke bestemmelser i forfatningen, således at bestemmelserne om forstærket samarbejde ikke finder anvendelse på dette område.

Hvad angår FUSP-området er artikel 27 B i TEU, hvori et forstærket samarbejde begrænses til iværksættelse af en fælles EU-aktion eller en fælles EU-holdning, ikke medtaget. Den almindelige mekanisme for forstærket samarbejde forekommer således ikke at være nødvendig for at overdrage iværksættelsen af en fælles aktion til en gruppe medlemsstater, der eksempelvis handler på EU's vegne. Det er i øvrigt denne fremgangsmåde, der er valgt, når en gruppe af medlemsstater skal gennemføre en opgave på forsvarsområdet (jf. udkastet til artikel 30, stk. 5, i forfatningen).

Artikel J (Generelle betingelser)

Det forstærkede samarbejde overholder forfatningen og gældende EU-ret.

Det må ikke skade det indre marked eller den økonomiske og sociale samhørighed. Det må ikke indebære begrænsning af eller forskelsbehandling i samhandelen mellem medlemsstaterne og må ikke fordreje konkurrencevilkårene mellem dem.

Bemærkninger

Artikel J: (Uddrag af artikel 43, litra b), c), e) og f) i TEU)

Artikel K (Forbindelserne med de ikke-deltagende medlemsstater)

Det forstærkede samarbejde respekterer ikke-deltagende medlemsstaters beføjelser, rettigheder og forpligtelser. Disse medlemsstater må ikke hæmme de deltagende medlemsstaters gennemførelse heraf.

Bemærkninger

Artikel K: (Gengivelse af artikel 43, litra h), og artikel 44, stk. 2, sidste punktum, i TEU)

De to bestemmelser er blevet samlet, da de begge omhandler de deltagende og ikke-deltagende medlemsstaters forpligtelser over for hinanden.

Artikel L (Princippet om samarbejdets åbne karakter)

1. Forstærket samarbejde er åbent for alle medlemsstater, når det indføres, forudsat at medlemsstaterne efterkommer de betingelser for deltagelse, der eventuelt er fastlagt i afgørelsen om bemyndigelse. Det er ligeledes åbent for alle medlemsstater når som helst derefter, forudsat at medlemsstaterne foruden ovennævnte eventuelle betingelser efterkommer de retsakter, der allerede er vedtaget i henhold hertil.

Kommissionen og de medlemsstater, der deltager i et forstærket samarbejde, skal sørge for at lette det størst mulige antal medlemsstaters deltagelse heri.

2. Kommissionen og, når det er relevant, udenrigsministeren underretter regelmæssigt alle Rådets medlemmer samt Europa-Parlamentet om udviklingen i det forstærkede samarbejde.

Bemærkninger

Artikel L, stk. 1: (uddrag af artikel 43B i TEU)

I denne artikel præciseres princippet om det forstærkede samarbejdes åbne karakter, der er fastlagt i artikel 32b, stk. 1. I henhold til dette princip står det medlemsstaterne frit, om de vil deltage eller ej i et forstærket samarbejde, såvel ved dets indførelse som på et senere tidspunkt. Kommissionens forslag (eller forslaget fra en gruppe af stater inden for rammerne af FUSP) og Rådets bemyndigelsesafgørelse kan således i princippet ikke udelukke medlemsstater, der ønsker at deltage, og heller ikke tvinge dem, der ikke ønsker det.

Det bemærkes imidlertid, at andre medlemsstaters deltagelse på et senere tidspunkt ikke er automatisk, eftersom den er undergivet en beslutningsprocedure. Navnlig forekommer det forhold, at en sådan deltagelse på et senere tidspunkt kræver overholdelse af den oprindelige afgørelse og af de retsakter, der allerede er vedtaget i henhold hertil, eller det forhold, at sådanne "særlige ordninger" kan blive vedtaget¹, at forudsætte, at denne deltagelse inden for rammerne af den nuværende ordning allerede nu kan undergives visse betingelser.

Det foreslås udtrykkeligt at tilkendegive, at deltagelse i et forstærket samarbejde i visse tilfælde kan være undergivet objektive betingelser, der således bør fastlægges under bemyndigelsesproceduren. Derfor foreslås det ligeledes, at i dette tilfælde vedrører betingelserne ikke kun deltagelse på et senere tidspunkt, men også den oprindelige deltagelse.

Med denne tilgang øges antallet af situationer, hvor anvendelse af mekanismen for det forstærkede samarbejde er relevant, eftersom den ikke altid udelukkende vil bero på vilje, og derfor heller ikke længere vil blive opfattet som en ordning, der træder i stedet for enstemmighed. Mekanismen for det forstærkede samarbejde vil således også kunne bero på objektive forskelle mellem visse medlemsstater eller endog være udtryk for en hensyntagen til objektive kriterier for deltagelse, som det er tilfældet med hensyn til indførelsen af euroen, deltagelsen i Schengen-systemet, ja endda visse aspekter af forsvarsområdet (jf. udkast til artikel 30 i forfatningen).

Endvidere tjener henvisningen til eventuelle objektive betingelser for deltagelse til at begrænse Kommissionens eller Rådets skønsbeføjelse for så vidt angår anmodninger fra medlemsstater, der forelægges dem med henblik på deltagelse i et forstærket samarbejde, efter at dette er oprettet: betingelserne for deltagelse vil således være de samme for de stater, der deltager i det forstærkede samarbejde fra starten, og de medlemsstater, der efterfølgende tilslutter sig dette.

¹ Jf. artikel 11 A i TEF og artikel 27 E og 40 B i TEU.

Artikel L, stk. 2: (uddrag artikel 27D)

Ordningen for orientering af alle medlemsstater og Europa-Parlamentet, der oprindeligt blev indført på FUSP-området, vil med fordel kunne udvides til at omfatte alle andre områder. Den udgør ikke mindst en garanti for de stater, der ikke deltager, uanset hvilke nærmere vilkår der fastsættes i afgørelsen om bemyndigelse for så vidt angår deltagelsen i Rådets drøftelser og forhandlinger (jf. artikel 32b, stk. 3, ovenfor). Hvad angår orientering af Europa-Parlamentet er dette formålstjenligt i de tilfælde, hvor Parlamentet ikke deltager i beslutningsprocessen ved iværksættelse af det forstærkede samarbejde, og også med hensyn til andre medlemsstaters senere deltagelse.

Artikel M (bemyndigelsesprocedure)

1. Medlemsstater, der ønsker at indføre et forstærket indbyrdes samarbejde på et af de områder, der er omhandlet i forfatningen, dog med undtagelse af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, retter en anmodning til Kommissionen, hvori de nærmere angiver anvendelsesområdet for og de mål, der tilstræbes opfyldt med det påtænkte forstærkede samarbejde. Kommissionen kan forelægge Rådet et forslag herom. Hvis Kommissionen ikke fremsætter noget forslag, giver den de berørte medlemsstater en begrundelse herfor.

Bemyndigelsen til at indlede et forstærket samarbejde gives i form af en afgørelse truffet af Rådet med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen efter samstemmende udtalelse fra Europa-Parlamentet.

2. Inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik retter de medlemsstater, der ønsker at indføre et forstærket indbyrdes samarbejde, anmodning til Rådet. Anmodningen sendes til udenrigsministeren, der afgiver udtalelse om sammenhængen mellem det forstærkede samarbejde og Unionens fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, og til Kommissionen, der afgiver udtalelse, navnlig om sammenhængen mellem det påtænkte forstærkede samarbejde og Unionens øvrige politikker. Anmodningen sendes ligeledes til orientering til Europa-Parlamentet.

Bemyndigelsen til at indlede et forstærket samarbejde gives i form af en afgørelse truffet af Rådet med kvalificeret flertal.

Bemærkninger

Artikel M, stk. 1: Sammenskrivning af artikel 11, stk. 1 og 2 i TEF og artikel 40 A i TEU

Disse stykker beskriver proceduren for bemyndigelse til forstærket samarbejde på de områder, der i øjeblikket er omfattet af EF-traktaten og tredje søjle. Eftersom søjlestrukturen forsvinder, kan det

overvejes at begrænse de nuværende forskelligheder i bemyndigelsesprocedurerne (ligesom procedurerne i forbindelse med andre staters deltagelse på et senere tidspunkt, se nedenfor). Nogle har endvidere understreget vigtigheden af Kommissionens rolle med hensyn til at indlede og iværksætte forstærket samarbejde med henblik på som helhed at varetage EU's interesser¹.

Det synes således hensigtsmæssigt at udelade den specifikke bestemmelse, der fastsætter, at de medlemsstater, der ønsker at indgå i et forstærket samarbejde på området politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager, kan rette deres anmodning til Rådet, selv om Kommissionen eventuelt har afvist at imødekomme den.

Det foreslås ligeledes med henblik på forenkling at fjerne muligheden for at bringe spørgsmålet op i Det Europæiske Råd. Dette vil i praksis under alle omstændigheder kunne lade sig gøre, hvis iværksættelse af et forstærket samarbejde skulle udgøre et stort problem for en medlemsstat.

Der er også behov for at undersøge Europa-Parlamentets rolle. Hvis et forstærket samarbejde ikke blot består i vedtagelsen af en enkeltstående retsakt, men tager sigte på vedtagelse af flere retsakter eller endog iværksættelse af en politik, kan der inden for det forstærkede samarbejde overvejes flere forskellige fremgangsmåder for beslutningstagning. Man vil således ikke kunne kæde den fælles beslutningsprocedure i forbindelse med iværksættelsen af et forstærket samarbejde sammen med proceduren med samstemmende udtalelse med henblik på bemyndigelse af dette samarbejde. Det foreslås derfor at lade proceduren med samstemmende udtalelse finde anvendelse generelt i forbindelse med iværksættelse af et forstærket samarbejde, idet indførelse af et sådant "undersystem" berører den forfatningsmæssige struktur i sin helhed. Der vil være tale om en supplerende proceduremæssig garanti for, at et forstærket samarbejde styrker integrationsprocessen (i overensstemmelse med artikel 32b, stk. 1).

Endelig tilføjes det, at medlemsstaternes anmodning til Kommissionen skal indeholde en nærmere angivelse af anvendelsesområdet for og de mål, der tilstræbes opfyldt med det forstærkede samarbejde, navnlig med henblik på at kontrollere, at de betingelser og begrænsninger, der er fastlagt i forfatningen, overholdes.

¹ Se f.eks. det fransk-nederlandske bidrag, CONV 664/03.

Artikel M, stk. 2: *Bemyndigelsesprocedure inden for rammerne af FUSP (EU-traktatens artikel 27 C)*

Proceduren for bemyndigelse til forstærket samarbejde inden for rammerne af FUSP indebærer, at Kommissionen og Europa-Parlamentet spiller en mindre rolle, hvorimod udenrigsministeren skal høres. Det foreslås ligeledes som for de øvrige områder at fjerne muligheden for at bringe spørgsmålet op i Det Europæiske Råd (jf. henvisningen til EU-traktatens artikel 23, stk. 2).

Artikel N (Procedure i forbindelse med andre medlemsstaters deltagelse på et senere tidspunkt)

1. En medlemsstat, som ønsker at deltage i et forstærket samarbejde, giver meddelelse herom til Rådet og Kommissionen og, når det er relevant, til udenrigsministeren.

Inden fire måneder efter datoen for modtagelsen af meddelelsen bekræfter Kommissionen den berørte medlemsstats deltagelse. Den anfører om nødvendigt, at eventuelle betingelser for deltagelse er opfyldt samt fastsætter sådanne overgangsbestemmelser, som den måtte finde nødvendige i forbindelse med gennemførelse af allerede vedtagne retsakter inden for rammerne af det forstærkede samarbejde.

Hvis Kommissionen imidlertid finder, at eventuelle betingelser for deltagelse ikke er opfyldt, angiver den, hvilke foranstaltninger der skal træffes for at opfylde disse betingelser, og fastsætter en tidsfrist for at tage anmodningen om deltagelse op til fornyet overvejelse. Når anmodningen tages op til fornyet overvejelse, træffer Kommissionen afgørelse i henhold til det foregående afsnit. Hvis Kommissionen finder, at eventuelle betingelser for deltagelse fortsat ikke er opfyldt, kan den berørte medlemsstat henvise sagen til Rådet, som træffer afgørelse med kvalificeret flertal i henhold til forfatningens artikel 32b, stk. 3. Rådet kan ligeledes på grundlag af et forslag fra Kommissionen fastsætte ovennævnte overgangsbestemmelser.

2. Inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik bekræfter Rådet den berørte medlemsstats deltagelse efter høring af udenrigsministeren. Det anfører om nødvendigt, at eventuelle betingelser for deltagelse er opfyldt. Rådet kan ligeledes fastsætte overgangsbestemmelser på forslag af udenrigsministeren. Hvis Rådet imidlertid finder, at eventuelle betingelser for deltagelse ikke er opfyldt, angiver det, hvilke foranstaltninger der skal træffes for at opfylde disse betingelser, og fastsætter en tidsfrist for at tage anmodningen om deltagelse op til fornyet overvejelse.

Med henblik på gennemførelsen af dette stykke træffer Rådet afgørelse med kvalificeret flertal i henhold til forfatningens artikel 32b, stk. 3.

Bemærkninger

Artikel N, stk. 1: *Procedure for deltagelse på et senere tidspunkt, dog med undtagelse af FUSP (sammenskrivning af EF-traktatens artikel 11 A og EU-traktatens artikel 40 B)*

I det nuværende system er det Kommissionen, der træffer afgørelse om andre medlemsstaters deltagelse på et senere tidspunkt i et forstærket samarbejde inden for Fællesskabets rammer, mens det inden for politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager er Rådet i snæver kreds inden for rammerne af det forstærkede samarbejde, der træffer afgørelse ved stiltiende samtykke (hvilket i højere grad er i overensstemmelse med princippet om samarbejdets åbne karakter).

Eftersom søjlestrukturen forsvinder, er det uden tvivl hensigtsmæssigt at indføre en og samme procedure for de områder, der er omfattet af EF-traktaten, og dem, der er omfattet af den nuværende tredje søjle, i lighed med den oprindelige bemyndigelsesprocedure. Det rejser imidlertid spørgsmålet om, hvorvidt det er Kommissionen eller Rådet i snæver kreds inden for rammerne af det forstærkede samarbejde, der bør træffe afgørelse om deltagelse på et senere tidspunkt.

Der foreslås en løsning, hvor Kommissionen tildeles denne rolle (som det allerede er tilfældet for de områder, der er omfattet af EF-traktaten), af samme grund, som det er tilfældet med den rolle, som Kommissionen spiller i forbindelse med iværksættelse af forstærket samarbejde, nemlig, at det er Kommissionen, der har de bedste muligheder for at skønne, hvilke interesser Unionen som helhed har, hvilke interesser der knytter sig til det forstærkede samarbejde, og hvilke interesser de ikke-deltagende lande har. Det foreslås imidlertid også at fastsætte, at den berørte medlemsstat, i tilfælde af, at Kommissionen to på hinanden følgende gange udtaler sig negativt, kan rette anmodning direkte til Rådet i snæver kreds inden for rammerne af det forstærkede samarbejde.

I overensstemmelse med princippet om samarbejdets åbne karakter foreslås det endvidere at begrænse Kommissionens (og Rådets) skønsmæssige beføjelser ved at fastsætte, at en negativ udtalelse om deltagelse på et senere tidspunkt kun kan støttes på manglende opfyldelse af de objektive betingelser, der måtte være fastsat i den oprindelige afgørelse om bemyndigelse.

For så vidt angår de retsakter, der allerede er vedtaget inden for rammerne af et forstærket samarbejde, skal medlemsstaterne være i stand til at gennemføre disse fra det øjeblik, hvor de effektivt deltager i det forstærkede samarbejde. Kommissionen og Rådet bør dog kunne fastsætte overgangsbestemmelser, navnlig om disse retsakters gradvise gennemførelse med henblik på at gøre det lettere at deltage for de medlemsstater, der anmoder herom. Man opnår således en mere præcis betydning af "særlige ordninger, som (Kommissionen eller Rådet) måtte finde nødvendige"¹, samtidig med at deres midlertidige karakter understreges.

¹ EF-traktatens artikel 11 A, EU-traktatens artikel 40 B og 27 E.

Artikel N, stk. 2: Uddrag af EU-traktatens artikel 27 E.

For så vidt angår deltagelse på et senere tidspunkt i et forstærket samarbejde inden for rammerne af FUSP er den valgte løsning inspireret af den, der er gengivet i det foregående stykke, bortset fra at det er Rådet, og ikke Kommissionen, der træffer afgørelse. Det foreslås i denne forbindelse, at det snarere bør være Rådet i snæver kreds inden for rammerne af det forstærkede samarbejde, der træffer afgørelse, end Rådet i sin fulde sammensætning (i lighed med den nuværende procedure inden for tredje søjle). Endvidere skal udenrigsministeren høres som ved den oprindelige bemyndigelsesprocedure.

Artikel O (Finansiering)

De udgifter, bortset fra institutionernes administrationsomkostninger, som gennemførelsen af et forstærket samarbejde medfører, afholdes af de deltagende medlemsstater, medmindre Rådet beslutter andet med enstemmighed blandt alle sine medlemmer efter høring af Europa-Parlamentet, beslutter noget andet.

Bemærkninger

Artikel O: Gengivelse af EU-traktatens artikel 44 A

Artikel P (Princippet om sammenhæng)

Rådet og Kommissionen sikrer sammenhæng i de foranstaltninger, der gennemføres inden for rammerne af et forstærket samarbejde, samt sammenhæng mellem disse foranstaltninger og Unionens politikker og samarbejder med henblik herpå.

Bemærkninger

Gengivelse af EU-traktatens artikel 45.

* *
*

Bemærkninger til de bestemmelser i TEU og TEF, som ikke er medtaget i udkastet til forfatningens artikler

Visse af bestemmelserne i de nuværende traktater vedrørende forstærket samarbejde er ikke medtaget i udkastet til artikler.

På FUSP-området angives det således i artikel 27 A i TEU, at forstærket samarbejde på dette område "har til formål at beskytte Unionens værdier og tjene dens interesser som helhed ved at styrke dens identitet som en sammenhængende kraft i internationale sammenhænge", samt at det "skal overholde principperne, målene, de overordnede retningslinjer og sammenhængen i den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og de afgørelser, der træffes som led i denne politik". Disse aspekter er omfattet af den generelle bestemmelse i udkastet til forfatningens artikel 32 b, stk. 1, andet afsnit.

Endvidere er artikel 43, litra i) i TEU, om protokollen om integration af Schengen-reglerne i Den Europæiske Union heller ikke medtaget. Denne bestemmelse angiver, at artiklerne om forstærket samarbejde ikke berører bestemmelserne i den pågældende protokol. Det forekommer på den baggrund ikke særlig hensigtsmæssigt at lade det forstærkede samarbejde vedrørende Schengen-reglerne være en variant i forhold den generelle mekanisme for forstærket samarbejde. Schengen-protokollens særlige karakter og status som udtagelse er med andre ord allerede klart fastlagt i selve protokollen.