

Lovforslag nr. **L 53**

Folketinget 2007-08 (2. samling)

Fremsat den 9. januar 2008 af udenrigsministeren (Per Stig Møller)

Forslag

til

Lov om ændring af lov om Danmarks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber og Den Europæiske Union

(Danmarks ratifikation af Lissabon-traktaten)

Indholdsfortegnelse

Udenrigsministeriets redegørelse til Folketinget om Lissabon-traktaten

Redegørelse til Folketinget om Lissabon-traktaten

Indhold

Forord af udenrigsminister Per Stig Møller	7
Artikelhenvvisninger	8
Lissabon-traktaten – kort og godt	9
Hovedlinjerne i og baggrunden for Lissabon-traktaten	9
Et mere demokratisk EU	10
Et mere åbent EU	11
Et mere effektivt EU	11
Styrket ramme for EU's optræden udadtil	12
EU's politik-områder	13
De danske forbehold	14
1. Indledning	15
1.1 Baggrund for Lissabon-traktaten	15
1.2 Lissabon-traktatens opbygning	16
2. Forholdet mellem EU og medlemslandene	18
2.1 Kompetencedelingen mellem EU og medlemslandene	18
2.2 Frivillig udtræden af Unionen	21
3. EU's mål, værdier og demokrati	22
3.1 Mål og værdier	22
3.2 Åbenhed	23
3.3 Demokrati og borgerinitiativ	24
3.4 Nationale parlamenters rolle	25
3.5 Charteret om grundlæggende rettigheder og tiltrædelse af menneskerettigheds-konventionen.	28
4. Effektivisering af samarbejdet	30
4.1 Institutionelle ændringer	30
4.2 Beslutningsprocedurerne	35
4.3 Forstærket samarbejde	38
4.4 Ændring af beslutningsprocedurerne (»passereller«)	40
4.5 Andre tilpasningsmuligheder	41
4.6 Traktatændringer	41
5. Den økonomiske og monetære politik og EU's finanser	43
5.1 Den økonomiske og monetære politik	43
5.2 EU's finanser	44

6. Samarbejdet om retlige og indre anliggender	46
6.1 Det politi- og strafferetlige samarbejde	46
6.2 Øvrige ændringer i samarbejdet om retlige og indre anliggender	50
7. EU's optræden udadtil	54
7.1 Generelle styrkelser af EU's optræden udadtil	54
7.2 Særligt om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, herunder den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik.	56
8. Klima, energi og andre politikområder	59
8.1 Klima og energi	59
8.2 Andre politikområder	60
9. De danske forbehold	64
9.1 Generelt	64
9.2 Særligt om det retlige forbehold	64
Bilag 1: Nye og ændrede retsgrundlag	68
Bilag 2: Nye områder med almindelig lovgivningsprocedure	72
Bilag 3: Nye områder med kvalificeret flertal	75
Ordliste	78
Links	87

Forord af udenrigsminister Per Stig Møller

I de seneste år har vi brugt mange kræfter på at tilpasse det europæiske samarbejde til den nye europæiske virkelighed – og det med god grund. Muren faldt. EU har mere end fordoblet sit medlemstal siden 1990 fra 12 til 27. EU er en af verdens største økonomier, og EU er blevet en spiller med et globalt ansvar. Siden 1990 har EU gennemført en række traktatændringer. Den lange traktatproces har ikke været uden omkostninger. Debatten om institutioner og procedurer har ofte overskygget de konkrete resultater til gavn for borgerne, som er det egentlige formål med det hele. Nu er vi - med Lissabon-traktatens egne ord - rede til at fuldføre denne lange proces.

Lissabon-traktaten er medlemslandenes svar på de udfordringer, EU står over for i en globaliseret verden. Med Lissabon-traktaten får vi et mere åbent, demokratisk og effektivt europæisk samarbejde. Det udvidede EU får værktøjerne til at skabe de resultater og forbedringer, som europæerne efterspørger i deres hverdag. Lissabon-traktaten sætter samtidig Europa i stand til i endnu højere grad at præge den globale dagsorden med vores europæiske værdier om frihed, demokrati og menneskerettigheder.

Lissabon-traktaten er resultatet af den debat, som det franske og nederlandske nej til forfatningstraktaten satte i gang.

Tænkepausen har haft sin virkning. Lissabon-traktaten er en anden traktat end forfatningstraktaten. Til forskel fra udkastet til forfatningstraktaten er Lissabon-traktaten en ændringstraktat, som vi kender dem fra tidligere - hverken mere eller mindre. Forfatningsambitionerne er opgivet. Derimod får vi med den nye traktat klarere afgrænsninger af kompetencerne mellem Unionen og medlemslandene. De nationale parlamenters rolle styrkes bl.a. gennem en øget kontrol med nærhedsprincippet, og Europa-Parlamentet får øget medbestemmelse. Med Lissabon-traktaten er det samtidig sikret, at bekæmpelse af klimaforandringer vil stå endnu mere centralt i EU's traktatgrundlag.

Selv om forfatningstraktaten er opgivet, er en lang række af dens nyskabelser særligt om ændrede spilleregler medtaget i Lissabon-traktaten. Det er godt, for det er disse tilpasninger, der giver os en mere effektiv ramme om det europæiske samarbejde.

En ændringstraktat vil i manges øjne forekomme indviklet og teknisk med mange detaljerede regler. Med denne redegørelse er det hensigten at give et solidt overblik over de ændringer, som Lissabon-traktaten medfører i forhold til EU's traktater i dag. Det er samtidig håbet, at fremstillingen kan indgå i en bred folkelig debat om EU's nye traktatgrundlag.

Per Stig Møller



Artikelhenvisninger

Redegørelsen henviser til artikler i de grundlæggende EU-traktater, »Traktaten om Den Europæiske Union« og »Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde«, således som artiklerne fremgår af Lissabon-traktatens ændringsbestemmelser i den endelige version af Lissabon-traktaten, som undertegnet den 13. december 2007. I parentes angives artikelnummereringen således som den følger af Lissabon-traktatens sammenligningstabel. Det vil være disse artikelnumre, der vil blive anvendt i fremtidige sammenskrevne udgaver af EU's traktatgrundlag.

Lissabon-traktaten – kort og godt

Hovedlinjerne i og baggrunden for Lissabon-traktaten

I sommeren 2005 stemte de nederlandske og franske vælgere nej til udkastet til forfatnings-traktat. EU stod dermed overfor en ny udfordring i arbejdet med at reformere EU's traktatgrundlag, der var indledt allerede samtidig med undertegnelsen af Nice-traktaten i februar 2001. Lissabon-traktaten er svaret på denne udfordring.

Lissabon-traktaten er blevet til med baggrund i den tænkepause, EU's stats- og regeringschefer indledte på topmødet i juni 2005. Tænkepausen førte til en bred debat i de enkelte medlemslande om Europa's udfordringer. I Danmark mundede tænkepausen ud i »borgernes dagsorden«, hvor Folketinget og en lang række bevægelser og organisationer stod bag et stort antal arrangementer som led i den offentlige debat.

Tænkepausen udløb i juni 2007, hvor EU's stats- og regeringschefer besluttede at indkalde en ny regeringskonference om udarbejdelsen af en ny EU-traktat, der fik arbejdstitlen »reform-traktaten«. Stats- og regeringscheferne fastlagde samtidig et præcist mandat for konferencen. Forhandlingerne blev afsluttet på topmødet den 18.-19. oktober 2007, hvor der opnåedes politisk enighed om den nye traktat. Traktaten blev underskrevet i Lissabon den 13. december 2007. I stedet for betegnelsen »reformtraktaten« følges traditionen, således at traktaten tager navn efter byen for undertegnelsen og derfor hedder »Lissabon-traktaten«.

Lissabon-traktaten markerer en afslutning på den fortsatte institutionelle reformproces, som EU har gennemgået siden Murens fald. I præambelen til Lissabon-traktaten hedder det, at traktaten er indgået med ønsket om »at fuldføre den proces, der blev indledt med Amsterdam-traktaten og Nice-traktaten med henblik på at styrke Unionens effektivitet og demokratiske legitimitet og forbedre sammenhængen i dens indsats«.

Hovedformålet med Lissabon-traktaten er at styrke beslutningsdygtigheden og handlekraften i det udvidede EU. Med Lissabon-traktaten effektiviseres samarbejdet særligt gennem en række institutionelle ændringer og ved strømlining af beslutningsprocedurerne. Samtidig fremhæver og styrker den nye traktat de demokratiske grundværdier, som EU-samarbejdet bygger på. Lissabon-traktaten forbedrer endelig EU's mu-

ligheder for at kunne optræde mere sammenhængende udadtil. EU får således bedre rammer for at kunne påtage sig et større globalt ansvar og bidrage til en fredelig og retfærdig verdensorden. Tilsvarende styrkes samarbejdet om retlige og indre anliggender, navnlig det politi- og strafferetlige samarbejde. EU's muligheder for at bekæmpe terror og grænseoverskridende kriminalitet styrkes hermed.

Kun i begrænset omfang ændrer Lissabon-traktaten på bestemmelserne om øvrige politikområder. En vigtig præcisering er, at bekæmpelse af klimaforandringer eksplicit fremhæves som en vigtig del af EU's indsatsområde. Lissabon-traktaten indfører desuden en række nye, eksplícitte og samlende retsgrundlag om politikker, som EU allerede i dag har kompetence til at samarbejde om, bl.a. energipolitikken.

Et andet væsentligt formål med Lissabon-traktaten er at tydeliggøre det bærende princip i det europæiske samarbejde om, at EU kun har de kompetencer (beføjelser), som medlemslandene har tildelt Unionen. Kompetencer, der ikke er tildelt EU i traktaterne, forbliver hos medlemslandene. Det bliver klargjort, at kompetencer også vil kunne føres tilbage til medlemslandene. Endvidere præciseres det, hvor EU har enekompetence, hvor EU og medlemslandene deler kompetencen, og hvor EU kun har kompetence til at vedtage understøttende, koordinerende eller supplerende tiltag. I den sammenhæng fastslås det, at den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik udgør en særlige kompetencekategori. Dette samarbejde forbliver grundlæggende mellemstatsligt.

Det fremgår også af en ny traktatbestemmelse, at medlemskab af EU - naturligvis - er frivilligt for et land, og at et land kan melde sig ud, hvis det ikke længere ønsker at være medlem.

Siden oprettelsen af det europæiske samarbejde for 50 år siden har det været normalt, at udbygning af samarbejdet er sket ved at vedtage ændringstraktater, som fastlægger nyskabelserne i forhold til det eksisterende samarbejde. Lissabon-traktaten er netop sådan en ændringstraktat. Lissabon-traktaten ændrer således de grundlæggende EU-traktater på en række punkter, men den erstatter dem ikke. De to grundlæggende EU-traktater, som Lissabon-traktaten ændrer, er »Traktaten om den Europæiske Union« (EU-traktaten) og »Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab« (EF-traktaten). Sidst-

nævnte traktat skifter navn til »Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde«. Det hænger sammen med, at Lissabon-traktaten sammenslutter Unionen og Fællesskabet til en enkelt juridisk person, som benævnes »Den Europæiske Union«. Navnet »Det Europæiske Fællesskab« (EF) vil ikke længere blive anvendt.

Et mere demokratisk EU

Lissabon-traktaten rummer fremskridt for demokratiet i EU. Unionens demokratiske principper samles og synliggøres i et nyt afsnit i Unionstraktaten, og værdigrundlaget og målsætningerne opdateres og moderniseres.

Værdierne

I forhold til det nugældende traktatgrundlag tilføjes værdier som menneskelig værdighed, ligestilling og rettigheder for personer der tilhører minoriteter. Endvidere tilføjes det, at det fælles værdigrundlag gælder i et samfund præget af pluralisme, ikke-forskelsbehandling, tolerance, retfærdighed, solidaritet og ligestilling mellem mænd og kvinder. Lande, der søger om optagelse i EU, skal leve op til disse værdier for at blive medlem. Den gældende adgang til at suspendere visse rettigheder for et medlemsland, der groft krænker fundamentale demokratiske principper, tilpasses med Lissabon-traktaten, således at grove krænkelser af Unionens værdier kan give anledning til en sådan suspension af rettigheder. Klare procedureregler sikrer, at en eventuel beslutning herom sker efter nøje overvejelser og på et solidt grundlag.

EU's mål

Med Lissabon-traktaten samles og moderniseres de nuværende traktaters målsætningsbestemmelser i én overordnet bestemmelse. Det helt overordnede mål er at fremme freden, EU's værdier og befolkningernes velfærd. Dertil kommer bl.a. etablering af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed og et indre marked baseret på en afbalanceret økonomisk vækst og prisstabilitet og en social markedsøkonomi med høj konkurrenceevne. Derudover skal EU arbejde for en økonomisk, miljømæssig og social bæredygtig udvikling samt forsvare og fremme sine værdier internationalt bl.a. ved at bidrage til en bæredygtig udvikling af jorden, fri og fair handel

mv., herunder også gennem bidrag til overholdelse af principperne i FN-pagten.

Nærhedsprincippet

Nærhedsprincippet bygger på, at beslutninger skal træffes så tæt på borgerne som muligt. For Unionen betyder det, at der i hvert enkelt tilfælde, hvor EU overvejer en handling, skal foretages en konkret vurdering af, om den påtænkte handling på grund af dens omfang eller virkninger bedre kan nås gennem handling på EU-niveau end på nationalt niveau af medlemslandene.

Anvendelsesområdet for nærhedsprincippet ændres ikke, men Lissabon-traktaten fremhæver, at EU's institutioner skal udøve deres beføjelser i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Kontrollen med overholdelsen af nærhedsprincippet styrkes gennem en udbygning af de nationale parlamenters involvering. Lissabon-traktaten indfører således en regel om, at såfremt 1/3 af de nationale parlamenter finder, at et udkast til en lovgivningsmæssig retsakt ikke er i overensstemmelse med nærhedsprincippet, vil udkastet som noget nyt skulle tages op til fornyet overvejelse (»det gule kort«). Endvidere indføres en regel om, at hvis et forslag under den almindelige lovgivningsprocedure anfægtes af mindst 1/2 af de nationale parlamenter, kan Kommissionen beslutte at opretholde, ændre eller at trække forslaget tilbage. Hvis Kommissionen beslutter at opretholde udkastet, vil Rådet og Europa-Parlamentet skulle overveje hvorvidt forslaget overholder nærhedsprincippet. Hvis enten 55% af medlemslandene eller et flertal i Europa-Parlamentet vurderer, at forslaget ikke stemmer overens med nærhedsprincippet, vil forslaget blive afvist (»det orange kort«).

Nationale parlamenters rolle styrkes

Lissabon-traktaten slår fast, at alle udkast til EU-retsakter fremover skal sendes direkte fra EU-institutionerne til de nationale parlamenter parallelt med fremsendelsen til regeringerne. Herved sikres det, at medlemslandenes nationale parlamentarikere (i Danmark medlemmerne af Folketinget) hurtigst muligt bliver i stand til at danne sig et overblik over de lovgivningsinitiativer, som er undervejs i Bruxelles. Kommissionen vil ligeledes blive forpligtet til at fremsende

alle sine høringsdokumenter samt det årlige lovgivningsprogram direkte til de nationale parlamenter, så snart de er offentliggjort.

Europa-Parlamentets rolle styrkes

Lissabon-traktaten styrker også Europa-Parlamentet. Det sker først og fremmest ved, at Lissabon-traktaten udbreder anvendelsen af den såkaldte almindelige lovgivningsprocedure (den blev tidligere kaldt for fælles beslutningstagen), som indebærer, at forordninger og direktiver fremover på langt flere områder end i dag skal vedtages af såvel Europa-Parlamentet som Rådet. Dette vil også komme til at gælde inden for strafferet og dele af politisamarbejdet. Den lovgivende magt i EU udøves således som udgangspunkt af Europa-Parlamentet og Rådet i fællesskab.

Lissabon-traktaten styrker også Europa-Parlamentets indflydelse i den årlige budgetprocedure, hvor Parlamentet sidestilles med Rådet og får indflydelse på hele budgettet, herunder landbrugsudgifterne.

Borgerinitiativ

Som noget nyt indfører Lissabon-traktaten en regel om, at én million EU-borgere kan opfordre Kommissionen til at fremsætte et EU-forslag på et konkret område.

Chartret og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

EU's charter om grundlæggende rettigheder blev vedtaget af EU's institutioner i 2000. Chartret har indtil nu været politisk, men ikke juridisk bindende. Lissabon-traktaten medtager ikke chartret i traktatteksten, men gør det juridisk bindende ved at indsætte en traktatbestemmelse, der henviser til det. Det understreges samtidig i traktaten, at charteret ikke udvider EU's beføjelser. Chartret genproklameres i en opdateret udgave i december 2007.

Lissabon-traktaten bestemmer endvidere, at EU skal tiltræde Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Dermed vil Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i modsætning til i dag kunne behandle klager over EU som sådan. Det præciseres samtidigt i traktaten, at EU's tilslutning til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ikke ændrer EU's beføjelser.

Et mere åbent EU

Det bliver traktatbestemt, at alle EU's institutioner, organer, kontorer og agenturer underlægges et krav om åbenhed og krav om god forvaltningsskik. Enhver EU-borger får ret til aktindsigt inden for rammerne af de almindelige begrænsninger af hensyn til offentlige eller private interesser. Dernæst bliver det indskrevet i traktaterne, at alle samlinger i Europa-Parlamentet er åbne for offentligheden, og at møderne mellem medlemslandenes ministre i Rådet vil være åbne, når ministrene vedtager ny lovgivning. Formålet er, at alle EU's beslutninger skal træffes så åbent som muligt. Den øgede åbenhed skal også medvirke til at fremme gode styreformer og sikre civilsamfundets deltagelse i det daglige arbejde i EU.

Et mere effektivt EU

Lissabon-traktaten effektiviserer det europæiske samarbejde ad to veje: Dels gennem en række institutionelle ændringer, dels ved en strømning af EU's beslutningssange.

Lissabon-traktaten indeholder således en række institutionelle nyskabelser. Endvidere forbedres Rådet's evne til at træffe beslutninger især på to punkter: For det første bliver der tale om en øget anvendelse af kvalificeret flertalsafgørelser i Rådet. For det andet ændres definitionen af kvalificeret flertal i Rådet.

Øget anvendelse af kvalificeret flertal

Ifølge Lissabon-traktaten bliver det hovedreglen, at Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertalsbeslutning. Lissabon-traktaten indfører på den baggrund kvalificeret flertal på en række nye områder. Dette vil for eksempel gælde for de fleste vedtagelser om politi- og strafferetligt samarbejde. I visse tilfælde vil der dog samtidig blive indført en såkaldt »nødbremse«, der gør det muligt for et enkelt medlemsland – under visse betingelser - at blokere for vedtagelsen og henvise beslutningen til Det Europæiske Råd, som træffer afgørelse med enstemmighed.

Ny definition af kvalificeret flertal

Lissabon-traktaten ændrer på tærsklen for, hvornår der eksisterer et kvalificeret flertal af medlemslandene til at kunne træffe en beslutning i Rådet. Den 1. november 2014 indføres så-

ledes et system, hvor det som hovedregel vil gælde, at der for vedtagelsen af et forslag kræves et kvalificeret flertal bestående af 55% af medlemslandene med tilsammen mindst 65% af EU's befolkning. Det betyder, at der kræves et dobbelt flertal bestående af såvel medlemslande som EU-borgere for, at et forslag til ny lovgivning kan vedtages. Frem til den 31. marts 2017 vil et medlemsland, når der træffes beslutninger med kvalificeret flertal i Rådet, dog kunne kræve, at beslutningen træffes med den nuværende definition af et kvalificeret flertal, hvorfor det nye afstemningssystem først endegyldigt vil træde i kraft fra den 1. april 2017.

Som en ekstra mindretalsbeskyttelse er medlemslandene enedes om, at hvis et mindretal i Rådet, der udgør mindst 3/4 af den befolkningsandel eller 3/4 af det antal medlemslande, der kræves for at udgøre et blokerende mindretal, tilkendegiver, at de modsætter sig vedtagelsen af en retsakt, skal Rådet gøre sit yderste for at finde en for mindretallet tilfredsstillende løsning. Efter den 1. april 2017 sænkes disse tærskler til 55%. Der er ikke tale om en vetoet, men om en adgang for mindretallet til at få udsat en beslutning. Mekanismen kaldes ofte for »Ioannina-mekanismen« opkaldt efter en tilsvarende ordning, som EU-landene enedes om i 1994 under et møde i den græske by Ioannina.

Ændring af beslutningsprocedurerne ('Passerellebeslutning')

Hvor Rådet efter traktaterne også fremover skal træffe beslutning med enstemmighed, får Det Europæiske Råd mulighed for med enstemmighed at ændre den pågældende traktatbestemmelse således, at Rådet kan træffe afgørelse med kvalificeret flertal. På samme måde kan Det Europæiske Råd beslutte at forbedre Europa-Parlamentets deltagelse i lovgivningsprocessen, således at Europa-Parlamentet får fuld medbestemmelse gennem den almindelige lovgivningsprocedure. Sådanne beslutninger i Det Europæiske Råd kaldes »passerelle«-beslutninger efter det franske udtryk for en »gangbro«. I begge tilfælde gælder dog, at en enkelt medlemslands nationale parlament kan modsætte sig sådanne ændringer.

Egentlige traktatændringer skal altid vedtages med enstemmighed og ratificeres af medlemslandene i overensstemmelse med deres egne for-

fatningsmæssige regler. Lissabon-traktaten indfører et udgangspunkt om, at eventuelle fremtidige traktatændringer skal forberedes i et særligt konvent.

Det Europæiske Råd

Det Europæiske Råd, hvor EU's stats- og regeringschefer mødes, gøres udtrykkeligt til en EU-institution, der fastlægger de strategiske og overordnede politiske retningslinier for EU's arbejde. Det Europæiske Råd får en fast formand, der vælges med kvalificeret flertal for to et halvt år ad gangen. Der kommer hermed øget kontinuitet i ledelsen af Det Europæiske Råds arbejde i forhold til i dag, hvor formandsstolen går på skift mellem medlemslandenes stats- og regeringschefer hver 6. måned i forbindelse med skiftet af formandskabet for EU.

Kommissionen

Lissabon-traktaten udsætter Nice-traktatens bestemmelse om en mindre Kommission til 2014, hvorefter Kommissionens størrelse er 2/3 af antallet af medlemslande i en ordning baseret på lige rotation mellem medlemslandene. Hensigten med reduktionen af Kommissionen er at sikre en beslutningsdygtig og effektiv størrelse. Kommissionens formand vælges af Europa-Parlamentet.

EU-domstolen

Lissabon-traktaten fortsætter Nice-traktatens reform af EU's domstolssystem, bl.a. bliver det nemmere for private borgere og virksomheder at få prøvet lovligheden af EU's retsakter.

Styrket ramme for EU's optræden udadtil

Et vigtigt led i Lissabon-traktatens effektiviseringsbestræbelser er at sætte EU bedre i stand til at påtage sig et større globalt ansvar og styrke sin forhandlingskraft.

EU skal bidrage til fred, sikkerhed, bæredygtig udvikling af jorden, mellemfolkelig solidaritet og gensidig respekt, fri og fair handel, udryddelse af fattigdom og beskyttelse af menneskerettighederne, samt nøje overholdelse og udvikling af folkeretten, navnlig overholdelse af principperne i FN-pagten.

Unionen som én enhed

Omdannelsen af Unionen og Fællesskabet til en samlet union med status som én juridisk enhed muliggør en mere samlet, europæisk optræden udadtil, idet Unionen samlet kan varetage alle sine politikker - både handelspolitik, udviklingspolitik, miljøpolitik og mere generel udenrigs- og sikkerhedspolitik - som en enhed. Eksempelvis kan EU således for fremtiden indgå bindende aftaler med tredjelande og internationale organisationer, som kan dække både det traditionelle og hidtil betegnede fællesskabssamarbejde såvel som den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Udenrigsrepræsentanten

Embedet som EU's højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik (udenrigsrepræsentanten) styrkes og udbygges. Dette sker navnlig ved, at den pågældende samtidig vil blive næstformand i Kommissionen. Udenrigsrepræsentanten skal således varetage såvel EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik på mandat fra Rådet som Kommissionens eksterne forbindelser. Det svarer til de ansvarsområder, som i dag varetages af den Høje Repræsentant (Javier Solana) og af kommissæren med ansvar for eksterne forbindelser (Ferrero-Waldner). Udenrigsrepræsentanten er derfor blevet kaldt »dobbelt-hattet«.

Udenrigsrepræsentanten bliver endvidere fast formand for møderne i Rådet (udenrigsanliggender) og får bl.a. ansvaret for en række af de opgaver inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, der i dag tilkommer det land, der varetager formandskabet for Rådet. Det gælder bl.a. den løbende høring af Europa-Parlamentet om spørgsmål inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. For at bistå udenrigsrepræsentanten oprettes en såkaldt fælles EU-udenrigstjeneste med EU-repræsentationer i udlandet og ved internationale organisationer. EU-repræsentationerne erstatter de delegationer, som Kommissionen har i dag. Den fælles udenrigstjeneste berører ikke de nationale diplomatiske tjenester.

Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik

Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik forbliver et særligt, grundlæggende mellemstatsligt samarbejdsområde. EU-domstolen vil fortsat grundlæggende ikke have kompetence med hen-

syn til den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Enstemmighed bevares som hovedregel. Hvor der undtagelsesvist kan træffes beslutning med kvalificeret flertal indføres en såkaldt »nødbremse«. Nødbremsen består i, at et medlemsland i sådanne tilfælde kan kræve beslutningen forelagt for Det Europæiske Råd, som træffer beslutning ved enstemmighed.

EU's politik-områder

Målet med Lissabon-traktaten har ikke været at ændre grundlæggende på EU's mange politik-områder. På en lang række samarbejdsområder sker der derfor ingen eller kun få ændringer med Lissabon-traktaten. Det gælder inden for reglerne om EU's indre marked og inden for de fleste af EU's andre politikker.

Den største ændring inden for disse områder er, at det nu bliver udgangspunktet, at Rådet træffer afgørelser med kvalificeret flertal og at den almindelige lovgivningsprocedure, hvor Europa-Parlamentet er medlovgiver, udbredes. Dette gælder f.eks. for vedtagelser om social sikring for vandrende arbejdstagere under det indre marked. Her indfører Lissabon-traktaten dog en såkaldt »nødbremse«, der gør det muligt for et enkelt medlemsland at blokere for vedtagelsen – i praksis ved at henvise beslutningen til Det Europæiske Råd, som træffer afgørelse med konsensus.

Klima

Bekæmpelse af klimaforandringer indskrives som et af målene for Unionens miljøpolitik. Det følger allerede af de nugældende traktater, at miljøbeskyttelse skal integreres i udformningen af EU's politikker. Endvidere er bæredygtig udvikling af jorden et af Unionens mål. Med Lissabon-traktaten er det på den baggrund klargjort, at bekæmpelse af klimaændringer kan tages op i en række horisontale sammenhænge.

Retlige og indre anliggender

Amsterdam-traktaten overflyttede i sin tid samarbejdet om asyl, indvandring, grænsekontrol og civilret fra den mellemstatslige ramme i den såkaldte søjle 3 til den overstatslige ramme. Lissabon-traktaten afskaffer den sidste rest af 3. søjle ved at lægge det politi- og strafferetlige samarbejde sammen med det øvrige samarbejde om retlige og indre anliggender under den over-

statslige ramme. Hele samarbejdet om retlige og indre anliggender (RIA-samarbejdet) vil herefter være samlet og vil som udgangspunkt være underlagt de samme regler som det traditionelle EU-samarbejde, herunder – med enkelte undtagelser – bestemmelserne om Europa-Parlamentets inddragelse efter den almindelige lovgivningsprocedure og med kvalificeret flertalsafgørelser i Rådet. Visse særtræk ved det politiske og strafferetlige samarbejde fastholdes dog, bl.a. initiativret for en gruppe af medlemslande og en vis begrænsning af EU-domstolens kompetence.

De danske forbehold

Lissabon-traktaten fastholder de fire danske forbehold. Det er Danmark selv, der bestemmer, hvor længe forbeholdene skal bestå.

Forbeholdene (unionsborgerskab, euroen, overstatsligt samarbejde om retlige og indre anliggender og forsvarsforbeholdet) blev formuleret i den såkaldte Edinburgh-afgørelse den 12. december 1992. Edinburgh-afgørelsen blev med Amsterdam-traktaten suppleret af en særlig protokol, 'Protokol om Danmarks Stilling'. Edinburgh-afgørelsen forbliver i kraft også efter en vedtagelse af reformtraktaten.

Lissabon-traktaten medfører, at det nuværende mellemstatslige samarbejde om politiske og strafferet (som Danmark i dag deltager i) kommer under det almindelige EU-samarbejdes overstatslige ramme. Det er denne overgang fra mellemstatsligt til overstatsligt samarbejde, som aktualiserer det danske retlige forbehold (RIA-forbeholdet) i lighed med, hvad der siden Amsterdam-traktatens vedtagelse har været gældende vedrørende samarbejdet om asyl, indvandring, grænsekontrol og civilretten.

Lissabon-traktaten medtager den danske forbeholdsprotokol i en opdateret version. Udover tekniske ajourføringer og præciseringer, får Danmark – som noget nyt - en ret til at træffe beslutning om en omdannelse af det retlige forbehold. Omdannelsen vil i givet fald indebære, at det bliver muligt for Danmark at træffe beslutning om deltagelse i samarbejdet om retlige og indre anliggender fra sag til sag. Denne ordning, kaldet en tilvalgsordning, svarer til det forbehold, som Storbritannien og Irland allerede har på området i dag (på engelsk kaldet »opt-in«).

En omdannelse af det danske RIA-forbehold til tilvalgsordningen kan kun ske efter forudgående folkeafstemning om det spørgsmål.

1. Indledning

1.1 Baggrund for Lissabon-traktaten

Lissabon-traktaten er en ændringstraktat til de gældende traktater – traktaten om Den Europæiske Union (EU-traktaten) og traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (EF-traktaten). Disse traktater blev senest ændret ved Nice-traktaten.

Lissabon-traktaten skal ses i lyset af den omfattende udvidelsesproces, EU har gennemgået siden begyndelsen af 1990'erne og Murens fald. En proces, der har stillet krav om løbende tilpasninger i EU's traktatgrundlag og ændringer i samarbejdets institutionelle struktur.

Udvidelser og traktatændringer i EU siden 1990

1992:	Maastricht-traktaten
1995:	Udvidelse med Finland, Sverige, Østrig
1997:	Amsterdam-traktaten
2001:	Nice-traktaten
2004:	Udvidelse med Cypern, Estland, Letland, Litauen, Malta, Polen, Slovakiet, Slovenien, Tjekkiet, Ungarn
2004:	Forfatningstraktaten undertegnes i Rom
2005/ 2006:	Tænkepause efter at forfatningstraktaten blev forkastet ved folkeafstemninger i Frankrig og Nederlandene
2007:	Udvidelse med Bulgarien og Rumænien
2007:	Lissabon-traktaten undertegnes

Det første skridt til den traktatproces, der har ledt frem til Lissabon-traktaten, blev taget allerede samtidig med underskrivelsen af den seneste ændring af EU's traktatgrundlag i Nice i februar 2001. I en erklæring til Nice-traktaten var de europæiske ledere således enige om, at der var behov for en bredere og mere dybdegående debat om EU's fremtidige udvikling. Debatten skulle inddrage alle involverede parter, og resultaterne skulle udmøntes i en regeringskonference med henblik på de fornødne traktatændringer.

Det var baggrunden for, at Det Europæiske Råd i Laeken i december 2001 fokuserede sær-

ligt på Europas fremtid. De centrale udfordringer for fremtidens EU blev fremhævet i Laeken-erklæringen.

Hovedbudskabet i erklæringen var, at EU stod over for både ydre og indre udfordringer. Uden for EU's grænser var verden i hastig forandring. Udfordringerne var religiøs fanatisme, etnisk nationalisme, racisme og terrorisme næret af fortsatte regionale konflikter, fattigdom og underudvikling. Europa måtte tage sin del af ansvaret for at sætte rammer for globaliseringen og forankre den i solidaritet og bæredygtig udvikling. Internt i EU måtte effektive, gennemsigtige og demokratiske beslutningsprocesser sikres med henblik på at skabe reelle fremskridt for EU's borgere på alle EU's samarbejdsområder, samtidig med at nationale og regionale forskelle blev respekteret.

Det Europæiske Råd besluttede, at en traktatændring skulle sætte EU i stand til at møde disse udfordringer.

For at sikre en ordentlig debat besluttede stats- og regeringscheferne samtidig, at traktatændringen skulle forberedes på en ny måde. Det skulle ske mere åbent og med inddragelse af flere interessenter end ved tidligere traktatændringer. Det skulle ske i rammen af et såkaldt »Konvent«. Konventet bestod af repræsentanter for medlemslandenes og kandidatlandenes nationale parlamenter, repræsentanter for Europa-Parlamentet og repræsentanter for regeringerne i medlemslandene og kandidatlandene. Også Kommissionen var repræsenteret, ligesom den europæiske ombudsmand og repræsentanter for de europæiske arbejdstager- og arbejdsgiverorganisationer deltog med observatørstatus.

Konventet skulle forberede den efterfølgende regeringskonference og især se nærmere på fire spørgsmål: 1) en bedre fordeling og definition af EU's kompetencer, 2) en forenkling af EU's retlige instrumenter, 3) mere demokrati, åbenhed og effektivitet, og 4) undersøge behovet for en forfatning for EU.

Konventet begyndte sit arbejde i februar 2002 og afleverede i juli 2003 et udkast til en forfatningstraktat til EU's stats- og regeringschefer. Konventet foreslog, at der skulle være én samlet traktat for EU. Hidtil havde det europæiske samarbejde hvilet på flere traktater, som med mellemrum er blevet revideret (navnlig traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab og traktaten om Den Europæiske Union).

Herefter indledtes selve regeringskonferencen i oktober 2003. Regeringskonferencen, som der var enighed om skulle tage udgangspunkt i Konventets tekst, afsluttedes på Det Europæiske Råds møde den 17.-18. juni 2004.

Forfatningstraktaten blev undertegnet i Rom den 29. oktober 2004 af EU-landenes stats- og regeringschefer ledsaget af EU-landenes udenrigsministre og skulle herefter ratificeres i de enkelte medlemslande.

Ratifikationsprocessen blev imidlertid sat delvis i stå, da forfatningstraktaten blev afvist ved folkeafstemninger i Frankrig og Nederlandene i henholdsvis maj og juni 2005. 18 lande nåede at ratificere forfatningstraktaten.

EU's stats- og regeringschefer besluttede på topmødet den 15.-16. juni 2005 at indlede en tænkepause i de enkelte medlemslande. Tænkepausen skulle sikre en bred debat, som skulle omfatte borgerne, civilsamfundet, arbejdsmarkedets parter, de nationale parlamenter og politiske partier. I Danmark mandede tænkepausen ud i »borgernes dagsorden«, hvor Folketinget, Folketingets Europa-udvalg og en lang række bevægelser og organisationer stod bag et stort antal arrangementer som led i den offentlige debat.

På topmødet den 15.-16. juni 2006 drøftede stats- og regeringscheferne resultaterne af tænkepausen i de enkelte medlemslande. Det blev besluttet at følge en to-sporet tilgang. For det første arbejde på at skabe konkrete resultater for borgerne på basis af det eksisterende traktatgrundlag. For det andet skulle debatten om reformprocessen fortsætte. Det blev besluttet, at der i juni 2007 – under det tyske formandskab – efter omfattende konsultationer med medlemslandene skulle præsenteres en rapport, der gjorde status over drøftelserne om forfatningstraktaten og undersøgte fremtidige udviklingsmuligheder.

På topmødet i juni 2007 blev der opnået enighed om at indkalde til en ny regeringskonference mellem medlemslandenes regeringer. Der blev også opnået enighed om et klart og præcist mandat, som regeringskonferencen skulle arbejde på grundlag af.

Regeringskonferencen blev således anmodet om at udarbejde en traktat med henblik på at forberede den Europæiske Unions effektivitet og demokratiske legitimitet samt sammenhængen i dens optræden udadtil. Traktaten fik arbejdstit-

len »reformtraktaten«. Mandatet fastslog, at forfatningskonceptet blev opgivet, dvs. konceptet om at ophæve de eksisterende traktater og erstatte dem med én ny samlet traktattekst med forfatningsmæssig karakter, herunder med traktatbestemmelser om flag, hymne, motto og Europadag, samt bestemmelser om EU-rettens forrang og et særskilt traktatafsnit om grundrettigheder.

Mandatet fastslog endvidere, at de operationelle nyskabelser fra regeringskonferencen i 2004 med en række nærmere specificerede ændringer og udeladelser skulle indsættes i de eksisterende traktater, der skulle forblive i kraft.

Regeringskonferencen blev åbnet den 23. juli 2007, og forhandlingerne blev afsluttet i forbindelse med det uformelle topmøde i oktober 2007. Der blev her opnået politisk enighed om en ny traktat, som underskrives den 13. december 2007 i Lissabon. Den nye ændringstraktat tager traditionen tro navn efter byen for undertegnelsen, og hedder derfor »Lissabon-traktaten«.

1.2 Lissabon-traktatens opbygning

Lissabon-traktaten fastholder den sædvanlige opbygning for EU-traktater. Siden oprettelsen af det europæiske samarbejde for 50 år siden har det været normalt, at udbygning af samarbejdet er sket ved at vedtage ændringstraktater, som fastlægger nyskabelserne i forhold til det eksisterende samarbejde. Det har navnlig været tilfældet med Fællesakten (EF-Pakken) fra 1986, Amsterdam-traktaten fra 1997 og senest Nice-traktaten fra 2001. Disse ændringstraktater har bevaret de oprindelige grundtraktater, men har tilføjet nye bestemmelser eller ændret en række af de gældende traktatbestemmelser. Også Maastricht-traktaten var en ændringstraktat, der ændrede Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab. Den indebar samtidig oprettelse af en særskilt traktat om Den Europæiske Union.

Lissabon-traktaten er – ligesom tidligere EU-traktater – en ændringstraktat. Det betyder, at Lissabon-traktaten ændrer de grundlæggende EU-traktater på en række punkter, men erstatter dem ikke. De to grundlæggende EU-traktater, som Lissabon-traktaten ændrer, er »Traktaten om Den Europæiske Union« og »Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab«.

Selve Lissabon-traktaten består af syv artikler. Hertil kommer en kort præambel.

Lissabon-traktaten

- Er en ændringstraktat med 7 artikler, der ændrer de to grundlæggende EU-traktater, men erstatter dem ikke.
- Fastslår, at de grundlæggende traktater er »Traktaten om Den Europæiske Union« og »Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde«.
- Sammenslutter EU og EF til én enkelt juridisk person, som benævnes »Den Europæiske Union«, hvormed Unionen kan optræde mere samlet internationalt som en enhed.
- Fastslår at navnet »Det Europæiske Fællesskab« (EF) ikke længere vil blive anvendt.

Ifølge præambelteksten understreges det, at Lissabon-traktaten fuldfører den proces, som blev indledt med Amsterdam-traktaten og Nice-traktaten med henblik på at styrke Unionens effektivitet og demokratiske legitimitet og forbedre sammenhængen i dens indsats. Det signaleres således, at der herefter ikke vil være behov for nye traktatændringer i en rum tid fremover.

Lissabon-traktatens artikel 1 indeholder i punkterne 1 til 61 ændringerne til traktaten om Den Europæiske Union, og artikel 2 indeholder i punkterne 1 til 295 ændringerne til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab. Artikel 3-7 indeholder afsluttende bestemmelser bl.a. om nynummerering, sprog og ikrafttræden i overensstemmelse med tidligere praksis fra ændringstraktater, f.eks. Amsterdam-traktaten fra 1997.

Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab skifter med Lissabon-traktaten navn til »Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde« (TEUF). Dette hænger sammen med Lissabon-traktatens nyskabelse om, at Unionen og Fællesskabet sammenslutes til én enkelt juri-

disk person, som benævnes »Den Europæiske Union«. Lissabon-traktaten indsætter en nyformulering herom i traktaten om Den Europæiske Union artikel 1. Navnet »Det Europæiske Fællesskab« (EF) vil således ikke længere blive anvendt. Som følge heraf foretages der med Lissabon-traktaten en række tekniske ændringer i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

Den praktiske virkning af, at Unionen og Fællesskabet slutes sammen til én juridisk enhed er især, at Unionen fremover vil kunne optræde mere samlet internationalt, idet Unionen samlet kan varetage alle sine politikker – handelspolitik, udviklingspolitik, miljøpolitik og mere generel udenrigs- og sikkerhedspolitik mv. - som en enhed. Se nærmere herom neden for i kapitel 7.

De to fremtidige grundlæggende EU-traktater vil således være »Traktaten om Den Europæiske Union« (TEU) og »Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde« (TEUF).

Den første traktat vil – som nu – være relativt kort og indeholde en række overordnede bestemmelser for samarbejdet, der dog i et vist omfang udbygges i forhold til den gældende traktat. Den vil også – som nu – indeholde bestemmelserne om Den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik.

Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde vil – som den gældende Fællesskabstraktat – være ganske omfattende og indeholde de øvrige bestemmelser om Unionens politikker og institutioner.

De to traktater vil ofte skulle læses i sammenhæng for at få en fuldstændig beskrivelse af traktatgrundlaget på et givent område.

For at sikre, at de to grundlæggende traktater får fortløbende artikelnumre, sker der en omnummerering af traktaternes bestemmelser. De nye numre fremgår af en tabel (en såkaldt sammenligningstabel (ækvivalenstabel)), der som en integreret del af Lissabon-traktaten er optrykt i et bilag til denne. Det følger af Lissabon-traktatens artikel 5.

2. Forholdet mellem EU og medlemslandene

Lissabon-traktaten ændrer ikke på det nugældende princip, hvorefter EU hviler på »tildelte kompetencer«, dvs. at EU kun har de beføjelser, som medlemslandene har tildelt Unionen.

EU har fra samarbejdets start til i dag undergået en udvikling, hvor EU kan beskæftige sig med flere og flere emner. Denne udvikling førte til, at man som et centralt punkt i Nice-erklæring i 2001 om Unionens fremtid ønskede en bedre og klarere definition af kompetencefordelingen mellem medlemslandene og EU, som skulle tage hensyn til nærhedsprincippet. Dette er baggrunden for, at Lissabon-traktaten tydeliggør og uddyber det grundlæggende princip om tildelte kompetencer. Det fastslås således, at EU kun kan handle inden for rammerne af de beføjelser, som medlemslandene har tildelt EU i traktaterne. Samtidig fastslås det – som noget nyt – eksplicit, at de beføjelser, som ikke er tildelt EU, forbliver hos medlemslandene, se TEU art. 3b (art. 5).

Lissabon-traktaten indfører desuden en oversigt over, hvor EU har kompetence, og hvor EU og medlemslandene deler kompetence.

Lissabon-traktaten klargør også forholdet mellem EU og medlemslandene på andre måder. Lissabon-traktaten indeholder således en beskrivelse af forholdet mellem EU og medlemslandene i TEU art. 3a (art. 4). Den nuværende EU-traktat fastslår i artikel 6 (art. 6), at EU respekterer medlemslandenes nationale identitet. Lissabon-traktaten fremhæver mere udførligt, at EU skal respektere medlemslandenes nationale identitet, herunder bl.a. deres grundlæggende politiske og forfatningsmæssige strukturer og centrale statslige funktioner som for eksempel opretholdelse af lov og orden samt beskyttelse af den nationale sikkerhed. Endelig fastslås det, at den nationale sikkerhed er det enkelte medlemslands ansvar.

Regeringskonferencen bekræfter endvidere i en erklæring, at Den Europæiske Unions status som juridisk person ikke på nogen måde giver Unionen beføjelser til at lovgive eller handle ud over de beføjelser, som medlemslandene har tildelt Unionen i traktaterne.

Lissabon-traktaten indfører en specifik bestemmelse om ethvert medlemslands adgang til at udtræde af Unionen.

Forholdet mellem EU og medlemslandene

- Der indføres kompetencekategorier, som beskriver grænserne for EU's og medlemslandenes kompetencer, herunder at kompetence kan føres tilbage til medlemslandene.
- Det fremhæves, at EU respekterer medlemslandenes lighed overfor traktaterne.
- Det fremhæves, at EU respekterer medlemslandenes nationale identitet, som den kommer til udtryk i deres grundlæggende politiske og forfatningsmæssige strukturer, herunder regionalt og lokalt selvstyre.
- Det fremhæves, at EU respekterer medlemslandenes centrale statslige funktioner, herunder sikring af statens territoriale integritet, opretholdelse af lov og orden samt beskyttelse af den nationale sikkerhed.
- Ethvert medlemsland kan beslutte at udtræde af Unionen.

2.1 Kompetencedelingen mellem EU og medlemslandene

Spørgsmålet om kompetencedelingen mellem EU og medlemslandene står centralt i Lissabon-traktaten. Som nævnt ovenfor tydeliggør Lissabon-traktaten, at EU er et samarbejde mellem stater, som tildeler EU kompetence. Kompetence-tildelingsprincippet fremhæves i TEU art. 3b (art. 5) om EU's grundlæggende principper, hvor princippet uddybes.

Kompetencetildelingsprincippet

- EU har kun de beføjelser, som medlemslandene har tildelt EU.
- Beføjelser, der ikke er tildelt EU i traktaterne, forbliver hos medlemslandene.

Grænserne for EU's kompetencer og arbejdsdelingen i forhold til medlemslandene tydeliggøres med Lissabon-traktaten, der understreger de forskellige EU kompetencekategorier. Opdelingen har først og fremmest til formål at skabe overblik og klarhed over kompetencedelingen mellem EU og medlemslandene. Den præcise grænse for EU's kompetence på de enkelte politikområder fremgår af de enkelte retsgrundlag i traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde.

Kompetencekategorierne omfatter enekompetence, delt kompetence, beføjelse til understøttende, koordinerende eller supplerende EU-tiltag og særlige kompetencekategorier inden for samordning af de økonomiske politikker og beskæftigelsespolitikkerne, samt inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Kategorierne defineres i TEUF art. 2A, stk. 1 til 5 (art. 2, stk. 1 til 5).

Enekompetence for EU

- På de områder, hvor medlemslandene har besluttet at tildele EU enekompetence, er det kun EU, der kan lovgive og vedtage juridisk bindende regler.
- Medlemslandene har kun beføjelse til at fastsætte regler på området efter bemyndigelse fra EU eller med henblik på at gennemføre EU-retsakter.

Definitionen er den samme, som EF-Domstolen anvender i dag.

Lissabon-traktaten fastslår, at EU – ligesom i dag – har enekompetence inden for toldunionen, bevarelse af havets biologiske ressourcer inden for rammerne af den fælles fiskeripolitik, og inden for den fælles handelspolitik. Lissabon-traktaten bekræfter i øvrigt, at to yderligere områder hører ind under enekompetence: konkurrenceregler, der er nødvendige for det indre marked, og den monetære politik for euroområdet. Disse to områder er defineret således, at de kun gælder for fastlæggelse af regler for hele det indre marked eller for hele euroområdet. Det ligger i sagens natur, at de enkelte medlemslande ikke kan gøre dette alene.

Lissabon-traktaten fastslår, at EU – som det også er tilfældet i dag – har enekompetence til at indgå visse internationale aftaler i forlængelse af EU's fælles regler og beføjelser.

Delt kompetence mellem EU og medlemslandene

- Når EU har delt kompetence på et bestemt område, kan både EU og medlemslandene lovgive og vedtage juridisk bindende retsakter på området.
- Medlemslandene udøver deres kompetence i det omfang, EU ikke har udøvet sin kompetence eller har besluttet at ophøre med at udøve den.

- I en erklæring til traktaten understreges det, at kompetence også vil kunne »tilbageføres« til medlemslandene fra EU.

Delt kompetence betyder, at selv om EU har kompetence på et område, kan medlemslandene fortsat udøve deres kompetencer på området. Lissabon-traktaten præciserer, at dette også gælder, hvis Unionen er ophørt med eller har besluttet at ophøre med at udnytte sin kompetence på et område. På områder med delt kompetence har medlemslandene dog ikke kompetence til at handle på en måde, som ville være i strid med vedtagelser truffet af EU på det samme område. I tilknytning til traktatens regler om kompetence er der med Lissabon-traktaten vedtaget en erklæring, som præciserer, at på områder med delt kompetence, kan EU's kompetence »tilbageføres« til medlemslandene, hvis EU ophører med at udnytte en kompetence. Af erklæringen fremgår det også, at medlemslandene efter TEUF's art. 208 (art. 241) kan anmode Kommissionen om at fremlægge forslag om ophævelse af retsakter.

Det følger af Lissabon-traktaten, at de kompetencer, som er tildelt EU, er delte, medmindre andet fremgår af kompetenceafsnittet, se TEUF art. 2C, stk.1. (art. 4, stk. 1) Udgangspunktet er således delt kompetence mellem EU og medlemslandene.

Lissabon-traktaten opregner 11 områder med delt kompetence. Opregningen er ikke udtømmende, men omfatter de vigtigste politikområder. Det drejer sig bl.a. om det indre marked, miljø, landbrug og fiskeri, forbrugerbeskyttelse, energi og området med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Visse områder falder kun delvist ind under delt kompetence. Det gælder f.eks. folkesundhedsområdet og social- og arbejdsmarkedspolitikken, hvor EU's kompetence som udgangspunkt hører under andre kategorier end den delte kompetence.

På to områder med delt kompetence fremhæves det, at EU's udøvelse af kompetence ikke kan føre til, at medlemslandene forhindres i at udøve deres kompetence. Det drejer sig dels om forskning, teknologisk udvikling og rummet, dels om udviklingssamarbejde og humanitær bistand.

Understøttende, koordinerende eller supplerende tiltag fra EU's side

- På de områder, hvor EU har kompetence til at gennemføre tiltag for at understøtte, koordinere eller supplere medlemslandenes indsats, kan EU's beføjelser ikke træde i stedet for medlemslandenes beføjelser.
- Juridisk bindende EU-retsakter kan ikke omfatte harmonisering af medlemslandenes love og bestemmelser.

I en tredje kompetencekategori – områder med understøttende, koordinerende eller supplerende tiltag - kan EU's beføjelser ikke træde i stedet for medlemslandenes.

Lissabon-traktaten opregner de områder, hvor EU kan gennemføre understøttende, koordinerende eller supplerende tiltag med europæisk sigte. Listen omfatter syv områder: 1) folkesundhed; 2) industri; 3) kultur; 4) turisme; 5) uddannelse, ungdom, sport og erhvervsuddannelse; 6) civilbeskyttelse; samt 7) administrativt samarbejde. Opregningen afspejler områder, hvor EU også i dag gennemfører understøttende, koordinerende eller supplerende tiltag.

Særlige kompetencekategorier

- Samordning af de økonomiske politikker og beskæftigelsespolitikkerne.
- Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

To hovedområder falder uden for den almindelige opdeling i tre kompetencekategorier. Det betyder, at disse områder hverken anses for ene-kompetence, delt kompetence eller understøttende kompetence, men udgør selvstændige kompetencekategorier.

EU's kompetence inden for økonomisk politik, beskæftigelsespolitik samt social- og arbejdsmarkedspolitik præciseres i Lissabon-traktaten. EU's indsats består hovedsagelig i retningslinjer med henblik på samordning af medlemslandenes politikker. Det betyder, at kompetencen på disse områder som udgangspunkt forbliver hos medlemslandene, og at EU's egen kompetence på disse områder er særligt begrænset. Det er områder, hvor EU i praksis ofte anvender den såkaldte åbne koordinationsmetode, som omfatter brug af forskellige ikke-bindende foranstaltninger såsom indikatorer, udveksling af bedste praksis samt periodisk overvågning og

evaluering. Se også kapitel 5 om den økonomiske og monetære politik.

Lissabon-traktaten indeholder også en nærmere beskrivelse af EU's kompetence inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. EU's kompetence består her i at definere og gennemføre en fælles politik. Denne kompetence omfatter ligesom i dag alle udenrigspolitiske områder og alle spørgsmål vedrørende EU's sikkerhed, herunder gradvis udformning af en fælles forsvarspolitik, der kan føre til et fælles forsvar TEU art. 11, stk. 1 (art. 24, stk. 1). Det præciseres, at den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik udgør en særlig kategori, som er underlagt særlige regler og procedurer. Også andre bestemmelser i Lissabon-traktaten bekræfter, at den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik udgør en særlig kategori, hvor den grundlæggende mellemstatslige karakter bevares. Se nærmere kapitel 7 om EU's optræden udadtil.

Den generelle, subsidiære hjemmelsbestemmelse

Den generelle, subsidiære hjemmelsbestemmelse i TEUF's art. 308 (art. 352) udgør en særlig beføjelse for EU. Lissabon-traktaten indfører enkelte præciseringer og ændringer i bestemmelsen, der tydeliggør bestemmelsens anvendelsesområde. Som noget nyt skal Europa-Parlamentet således godkende anvendelsen af bestemmelsen. I dag skal Europa-Parlamentet alene høres. Desuden skal Kommissionen inden for rammerne af proceduren for kontrol med overholdelsen af nærhedsprincippet gøre de nationale parlamenter særligt opmærksom på forslag, der bygger på TEUF art. 308 (art. 352). Denne særlige oplysningspligt skal ses i lyset af de nationale parlameters nye adgang til at håndhæve nærhedsprincippet. Se kapitel 3.4 om de nationale parlameters rolle.

Den generelle, subsidiære hjemmelsbestemmelse

- Rådet har mulighed for med enstemmighed at vedtage passende foranstaltninger, hvis en handling fra EU's side er nødvendig inden for rammerne af de politikker, der er fastlagt i traktaterne, for at nå et af målene heri, og traktaterne ikke i øvrigt indeholder fornøden hjemmel hertil.

Det understreges desuden, at bestemmelsen i TEUF art. 308 (art. 352) ikke kan anvendes til harmonisering af medlemslandenes love og administrative bestemmelser i de tilfælde, hvor traktaterne udelukker en sådan harmonisering. Princippet gælder også i dag, men står ikke udtrykkeligt i EF-traktatens art. 308 (art. 352).

Endelig fastslås det, at bestemmelsen ikke kan benyttes som grundlag for at nå mål, der henhører under den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

I tilknytning til Lissabon-traktaten er der vedtaget to erklæringer om anvendelsen af bestemmelsen i TEUF art. 308 (art. 352). For det første understreges grænserne for anvendelsen af bestemmelsen i en erklæring til Lissabon-traktaten. Det fremhæves således, at bestemmelsen – i overensstemmelse med den gældende praksis fra EU-domstolen – ikke kan anvendes som grundlag for en udvidelse af Unionens beføjelser ud over de generelle rammer, der er oprettet ved bestemmelse i traktaterne som helhed og i særdeleshed ved de bestemmelser, der definerer Unionens opgaver og aktiviteter. Det understreges også, at bestemmelsen ikke kan anvendes som grundlag for at ændre traktaterne uden at følge den gældende procedure for traktatændringer. For det andet præciseres det i en erklæring, at bestemmelsens henvisning til Unionens mål gæl-

der målene fastlagt i TEU art. 2, stk. 2 og 3 (art. 3, stk. 2 og 3) og til målene i TEU art 2, stk. 5 (art. 3, stk. 5) for så vidt angår Unionens optræden udadtil under femte del i TEUF, og at det derfor er udelukket, at en handling baseret på art. 308 (art. 352) kun vil forfølge mål fastsat i TEU art. 2, stk. 1 (art. 3, stk. 1) (fremme af freden, værdierne og befolkningernes velfærd).

2.2 Frivillig udtræden af Unionen

Som noget nyt indføres med Lissabon-traktaten i TEU art. 49A (art. 50) en bestemmelse om, at ethvert medlemsland i overensstemmelse med sine forfatningsmæssige procedurer kan beslutte at melde sig ud af Unionen. Bestemmelsen fastlægger en procedure, der skal følges, såfremt et medlemsland ønsker at udtræde. Beslutter et medlemsland således at udtræde, meddeles det til Det Europæiske Råd. På den baggrund vil der skulle forhandles og indgås en aftale med den pågældende stat om de nærmere bestemmelser for statens udtræden. Den aftale, der bliver resultat af forhandlingerne, skal vedtages af Det Europæiske Råd med kvalificeret flertal. Hvis et medlemsland skulle ønske at blive medlem igen, vil den pågældende skulle søge om medlemskab på helt normal vis. Ansøgningen vil blive behandlet efter den sædvanlige procedure herfor.

3. EU's mål, værdier og demokrati

3.1 Mål og værdier

Som konsekvens af sammenslutningen af Unionen og Fællesskabet indfører Lissabon-traktaten samlede bestemmelser om henholdsvis Unionens mål og værdigrundlag. De nuværende målsætningsbestemmelser samles og moderniseres i én overordnet bestemmelse, og der indføres en bestemmelse, der tydeligt fastslår EU's værdigrundlag.

Det værdigrundlag, som EU bygger på og skal fremme, indsættes i TEU art. 1a (art. 2).

EU's værdier – TEU artikel 1a (art. 2)

EU bygger på værdierne:

- Respekt for den menneskelige værdighed
- Frihed
- Demokrati
- Ligestilling
- Retsstaten
- Respekt for menneskerettighederne, herunder mindretalsrettigheder

I et samfund præget af:

- Pluralisme
- Ikke-forskelsbehandling
- Tolerance
- Retfærdighed
- Solidaritet
- Ligestilling mellem kvinder og mænd

Værdierne frihed, demokrati, respekt for menneskerettighederne og retsstatsprincippet kan genfindes i det eksisterende traktatgrundlag, som grundlæggende principper, som Unionen bygger på. Lissabon-traktaten tilføjer hertil respekten for den menneskelige værdighed, ligestilling og rettigheder for personer, der tilhører mindretal. Disse værdier fremhæves som hørende til Unionens værdigrundlag i et samfund præget af pluralisme, ikke-forskelsbehandling, tolerance, retfærdighed, solidaritet og ligestilling mellem kvinder og mænd.

Værdierne indtager en central placering i traktaterne. Værdibestemmelserne har ikke kun overordnet betydning, men også helt konkrete

konsekvenser. Lande, der søger om optagelse i EU, skal således leve op til disse værdier for at blive medlem, se TEU art. 49 (art. 49). Omvendt kan medlemslande, der groft og vedvarende måtte krænke værdierne, få visse af deres rettigheder suspenderet se bestemmelsen i TEU art. 7 (art. 7), der gennem klare procedureregler sikrer, at en eventuel beslutning herom sker efter nøje overvejelser og på et solidt grundlag.

Med Lissabon-traktaten samles og moderniseres de nuværende traktaters målsætningsbestemmelser for henholdsvis Unionen og Fællesskabet i én overordnet bestemmelse i TEU art. 2 (art. 3).

EU's mål – TEU artikel 2 (art. 3)

1. Det overordnede mål:

- EU skal fremme freden, sine værdier og befolkningens velfærd.

2. Frihed, sikkerhed og retfærdighed:

- EU giver borgerne et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed uden indre grænser, hvor der er fri bevægelighed for personer, kombineret med passende foranstaltninger vedrørende kontrol ved de ydre grænser, asyl, indvandring og forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet.

3. Det indre marked og bæredygtig udvikling i Europa:

- EU opretter et indre marked samt arbejder for bæredygtig udvikling i Europa baseret på en afbalanceret økonomisk vækst og prisstabilitet, en social markedsøkonomi med høj konkurrenceevne, hvor der tilstræbes fuld beskæftigelse og sociale fremskridt, og et højt niveau for forbedring og beskyttelse af miljøkvaliteten.
- EU skal fremme videnskabelige og teknologiske fremskridt.
- EU skal bekæmpe social udstødelse og forskelsbehandling og fremme social retfærdighed og beskyttelse, ligestilling mellem kvinder og mænd, solidaritet mellem generationerne og beskyttelse af børns rettigheder.
- EU skal fremme økonomisk, social og territorial samhørighed og solidaritet mellem medlemslandene.

- EU skal respektere medlemslandenes rige kulturelle og sproglige mangfoldighed og sikre, at den europæiske kulturarv beskyttes og udvikles.
4. Den monetære union:
- EU opretter en økonomisk og monetær union, der har euroen som valuta.
5. EU's mål på det globale plan:
- EU skal i forbindelserne med den øvrige verden forsvare og fremme sine værdier og interesser og bidrage til beskyttelsen af sine borgere.
 - EU skal bidrage til fred, sikkerhed, bæredygtig udvikling af jorden, solidaritet og gensidig respekt folkene imellem, fri og fair handel, udryddelse af fattigdom og beskyttelse af menneskerettighederne, især børns rettigheder, samt nøje overholdelse og udvikling af folkeretten, herunder overholdelse af principperne i De Forenede Nationers pagt.

I forbindelse med sammenskrivningen af målsætningsbestemmelserne er der foretaget en række forenklinger, og målene opdeles nu i 5 grupper TEU art. 2, stk. 1-5 (art. 3, stk. 1-5). I stk. 6 præciseres det, at målsætningerne ikke i sig selv giver mulighed for EU indsats, men at målene skal forfølges inden for de beføjelser, som EU er tildelt. Justeringerne af målsætningerne har også medført, at Lissabon-traktaten i en protokol Protokol om det indre marked og konkurrence) fastslår, at det indre marked »omfatter et system, der sikrer, at konkurrencen ikke forvrides«.

EU's målsætninger skal ses i sammenhæng med de tværgående hensyn, som med Lissabon-traktaten opregnes i første del, andet afsnit, i Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde. Her opregnes og samles de tværgående hensyn, som for størstedelens vedkommende allerede er gældende, herunder i TEUF art. 6 (art. 11) om integration af miljøbeskyttelseskrav i udformningen og gennemførelsen af Unionens politikker. Lissabon-traktaten indfører som noget nyt bl.a. hensynet til dyrevelfærd, se TEUF art. 6b (art. 13). De tværgående hensyn skal tages i betragtning ved udformningen og gennemførelsen af alle EU's politikker og aktiviteter.

Tværgående hensyn for EU's politikker og aktiviteter

- Fjerne uligheder og fremme ligestilling mellem kvinder og mænd.
- Fremme af et højt beskæftigelsesniveau, sikring af passende social beskyttelse, bekæmpelse af social udstødelse, og et højt niveau for uddannelse, erhvervsuddannelse og beskyttelse af menneskers sundhed.
- Bekæmpelse af enhver form for forskelsbehandling på grund af køn, race, etnisk oprindelse, religion, tro, handicap, alder eller seksuel orientering.
- Integration af miljøbeskyttelseskrav, især med henblik på at fremme en bæredygtig udvikling.
- Inddragelse af forbrugerbeskyttelseshensyn.
- Fuld hensyntagen til dyrevelfærd samtidig med respekt for medlemslandenes love, administrative bestemmelser og skikke.

3.2 Åbenhed

I TEU art. 8A (art. 10) fastslås det generelle princip om, at EU's beslutninger skal træffes så åbent som muligt og så tæt på borgerne som muligt. Lissabon-traktaten traktatfæster desuden kravet om åbenhed i EU's arbejde i en samlet artikel i TEUF art. 16A (art. 15). Det fastslås her, at EU's institutioner arbejder så åbent som muligt. Den øgede åbenhed skal medvirke til at fremme gode styreformer og sikre civilsamfundets deltagelse i det daglige arbejde i EU.

Åbenhed i EU's arbejde

- EU skal arbejde så åbent som muligt for at fremme gode styreformer og sikre civilsamfundets deltagelse.
- Europa-Parlamentets møder er offentlige.
- Rådets samlinger er offentlige, når det forhandler og stemmer om udkast til lovgivningsmæssige retsakter.
- Ret til aktindsigt i EU's dokumenter skal sikres både i en forordning om de generelle principper og i forretningsordenerne for EU's institutioner, organer, kontorer og agenturer.

Det traktatfæstes, at alle EU's institutioner, organer, kontorer og agenturer skal arbejde så åbent som muligt. I den forbindelse traktatfæstes det, at Europa-Parlamentets samlinger skal være offentlige, ligesom Rådets samlinger er offentlige, når Rådet udøver sin lovgivende funktioner, se TEUF art. 16A, stk. 2 (art. 15 stk. 2). Som et led i reglerne om åbenhed fastslås det, at der skal vedtages regler om offentliggørelse af lovgivningsmæssige dokumenter og for aktindsigt i alle EU's institutioner, organer, kontorer og agenturer. I forhold til de gældende regler for åbenhed og aktindsigt sker der præcisering af, hvilke EU organer, der er omfattet af reglerne om åbenhed og aktindsigt, ligesom det understreges, at retten til aktindsigt omfatter dokumenter uanset medium.

I forlængelse af reglerne om åbenhed og aktindsigt gøres reglerne om beskyttelse af personoplysninger klarere, se TEUF art. 16B (art 16). Regler om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med medlemslandenes behandling af personoplysninger under udøvelsen af aktiviteter under den fælles udenrigs- og forsvarspolitik vedtages i medfør af et særligt retsgrundlag i TEU art. 25a (art. 39).

Beskyttelse af personoplysninger – TEUF art. 16B (art. 16)

- Enhver har ret til beskyttelse af personoplysninger om sig selv.
- Europa-Parlamentet og Rådet fastsætter regler for beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger foretaget af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer samt af medlemslandene under udøvelse af aktiviteter, der er omfattet af EU-retten, og regler for den frie udveksling af personoplysninger.
- Overholdelse af disse regler kontrolleres af uafhængige myndigheder.

3.3 Demokrati og borgerinitiativ

Som noget nyt samler og synliggør Lissabontraktaten EU's demokratiske principper i TEU afsnit II. Her understreges de grundlæggende demokratiske principper for EU's virke, herunder

en ny bestemmelse om det såkaldte borgerinitiativ og om de nationale parlamenters rolle.

Princippet om demokratisk lighed

- EU-borgere skal behandles lige og med lige stor opmærksomhed fra EU's side.

Princippet om repræsentativt demokrati

- Unionens funktionsmåde bygger på det repræsentative demokrati.
- Borgerne repræsenteres direkte på EU-plan i Europa-Parlamentet.
- Medlemslandene repræsenteres i Det Europæiske Råd af deres stats- eller regeringschef og i Rådet af deres regeringer.
- Medlemslandene er selv demokratisk ansvarlige enten over for deres nationale parlamenter eller over for deres borgere.
- Enhver borger har ret til at deltage i Unionens demokratiske liv. Beslutningerne træffes så åbent som muligt og så tæt på borgerne som muligt.
- Politiske partier på europæisk plan bidrager til at skabe en europæisk politisk bevidsthed og til at udtrykke unionsborgernes vilje.

Princippet om deltagelsesdemokrati

- **BORGERINITIATIV:** Et antal unionsborgere på mindst en million, der kommer fra et betydeligt antal medlemslande, kan tage initiativ til at opfordre Kommissionen til at fremsætte forslag.
- EU's institutioner skal føre en åben, gennemsigtig og regelmæssig dialog med de repræsentative sammenslutninger og civilsamfundet.
- Kommissionen skal foretage brede høringer af de berørte parter for at sikre sammenhæng og gennemsigtighed i EU's handlinger.
- EU's borgere og repræsentative sammenslutninger skal have mulighed for at give udtryk for deres opfattelser angående alle EU's arbejdsområder og for at diskutere dem offentligt.

Lissabon-traktaten indfører, som en væsentlig nyskabelse, en regel om, at borgere kan tage initiativ til EU-lovgivning. En million borgere – ud af EU's ca. 488 millioner – fra et vist minimumsantal af lande kan således efter TEU art 8B, stk. 4, (art. 11, stk. 4) anmode Kommissionen om at fremsætte et forslag. Tærsklen på en million borgere svarer til ca. 0,2 procent af EU's borgere. Reglen i TEU art. 8B (art. 11) fastlægger det grundlæggende princip om borgerinitiativet, men de nærmere procedurer og betingelser for initiativet, herunder det minimumsantal medlemslande, som borgerne skal komme fra, fastlægges ved forordning efter den almindelige lovgivningsprocedure i overensstemmelse med TEUF art. 21, stk. 1 (art. 24, stk. 1).

EU's institutioner skal samtidig sikre et deltagesdemokrati, både ved at være i løbende dialog med civilsamfundet om EU's arbejdsområder og ved at foretage høringer af relevante parter med henblik på at sikre sammenhæng og gennemsigtighed i EU's handlinger.

Arbejdsmarkedsparternes rolle på EU-plan anerkendes i TEUF art. 136a (art. 152). Der lægges vægt på, at der skal tages hensyn til de nationale systemers forskelligartede karakter på arbejdsmarkedsområdet.

Lissabon-traktaten slår endvidere fast, at EU's funktionsmåde bygger på princippet om det repræsentative demokrati. Det fremgår af disse regler, at EU skal behandle alle borgere lige, og at enhver borger har ret til at deltage i EU's demokratiske liv. Det understreges også, at beslutningerne skal træffes så åbent og så tæt på borgerne som muligt (se oven for afsnit 3.2). Lissabon-traktaten fastholder de gældende regler om, at borgerne skal kunne henvende sig skriftligt til EU's institutioner på deres eget sprog og få svar på samme sprog. Se TEUF art. 21 (art. 24).

3.4 Nationale parlamenters rolle

De nationale parlamenters rolle

Lissabon-traktaten

- Giver de nationale parlamenter mulighed for at overvåge og kontrollere nærhedsprincippet overholdelse ved indførelse af såkaldte »gule« og »orange« kort.
- Udvider informationspligten overfor de nationale parlamenter.

- Giver de nationale parlamenter en større rolle i forbindelse med fremtidige traktatændringer.
- Sikrer de nationale parlamenters deltagelse i forbindelse med EU's politikker på området for retlige og indre anliggender.
- Styrker samarbejdet mellem de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet.
- Giver de nationale parlamenter vetoret i beslutninger om at overgå til kvalificeret flertal eller om at gøre Europa-Parlamentet til medlovgiver.

Lissabon-traktaten indfører en række nye tiltag, der styrker de nationale parlamenters rolle i EU-samarbejdet. Styrkelsen sker på flere fronter og er et led i Lissabon-traktatens målsætning om at fremme demokrati, åbenhed og øget effektivitet, samt at klargøre forholdet mellem EU og medlemslandene. Der er først og fremmest tale om styrkelse af de nationale parlamenters indflydelse på regelvedtagelsen i EU, hvor især muligheden for at tildele såkaldte »gule« og »orange« kort i forbindelse med overholdelsen af nærhedsprincippet er en nyskabelse. For at sikre denne indflydelse indføres desuden en øget informationspligt for EU institutionerne over for medlemslandenes parlamenter.

Styrkelsen af de nationale parlamenter kommer til udtryk både i nye traktatbestemmelser og i to protokoller om henholdsvis nærheds- og proportionalitetsprincippet og om de nationale parlamenters rolle i EU.

Nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet

Lissabon-traktaten indfører en styrkelse af kontrollen med overholdelsen af nærhedsprincippet, ikke mindst ved at styrke de nationale parlamenters indflydelse. Nationale parlamenter får således som noget nyt mulighed for – i to varianter – at afgive en begrundet udtalelse om, at et lovgivningsforslag ikke er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. De nye mekanismer kaldes henholdsvis »det gule kort« og »det orange kort«.

Nærhedsprincippet

- Gælder for de områder, hvor EU og medlemslandene deler kompetence.

- Er en rettesnor for, om en handling skal gennemføres på EU-niveau eller af medlemslandene selv.
- Bestemmer, at EU kun skal handle i de tilfælde, hvor et EU-tiltag gør større nytte, end hvis medlemslandene handlede alene eller hver for sig.
- Indebærer, at hvis et mål kan opnås lige så godt på nationalt eller regionalt niveau, så skal det overlades til medlemslandene selv at handle.
- Nationale parlamenter kontrollerer overholdelsen af nærhedsprincippet gennem »det gule« og »det orange kort«.

Proportionalitetsprincippet

- Betyder, at indholdet og formen for EU's handling ikke må gå videre end nødvendigt.

Nærhedsprincippet bygger på, at beslutninger skal træffes så tæt på borgerne som muligt. For Unionen betyder det, at der i hvert enkelt tilfælde, hvor EU overvejer en handling, skal foretages en konkret vurdering af, om den påtænkte handling på grund af dens omfang eller virkninger bedre kan nås gennem handling på EU-niveau end på nationalt niveau af medlemslandene, se TEU art. 3b (art. 5).

Anvendelsesområdet for nærhedsprincippet ændres ikke, men Lissabon-traktaten fremhæver, at EU's institutioner skal udøve deres beføjelser i overensstemmelse med nærhedsprincippet, og at dette særligt sikres gennem de nationale parlameters kontrol. De nærmere regler om nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet er fastsat i en protokol til Lissabon-traktaten.

Af protokollen følger, at nationale parlamenter får en kontrolbeføjelse i forhold til overholdelsen af nærhedsprincippet, når der er tale om konkrete lovgivningsinitiativer. Nationale parlamenter kan således fremsætte en begrundet udtalelse om, at et udkast til EU-lovgivning ikke er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Nationale parlamenter får også en rolle i forhold til domstolskontrollen med overholdelsen af nærhedsprincippet. Det fremgår således af protokollen om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, at et medlemsland kan anlægge sag ved EU-Domstolen, herunder på vegne af et nationalt parlament, for at få annullere

ret en EU-retsakt, der er i strid med nærhedsprincippet.

Allerede inden Kommissionen fremsætter et forslag til EU-lovgivning, skal omfattende konsultationer gennemføres for at sikre, at et påtænkt forslag vil være i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Alle udkast til EU-lovgivning på områder, hvor EU ikke har enekompetence, skal begrundes i forhold til nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Begrundelsen for, at EU's mål bedre kan nås gennem handling på EU-plan, skal underbygges af kvalitative og om muligt kvantitative indikatorer. De nationale parlamenter vil således have et grundlag for at foretage vurderingen af, hvorvidt nærhedsprincippet er overholdt.

Institutionerne og eventuelt den gruppe af medlemslande, der har fremsat et udkast til EU-lovgivning, er forpligtet til at tage hensyn til eventuelle begrundede udtalelser fra de nationale parlamenter om, at udkastet ikke er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

»Det Gule Kort«

Såfremt et tilstrækkeligt stort antal af medlemslandenes nationale parlamenter finder, at et udkast til en lovgivningsmæssig retsakt ikke er i overensstemmelse med nærhedsprincippet, vil udkastet som noget nyt skulle tages op til fornyet overvejelse. Det vil være tilfældet, hvis mindst 1/3 af de nationale parlameters stemmer er af den opfattelse. Hvert nationalt parlament er i denne sammenhæng tildelt to stemmer for at tage højde for de medlemslande, der har et parlament med to kamre. Er der tale om et udkast til EU-lovgivning vedrørende retligt samarbejde i straffesager og politisamarbejde, herunder administrativt samarbejde mellem medlemslandenes myndigheder, er kravet 1/4 af de nationale parlameters stemmer. Efter den fornyede overvejelse beslutter den initiativtagende institution eller gruppe af lande, hvorvidt udkastet skal opretholdes, ændres eller trækkes tilbage. Beslutningen skal begrundes.

»Det Orange Kort«

Hvis et forslag under den almindelige lovgivningsprocedure anfægtes af mindst 1/2 af de stemmer, som de nationale parlamenter er tildelt, vil forslaget tilsvarende skulle tages op til fornyet overvejelse. Også her vil Kommissionen kun-

ne beslutte at opretholde, ændre eller trække udkastet tilbage. Beslutningen skal begrundes. Hvis Kommissionen beslutter at opretholde udkastet, skal det i begrundelsen underbygge sin opfattelse af, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Herefter vil Rådet og Europa-Parlamentet skulle overveje – under særlig hensyntagen til både de nationale parlamenter og til Kommissionens begrundelser – hvorvidt forslaget overholder nærhedsprincippet. Hvis enten 55% af medlemslandene eller et flertal i Europa-Parlamentet vurderer, at forslaget ikke stemmer overens med nærhedsprincippet, vil forslaget blive afvist.

Løbende orientering om nærhedsprincippets anvendelse

For at give medlemslandenes nationale parlamenter mulighed for løbende at følge nærhedsprincippets anvendelse skal Kommissionen hvert år udarbejde og forelægge en rapport herom for de nationale parlamenter. Rapporten forelægges også Det Europæiske Råd, Europa-Parlamentet og Rådet.

Nationale parlamenters rolle på andre områder

De regler, som styrker nationale parlamenters rolle på andre områder end nærhedsprincippet, findes både i traktaten og i en særlig protokol om nationale parlamenter.

Blandt de nye traktatbestemmelser, som understreger de nationale parlamenters rolle, er først og fremmest en vetoet til de nationale parlamenter i forbindelse med den nye, såkaldte generelle passerelle i TEU art. 48, stk. 7 (art. 48, stk. 7). Bestemmelsen giver mulighed for på et senere tidspunkt at overgå til kvalificeret flertal i Rådet og at gøre Europa-Parlamentet til medlovgiver inden for visse områder af traktaterne. Nationale parlamenter er endvidere tildelt en vetoet i forbindelse med familieretlige aspekter af den specifikke passerelle om civilretlige spørgsmål, se TEUF art 65 (art. 81). Se nærmere neden for i kapitel 4.4 om tilpasningsmuligheder.

Nationale parlamenters vetoet ved brug af den generelle passerelle

- De nationale parlamenter skal informeres, hvis Det Europæiske Råd ønsker at benytte den generelle passerelle til at overgå til kvalificeret flertal eller almindelig lovgivningsprocedure.
- Hvis blot ét nationalt parlament gør indsigelse inden for en frist af 6 måneder kan den generelle passerelle ikke anvendes.

Den reviderede protokol om de nationale parlamenters rolle i EU indeholder en række nye og udvidede bestemmelser om omfanget af institutionernes pligt til at informere medlemslandenes nationale parlamenter. Efter den eksisterende protokol skal Kommissionen alene sørge for, at forslag til lovgivning foreligger i så god tid, at hver enkelt medlemslands regering kan sikre, at det nationale parlament kan modtage dem, som det er hensigtsmæssigt. Med den reviderede protokol forpligtes Kommissionen til at fremsendelse skal ske direkte til medlemslandenes nationale parlamenter og således uden regeringernes mellemkomst.

Protokollen er formuleret ud fra et ønske om i højere grad at inddrage de nationale parlamenter i EU's aktiviteter og om at øge deres muligheder for at give udtryk for deres synspunkter. Det gælder både i forhold til udkast til EU-lovgivning og andre spørgsmål, der kan være af særlig interesse for de nationale parlamenter. Protokollen skal også ses i sammenhæng med nationale parlamenters kontrol med nærhedsprincippet, som beskrevet ovenfor.

Kommissionen er med henblik herpå forpligtet til at sende alle sine høringsdokumenter (grøn- og hvidbøger samt meddelelser) direkte til medlemslandenes nationale parlamenter. Det skal ske, så snart dokumenterne er offentliggjort.

Kommissionen skal endvidere til de nationale parlamenter fremsende det årlige lovgivningsprogram og alle andre instrumenter vedrørende programmering af lovgivning eller politikstrategi. Fremsendelsen skal ske samtidig med, at fremsendelse sker til Europa-Parlamentet og Rådet.

Udkast til EU-lovgivning skal ligeledes fremsendes til medlemslandenes nationale parlamenter samtidig med, at de forelægges Europa-Parlamentet og Rådet. Det gælder såvel forslag fra Kommissionen som initiativer fra en gruppe medlemslande, initiativer fra Europa-Parlamentet, anmodninger fra EU-domstolen, henstillinger fra Den Europæiske Centralbank og anmodninger fra Den Europæiske Investeringsbank, der tager sigte på vedtagelsen af en lovgivningsmæssig retsakt.

Der skal gå mindst otte uger, fra et udkast til EU-lovgivning er stillet til rådighed for de nationale parlamenter på EU's officielle sprog, til det tidspunkt, hvor det sættes på Rådets foreløbige dagsorden med henblik på vedtagelse. Der vil desuden skulle gå 10 dage fra det tidspunkt, hvor et udkast til EU-lovgivning optages på Rådets foreløbige dagsorden, til Rådets vedtagelse af en holdning. Disse tidsfrister kan kun fraviges i tilfælde af en sags hastende karakter, som skal begrundes i retsaksen eller Rådets holdning.

Tidsfristerne sikrer, at de nationale parlamenter har reel mulighed for at udøve beføjelsen til at kontrollere, om udkastet er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Endelig skal Rådets dagsordener og resultaterne af Rådets samlinger, herunder protokollerne fra de samlinger, hvor Rådet har drøftet udkast til EU-lovgivning, fremsendes direkte til de nationale parlamenter. Fremsendelsen skal ske samtidig med fremsendelsen til medlemslandenes regeringer.

Interparlamentarisk samarbejde

Protokollen om de nationale parlamenters rolle i EU indeholder endvidere bestemmelser om fremme af et effektivt og regelmæssigt interparlamentarisk samarbejde inden for EU. Der sker en udvidelse af den eksisterende protokol om at konferencen af parlamentariske organer med ansvar for EU-anliggender (benævnt COSAC) kan forelægge Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen ethvert bidrag, som den finder hensigtsmæssigt. Konferencen skal også fremme samarbejdet mellem medlemslandenes nationale parlamenter og Europa-Parlamentet, herunder mellem deres fagudvalg.

3.5 Charteret om grundlæggende rettigheder og tiltrædelse af menneskerettighedskonventionen.

EU's grundlæggende rettigheder

- EU's charter om grundlæggende rettigheder gøres juridisk bindende, men gøres ikke til en del af traktaten.
- Charteret indeholder ikke nye eller udvidede rettigheder i forhold til de rettigheder, som EU efter EU-domstolens praksis allerede skal overholde.
- Forpligter EU's institutioner til at efterleve og sikre borgernes rettigheder.
- Sikrer, at borgernes rettigheder overholdes, også når medlemslandene gennemfører EU's beslutninger.
- Hverken begrænser eller ændrer borgernes rettigheder som bestemt i de enkelte medlemslandes forfatninger.

Lissabon-traktaten gør EU's charter om grundlæggende rettigheder juridisk bindende, se TEU art. 6, stk. 1 (art. 6, stk. 1). Det understreges samtidig i traktaten, at charteret ikke udvider EU's beføjelser.

Charteret blev oprindeligt vedtaget og undertegnet som en politisk tekst i forbindelse med topmødet den 7. december 2000 i Nice. Charteret er baseret på eksisterende menneskerettighedsforpligtelser og principper fra bl.a. FN og Europarådet samt EU-retten og medlemslandenes fælles forfatningsmæssige traditioner. Lissabon-traktaten medtager ikke chartret i traktatteksten. Men Lissabon-traktaten vil henvise til den tilpassede udgave af charteret, som blev udarbejdet i forbindelse med forhandlingerne om forfatningstraktaten. Charteret i dets tilpassede version blev i december 2007 højtideligt proklameret af EU's institutioner og optrykt i EU-tidende. Forklaringerne til chartret blev optrykt samme sted.

Charterets rettigheder spænder vidt fra retten til liv og frihed, over forbud mod slaveri og børnearbejde, ligestilling mellem mænd og kvinder, til ytringsfrihed og lighed for loven. Det indeholder således både de klassiske borgerlige og politiske rettigheder og de økonomiske og sociale rettigheder foruden nyere rettigheder og principper som f.eks. god forvaltningsskik i EU's institutioner og højt miljøbeskyttelsesniveau. Der er

knyttet en protokol til traktaten om, at charterets afsnit IV om solidaritet ikke kan skabe rettigheder, der kan håndhæves juridisk i Storbritannien og i Polen med mindre, at disse rettigheder i forvejen findes i de to landes lovgivning.

Lissabon-traktaten lægger samtidig op til, at EU skal tiltræde Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), se TEU art. 6, stk. 2 (art. 6, stk. 2). Dermed vil Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i modsætning til i dag kunne behandle klager over EU som sådan. Det præciseres samtidigt i traktaten, at EU's tilslutning til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ikke ændrer EU's beføjelser. EU's tiltrædelse sker på baggrund af en enstemmig afgørelse i Rådet, og efter medlemslandenes

efterfølgende godkendelse i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige regler, se TEUF art. 188N, stk. 8 (art. 218, stk. 8). Alle Unionens medlemslande har tiltrådt Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Efter konventionen er det alene stater, som kan tiltræde konventionen. Ved protokol nr. 14 af 13. maj 2004 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention er der imidlertid indsat en bestemmelse i konventionens artikel 59, stk. 2, hvoraf det fremgår, at Unionen kan tiltræde konventionen. Protokollen træder i kraft, når alle konventionsstater har ratificeret den. Udover protokollens ikrafttræden vil det være nødvendigt at ændre konventionen på en række punkter, inden Unionen kan tiltræde konventionen.

4. Effektivisering af samarbejdet

Lissabon-traktaten

Effektiviserer samarbejdet gennem *institutionelle* ændringer:

- Gør Det Europæiske Råd til en institution.
- Indfører en fast formand for Det Europæiske Råd valgt for to et halvt år ad gangen.
- Introducerer en »dobbelt-hattet« udenrigsrepræsentant som fast formand for Udenrigsrådet og næstformand i Kommissionen.
- Indfører gruppeformandskab for øvrige rådsformationer med tre lande i 18 måneder, hvor den ledende rolle går på skift for 6 måneder ad gangen.
- Sikrer én kommissær per medlemsland frem til 2014 og herefter kommissærer fra 2/3 af medlemslandene ad gangen, med fuld og lige rotation.
- Styrker borgernes og virksomhedernes adgang til EU-domstolen.

Effektiviserer samarbejdet gennem ændringer i *beslutningsprocedurerne*:

- Gør kvalificeret flertal til hovedreglen for beslutninger i Rådet.
- Udbreder brugen af den almindelige lovgivningsprocedure, der gør Europa-Parlamentet til medlovgiver.
- Ændrer på definitionen af kvalificeret flertal i Rådet.

Et hovedformål med Lissabon-traktaten er at effektivisere det europæiske samarbejde med henblik på at sikre handlekraften i det udvidede EU med 27 medlemslande. Med det sigte ændrer Lissabon-traktaten på de traktatmæssige spilleregler. Dermed forbedres rammerne for, at EU kan skabe konkrete politiske resultater til gavn for de europæiske borgere. Endvidere medfører Lissabon-traktaten, at Europa sættes bedre i stand til at præge den globale dagsorden og spille en stærkere udenrigspolitisk rolle.

Lissabon-traktaten gennemfører tværgående effektiviseringer af beslutningsmekanismerne primært ad to veje. Dels gennem en række institutionelle ændringer, dels ved en strømlining af EU's beslutningsgange. Disse ændringer gennemgås neden for i afsnit 4.1 og 4.2.

Dernæst gennemfører Lissabon-traktaten to sektor-specifikke effektiviseringer. Det drejer sig om samarbejdet om retlige og indre anliggender, herunder først og fremmest hvad angår det politi- og strafferetlige samarbejde. Se nedenfor i kapitel 6. Dernæst vedrører det rammerne for EU's optræden udadtil. Se neden for i kapitel 7.

Endelig indfører Lissabon-traktaten en række ændringer i reglerne om den økonomiske og monetære politik og om EU's finanser, der navnlig styrker Europa-Parlamentets indflydelse både i den årlige budgetprocedure og i forbindelse med de flerårige finansielle perspektiver. Se herom neden for i kapitel 5.

4.1 Institutionelle ændringer

Med Lissabon-traktaten indsættes et nyt afsnit III i traktaten om Den Europæiske Union, der giver et overblik over det institutionelle system i Unionen. Herudover indeholder sjette del i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde fortsat en række specifikke institutionelle og budgetmæssige bestemmelser.

Lissabon-traktaten ændrer på en række af bestemmelserne om de enkelte institutioner for at styrke deres effektivitet i lyset af behovet for bedre koordination, beslutningsdygtighed og handlekraft i et EU med mange medlemmer.

Dette er også baggrunden for, at der med Lissabon-traktaten oprettes nye poster som henholdsvis en fast formand for Det Europæiske Råd og en styrket udenrigsrepræsentant (Unionens højststående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik) med ansvar for gennemførelsen af både Kommissionens eksterne anliggender og Rådets fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Det er ligeledes baggrunden for beslutningen om en mindre Kommission fra 2014 med en samtidig styrkelse af formandens beføjelser. Kommissionens og EU-domstolens roller som ansvarlige for henholdsvis den europæiske forvaltning og overholdelse af lov og ret fastholdes. Domstolens beføjelser præciseres, og Europa-Parlamentets rolle styrkes på forskellig vis. Traktaten indfører endvidere nye rammer for Europa-Parlamentets sammensætning. Endelig sker der ændringer i systemet med de halvårige, roterende formandskaber.

EU's institutioner

- Europa-Parlamentet

- Det Europæiske Råd
- Rådet
- Kommissionen
- Den Europæiske Unions Domstol
- Den Europæiske Centralbank
- Revisionsretten

Udvalg med rådgivende funktioner:

- Det Økonomiske og Sociale Udvalg (ØSU)
- Regionsudvalget

Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentets lovgivende og budgetgivende funktion, som det deler med Rådet, og dets politiske kontrolfunktioner fastholdes. Europa-Parlamentets budgetindflydelse styrkes betydeligt, som nærmere beskrevet neden for i kapitel 5.

En meget væsentlig generel styrkelse af Europa-Parlamentets rolle sker som følge af, at Lissabon-traktaten udbreder anvendelsen af den almindelige lovgivningsprocedure, hvor Europa-Parlamentet er medlovgiver. Se nærmere neden for i afsnit 4.2.

En anden nyskabelse er indførelsen af en bestemmelse om, at det er Europa-Parlamentet, der vælger Kommissionens formand, efter en procedure fastlagt i TEU art. 9D, stk. 7 (art. 17, stk. 7). I dag er ordningen den, at Europa-Parlamentet skal godkende den kandidat, der indstilles af stats- og regeringscheferne.

Lissabon-traktaten fastsætter desuden maksimums- og minimumsantallet af europaparlamentarikere, jf. TEU art. 9A (art. 14).

Europa-Parlamentets sammensætning

- Maksimalt 750 medlemmer plus en formand.
- Maksimalt 96 medlemmer pr. medlemsland.
- Mindst seks medlemmer pr. medlemsland af hensyn til de mindste lande.

Fordelingen af pladser mellem medlemslande skal ske på grundlag af princippet om degressiv proportionalitet. Det betyder, at pladserne er fordelt efter medlemslandenes befolkningsstørrelser, men at mindre lande er forholdsmæssigt

overrepræsenterede. Beslutningen om sammensætningen af Europa-Parlamentet skal vedtages af Det Europæiske Råd ved enstemmighed på forslag fra Europa-Parlamentet og med dets godkendelse. Forud for mødet i regeringskonferencen på stats- og regeringschefsniveau i oktober 2007 havde Europa-Parlamentet fremlagt et forslag til nyfordeling af parlamentspladserne, som stats- og regeringscheferne principgodkendte.

Det Europæiske Råd

Lissabon-traktaten indebærer væsentlige ændringer vedrørende Det Europæiske Råd.

For det første gøres Det Europæiske Råd til en EU-institution. Dets opgaver og funktioner beskrives endvidere mere præcist. Se TEU art. 9B (art. 15).

Lissabon-traktaten traktatfæster den nuværende praksis, hvor Det Europæiske Råd normalt mødes en gang i kvartalet, og det præciseres, at Det Europæiske Råd ikke udøver lovgivende funktioner. Det Europæiske Råd træffer afgørelse ved konsensus, undtagen ved procedure-spørgsmål eller hvor andet er bestemt, jf. TEU art. 9B, stk. 4 (art. 15, stk. 4) og TEUF art. 201a, stk. 3 (art. 235, stk. 3). Adgangen til at lade sig repræsentere i Rådet af et af de øvrige medlemmer udvides til også at gælde Det Europæiske Råd, jf. TEUF art. 201a, stk. 1 (art. 235, stk. 1).

For det andet indfører Lissabon-traktaten som noget nyt en fast formand for Det Europæiske Råd, jf. art. 9B, stk. 5 (art. 15, stk. 5).

Fast formand for Det Europæiske Råd

- Vælges med kvalificeret flertal af Det Europæiske Råd for to et halvt år ad gangen med mulighed for genvalg én gang.
- Må ikke samtidig bestride et nationalt embede.
- Leder Det Europæiske Råds arbejde.
- Fremmer sammenhold og konsensus i Det Europæiske Råd.
- Afrapporterer til Europa-Parlamentet efter hvert møde i Det Europæiske Råd.
- Repræsenterer EU udadtil med forbehold for udenrigsrepræsentantens kompetencer.

Hensigten med den nye faste formand er at tilføje ny dynamik og øget kontinuitet til Det Europæiske Råds arbejde. Det Europæiske Råd består

således fremover af medlemslandenes stats- og regeringschefer, samt af den faste formand og af formanden for Kommissionen. Udenrigsrepræsentanten deltager i Det Europæiske Råds arbejde. Ved afstemninger i Det Europæiske Råd deltager dog hverken den faste formand eller formanden for Kommissionen, jf. TEUF art. 201a, stk. 1 (art. 235, stk. 1).

Rådet

Lissabon-traktaten ændrer ikke på, at Rådet fastholdes som den centrale lovgivende og budgetgivende institution sammen med Europa-Parlamentet. Rådet formulerer endvidere politikker og varetager den koordinerende funktion på grundlag af traktatens bestemmelser, se TEU art. 9C (art. 16).

Med Lissabon-traktaten gøres det til en hovedregel, at Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal, jf. TEU art. 9C, stk. 3 (art. 16, stk. 3) (se nærmere herom neden for under afsnit 4.2). For at understrege kravet om åbenhed i Rådet, bestemmes det udtrykkeligt, at Rådets dagsorden opdeles i en lovgivningsdel, der er offentlig, og en ikke-lovgivningsdel, jf. TEU art. 9C, stk. 8 (art. 16, stk. 8). Se nærmere om åbenhed oven for under kapitel 3.

Rådet mødes i forskellige sammensætninger, hvoraf kun Rådet for Almindelige Anliggender og Rådet for Udenrigsanliggender traktatfæstes, jf. TEU art. 9C, stk. 6 (art. 16, stk. 6). Øvrige råds sammensætninger fastlægges af Det Europæiske Råd med kvalificeret flertal.

Det Generelle Råd sikrer sammenhængen i sektorrådenes arbejde, samt forbereder og følger op på møder i Det Europæiske Råd sammen med dettes formand og Kommissionen. Udenrigsrådet fastlægger EU's optræden udadtil efter strategiske retningslinier fra Det Europæiske Råd, samt sikrer sammenhæng i EU's indsats.

Formandskabet for de enkelte rådsformationer varetages af medlemslandene på grundlag af en ordning med ligelig rotation, der vedtages med kvalificeret flertal af Det Europæiske Råd, jf. TEU art. 9C, stk. 9 (art. 16, stk. 9). Det gælder dog ikke formandskabet for Udenrigsrådet, der varetages af udenrigsrepræsentanten. Med Lissabon-traktaten lægges desuden op til indførelsen af gruppeformandskaber som justering af rådsformandskabssystemet. Justeringen fremgår af en erklæring fra regeringskonferencen til TEU art. 9C, stk. 9 (art. 16, stk. 9), der indeholder ud-

kast til Det Europæiske Råds afgørelse om udøvelsen af formandskabet for Rådet.

Gruppeformandskaber

- Lissabon-traktaten indfører et gruppeformandskab af tre lande i 18 måneder.
- Hvert land varetager formandskabet for alle råd for 6 måneder af gangen, undtagen Udenrigsrådet.
- Formandskabet for Det Europæiske Råd og Udenrigsrådet varetages af hhv. den faste formand og udenrigsrepræsentanten.
- Formandskaber for rådsarbejdsgrupper varetages som udgangspunkt af det land, som har formandskabet for den pågældende rådsformation.
- Et medlem af gruppeformandskabet kan efter eget skøn anmode om bistand fra de øvrige medlemmer af gruppeformandskabet.

Forberedelsen af Rådets arbejde varetages uændret af komiteen af faste repræsentanter (ambassadører) for medlemslandenes regeringer kaldet »Coreper«, jf. TEU art. 9C, stk. 7 (art. 16, stk. 7). Formandskabet for Coreper varetages af en repræsentant for det land, der har formandskabet i Rådet for Almindelige Anliggender. Det er derimod en repræsentant for udenrigsrepræsentanten, der sidder i formandsstolen for Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komite (PSC). Se nærmere herom i erklæringen til TEUF art. 9C, stk. 9 (art. 16, stk. 9).

Kommissionen

Lissabon-traktaten klargør Nice-traktatens forskellige bestemmelser om Kommissionens opgaver og beføjelser, jf. TEU art. 9D (art. 17) samt TEUF art. 211a-219 (art. 244-250). Kommissionens overordnede rolle forbliver at fremme EU's almene interesser. Kommissionens centrale beføjelse er som i dag initiativretten i lovgivningsprocessen. Kommissionen vil ligeledes uændret føre tilsyn med gennemførelsen af EU-retten. Kommissionens medlemmer skal fortsat være uafhængige – bortset fra udenrigsrepræsentanten, når denne varetager den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik på mandat fra Rådet. Endelig er Kommissionen som hidtil ansvar-

lig over for Europa-Parlamentet, som kan vedtage et mistillidsvotum til Kommissionen.

Den væsentligste nydannelse er bestemmelsen om Kommissionens sammensætning. Det nuværende traktatgrundlag, som senest ændret ved Nice-traktaten, bestemmer, at Kommissionen fra 1. januar 2005 skal bestå af en statsborger fra hvert medlemsland (mod tidligere to kommissærer fra visse lande), og at den første Kommission efter optagelsen af det 27. medlemsland skal have færre medlemmer, end der er medlemslande. Bestemmelsen om en mindre Kommission ville således efter Nice-traktaten være trådt i kraft i 2009 som følge af, at Bulgarien og Rumænien blev EU-medlemmer nr. 26 og 27 pr. 1. januar 2007.

Lissabon-traktaten udsætter denne overgang til 2014 og fastsætter mere præcise bestemmelser om, hvordan Kommissionen derefter skal sammensættes.

Kommissionens sammensætning

- Frem til 2014 er der én kommissær pr. medlemsland som i dag.
- Fra 2014 begrænses Kommissionens størrelse til 2/3 af antallet af medlemslande.
- Sammensætningen sker på grundlag af fuld og lige rotation mellem alle medlemslande i lyset af den demografiske og geografiske spredning mellem medlemslandene.
- Udenrigsrepræsentanten er fuldt medlem af Kommissionen og er en af Kommissionens næstformænd.
- Både kommissionsformanden og udenrigsrepræsentanten tæller som vedkommende lands kommissær i relation til rotationsordningen.
- Antallet af kommissærer kan ændres ved enstemmighed i Det Europæiske Råd, som også fastsætter rotationsordningen med enstemmighed.
- Det fremgår af en erklæring til traktaten, at Kommissionen bør være særlig opmærksom på at sikre tætte kontakter med alle medlemslande, og at der ved passende organisatoriske arrangementer skal tages særligt hensyn til de lande, der ikke har en kommissær.

Hensigten med reduktionen af Kommissionens størrelse i såvel det nuværende traktatgrundlag som med Lissabon-traktaten er at sikre en beslutningsdygtig og effektiv størrelse, også når EU gradvist måtte blive udvidet til at omfatte flere medlemslande. I praksis betyder Lissabon-traktaten, at hvert medlemsland efter den 1. november 2014 vil stille med en kommissær i to ud af tre embedsperioder. Embedsperioden er fem år. Af en erklæring fremgår det, at Kommissionen bør være særlig opmærksom på at tage særligt hensyn til de lande, der ikke har en kommissær.

I bestemmelserne om den centrale post som kommissionsformand foretages der enkelte ændringer. Det indføres bl.a., at Det Europæiske Råd skal foreslå en kandidat under hensyntagen til Europa-Parlamentets sammensætning og efter passende høringer. Kandidaten skal vælges af Europa-Parlamentet, jf. TEU art. 9C, stk. 7 (art. 16, stk. 7).

Kommissionsformandens beføjelser svarer grundlæggende til det nuværende traktatgrundlags bestemmelser. Formanden behøver dog ikke som hidtil den samlede Kommissions godkendelse for at anmode et medlem af Kommissionen om at træde tilbage, jf. TEU art. 9C, stk. 6 (art. 16, stk. 6). Udenrigsrepræsentanten kan kun afskediges af Det Europæiske Råd, som træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Udenrigsrepræsentanten

En væsentlig nydannelse med Lissabon-traktaten er introduktionen af et nyt embede som Unionens højtstående repræsentant for udenrigs- og sikkerhedspolitik (udenrigsrepræsentanten) med henblik på at sikre større sammenhæng og dynamik i EU's optræden udadtil.

Udenrigsrepræsentanten

- Er fast formand for Udenrigsrådet.
- Er en af Kommissionens næstformænd.
- Varetager EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.
- Sikrer sammenhæng mellem de dele af EU's optræden udadtil, der hører under Kommissionen og de dele, der hører under Rådet.

Udenrigsrepræsentanten varetager såvel EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik på mandat fra Rådet som Kommissionens eksterne forbindelser. Det svarer til de ansvarsområder, som i dag varetages af den Høje Repræsentant og af kommissæren med ansvar for eksterne forbindelser. Udenrigsrepræsentanten er derfor blevet kaldt »dobbelthattet«.

På flere punkter vil embedet være mere end summen af de to nævnte stillinger. Udenrigsrepræsentanten får således initiativret inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, jf. TEU art. 9E, stk. 2 (art. 18, stk. 2), og udenrigsrepræsentanten bliver fast formand for Udenrigsrådet, jf. TEU art. 9E, stk. 3 (art. 18, stk. 3). Udenrigsrepræsentanten overtager samtidig en række opgaver inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, der i dag tilkommer det land, der har formandskabet. Udenrigsrepræsentanten bistås endvidere af en fælles udenrigstjeneste bestående af tjenestemænd fra medlemslandene, Rådet og Kommissionen, se TEU art. 13a, stk. 3 (art. 27, stk. 3). Se nærmere herom neden for i kapitel 7.

I Kommissionen får udenrigsrepræsentanten ansvaret for koordineringen af andre aspekter af EU's optræden udadtil, jf. TEU art. 9E, stk. 4 (art. 18, stk. 4). Det drejer sig om at sikre sammenhæng på områder som handelspolitik, udviklingspolitik og eksterne aspekter af EU's indre politikker.

Udenrigsrepræsentanten udnævnes med kvalificeret flertal af Det Europæiske Råd og med samtykke fra Kommissionens formand, jf. TEU art. 9E, stk. 1 (art. 18, stk. 1). Udenrigsrepræsentantens hverv kan bringes til ophør efter samme procedure. Derudover skal udenrigsrepræsentanten godkendes og kan afskediges af Europa-Parlamentet sammen med den samlede Kommission, jf. TEU art. 9D, stk. 8 (art. 17, stk. 8) og TEUF art. 201 (art. 234). Hvis der vedtages et mistillidsvotum til Kommissionen, nedlægger udenrigsrepræsentanten dog kun sit hverv i Kommissionen, ikke sit hverv som høj repræsentant for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

EU-domstolen

Lissabon-traktaten fortsætter Nice-traktatens reform af EU's domstolssystem.

EU-domstolen har i dag kompetence til at prøve retsakter vedtaget af Rådet og Kommissionen. Efter Lissabon-traktaten vil også retsakter vedtaget af Det Europæiske Råd kunne prøves af EU-domstolen. Det kommer desuden udtrykkeligt til at fremgå, at også retsakter vedtaget af EU's organer, kontorer og agenturer vil kunne domstolsprøves, når de pågældende retsakter har retsvirkning over for tredjemand. Se TEUF art. 230 (art. 263).

Medlemslandene får også mulighed for at indbringe en eventuel krænkelse af nærhedsprincippet for EU-domstolen på vegne af nationale parlamenter. Se nærmere om nærhedsprincippet ovenfor i kapitel 3.

Lissabon-traktaten udstrækker endvidere domstolskontrollen til flere politikområder end tidligere. Inden for retlige og indre anliggender, hvor der i dag gælder særlige domstolsbegrænsninger, får EU-domstolen således stort set samme kontroladgang som inden for de øvrige dele af traktaten. Dog vil Domstolen fortsat ikke have kompetence til at prøve gyldigheden eller proportionaliteten af operationer, som udføres af et medlemslands politi eller andre retshåndhævende myndigheder, eller udøvelsen af medlemslandenes beføjelser med hensyn til opretholdelse af lov og orden og beskyttelse af den indre sikkerhed, jf. TEUF art. 240b (art. 276). Særstillingen for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, hvor EU-domstolen som udgangspunkt ikke har kompetence, opretholdes ligeledes, se nærmere TEU art. 240a (art. 275).

Lissabon-traktaten skærper sanktionsmulighederne i forhold til de medlemslande, der ikke gennemfører EU-retten rettidigt, idet EU-domstolen får adgang til allerede ved første retssag at pålægge medlemslandene bøder for ikke at gennemføre direktiver til tiden, se TEUF art. 228, stk. 3 (art. 260, stk. 3).

Domstolssystemet undergår derudover en sproglig forenkling. Systemet vil fremover blive betegnet Den Europæiske Unions Domstol. Denne består af flere retsinstanser i hierarkisk orden: Domstolen (i dag EF-domstolen), Retten (i dag Retten i Første Instans) og Specialretter, herunder den særlige personaleret, der i 2005 blev oprettet for at træffe afgørelse om personaler i Unionens institutioner.

Som noget nyt indfører Lissabon-traktaten et rådgivende udvalg, der skal afgive udtalelse om kvalifikationerne hos kandidater til stillingerne som dommer eller generaladvokat ved Domstolen og Retten, se TEUF art. 224a (art. 255). I øvrigt har regeringskonferencen erklæret, at hvis Domstolen i overensstemmelse med TEUF art. 222 (art. 252) fremsætter begæring om en forøgelse af antallet af generaladvokater til elleve i stedet for de nuværende otte, vil Rådet give sin enstemmige tilslutning hertil. I så fald vil den ene af de nye pladser tilfalde Polen som en permanent stilling.

Endelig medfører Lissabon-traktaten, at ændringer i Domstolens statut kan foretages af Europa-Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure (bortset fra ændringer i statuttens afsnit I og art. 64). Se TEUF art. 245 (art. 281).

EU's andre institutioner og organer

I traktatgrundlaget for EU's øvrige institutioner og organer sker der kun få substantielle ændringer med Lissabon-traktaten.

I bestemmelsen om Den Europæiske Ombudsmand i TEUF art. 195 (art. 228) præciseres det med Lissabon-traktaten, at ombudsmanden heller ikke er underlagt instruktion fra nationale regeringer.

Lissabon-traktaten indfører visse procedureændringer vedr. Det Europæiske System af Centralbanker (ESCB) og Den Europæiske Centralbank (ECB). Udnævnelsen af formanden, næstformanden og de fire øvrige medlemmer af Den Europæiske Centralbanks direktion, der i dag foregår efter fælles overenskomst mellem EU's stats- og regeringschefer, vil således fremover ske i Det Europæiske Råd med kvalificeret flertal. Se TEUF art. 245b, stk. 2 (art. 283, stk. 2).

De to rådgivende organer, Regionsudvalget og Det Økonomiske og Sociale Udvalg, bevares uændrede. Udnævnelsesperioden øges dog fra fire til fem år, og det præciseres, at udvalgene høres ikke kun af Rådet og Kommissionen, men også af Europa-Parlamentet. Se TEU art. 9, stk. 4 (art. 13, stk. 4) og TEUF hhv. art. 262 (art. 304) og 265 (art. 307).

4.2 Beslutningsprocedurerne

Lissabon-traktaten forenkler og effektiviserer beslutningsprocedurerne:

- Udbreder anvendelsen af den almindelige lovgivningsprocedure, hvor Europa-Parlamentet er medlovgiver, og afskaffer samarbejdsproceduren.
- Gør kvalificeret flertal til hovedreglen for beslutninger i Rådet.
- Ændrer på definitionen af kvalificeret flertal i Rådet.

EU's lovgivning og andre vedtagelser

Som led i effektiviseringen af EU-samarbejdet reducerer Lissabon-traktaten antallet af beslutningsprocedurer, samtidig med at de procedurer, der opretholdes, på visse punkter forenkles. Lissabon-traktaten skelner i den sammenhæng mellem EU's lovgivning, altså den overordnede regelfastsættelse, og EU's vedtagelse af andre beslutninger, herunder navnlig gennemførelse af allerede vedtagne regler og forpligtelser.

Lissabon-traktaten indsætter et nyt kapitel 2 i sjette del af traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, der indeholder bestemmelser om Unionens retsakter og vedtagelsesprocedurer. I en ny bestemmelse i TEUF art. 249A (art. 289) defineres det, hvad der forstås ved lovgivningsmæssige retsakter. I TEUF art. 249B (art. 290) defineres det nye begreb delegerede retsakter. Bestemmelser om gennemførelsesretsakter findes i TEUF art. 249C (art. 291).

Når EU lovgiver, understreges det, at Rådets samlinger altid er offentlige. Se oven for i kapitel 3. Samtidig styrkes især Europa-Parlamentets rolle i lovgivningsprocessen, idet Lissabon-traktaten udbreder anvendelsen af den almindelige lovgivningsprocedure, hvor Europa-Parlamentet er medlovgiver.

Den almindelige lovgivningsprocedure svarer til den nuværende fælles beslutningstagen. Se TEUF art. 251 (art. 294). Den nuværende samarbejdsprocedure afskaffes.

Europa-Parlamentet bliver medlovgiver på godt 40 nye områder. Som bilag 2 til redegørelsen er vedlagt en liste over de områder, hvor Europa-Parlamentet som noget nyt bliver medlovgiver efter den almindelige lovgivningsprocedure.

Den almindelige lovgivningsprocedure

- I den almindelige lovgivningsprocedure ligestilles Rådet og Europa-Parlamentet.
- Et forslag skal forhandles mellem Rådet og Europa-Parlamentet – om nødvendigt i tre omgange og efter en særlig forligsprocedure – med henblik på opnåelse af enighed. Først når begge institutioner har stemt for en retsakt, er den vedtaget.
- Som i dag kan et forslag vedtages allerede efter førstebehandlingen, hvis der er enighed om det.

I visse tilfælde gælder der særlige lovgivningsprocedurer, hvor det alene er Rådet, der vedtager lovgivning. Europa-Parlamentet vil i så fald oftest blive inddraget på anden måde, f.eks. ved at skulle godkende de pågældende retsakter.

Der kan ikke vedtages lovgivningsmæssige retsakter inden for EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Se TEU art. 15b, stk. 1 (art. 31).

I en række tilfælde lovgiver EU ikke, men vedtager ikke-lovgivningsmæssige retsakter. Det sker som hovedregel med kvalificeret flertal i Rådet, typisk enten efter høring eller godkendelse af Europa-Parlamentet.

Lissabon-traktaten fastholder Kommissionens initiativret. På lovgivningsområdet kan beslutninger ikke træffes på forslag fra andre institutioner eller medlemslande, medmindre det udtrykkeligt fremgår af Lissabon-traktaten. Se TEUF art. 249A (art. 289). For andre vedtagelser end lovgivning fremgår det i hvert enkelt tilfælde, hvem der har ret til at fremlægge forslag. Det er i langt de fleste tilfælde Kommissionen med den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik som væsentligste undtagelse. Her har udenrigsrepræsentanten og medlemslandene initiativret, se TEU art 28A, stk. 4 (art. 42, stk. 4).

Initiativretten

- Kommissionen skal varetage fællesskabets interesser og har fortsat på langt de fleste områder eneret til at komme med forslag.
- Rådet og Europa-Parlamentet kan anmode Kommissionen om at fremlægge forslag på et bestemt område.

- Som noget nyt kan også et borgerinitiativ fra en million borgere i en række medlemslande anmode Kommissionen om at fremlægge et forslag.
- Kommissionen kan altid selv ændre et forslag, den har fremsat, mens Rådet kun kan ændre Kommissionens forslag med enstemmighed.
- På visse særlige områder har andre end Kommissionen også initiativret. Det gælder navnlig inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, hvor Rådet kan træffe afgørelse på eget initiativ eller på initiativ af udenrigsrepræsentanten. Også inden for retlige og indre anliggender kan et initiativ komme fra en gruppe medlemslande, ligesom Rådet i visse tilfælde kan træffe afgørelse efter en henstilling fra Den Europæiske Central Bank. I forbindelse med suspension eller udtræden af et medlemsland og i forbindelse med forskellige ud nævnelser gælder der særlige regler for initiativretten.

Kvalificeret flertal

Lissabon-traktaten medfører for det første, at der bliver tale om en øget anvendelse af kvalificeret flertalsafgørelser i Rådet. For det andet ændres definitionen af kvalificeret flertal i Rådet.

Kvalificeret flertal bliver således hovedreglen, når Rådet skal træffe afgørelse. Kun hvor det udtrykkeligt anføres, træffer Rådet afgørelse på anden måde, se TEU art. 9C, stk. 3 (art. 16, stk. 3). Rådet vil således træffe afgørelse med kvalificeret flertal på omkring 20 områder, hvor der i dag gælder enstemmighed. I tillæg hertil træffer Rådet afgørelse med kvalificeret flertal på mere end 30 områder, der ikke tidligere har været udtrykkeligt omfattet af traktaterne. Som bilag 3 er opregnet de områder, hvor der med Lissabon-traktaten indføres kvalificeret flertal.

I visse tilfælde ledsages overgangen til kvalificeret flertal i Rådet af en såkaldt »nødbremse«, der gør det muligt for et medlemsland at henvise et forslag til behandling i Det Europæiske Råd, hvorved forslaget's behandling i Rådet suspenderes. Det gælder områderne for straffeprocess, strafferet og politisamarbejde samt for social sikring for vandrende arbejdstagere. Se nærmere neden for i kapitel 6 om det politi- og strafferet-

lige samarbejde og kapitel 8 om øvrige politik-områder.

Hvornår er der kvalificeret flertal?

- Det kvalificerede flertal består fra 1. november 2014 af mindst 55 % af Rådets medlemmer (medlemslandene) med tilsammen mindst 65 % af EU's befolkning.
- I overgangsperioden til 1. november 2014 finder Nice-traktatens afstemningsregler anvendelse.
- Mellem 1. november 2014 og 31. marts 2017 kan et medlemsland kræve, at Nice-traktatens afstemningssystem anvendes.
- Lissabon-traktaten indfører en mindretalsbeskyttelse, hvor en række medlemslande i visse situationer kan anmode om, at forhandlingerne skal fortsættes.

Lissabon-traktaten sænker tærsklen for, hvornår der eksisterer et kvalificeret flertal af medlemslandene til at kunne træffe en beslutning. Se TEU art. 9C (art. 16). Den 1. november 2014 indføres således et system, hvor det som hovedregel vil gælde, at der for vedtagelsen af et forslag kræves et kvalificeret flertal bestående af 55% af medlemslandene i Rådet med tilsammen mindst 65% af EU's befolkning. Det betyder, at der kræves et dobbelt flertal bestående af såvel medlemslande som EU-borgere for, at et forslag til ny lovgivning kan vedtages.

Landetærsklen i det dobbelte flertal sænkes således væsentligt i forhold til det eksisterende traktatgrundlag, hvor der kræves 72% af medlemslandene for at opnå et kvalificeret flertal. Befolkningskravet i det dobbelte flertal øges derimod en anelse fra de nuværende 62% til 65% i Lissabon-traktaten. Frem til den 31. marts 2017 vil et medlemsland, når der træffes beslutninger med kvalificeret flertal i Rådet, dog kunne kræve, at beslutningen træffes med den nuværende definition af et kvalificeret flertal, hvorfor det nye afstemningssystem først endegyldigt vil træde i kraft fra den 1. april 2017. I overgangsperioden indtil 1. november 2014 finder Nice-traktatens regler fortsat anvendelse.

Som en ekstra mindretalsbeskyttelse har medlemslandene besluttet at indføre en særlig mekanisme, der populært kaldes »Ioannina-mekanis-

men« opkaldt efter en tilsvarende ordning, som EU-landene enedes om under et møde i den græske by Ioannina tilbage i 1994. Mekanismen består i, at såfremt et mindretal i Rådet, der udgør mindst 3/4 af den befolkningsandel eller 3/4 af det antal medlemslande, der kræves for at udgøre et blokerende mindretal, tilkendegiver, at de modsætter sig vedtagelsen af en retsakt, skal Rådet fortsætte forhandlinger og gøre sit yderste for at finde en for mindretallet tilfredsstillende løsning. Efter den 1. april 2017 sænkes disse tærskler til 55%. Mekanismen er således ikke en adgang til veto, men en adgang til at få udsat en beslutning. I en protokol til Lissabon-traktaten fastslås det, at mekanismen, der teknisk set indføres i form af vedtagelsen af en rådsafgørelse herom, alene kan ændres med konsensus.

For at tage højde for de situationer, hvor kun nogle lande har stemmeret, f.eks. i forbindelse med forstærket samarbejde eller euroområdet, tilpasses procentdelene i det dobbelte flertal i disse tilfælde, så de kun gælder for de lande, der har stemmeret. Minimumskravet til et blokerende mindretal tilpasses ligeledes til det mindste antal, der kan udgøre et blokerende mindretal i kraft af befolkningskriteriet, plus ét medlemsland. Se TEUF art. 205, stk. 3 (art. 238).

Delegation og gennemførelse af EU-lovgivning

Et andet led i Lissabon-traktatens effektiviseringsbestrebelse er at skabe bedre rammer for udmøntningen af de politiske beslutninger. Det sker bl.a. gennem mere præcise regler for delegation af mere teknisk regelfastsættelse til Kommissionen og for Kommissionens gennemførelse af EU-lovgivning.

Kommissionen kan i en lovgivningsmæssig retsakt få delegeret beføjelse til at vedtage almenlydige, ikke-lovgivningsmæssige retsakter, der udbygger eller ændrer visse ikke-væsentlige elementer i den lovgivningsmæssige retsakt. Der er tale om en mekanisme, der kendes vedrørende adgangen til at udstede cirkulærer og bekendtgørelser i dansk forvaltning. Denne delegationsmulighed kombineres med, at Rådet og Europa-Parlamentet får kompetence til at komme med indsigelse inden for en nærmere fastsat frist, men også til helt at tilbagekalde de delegerede beføjelser. Se TEUF art. 249B (art. 290).

Delegation af teknisk lovgivning til Kommissionen

- Udmøntning af teknisk lovgivning kan overlades til Kommissionen.
- Europa-Parlamentet eller Rådet kan gøre indsigelse mod en delegeret retsakt.
- Delegationen kan tilbagekaldes med kvalificeret flertal i Rådet eller absolut flertal blandt Europa-Parlamentets medlemmer.

Gennemførelsen af EU's regler påhviler fortsat først og fremmest medlemslandene, men Kommissionen og i særlige tilfælde Rådet kan, som tilfældet er i dag, også fortsat tildeles en beføjelse til at gennemføre juridisk bindende retsakter. Se TEUF art. 249C (art. 291).

Gennemførelse af EU-lovgivning

- Medlemslandene gennemfører som hovedregel EU-regler.
- Gennemførelse af EU-regler kan overlades til Kommissionen eller Rådet ved gennemførelsesretsakter.
- Den nærmere kontrol med gennemførelsen vedtages forud af Europa-Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure.

Medlemslandene vil fortsat føre kontrol med Kommissionens eller Rådets gennemførelse af retsakter efter et system, der minder om den nuværende komitologi-afgørelse i henhold til EF-traktatens art. 202. Efter Lissabon-traktaten vil de generelle regler og principper for denne kontrol skulle fastsættes efter den almindelige lovgivningsprocedure, dvs. som noget nyt med kvalificeret flertal i Rådet og med Europa-Parlamentet som medlovgiver.

4.3 Forstærket samarbejde

Med Lissabon-traktaten samles reglerne om forstærket samarbejde i et nyt afsnit III i sjette del af traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Der vil fortsat gælde visse proceduremæssige særregler for forstærket samarbejde inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, se nedenfor.

Forstærket samarbejde defineres som efter det nugældende traktatgrundlag som et indbyrdes

samarbejde mellem en gruppe af medlemslande, der anvender EU's institutioner inden for rammerne af EU's beføjelser. Forstærket samarbejde er fortsat udelukket på områder, hvor EU har enekompetence. De overordnede betingelser og de tilpassede definitioner af enstemmighed og kvalificeret flertal inden for et forstærket samarbejde samt de nærmere betingelser og procedurer fremgår af bestemmelserne i traktatafsnittet.

Den væsentligste nydannelse inden for reglerne om forstærket samarbejde er muligheden for at overgå til kvalificeret flertal i Rådet og/eller til den almindelige lovgivningsprocedure med Europa-Parlamentet som medlovgiver, se TEUF art. 280H (art. 333).

Indholdsmæssige krav til forstærket samarbejde

De indholdsmæssige betingelser for forstærket samarbejde videreføres i det store og hele uden ændringer:

Forstærket samarbejde

- Kan kun iværksættes som sidste udvej, når det er fastslået, at de tilstræbte mål ikke kan nås inden for en rimelig frist af EU som helhed.
- Skal fremme virkeliggørelsen af EU's mål, beskytte EU's interesser og styrke integrationsprocessen.
- Skal omfatte mindst 9 af medlemslandene og skal være åbent for alle medlemslande.
- Skal overholde traktaterne og gældende EU-ret.
- Må ikke skade det indre marked eller den økonomiske, sociale og territoriale samhørighed.
- Må ikke indebære begrænsning af eller forskelsbehandling i samhandelen mellem medlemslandene, og må ikke fordreje konkurrencevilkårene mellem dem.
- Skal respektere ikke-deltagende medlemslandes beføjelser, rettigheder og forpligtelser.
- De ikke-deltagende medlemslande må omvendt ikke hæmme gennemførelsen af det forstærkede samarbejde.

Det gældende krav om, at et forstærket samarbejde skal omfatte mindst otte medlemslande,

ændres til mindst 9 af medlemslandene jf. den nye TEU art. 10, stk. 2 (art. 20, stk. 2). Det påhviler fortsat Kommissionen og de deltagende medlemslande at fremme det størst mulige delta-gerantal i et forstærket samarbejde, jf. TEUF art. 280C (art. 328).

Betingelsen om, at et forstærket samarbejde ikke må berøre bestemmelserne i protokollen om integration af Schengen-reglerne i EU udgår. Det samme gør de gældende begrænsninger om, at et forstærket samarbejde inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik kun kan vedrøre »iværksættelse af fælles aktioner eller fælles holdninger«, og ikke må vedrøre »spørgsmål, der har konsekvenser på det militære område eller på forsvarsområdet«.

Proceduren for forstærket samarbejde

Reglerne om proceduren for indledning af et forstærket samarbejde samles og forenkles. Indledning af et forstærket samarbejde kræver som i dag Rådets bemyndigelse uanset samarbejdsområdet. Se TEUF art. 280D (art. 329).

På andre områder end den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik kan Rådets bemyndigelse kun gives på grundlag af et forslag fra Kommissionen, der således har vetoret. Det samme gælder i dag, bortset fra forstærket samarbejde om områder under den nuværende søjle 3. Rådet træffer som i dag afgørelse med kvalificeret flertal. Krav om Europa-Parlamentets godkendelse udvides til at gælde generelt, og ikke som i dag kun, hvor det påtænkte samarbejde vedrører et område underlagt fælles beslutningstagen (den almindelige lovgivningsprocedure). Muligheden for at hen- vise en sag om bemyndigelse til forelæggelse for Det Europæiske Råd udgår.

Reglerne om bemyndigelse af forstærket sam- arbejde inden for den fælles udenrigs- og sikker- hedspolitik indfører krav om enstemmighed i Rådet, hvor der i dag i princippet gælder kvalifi- ceret flertal, men med en såkaldt nødbremse, så et medlemsland i sidste instans kan blokere be- myndigelsen. Medlemslandene beholder initia- tivretten, og hverken Kommissionen eller uden- rigsrepræsentanten har således vetoret. Som i dag skal Kommissionen afgive udtalelse, og Europa-Parlamentet orienteres. Der indføres en regel om, at udenrigsrepræsentanten skal afgive udtalelse om sammenhængen mellem det på-

tænkte forstærkede samarbejde og EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Se TEUF art. 280D, stk. 2 (art. 329, stk. 2).

Uanset samarbejdets karakter gælder det fort- sat, at ethvert medlemsland, der opfylder betin- gelserne i afgørelsen om bemyndigelse af samar- bejdet og efterlever de retsakter, der allerede er vedtaget inden for samarbejdet, har ret til at del- tage, se TEUF art. 280F (art. 331). På andre om- råder end den fælles udenrigs- og sikkerhedspo- litik er det som i dag Kommissionen, der tager stilling til et medlemslands ønske om at deltage. Som noget nyt i forhold til forstærket samarbei- de inden for traditionelle samarbejdsområder (søjle 1) kan det ansøgende medlemsland i til- fælde af modstand fra Kommissionen hen- vise sagen til Rådet, som træffer afgørelse med kvali- ficeret flertal blandt de lande, der deltager i det forstærkede samarbejde, jf. TEUF art. 280F, stk. 1 (art. 331, stk. 1).

Inden for den fælles udenrigs- og sikkerheds- politik er det som i dag Rådet, og Rådet alene, der afgør, om et medlemsland opfylder betin- gelserne for at blive optaget i det forstærkede sam- arbejde. Rådet træffer afgørelse med enstem- mighed blandt de lande, som deltager i det for- stærkede samarbejde. Det er fremover udenrigs- repræsentanten, og ikke Kommissionen, der skal afgive udtalelse vedrørende efterfølgende opta- gelse af medlemslande i et forstærket samarbei- de inden for den fælles udenrigs- og sikkerheds- politik. Se TEUF art. 280F, stk. 2 (art. 331, stk. 2).

Endelig skaber Lissabon-traktaten en ny, sær- lig adgang til at indlede et forstærket samarbejde inden for straffeprocess, strafferet og politisamar- arbejde. Hvis nødbremserne i henholdsvis art. 69A og 69B (art. 82 og 83) samt speeder-ordningen i henholdsvis art. 69E og 69B (art. 86 og 83) akti- veres (se herom neden for i kapitel 6.1), og Det Europæiske Råd ikke inden fire måneder har handlet, eller hvis et nyt forslag ikke er vedtaget inden tolv måneder fra forelæggelsen, kan 9 medlemslande indføre et forstærket samarbejde om forslaget. I disse særlige situationer anses Rådets bemyndigelse til forstærket samarbejde (og Kommissionens og Europa-Parlamentets godkendelse) for at være givet. Se tillige omtalen neden for i kapitel 6.

4.4 Ændring af beslutningsprocedurerne (»passereller«)

Lissabon-traktaten indfører en mulighed i TEU artikel 48, stk. 7 (art. 48, stk. 7), for dels at ændre en beslutningsprocedure fra enstemmighed til kvalificeret flertal i Rådet, dels at ændre en særlig lovgivningsprocedure til almindelig lovgivningsprocedure. Sidstnævnte betyder, at Europa-Parlamentet bliver medlovgiver sammen med Rådet. Bestemmelsen kaldes også den »generelle passerelle« efter det franske ord for en gangbro. I begge tilfælde gælder dog, at et enkelt medlemslands nationale parlament kan modsætte sig sådanne ændringer.

Adgangen til at ændre en afstemningsregel i Rådet fra enstemmighed til kvalificeret flertal er begrænset til at finde anvendelse på tredje del af traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde om de interne politikker og foranstaltninger og afsnit V i Unionstraktaten om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik undtagen afgørelser, der har indvirkning på militær- eller forsvarsområdet.

Den generelle passerelle

- Kan ændre en afstemningsregel i Rådet fra enstemmighed til kvalificeret flertal.
- Kan ændre en særlig lovgivningsprocedure til almindelig lovgivningsprocedure.
- Gælder kun for visse områder af traktaterne.
- Gælder kun for beslutninger, der træffes af Rådet (ikke Det Europæiske Råd).
- Kræver enstemmighed i Det Europæiske Råd og godkendelse af Europa-Parlamentet.
- Kan ikke anvendes, hvis blot ét nationalt parlament gør indsigelse inden for en frist på seks måneder.

Adgangen til at ændre fra en særlig til den almindelige lovgivningsprocedure (og dermed til kvalificeret flertalsafgørelser i Rådet og med Europa-Parlamentet som medlovgiver) finder som udgangspunkt anvendelse for hele traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Dog undtages visse bestemmelser i TEUF art. 308a (art. 353), herunder bestemmelsen i TEUF art. 308 (art. 352) og TEUF art. 269 (art. 311) om

EU's egne indtægter, der således ikke kan ændres i medfør af passerelle-bestemmelsen i TEU art. 48, stk. 7 (art. 48, stk. 7).

Ud over den generelle passerelle indfører Lissabon-traktaten seks specifikke ændringsmekanismer eller »passereller«, hvor der på særlige områder gives mulighed for - med enstemmighed - at beslutte at overgå fra enstemmighed til kvalificeret flertal og/eller fra en særlig lovgivningsprocedure til den almindelige lovgivningsprocedure. Indsigelsesretten for nationale parlamenter i den generelle passerelle gælder ikke for de specifikke passereller, bortset fra beslutninger om, hvilke familieretlige aspekter, der kan være omfattet af den almindelige lovgivningsprocedure. Se TEUF art. 65 (art. 81) og neden for i kapitel 6.

De specifikke passereller

Allerede gældende passereller

Dele af social- og arbejdsmarkedspolitikken, TEUF art. 137, stk. 2 (art. 153 stk. 2):

- Beskyttelse af arbejdstagerne ved ophævelse af en arbejdskontrakt.
- Repræsentation af og kollektivt forsvar for arbejdstagernes og arbejdsgivernes interesser.
- Beskæftigelsesvilkår for tredjelandstatsborgere.

Dele af miljøpolitikken, TEUF art. 175, stk. 2 (art. 192, stk. 2):

- Bestemmelser af hovedsagelig fiskal karakter.
- Foranstaltninger, der berører fysisk planlægning, forvaltning af vandressourcerne og arealforvaltning bortset fra affaldshåndtering.
- Foranstaltninger, der i væsentlig grad berører et medlemslands valg mellem forskellige energikilder og energiforsyningens sammensætning.

Dele af civilretten, TEUF art. 65, stk. 3 (art. 81, stk. 3):

- Foranstaltninger vedrørende familieret med grænseoverskridende virkninger. Ved benyttelse af denne passerelle kan nationale parlamenter gøre indsigelse inden for en frist på seks måneder.

Nye passereller

Den flerårige finansielle ramme, TEUF art. 270a, stk. 2 (art. 312, stk. 2).

Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, TEU art. 15b, stk. 3 og 4 (art. 31, stk. 3 og 4).

Forstærket samarbejde, TEUF art. 280H, stk. 2 (art. 333, stk. 2).

4.5 Andre tilpasningsmuligheder

De nuværende traktater indeholder forskellige muligheder for at tilpasse visse traktatbestemmelser om politikker og institutioner. Det sker som altovervejende udgangspunkt ved enstemmighed. Lissabon-traktaten tilføjer enkelte nye tilpasningsmekanismer med hensyn til politikker og institutioner.

For det første indføres en ny tilpasningsmekanisme i forhold til traktatens geografiske anvendelsesområde i TEUF art. 311a, stk. 6 (art. 355, stk. 6). Bestemmelsen giver mulighed for, at Det Europæiske Råd med enstemmighed, på initiativ fra den berørte stat, kan ændre den status, som visse oversøiske lande og territorier har i forhold til EU. Efter dansk og grønlandsk ønske omfatter den nye bestemmelse Grønland. Bestemmelsen betyder, at Grønland lettere kan blive genoptaget i EU, hvis man en dag måtte ønske det fra grønlandsk side.

For det andet indfører traktaten visse nye udviklingsmuligheder inden for det retlige samarbejde i straffesager. Det gælder dels anvendelsesområdet for bestemmelserne om straffeproses og strafferet (se nærmere TEUF art. 69A, stk. 2, litra d, og art. 69B, stk. 1, 3. afsnit (art. 82, stk. 2, litra d, og art. 83, stk. 1)), dels bestemmelsen om den europæiske anklager og udstrækningen af dennes beføjelser, hvis embedet oprettes (se nærmere TEUF art. 69E, stk. 4 (art. 86, stk. 4)). Der gælder i begge tilfælde krav om enstemmighed. Se herom neden for i kapitel 7.

4.6 Traktatændringer

Lissabon-traktaten opstiller to procedurer for egentlige traktatændringer: *den almindelige* og *den forenkledede revisionsprocedure*.

Fremtidige traktatændringer skal altid vedtages med enstemmighed og ratificeres af medlemslandene i overensstemmelse med deres egne forfatningsmæssige regler.

Den almindelige traktatændringsprocedure

Den almindelige traktatændringsprocedure er reguleret i TEU art. 48, stk. 2 til 5 (art. 48, stk. 2 til 5). Som i dag skal ændringer efter den almindelige traktatændringsprocedure vedtages på en regeringskonference bestående af repræsentanter for medlemslandenes regeringer. Som noget nyt bliver det imidlertid udgangspunktet, at der først indkaldes et konvent. Se TEU art. 48, stk. 3 (art. 48, stk. 3).

Fremtidige traktatændringer skal som udgangspunkt forberedes af et konvent

- Konventet indkaldes af formanden for Det Europæiske Råd, hvis Det Europæiske Råd beslutter at behandle foreslåede traktatændringer.
- Konventet består af repræsentanter for medlemslandenes nationale parlamenter, medlemslandenes stats- og regeringschefer, Europa-Parlamentet og Kommissionen.
- Konventet vedtager anbefalinger til den efterfølgende regeringskonference med konsensus.

Hvis ændringernes omfang ikke berettiger til indkaldelse af et konvent, kan Det Europæiske Råd efter Europa-Parlamentets godkendelse undlade at indkalde det. I så fald fastlægges mandatet for regeringskonferencen af Det Europæiske Råd, se TEU art. 48, stk. 4 (art. 48, stk. 4).

Lissabon-traktaten indfører en regel i Unions-traktaten, hvorefter Det Europæiske Råd ved eventuelle fremtidige ændringstraktater vil tage spørgsmålet op, hvis 4/5 af medlemslandene to år efter undertegnelsen af en traktatændring har ratificeret ændringerne, og en eller flere af medlemslandene er stødt på vanskeligheder i forbindelse med ratifikationen. Se TEU art. 48, stk. 5 (art. 48, stk. 5).

Den forenkledede traktatændringsprocedure

Som noget nyt gør en særlig forenklet traktatændringsprocedure det muligt også at undlade at indkalde en regeringskonference, se TEU art. 48, stk. 6 (art. 48, stk. 6). Denne forenkledede traktatændringsprocedure gælder kun EU's interne politikker og foranstaltninger i tredje del af trakta-

ten om den Europæiske Unions Funktionsmåde. Institutionelle bestemmelser samt bestemmelser om bl.a. EU's optræden udadtil, bestemmelser om finanser og institutioner, samt forstærket samarbejde holdes udenfor. Det er desuden en betingelse, at ændringerne ikke udvider de kompetencer, som er tildelt EU ved traktaterne. Bestemmelsen kan derimod bruges til at føre kompetence tilbage til medlemslandene, men ikke den anden vej.

Som ved almindelige traktatændringer kræver den forenklede traktatændringsprocedure enighed i Det Europæiske Råd og ratifikation i alle medlemslande. Samlet indebærer den forenklede traktatændringsprocedure således en anden procedure ved forberedelse af en traktatændring, men ikke en ændring af godkendelsesproceduren i de enkelte medlemslande. Der er dermed tale om en begrænset lettelse i forhold til den almindelige traktatændringsprocedure.

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

Lissabon-traktaten

- Styrker eurolandenes samarbejde og indfører en særlig eurogruppeformand, der vælges for to et halvt år ad gangen.
- Giver Europa-Parlamentet større indflydelse på budgettunge områder f.eks. landbrugsudgifterne og ligestiller Rådet og Europa-Parlamentet i den årlige budgetprocedure.
- Traktatfæster principperne om bl.a. budgetdisciplin og forsvarlig økonomisk forvaltning.
- Fremhæver kravet om bekæmpelse af svig med EU-midler.

Lissabon-traktaten indfører nogle ændringer i reglerne om den økonomiske og monetære politik og om EU's finanser.

Generelt styrkes eurolandenes samarbejde, herunder om budgetdisciplin og fælles økonomisk-politiske retningslinier. Kommissionens position styrkes, når den vurderer, at et medlemsland overskrider grænserne for budgetunderskud. Det præciseres, at lande, der står uden for euroen, ikke har stemmeret i visse spørgsmål, der alene gælder eurolande. Som noget nyt vælger eurolandenes ministre – den såkaldte eurogruppe – en fast formand for to et halvt år ad gangen.

Lissabon-traktaten ligestiller Europa-Parlamentet med Rådet i den årlige budgetprocedure og giver Europa-Parlamentet indflydelse på den finansielle ramme for EU's budget (også kaldet de flerårige finansielle perspektiver). Som noget nyt får Europa-Parlamentet dermed indflydelse på hele budgettet, herunder landbrugsudgifterne. Herudover traktatfæstes og præciseres en række gældende procedurer, f.eks. for forligsudvalget mellem Rådet og Europa-Parlamentet, og principper, f.eks. om budgetdisciplin og forsvarlig økonomisk forvaltning i EU. Endelig fremhæver traktaten kravet om bekæmpelse af svig med EU-midler.

5.1 Den økonomiske og monetære politik

Lissabon-traktaten ændrer kun i begrænset omfang de konkrete regler for den økonomiske

og monetære politik. Det gælder f.eks. i forbindelse med proceduren for uforholdsmæssigt store underskud, se TEUF art. 104, stk. 6 (art. 27, stk. 6). Her skal Rådet fremover fastslå, om der i et givet medlemsland er tale om et uforholdsmæssigt stort underskud på de offentlige finanser på baggrund af et forslag fra Kommissionen og uden at tage stemmeafgivningen fra det pågældende medlemsland i betragtning. I den nuværende traktattekst træffer Rådet afgørelse på baggrund af en henstilling fra Kommissionen, og alle medlemslande stemmer. Denne ændring indebærer en styrkelse af Kommissionen, da det kræver enstemmighed i Rådet at ændre et forslag fra Kommissionen, hvorimod en henstilling kan ændres med kvalificeret flertal, se TEUF art. 280, stk. 1 (art. 325, stk. 1).

Hvis Rådet fastslår, at der foreligger et uforholdsmæssigt stort underskud, vedtager Rådet en henstilling om at bringe det uforholdsmæssigt store underskud til ophør inden for en given frist. Henstillingen, samt eventuelle yderligere skridt, vedtages med kvalificeret flertal af Rådet. Det vil fortsat skulle ske på baggrund af henstillinger fra Kommissionen, se TEUF art. 104, stk. 6 og 7 (art. 27, stk. 6 og 7).

I en erklæring til TEUF art. 104 (art. 27) om proceduren for uforholdsmæssigt store underskud bekræftes det, at EU's og medlemslandenes økonomiske politik og finanspolitik har til formål at forøge vækstpotentialet og sikre sunde budgetmæssige stillinger, og at Stabilitets- og Vækstpagten er et vigtigt værktøj til opnåelse af disse mål. EU-landene bekræfter endvidere deres forpligtelser med hensyn til bestemmelserne i Stabilitets- og Vækstpagten.

Lissabon-traktaten udvider suspensionen af stemmeretten for ikke-eurolande på visse områder, hvor der kan vedtages retsakter alene vedrørende eurolande. Det gælder f.eks. i forhold til henstillinger som led i den multilaterale overvågning, herunder stabilitetsprogrammer og advarsler, og foranstaltninger i relation til uforholdsmæssigt store underskud i eurolande, se TEUF art. 116a, stk. 4 (art. 139, stk. 4).

For euro-lande introduceres et afsnit med specifikke bestemmelser, TEUF art. 115A-115C (art. 136-138). Bestemmelserne fastslår, at eurolandene kan træffe foranstaltninger med henblik på at styrke samordningen og overvågningen af deres budgetdisciplin og udarbejde fælles økonomisk-politiske retningslinier. Eurolandenes

retningslinier skal være i overensstemmelse med de retningslinier, som er vedtaget for hele EU. Inden for rammerne af internationale finansielle institutioner kan eurolandene endvidere vedtage fælles holdninger om spørgsmål, der er af særlig interesse for den økonomiske og monetære union, og vedtage passende foranstaltninger med henblik på at sikre en samlet repræsentation af eurolandene. I forbindelse med disse beslutninger præciseres det, at kun eurolande har stemmeret.

Af en protokol til Lissabon-traktaten fremgår, at ministrene fra eurolande (eurogruppen) mødes uformelt med henblik på at drøfte spørgsmål vedrørende den fælles valuta. Kommissionen deltager i møderne, og Den Europæiske Centralbank opfordres til at deltage. Ministrene fra eurolandene vælger med flertal en formand for to et halvt år ad gangen.

For så vidt angår proceduren for optagelse af nye lande i eurosamarbejdet, indfører Lissabon-traktaten en regel om, at der skal foreligge en henstilling fra et kvalificeret flertal blandt eurolandene, før Rådet træffer beslutning blandt alle lande om ophævelse af et lands dispensation fra deltagelse i den fælles valuta.

Danmark deltager ikke i Euroen. Se kapitel 9 om de danske forbehold.

5.2 EU's finanser

Lissabon-traktatens ændringer vedrørende beslutninger om EU's finanser omfatter dels en formalisering af procedurer, der ikke tidligere har været indskrevet i traktaten, dels en øget indflydelse til Europa-Parlamentet. Således traktatfæstes såvel brugen af flerårige finansielle rammer (i dag kaldet finansielle overslag) som brugen af forligsudvalget i den årlige budgetprocedure.

Den væsentligste nydannelse er, at Europa-Parlamentets indflydelse styrkes ved fastlæggelsen af retsakter på de budgettunge områder, ikke mindst landbrug. Samtidig sker der en ligestilling af Rådet og Europa-Parlamentet i den årlige budgetprocedure.

Desuden styrkes Europa-Parlamentet ved fastsættelsen af den flerårige finansielle ramme, hvor Europa-Parlamentets indflydelse tidligere var begrænset.

Den flerårige finansielle ramme

Siden 1987 har det været almindelig praksis, at Det Europæiske Råd aftalte flerårige udgiftslofter for EU's budget for perioder på fem, seks, eller syv år ad gangen med henblik på at sikre langsigtede politiske prioriteter og budgetdisciplin. Disse flerårige finansielle rammer har siden fastsat de årlige lofter for forbruget under EU-budgettets forskellige budgetkategorier. Europa-Parlamentet har i dag begrænset indflydelse på aftalerne om flerårige udgiftsrammer. De nye bestemmelser om den flerårige finansielle ramme vil først blive relevante ved fastlæggelsen af den flerårige finansielle ramme fra 2013 og frem.

Lissabon-traktaten traktatfæster brugen af flerårige finansielle rammer, se TEUF art. 270a (art. 312). Det fremgår heraf, at den flerårige finansielle ramme vedtages for en periode på mindst fem år. Den finansielle ramme fastlægges ved en forordning vedtaget af Rådet, som Europa-Parlamentet skal godkende. Det fremgår endvidere, at Det Europæiske Råd med enstemmighed kan beslutte, at Rådet fremover kan vedtage den flerårige finansielle ramme med kvalificeret flertal.

EU's årlige budget

Lissabon-traktaten indfører ændringer, der i praksis ligestiller Rådet og Europa-Parlamentet i den årlige budgetprocedure. Hidtil har Europa-Parlamentets indflydelse på fastlæggelsen af budgettets obligatoriske udgifter (primært udgifterne til EU's landbrugspolitik) været begrænset. Den hidtidige skelnen mellem obligatoriske og ikke-obligatoriske udgifter i EU-budgettet ophæves med Lissabon-traktaten. Dermed får begge institutioner fuld indflydelse på alle budgettets udgiftsposter.

EU's årlige budget

- Europa-Parlamentets indflydelse styrkes ved fastlæggelse af retsakter på budgettunge områder som landbrugsområdet.
- Rådet og Europa-Parlamentet ligestilles i den årlige budgetprocedure.
- Budgetproceduren forenkles fra i dag to læsninger til én læsning i Rådet og Europa-Parlamentet.

- Et forligsudvalg sammensættes, hvis der ikke er opnået enighed mellem Rådet og Europa-Parlamentet efter første læsning.
- Resultatet fra forligsudvalget skal godkendes af Rådet og Europa-Parlamentet.
- Kun hvis Rådet ikke bakker op om sine repræsentanter i forligsudvalget, kan Europa-Parlamentet selv fastlægge budgettet ved at vedtage forslagene fra sine repræsentanter i forligsudvalget.

Lissabon-traktaten indfører en række præciseringer. I TEUF art. 279a (art. 323) vil det fremgå, at Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen sørger for, at der er tilstrækkelige midler til rådighed til, at EU kan opfylde sine juridiske forpligtelser over for tredjemand. Endvidere indskrives det i TEUF art. 279b (art. 324), at formændene for Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen på Kommissionens initiativ med jævne mellemrum vil blive indkaldt til møde som led i budgetprocedurene med henblik på at fremme samarbejdet mellem institutionerne på budgetområdet.

Beslutninger om EU's egne indtægter – herunder indførelse af nye typer indtægter og afskaffelse af eksisterende typer indtægter – vil fortsat skulle træffes ved enstemmighed i Rådet efter

høring af Europa-Parlamentet. Reglerne om egne indtægter kan først træde i kraft, når alle medlemslande har godkendt dem i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser, se TEUF art. 269, 3. pkt. (art. 311). Som noget nyt kan Rådet i den forbindelse beslutte sig for, at efterfølgende gennemførelsesforanstaltninger skal vedtages med kvalificeret flertal efter Europa-Parlamentets godkendelse, se TEUF art. 269, 4. pkt. (art. 311).

En række budgetprincipper, som allerede gælder i dag, indskrives i TEUF art. 268 (art. 310). Det gælder princippet om balance mellem indtægter og udgifter, princippet om ét-årige budgetter, princippet om budgetdisciplin, princippet om at budgettet skal finansieres af egne indtægter, og princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning. Hertil indskrives princippet om dobbelt retsgrundlag og et princip om overholdelse af den flerårige finansielle ramme.

Med Lissabon-traktaten indsættes et kapitel 6 om bekæmpelse af svig, hvor det i TEUF art. 280 (art. 325) præciseres, at EU's og medlemslandenes foranstaltninger til bekæmpelse af svig og andre ulovlige aktiviteter ikke blot skal virke afskrækkende og yde effektiv beskyttelse i medlemslandene, men også i EU's institutioner, organer, kontorer og agenturer.

6. Samarbejdet om retlige og indre anliggender

Lissabon-traktaten

- Afskaffer den nuværende 3. søjle
- Samler alle elementer i samarbejdet om retlige og indre anliggender inden for den overstatslige ramme i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmådes tredje del, afsnit IV (tredje del, afsnit V).
- Udbreder medinddragelsen af Europa-Parlamentet og brugen af kvalificeret flertal, dog visse steder med en nødbremse.
- Bevarer på en række punkter en særlig status for det politi- og strafferetlige samarbejde.
- Understreger at EU skal respektere borgernes grundlæggende rettigheder og medlemslandenes forskellige retstraditioner og retssystemer.
- Ændrer ikke ved medlemslandenes beføjelser og ansvar for at opretholde ro og orden og beskytte deres indre sikkerhed.
- Ændrer ikke på medlemslandenes ret til at fastlægge, hvor mange der kan indrejse fra tredjelande for at søge arbejde.

Lissabon-traktaten lægger op til en styrkelse af samarbejdet om retlige og indre anliggender (RIA-samarbejdet), der fortsat har som overordnet formål at gøre EU til et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. De ændringer, som Lissabon-traktaten gennemfører, handler først og fremmest om nye, mere effektive arbejdsmetoder og ligger således i forlængelse af et af Lissabon-traktatens hovedformål om at effektivisere samarbejdet.

Samarbejdet om retlige og indre anliggender er under det gældende traktatgrundlag opdelt i én del om strafferet og politi, som foregår inden for en mellemstatslig ramme (EU-traktaten, søjle 3), og i én del om grænsekontrol, asyl, indvandring og civilret, som foregår inden for en overstatslig ramme (EF-traktaten, søjle 1), men med enkelte særtræk sammenlignet med den rene fællesskabsmetode. Lissabon-traktaten overflytter samarbejdet om politi- og strafferet fra den nuværende mellemstatslige søjle 3 til den overstatslige søjle 1. Hermed vil hele dette samarbejdsområde være samlet inden for den over-

statslige ramme og vil som udgangspunkt være underlagt de samme regler som det mere traditionelle EU-samarbejde.

Det betyder bl.a. mere medbestemmelse til Europa-Parlamentet, udbredelse af kvalificeret flertal i Rådet og en større rolle for Kommissionen og EU-domstolen. Det betyder også, at der på hele området anvendes de samme instrumenter, herunder forordninger og direktiver, som på de traditionelle samarbejdsområder i EU. Visse særtræk ved samarbejdet fastholdes, bl.a. initiativret for en gruppe af medlemslande og en vis begrænsning af EU-domstolens kompetence inden for politi- og strafferet.

På grund af det retlige forbehold vil Danmark som udgangspunkt stå uden for hele EU's samarbejde om retlige og indre anliggender efter Lissabon-traktaten, fordi det foregår inden for en overstatslig ramme. Der redegøres nærmere for de danske forbehold neden for i kapitel 9.

6.1 Det politi- og strafferetlige samarbejde

Med Amsterdam-traktaten blev samarbejdet om asyl, indvandring, grænsekontrol og civilret overflyttet fra den mellemstatslige søjle 3 til det overstatslige samarbejde under søjle 1. Lissabon-traktaten fuldfører søjleoverførelsen ved at lægge det tilbageværende 3. søjle-samarbejdsområde vedrørende politi- og strafferet sammen med det øvrige RIA-samarbejde under den overstatslige ramme. Hele samarbejdet er herefter samlet i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmådes tredje del, afsnit IV (tredje del, afsnit V), og vil som udgangspunkt være underlagt de samme regler som det traditionelle EU-samarbejde, herunder – med enkelte undtagelser – bestemmelserne om fælles beslutningstagen med Europa-Parlamentet og kvalificeret flertal i Rådet (den almindelige lovgivningsprocedure). Der introduceres kun få egentligt nye retsgrundlag. Den hidtidige 3. søjle er hermed endeligt afskaffet.

Det strafferetlige samarbejde omfatter blandt andet

- Minimumsregler for retsplejen med henblik på at fremme gensidig anerkendelse mellem EU-landene.
- Minimumsregler for strafbare handlinger og straffe på visse kriminalitetsområder.

- Samarbejde mellem EU-landenes anklagemyndigheder gennem Eurojust.

Politisamarbejdet omfatter blandt andet

- Udveksling af oplysninger.
- Støtte til uddannelse.
- Fælles efterforskningsteknikker.
- Operativt samarbejde gennem Europol.

Blandt de vigtigste overordnede ændringer er, at der – med visse undtagelser – indføres kvalificeret flertal i Rådet, og at Europa-Parlamentet gøres til medlovgiver efter den almindelige lovgivningsprocedure i forbindelse med vedtagelse af lovgivning inden for det politi- og strafferetlige område. I dag gælder der som altovervejende hovedregel enstemmighed, og kun visse gennemførelsesforanstaltninger er omfattet af kvalificeret flertal. Europa-Parlamentet er i dag kun omfattet af hørings- og underrettingsprocedurer.

Hertil kommer, at der med Lissabon-traktaten kan anvendes forordninger og direktiver på området. Det indebærer som noget nyt, at EU's regler inden for politi- og strafferetsområdet kan få direkte virkning (umiddelbar anvendelighed i medlemslandene). De særegne søjle 3-instrumenter (konventioner, rammeafgørelser og andre afgørelser og fællesholdninger) afskaffes. Efterhånden erstattes gældende rammeafgørelser af direktiver, mens konventioner og afgørelser erstattes af forordninger.

Desuden indføres der med Lissabon-traktaten almindelig domstolskontrol på området. Kun begrænses EU-domstolens prøvelsesret med hensyn til visse af medlemslandenes konkrete myndighedshandlinger, se nedenfor. Ved indgåelse af internationale aftaler finder EU's almindelige regler også anvendelse fremover (se herom neden for i kapitel 7).

Det retlige samarbejde i straffesager og politisamarbejdet bevarer imidlertid på en række punkter en særlig karakter i forhold til de andre dele af retlige og indre anliggender og det øvrige, mere traditionelle EU-samarbejde.

Der gælder således særlige regler for den nye kontrolfunktion for nationale parlamenter med hensyn til nærhedsprincippet, som er beskrevet i kapitel 3. Hvor der normalt kræves af de nationale parlamenter for at kræve et forslag genovervejet med henvisning til nærhedsprincippet, kræves der kun en 1/4 af de nationale parlamen-

ter, når det drejer sig om udkast til lovgivning inden for det retlige samarbejde om straffesager og politisamarbejdet. Se TEUF art. 61B (art. 69) samt protokollen om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, artikel 7. De nationale parlamenter er også sikret en særlig rolle i forbindelse med evaluering af Eurojust og politisk kontrol med Europol, jf. nedenfor.

Desuden videreføres den såkaldte »Artikel 36-komité« (koordinationsudvalg bestående af højtstående embedsmænd) som en stående komité i Rådet vedrørende det operationelle samarbejde om den indre sikkerhed. Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter holdes underrettet om komitéens arbejde. Se TEUF art. 61D (art. 71).

Der vil endvidere fortsat gælde visse særlige regler for beslutningsprocedurerne inden for strafferets- og politisamarbejdet. En gruppe af medlemslandene (min. 1/4) har således initiativret side om side med Kommissionen, det fremgår af TEUF art. 61I (art. 76), ligesom udstrækningen af enstemmighed og nødbremser er videre end på andre områder, jf. nedenfor. Hertil kommer, at der i flere retsgrundlag kun kan vedtages direktiver og minimumsharmonisering og ikke forordninger og/eller totalharmonisering, jf. nedenfor. Der er endeligt visse begrænsninger af EU-domstolens prøvelsesret inden for strafferets- og politisamarbejdet. EU-domstolens kompetence omfatter således ikke prøvelse af gyldigheden eller proportionaliteten af operationer, som udføres af et medlemslands politi eller andre retshåndhævende myndigheder, eller udøvelsen af medlemslandenes beføjelser med hensyn til opretholdelse af lov og orden og beskyttelse af den indre sikkerhed, se TEUF art. 240b (art. 276).

Inden for henholdsvis det strafferetlige samarbejde og politisamarbejdet kan der peges på følgende særlige ændringer:

Det strafferetlige samarbejde

Lissabon-traktaten indfører især udbyggede retsgrundlag om indbyrdes tilnærmelse af medlemslandenes lovgivning inden for straffeproses og strafferet i TEUF art. 69A, stk. 2, og 69B (art. 82, stk. 2 og 83).

Ophævelsen af 3. søjle og dermed indførelsen af fællesskabsmetoden, herunder kvalificeret flertal og almindelig lovgivningsprocedure, er en væsentlig baggrund for, at Lissabon-traktaten opstiller klarere grænser og betingelser for ved-

tagelse af EU-regler om straffeprocess og strafferet end de nugældende, mindre detaljerede søjle 3-bestemmelser. I begge tilfælde understreges det også som noget nyt, at der kun kan vedtages minimumsregler.

Betingelserne for anvendelse af TEUF art. 69A, stk. 2 (art. 82 stk. 2), vedrørende harmonisering af straffeprocessuelle regler er forholdsvis restriktive.

Minimumsregler for straffeprocess

- Kan kun vedtages, hvis det er nødvendigt for at lette den gensidige anerkendelse af domme og retsafgørelser og det politimæssige og retlige samarbejde i straffesager med en grænseoverskridende dimension.
- Medlemslandene kan opretholde eller indføre et højere beskyttelsesniveau for personer.
- Reglerne skal tage hensyn til forskellene mellem medlemslandenes retstraditioner og retssystemer.
- Reglerne angår alene gensidig anerkendelse af bevismidler, enkeltpersoners rettigheder inden for strafferetsplejen og kriminalitetsofres rettigheder.
- Hvis andre særlige elementer i strafferetsplejen ønskes reguleret på EU-plan, kræver det en forudgående enstemmig vedtagelse af Rådet, som skal godkendes af Europa-Parlamentet.

Betingelserne for anvendelse af TEUF art. 69B (art. 83) vedrørende harmonisering af definitionen af strafbare handlinger og straffene herfor er ligeledes restriktive.

Minimumsregler for strafferet

Minimumsregler om strafbare handlinger og straffene herfor kan kun vedtages på to områder:

- Kriminalitet af særlig grov karakter, der har en grænseoverskridende dimension som følge af overtrædelsernes karakter eller konsekvenser eller af et særligt behov for at bekæmpe dem på fælles grundlag.

- Kriminalitet på områder, der har været omfattet af tidligere harmoniseringsforanstaltninger, hvis harmoniseringen viser sig absolut nødvendig for at sikre effektiv gennemførelse af en EU-politik på et område.

De grænseoverskridende kriminalitetsområder af særlig grov karakter omfatter:

- Terrorisme
- Menneskehandel og seksuel udnyttelse af kvinder og børn
- Ulovlig narkotikahandel
- Ulovlig våbenhandel
- Hvidvaskning af penge
- Korruption
- Forfalskning af betalingsmidler
- IT-kriminalitet
- Organiseret kriminalitet
- Hvis denne udtømmende liste skal udvides på baggrund af udviklingen i kriminaliteten, kræver det en enstemmig vedtagelse af Rådet, som skal godkendes af Europa-Parlamentet.

Samtidig med overgangen til kvalificeret flertal i Rådet indføres for begge disse retsgrundlag (TEUF art. 69A og 69B (art. 82 og 83)) en nødbremse, som gør det muligt for et land i sidste instans at blokere for vedtagelsen af et forslag i Rådet, men som samtidig åbner en særlig mulighed for forstærket samarbejde mellem de lande, som ønsker at gå videre med forslaget. Se også kapitel 4.3 om forstærket samarbejde.

Nødbremsen vedrørende straffeprocess og strafferet

- Inden for straffeprocess og strafferet kan der på afgrænsede områder vedtages minimumsharmonisering med kvalificeret flertal i Rådet og med Europa-Parlamentet som medlovgiver.
- Et medlem af Rådet kan henvise et forslag til behandling i Det Europæiske Råd, hvis grundlæggende aspekter af det strafferetlige system berøres.

- En henvisning til Det Europæiske Råd suspenderer den almindelige lovgivningsprocedure.
- Det Europæiske Råd træffer afgørelse med konsensus.
- Hvis Det Europæiske Råd ikke kan nå til enighed inden for fire måneder, eller hvis Rådet ikke inden tolv måneder har vedtaget et nyt, revideret udkast kan 9 eller flere af medlemslandene etablere et forstærket samarbejde om forslaget inden for rammerne af EU.

I tillæg til mulighederne for at tilnærme medlemslandenes lovgivning inden for straffeprocess og strafferet, introducerer Lissabon-traktaten et nyt, udtrykkeligt retsgrundlag om kriminalitetsforebyggelse i TEUF art. 69C (art. 84). Det nye retsgrundlag er begrænset til støtteforanstaltninger og udelukker harmonisering af medlemslandenes regler.

På det institutionelle plan er der inden for samarbejdet om strafferet enkelte nydannelser. Det gælder reglerne om Eurojust, og det gælder et nyt retsgrundlag, der giver mulighed for at oprette en europæisk anklagemyndighed.

Retsgrundlaget om Eurojust i TEUF art. 69D (art. 85) udbygges i et vist omfang i forhold til det gældende traktatgrundlag. Eurojust er et agentur, hvis overordnede opgave er at støtte og styrke koordineringen og samarbejdet mellem de nationale myndigheder, der har til opgave at efterforske og forfølge grov kriminalitet, som berører to eller flere medlemslande eller kræver retsforfølgning. Med Lissabon-traktaten understreges det, at grundlaget for Eurojusts virke er operationer foretaget af medlemslandenes myndigheder og Europol, samt oplysninger fra disse. Der vil fortsat ikke være tale om en myndighed, som på egen hånd gennemfører efterforskning eller retsforfølgning i medlemslandene.

Eurojust skal især beskæftige sig med overtrædelser, der skader EU's finansielle interesser. Med den konkrete beskrivelse af Eurojusts opgaver i TEUF art. 69D (art. 85) sker der en vis udvidelse, idet Eurojust som noget nyt får kompetence til at iværksætte efterforskning af straffesager. Selve efterforskningen vil i givet fald ske ved nationale myndigheder eller Europol. Eurojust har derudover mulighed for at foreslå de nationale kompetente myndigheder at indlede rets-

forfølgning i en konkret sag. Retsforfølgning handler om sigtelse og i sidste instans tiltale ved domstolene. Koordinering af efterforskning og retsforfølgning samt styrkelse af det retlige samarbejde, herunder gennem tæt samarbejde med Det Europæiske Retlige Netværk, vil fortsat være blandt Eurojusts opgaver. Det understreges i TEUF art. 69H, stk. 2 (art. 85, stk. 2), at de kompetente nationale personer foretager de formelle handlinger inden for retsplejen i forbindelse med retsforfølgning.

Som en udbygning af Eurojust indfører Lissabon-traktaten et nyt retsgrundlag i TEUF art. 69E (art. 86), der giver mulighed for – med enstemmighed i Rådet og godkendelse af Europa-Parlamentet – at oprette en europæisk anklagemyndighed. I tilfælde af, at der ikke kan opnås enighed, indeholder bestemmelsen en særlig mekanisme om indbringelse af sagen for Det Europæiske Råd og i sidste ende en særlig mulighed for, at minimum 9 medlemslande herefter kan indlede et forstærket samarbejde herom. Mekanismen svarer til den neden for beskrevne såkaldte 'speeder-ordning' inden for det operationelle politisamarbejde.

Anklagerens virkefelt vil som udgangspunkt være begrænset til sager om lovovertrædelser, der skader EU's finansielle interesser. Det vil i praksis hovedsagelig handle om svigbekæmpelse i forhold til EU's midler. Anklagemyndigheden vil kunne optræde som offentlig anklager ved medlemslandenes domstole inden for anklagerens begrænsede virkefelt. Anklagemyndigheden får også mulighed for at foretage efterforskning, eventuelt i samarbejde med Europol. Ved enstemmig afgørelse kan Det Europæiske Råd udvide anklagerens virkefelt til at omfatte bekæmpelse af grov kriminalitet med en grænseoverskridende dimension. Afgørelsen kræver godkendelse af Europa-Parlamentet og høring af Kommissionen.

Politisamarbejdet

Bestemmelsen om politisamarbejde mellem medlemslandenes myndigheder i TEUF art. 69F (art. 87) viderefører stort set uændret de gældende beskrivelser af samarbejdet. Som noget nyt deles opgaverne op i to retsgrundlag: Et om generelt samarbejde (bl.a. udveksling af oplysninger, støtte til uddannelse og fælles efterforskningsteknikker), hvor den almindelige lovgivningsprocedure gælder (stk. 2); og et om opera-

tionelt samarbejde mellem landenes myndigheder, hvor Rådet fortsat vedtager regler med enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet (en særlig lovgivningsprocedure). Se TEUF art. 69F, stk. 3 (art. 87, stk. 3).

En anden væsentlig nydannelse er indførelsen af en omvendt nødbremse eller såkaldt 'speeder-ordning', dvs. en særlig adgang til forstærket samarbejde i tilknytning til bevarelsen af enstemmighedskravet vedr. det operationelle samarbejde. Ordningen indebærer, at i tilfælde, hvor Rådet ikke kan nå til en enstemmig afgørelse, kan en gruppe af medlemslande på 9 eller flere indbringe sagen for Det Europæiske Råd. I tilfælde af fortsat manglende enstemmighed anses gruppen af minimum 9 medlemslande for at have fået fornøden bemyndigelse til at indlede et forstærket samarbejde om forslaget. 'Speeder-ordningen' finder ikke anvendelse på retsakter, der udgør en videreudvikling af Schengen-reglerne.

Speeder-ordning vedrørende det operationelle politisamarbejde

- Rådet træffer afgørelse med enstemmighed.
- En gruppe på minimum 9 medlemslande kan i tilfælde af manglende enstemmighed indbringe sagen for Det Europæiske Råd.
- En henvisning til Det Europæiske Råd suspenderer proceduren i Rådet.
- Det Europæiske Råd træffer afgørelse med konsensus.
- Hvis Det Europæiske Råd heller ikke kan nå til enighed inden for fire måneder, kan 9 eller flere medlemslande etablere et forstærket samarbejde om forslaget inden for rammerne af EU.

Europol's opgaver, der beskrives i TEUF art. 69G (art. 88), vil fremover kunne omfatte samordning, tilrettelæggelse og udførelse af efterforskning og operative aktioner, der gennemføres sammen med medlemslandenes kompetente myndigheder eller inden for rammerne af fælles efterforskningshold, eventuelt i samarbejde med Eurojust (stk. 2, litra b). Denne mulighed fremgår ikke udtrykkeligt af den gældende bestemmelse i traktaten om Den Europæiske Union, men består allerede på grundlag af de afledte regler om Europol. Der stilles krav om vedtagel-

se af særlige regler med henblik på Europa-Parlamentets og nationale parlamenteres kontrol med Europol's aktiviteter.

Lissabon-traktaten fremhæver udtrykkeligt, at anvendelse af tvangsindgreb udelukkende hører under de kompetente nationale myndigheder, og at alle Europol's operative aktioner skal foretages i samarbejde og forståelse med de berørte nationale myndigheder, se TEUF art. 69G, stk. 3 (art. 88 stk. 3).

Regler om persondatabeskyttelse inden for EU's politisamarbejde vedtages fremover på grundlag af det nye retsgrundlag om beskyttelse af personoplysninger i TEUF art. 16B (art. 16). I en erklæring fra regeringskonferencen hedder det, at det kan blive nødvendigt med specifikke regler om beskyttelse af personoplysninger inden for det retlige samarbejde i straffesager og politisamarbejdet baseret på TEUF art. 16B (art. 16) som følge af disse områders specifikke karakter.

6.2 Øvrige ændringer i samarbejdet om retlige og indre anliggender

Med Lissabon-traktaten præciseres det i TEUF art. 2C, j) (art. 4, j)), at området med frihed, sikkerhed og retfærdighed (dvs. RIA-samarbejdet) er en delt kompetence. Se mere herom ovenfor i kapitel 2.

Lissabon-traktaten indsætter endvidere et indledende kapitel I i TEUF afsnit IV (afsnit V) om området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, der indeholder en række fælles bestemmelser, hvoraf der er enkelte nyannelser.

Det understreges i TEUF art. 61 (art. 67), at samarbejdet ikke blot skal respektere borgernes grundlæggende rettigheder, men også medlemslandenes forskellige retstraditioner og retssystemer. Dernæst beskriver bestemmelsen samarbejdets overordnede formål i tre delområder.

De tre delområder i samarbejdet om retlige og indre anliggender

- Et område uden indre grænsekontrol med en fælles politik for asyl, indvandring og den ydre grænsekontrol, der bygger på solidaritet mellem medlemslandene, og som er retfærdig over for tredjelandsstatsborgere.

- Et område med et højt sikkerhedsniveau ved hjælp af et samarbejde om forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet, bl.a. ved koordinerings- og samarbejdsforanstaltninger mellem politimyndigheder mf. samt ved gensidig anerkendelse.
- Et område med let adgang til domstolene, navnlig på grundlag af et princip om gensidig anerkendelse af afgørelser i civilretlige sager.

Der er tale om en klarere, mere samlet beskrivelse af de mål, EU allerede i dag forfølger inden for samarbejdet om retlige og indre anliggender. Formuleringen om solidaritet mellem medlemslandene som grundlag for den fælles politik for asyl, indvandring og ydre grænsekontrol er ny. Det samme er fremhævelsen af, at den fælles politik skal være retfærdig over for tredjelandstatsborgere. Formuleringerne er ikke udtryk for nye mål eller betingelser, men snarere en bekræftelse af allerede gældende værdier.

Det samme gælder i forhold til princippet om gensidig anerkendelse, der som noget nyt traktatfæstes. Princippet, der både vil gælde inden for det strafferetlige og civilretlige område, skal udmøntes i konkrete retsakter. Allerede i dag har EU vedtaget flere regelsæt om gensidig anerkendelse, f.eks. om konkurs (civilret) og udlevering (strafferet).

Der indføres et nyt retsgrundlag med henblik på en objektiv og upartisk evalueringsmekanisme i forhold til medlemslandenes gennemførelse af EU's politikker inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, især for at fremme princippet om gensidig anerkendelse. Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter underrettes om evalueringerne. Se TEUF art. 61C (art. 70).

Den gældende regel om, at samarbejdet om retlige og indre anliggender ikke er til hinder for, at medlemslandene kan udøve deres beføjelser med hensyn til opretholdelse af lov og orden og beskyttelse af den indre sikkerhed, videreføres uændret. Se TEUF art. 61E (art. 72). Som en nyskabelse indsættes en ny bestemmelse, TEUF art. 61F (art. 73), om medlemslandenes samarbejde og koordination af den nationale sikkerhed. Dette samarbejde vil foregå på mellemstatsligt grundlag, idet offentlig sikkerhed er medlemslandenes kompetence, som det også fremgår af TEU art. 3a, stk. 2 (art. 4, stk. 2).

Det gældende retsgrundlag i den nuværende EF-traktat om foranstaltninger med henblik på administrativt samarbejde mellem medlemslandene inden for grænsekontrol, asyl, indvandring, og civilret udvides til at omfatte hele området med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Se TEUF art. 61G (art. 74).

I TEUF art. 61H (art. 75) indføres et nyt retsgrundlag for vedtagelsen efter den almindelige lovgivningsprocedure af en ramme for administrative indgreb mod kapitalbevægelser, f.eks. indefrysning, med henblik på at nå målene i TEUF art. 61 (art. 67) for så vidt angår forebyggelse og bekæmpelse af terrorisme og lignende. Den pågældende ramme skal indeholde bestemmelser om retsgarantier for de omfattede.

Grænsekontrol, asyl og indvandring

Lissabon-traktatens ændringsbestemmelser om grænsekontrol, asyl og indvandring er i vid udstrækning en traktatmæssig tydeliggørelse af mål og planer, som Det Europæiske Råd allerede har udstukket inden for det gældende traktatgrundlags rammer. Der forekommer ikke væsentlige indholdsmæssige ændringer af selve politikområdet. Lissabon-traktaten medfører imidlertid en effektivisering af beslutningsprocessen og en vis styrkelse af domstolskontrollen.

Blandt de vigtigste overordnede ændringer er, at der indføres kvalificeret flertal i Rådet på alle spørgsmål, og at Europa-Parlamentet gøres til medlovgiver efter den almindelige lovgivningsprocedure i forbindelse med vedtagelse af al lovgivning inden for området. I dag gælder der fortsat enstemmighed for spørgsmål om lovlig indvandring. Endvidere er Europa-Parlamentet i dag ikke medlovgiver vedrørende udarbejdelsen af listen over visumpligtige og visumfri tredjelandstatsborgere samt ved vedtagelsen af foranstaltninger om en ensartet udformning af visa. Her skal Europa-Parlamentet i dag blot høres.

Desuden indføres der med Lissabon-traktaten almindelig domstolskontrol, hvor der i dag gælder visse særregler, bl.a. en begrænsning af nationale domstoles mulighed for forelæggelse af præjudicielle spørgsmål for EU-domstolen.

Det almindelige princip om solidaritet og rimelig ansvarsfordeling, herunder vedrørende de finansielle aspekter, som kan være af stor betydning inden for grænsekontrol, asyl og indvandring, er – som noget nyt – udtrykkeligt fremhævet i TEUF art. 63b (art. 80). Det bestemmes, at

EU-retsakter på området skal indeholde passende bestemmelser om anvendelsen af princippet, når det er nødvendigt. Desuden fremhæves behovet for samarbejde med tredjelande. Se TEUF art. 63, stk. 2, g) (art. 78, stk. 2, g)).

Lissabon-traktaten introducerer en målsætning og et retsgrundlag med henblik på gradvis indførelse af et integreret system for forvaltningen af de ydre grænser. Se TEUF art. 62, stk. 1, c) (art. 77, stk. 1, c)). Der er allerede på grundlag af det gældende traktatgrundlag opnået enighed om at etablere et EU-grænsekontrolagentur med henblik på indførelse af et integreret system for forvaltningen af de ydre grænser.

I TEUF art. 62, stk. 3 (art. 77, stk. 3) indsættes en hjemmel til fastsættelse af bestemmelser om pas, identitetskort, opholdsbeviser og lign. Bestemmelsen finder anvendelse, hvis ikke der findes anden hjemmel i traktaterne, og såfremt det er påkrævet for at lette udøvelsen af rettigheden for unionsborgere til at færdes og opholde sig frit på medlemslandenes område. Rådet træffer afgørelse med enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet. EU har allerede i dag efter den gældende bestemmelse om grænsekontrol vedtaget en forordning om biometriske kendetegn i de europæiske pas.

Det traktatfæstes endvidere i en ny bestemmelse, at den fælles politik om ydre grænsekontrol ikke berører medlemslandenes kompetence med hensyn til deres geografiske grænser i overensstemmelse med folkeretten. Se TEUF art. 62, stk. 4 (art. 77, stk. 3).

Retsgrundlaget om asyl og anden international beskyttelse indeholder formuleringer, der afspejler de foreliggende planer og mål, herunder etablering af et fælles europæisk asylsystem, der giver de berørte personer en ensartet status i hele EU og fastlægger fælles procedurer og standarder. Se TEUF art. 63 (art. 78).

Med Lissabon-traktaten indsættes i TEUF art. 63a (art. 79) en selvstændig bestemmelse om fælles indvandringspolitik. Som nyt element fremhæves bl.a. bekæmpelse af menneskehandel, især handel med kvinder og børn. Det bestemmes udtrykkeligt, at den fælles indvandringspolitik ikke berører medlemslandenes ret til at fastlægge, hvor mange der kan indrejse fra tredjelande for at søge arbejde som lønmodtager eller selvstændig erhvervsdrivende. Se TEUF art. 63a, stk. 5 (art. 79, stk. 5).

Der tilføjes desuden et nyt, udtrykkeligt retsgrundlag om støtte og fremme af integration af tredjelandstatsborgere med lovligt ophold. Retsgrundlaget omfatter ikke harmonisering af medlemslandenes love og administrative bestemmelser. Se TEUF art. 63a, stk. 4 (art. 79, stk. 4). EU beskæftiger sig allerede i dag i et vist omfang med integration.

Civilretligt samarbejde

Med Lissabon-traktaten understreges det, at det civilretlige samarbejde drejer sig om spørgsmål med grænseoverskridende virkninger, navnlig når det er nødvendigt af hensyn til det indre markeds funktion. Endvidere slås det fast, at samarbejdet skal bygge på princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser og udenretslige afgørelser, jf. TEUF art. 65, stk. 1 (art. 81, stk. 1).

Indholdsmæssigt er der primært tale om en konkretisering af EU's mål og beføjelser under det gældende traktatgrundlag.

Listen over områder og mål for EU-lovgivning inden for civilret indeholder tre nye, udtrykkelige punkter, jf. TEUF art. 65, stk. 2 (art. 81, stk. 2): For det første om effektiv adgang til domstolene; dernæst om udformning af alternative metoder til tvistbilæggelse; og endelig støtte til uddannelse af dommere og andet personale i retsvæsenet. De tre områder anses allerede for omfattet af den gældende traktats generelle og mindre udførlige bestemmelse om civilretligt samarbejde.

På det civilretlige område er Rådet allerede overgået til at vedtage retsakter med kvalificeret flertal med Europa-Parlamentet som medlovgiver. Undtagelsen om, at Rådet vedtager foranstaltninger vedrørende familieret med enstemmighed og efter høring af Europa-Parlamentet, videreføres med Lissabon-traktaten. Muligheden for med enstemmighed at overgå til den almindelige lovgivningsprocedure på dette punkt fastholdes også. Som en nyskabelse gives de nationale parlamenter imidlertid en specifik vetoet om dette spørgsmål. Således bestemmes, at såfremt et nationalt parlament gør indsigelse inden for en frist på seks måneder, kan et forslag om at overgå til den almindelige lovgivningsprocedure ikke vedtages. Se TEUF art. 65, stk. 3 (art. 81, stk. 3).

Schengen-samarbejdet

Schengen-reglerne, der oprindeligt er baseret på mellemstatslige aftaler uden for rammerne af EU, blev med Amsterdam-traktaten integreret i EU på grundlag af en særlig protokol. Denne protokol videreføres med enkelte rettelser, herunder en bestemmelse om Storbritanniens ret til

at fravælge deltagelse i retsakter til videreudvikling af områder inden for Schengen-samarbejdet, som Storbritannien tidligere er tilknyttet til. I så fald kan Rådet imidlertid beslutte at ekskludere Storbritannien helt eller delvist af det oprindelige samarbejde af hensyn til Schengen-systemets integritet og mulighed for udvikling.

7. EU's optræden udadtil

Lissabon-traktaten

- Styrker sammenhængen og effektiviteten i EU's optræden udadtil navnlig ved at indføre en udenrigsrepræsentant, der bistås af en fælles udenrigstjeneste.
- Forener Unionen og Fællesskabet til én samlet enhed, der kan varetage alle EU's politikker internationalt.
- Fastholder den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, herunder den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik, som et særligt, grundlæggende mellemstatsligt samarbejdsområde.
- Forpligter EU-landene til gensidig bistand i tilfælde af terrorangreb, naturkatastrofer eller menneskeskabte katastrofer samt i tilfælde af et væbnet angreb. NATO vil fortsat være rammen for Danmarks og de øvrige allieredes kollektive forsvar.

Et vigtigt led i Lissabon-traktatens effektiviseringsbestrebelse sigter på at gøre EU bedre i stand til at påtage sig et større globalt ansvar og styrke sin eksterne forhandlingskraft.

EU's eksterne politikker omfatter først og fremmest den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP'en), herunder den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (ESDP'en), en fælles handelspolitik, økonomisk samarbejde med tredjelande, udviklingspolitik og humanitær bistand. Hertil kommer eksterne aspekter af interne EU-politikker.

Bestemmelserne inden for de enkelte delområder for EU's optræden udadtil bevares i store træk uændrede. På nogle områder, f.eks. humanitær bistand, præciserer Lissabon-traktaten allerede eksisterende muligheder for samarbejde.

Lissabon-traktaten indsætter to overordnede bestemmelser i traktaten om Den Europæiske Union, afsnit V. For det første fastlægges grundlaget og formålet med Unionens optræden udadtil, jf. TEU art. 10A (art. 21). EU skal bidrage til fred, sikkerhed, bæredygtig udvikling af jorden, mellemløselig solidaritet og gensidig respekt, fri og fair handel, udryddelse af fattigdom og beskyttelse af menneskerettighederne, samt nøje overholdelse og udvikling af folkeretten, navnlig overholdelse af principperne i FN-pagten. Dernæst en bestemmelse i TEU art. 10B (art. 22) om

Det Europæiske Råds rolle i forbindelse med fastlæggelsen af de strategiske interesser og mål for EU's optræden udadtil.

Lissabon-traktaten indfører som en nyskabelse en traktatbestemmelse om gensidig solidaritet i tilfælde af terrorangreb mod og naturkatastrofer i et medlemsland. Se TEUF art. 188R (art. 222).

Efter terrorangrebet i Madrid den 11. marts 2004 vedtog EU's stats- og regeringschefer den 25. marts 2004 en solidaritetserklæring. Den medfører, at medlemslandene allerede nu skal agere i overensstemmelse med hensigten i den nye solidaritetsbestemmelse og bistå et medlemsland, der rammes af et terrorangreb. Det kommer også til at fremgå af bestemmelsen i TEUF art. 188R (art. 222), at EU's medlemslande skal komme hinanden til gensidig undsætning i tilfælde af terrorangreb, naturkatastrofer eller menneskeskabte katastrofer. En særskilt bestemmelse om gensidig bistand i tilfælde af væbnet angreb er indsat i TEU art. 28A, stk. 7 (art. 42, stk. 7). Se nærmere herom neden for under afsnit 7.2.

7.1 Generelle styrkelser af EU's optræden udadtil

Lissabon-traktaten lægger op til en styrkelse af samordningen af de mange politikinstrumenter, som EU besidder på det eksterne område. Dette sker navnlig på to måder.

For det første gennem etableringen af embedet som Unionens høje repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik (udenrigsrepræsentanten). Ud over en styrket position inden for FUSP-samarbejdet bliver den pågældende samtidig medlem af og viceformand for Kommissionen med ansvar for udenrigsanliggender. Der vil således blive tale om, at den pågældende får et dobbeltembede. Se ovenfor kapitel 4.1.

Inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik får udenrigsrepræsentanten ansvaret for de opgaver, der i dag tilkommer det land, der varetager formandskabet for Rådet. Det gælder ansvaret for den eksterne repræsentation af EU, forhandling og dialog med tredjelande og den løbende høring af Europa-Parlamentet om spørgsmål inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Vedkommende bliver tillige fast formand for Rådet for Udenrigsanliggender.

For at bistå udenrigsrepræsentanten oprettes en fælles udenrigstjeneste (»tjeneste for EU's optræden udadtil«), se TEU art. 13a (art. 27, stk.

3). Samtidig udgår den gældende traktats omtale af Kommissionens delegationer i tredjelande og repræsentationer ved internationale organisationer, og der indføres i stedet EU-delegationer i tredjelande og ved internationale organisationer, se TEUF art. 188Q (art. 221). EU-delegationerne står under udenrigsrepræsentantens ansvar og skal samarbejde tæt med medlemslandenes repræsentationer. Den fælles udenrigstjeneste vil bestå af tjenestemænd fra Generalsekretariatet for Rådet, Kommissionen og medlemslandenes diplomatiske tjenester. Den nærmere organisering af den fælles udenrigstjeneste besluttes af Rådet efter høring af Europa-Parlamentet og efter godkendelse af Kommissionen. Det understreges i en fælleserklæring fra regeringskonferencen, at den fælles udenrigstjeneste ikke berører de nationale diplomatiske tjenester.

For det andet bidrager omdannelsen af Unionen og Fællesskabet til én samlet Union (EU) med status som én juridisk enhed også til, at EU bliver bedre i stand til at påtage sig et større globalt ansvar med en styrket forhandlingskraft. Den praktiske virkning er især, at Unionen fremover vil kunne optræde mere samlet internationalt, idet Unionen samlet kan varetage alle sine politikker – både handelspolitik, udviklingspolitik, miljøpolitik og mere generel udenrigs- og sikkerhedspolitik – som en enhed.

EU som en enhed kan således for fremtiden indgå bindende aftaler med tredjelande og internationale organisationer, som kan dække både det traditionelle og hidtil betegnede fællesskabs-samarbejde såvel som den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Der indføres samtidig en fælles procedurebestemmelse for forhandling og indgåelse samt eventuel suspension og domstolsprøvelse af sådanne aftaler, herunder for samspillet mellem Kommissionen/udenrigsrepræsentanten, Rådet og Europa-Parlamentet, jf. TEUF art. 188N (art. 218). TEUF art. 188L (art. 216) etablerer et specifikt retsgrundlag for Unionens adgang til at indgå internationale aftaler.

Hovedreglen for aftaler, der berører den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, vil være enstemmighed i Rådet. Europa-Parlamentet skal godkende indgåelse af de fleste aftaler, dog ikke hvis en aftale udelukkende vedrører den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. For indgåelse af valutakursaftaler gælder fortsat særlige regler, jf. TEUF art. 188O (art. 219).

I praksis vil det nye enhedssystem formentlig indebære en effektiviserings-gevinst i form af, at det i mindre omfang end i dag bliver nødvendigt at gøre brug af såkaldte »blandede aftaler«, dvs. aftaler, hvor både EU og de enkelte medlemslande er parter på europæisk side.

Handelsaftaler og handelspolitik

Ved forhandling og indgåelse af handelsaftaler er hovedreglen som hidtil kvalificeret flertal i Rådet, jf. TEUF art. 188C, stk. 4 (art. 207, stk. 4). På visse områder (tjenesteydelser, intellektuelle ejendomsrettigheder og – som noget nyt – direkte investeringer) anvendes dog samme beslutningsprocedure (enstemmighed / kvalificeret flertal) for forhandling og indgåelse af internationale handelsaftaler som for vedtagelse af interne EU-regler.

Hidtil har forhandling og indgåelse af handelsaftaler om tjenesteydelser inden for det kulturelle og audiovisuelle område samt inden for uddannelse, sundhed og socialpolitik krævet såvel en fællesskabsafgørelse som en mellemstatslig overenskomst. Lissabon-traktaten ophæver denne bestemmelse som konsekvens af omdannelsen af Unionen og Fællesskabet til én samlet Union (EU). Til gengæld præciseres det, at der gælder enstemmighed for indgåelse og forhandling af handelsaftaler om kulturelle og audiovisuelle tjenesteydelser, der risikerer at bringe EU's kulturelle og sproglige mangfoldighed i fare, samt om sociale, uddannelsesmæssige og sundhedsmæssige tjenesteydelser, når de risikerer at forstyrre den nationale tilrettelæggelse af sådanne tjenester alvorligt, samt at bringe medlemslandenes ansvar for levering heraf i fare. Se TEUF art. 188C, stk. 4 (art. 207, stk. 4).

Den fælles handelspolitik bevares i øvrigt i store træk uændret og fastholdes som enekompetence for EU. Rammerne for den fælles handelspolitik fastlægges fremover ved forordning efter den almindelige lovgivningsprocedure, dvs. at Europa-Parlamentet som noget nyt bliver medlovgiver på EU's handelspolitik. Se TEUF art. 188C, stk. 2 (art. 207, stk. 2).

Udviklingsbistand og humanitær bistand

I bestemmelsen i TEUF art. 188D (art. 208) om udviklingssamarbejdet beskrives hovedmål-sætningen nu mere entydigt som fattigdomsbekæmpelse. Og i samarbejdet med ikke-udvik-

lingslande ændres inddragelsen af Europa-Parlamentet fra høring til vedtagelse efter den almindelige lovgivningsprocedure, jf. TEUF art. 188H (art. 212). I hastetilfælde kan EU dog yde finansiel bistand på grundlag af en afgørelse i Rådet efter forslag fra Kommissionen, se. TEUF art. 188I (art. 213).

EU's humanitære bistandsoperationer har hidtil været gennemført som en del af udviklingsbistanden. Nu indføres der et udtrykkeligt retsgrundlag om humanitær bistand som en del af traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, og de grundlæggende principper bliver samtidig præciseret, jf. TEUF art. 188J (art. 214).

Humanitær bistand ydes til befolkninger i tredjelande, som er ofre for naturkatastrofer eller menneskeskabte katastrofer, inden for rammerne af EU's optræden udadtil. Det fremhæves, at humanitære bistandsoperationer skal gennemføres i overensstemmelse med principperne i folkeretten og principperne om upartiskhed, neutralitet og ikke-forskelsbehandling. Som noget nyt gives der med Lissabon-traktaten desuden hjemmel til at oprette et frivilligt europæisk korps for humanitær bistand, jf. TEUF art. 188J, stk. 5 (art. 214, stk. 5).

7.2 Særligt om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, herunder den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik.

Uanset Lissabon-traktatens bestræbelser for at sikre øget sammenhæng i EU's indsats udadtil ændrer den ikke på, at den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik forbliver et særligt, grundlæggende mellemstatsligt samarbejdsområde. Tværtimod understreger Lissabon-traktaten gennem visse ændringer dette forhold.

Karakteren af og målsætningerne for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik bevares i store træk, og ligeledes bevares bestemmelserne om FUSP'en i et særskilt kapitel 2 under afsnit V i traktaten om Den Europæiske Union. Den særlige, grundlæggende mellemstatslige karakter understreges bl.a. ved TEU art. 11, stk. 1 (art. 24, stk. 1), der fastslår, at den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik er underlagt særlige regler og procedurer. Det fastslås også, at lovgivningsmæssige retsakter inden for området er udelukket (se også TEU art. 15b, stk. 1 (art. 31, stk. 1)).

Der indføres et nyt, særligt retsgrundlag for vedtagelse af en afgørelse om beskyttelse af fy-

siske personer i forbindelse med medlemslandenes behandling af personoplysninger under udøvelsen af aktiviteter under FUSP'en, jf. TEU art. 25a (art. 39). Regler om beskyttelse af personoplysninger vedtages i øvrigt i medfør af bestemmelsen i TEUF art. 16B (art. 16).

Enstemmighed er – modsat det øvrige EU-samarbejde – fortsat hovedreglen. Hertil kommer mekanismer som nødbremse, konstruktiv afståelse og medlemslandenes fulde initiativret, som bibeholdes, jf. TEU art. 15a og 15b (art. 30 og 31). Beslutningsprocedurerne bekræfter således, at EU fortsat ikke kan pålægge et medlemsland en bestemt udenrigspolitik, men også at et medlemsland ikke bør hindre de øvrige i at føre en bestemt udenrigspolitik. Som noget nyt indfører Lissabon-traktaten dog mulighed for, at Det Europæiske Råd med enstemmighed kan bemyndige Rådet til at gå fra enstemmighed til kvalificeret flertal, dog fortsat ikke i afgørelser, der har indvirkning på militær- eller forsvarsområdet, jf. TEU art. 15b, stk. 3 og 4 (art. 31, stk. 3 og 4).

FUSP'ens særlige kendetegn understreges desuden af det forhold, at samarbejdet udgør sin egen kompetencekategori, jf. TEUF art. 2A, stk. 4 (art. 2, stk. 4). Endvidere vil EU-domstolen fortsat som udgangspunkt ikke have kompetence på området, jf. TEU art. 11, stk. 1 (art. 24, stk. 1) og TEUF art. 240a (art. 275). Endvidere understreges FUSP'ens særlige karakter af en bestemmelse om, at gennemførelsen af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik ikke berører procedurerne og beføjelserne på andre politikområder og omvendt («ikke-berøringsklausul»), jf. TEU art. 25b (art. 40). Regeringskonferencen understreger i to erklæringer, at udenrigspolitikken fortsat har en særlig karakter, herunder det forhold, at bestemmelserne vedrørende FUSP'en ikke giver Kommissionen nye beføjelser til at tage initiativ til afgørelser eller øger Europa-Parlamentets rolle.

Herudover foretager Lissabon-traktaten visse ændringer i FUSP-samarbejdet.

Der indsættes en ny artikel 10C (art. 23), hvori det fastslås, at Unionens optræden på den internationale scene bygger på principperne i, følger målene i og varetages i overensstemmelse med de almindelige bestemmelser om Unionens optræden udadtil.

Forpligtelsen for medlemslandene til at samordne deres optræden ved internationale organi-

sationer bevares i det store og hele, men Lissabon-traktaten indsætter en tilføjelse om, at udenrigsrepræsentanten skal organisere denne koordinering, jf. TEU art. 19 (art. 34). Som noget nyt skal EU-lande, der er medlemmer af FN's Sikkerhedsråd, anmode om taletid i Sikkerhedsrådet for udenrigsrepræsentanten, når EU har fastlagt en holdning til et spørgsmål på Sikkerhedsrådets dagsorden, jf. TEU art. 19, stk. 2 (art. 34, stk. 2).

Der vil fortsat være mulighed for at udnævne særlige repræsentanter til specifikke politikområder. Lissabon-traktaten ændrer imidlertid bestemmelsen, således at særlige repræsentanter fremover udpeges på initiativ af udenrigsrepræsentanten og virker under dennes myndighed, jf. TEU art. 18 (art. 33).

De nuværende traktatbestemmelser giver EU mulighed for at anvende økonomiske sanktioner (»restriktive foranstaltninger«) mod tredjelande, når der træffes beslutning herom inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Med Lissabon-traktaten forudsættes et fælles forslag fra udenrigsrepræsentanten og Kommissionen (frem for alene fra Kommissionen), og der indføres krav om orientering af Europa-Parlamentet, jf. TEUF art. 188K (art. 215). Med Lissabon-traktaten præciseres det endvidere, at sanktioner også kan anvendes over for fysiske eller juridiske personer og ikke-statslige grupper eller enheder, og at fremgangsmåden i så fald er den samme, jf. TEUF art. 188, stk. 2 (art. 204, stk. 2). Endelig understreges, at restriktive foranstaltninger skal indeholde de nødvendige bestemmelser om retsgarantier, jf. TEUF art. 188, stk. 3 (art. 204, stk. 3).

Hovedreglerne for finansiering af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik bevares, men der tilføjes samtidig enkelte nydannelser. Der indføres mulighed for at hastefinansiere aktiviteter under den del af den europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik, der dækkes af EU's budget (civile opgaver), jf. TEU art. 28 (art. 41). Samtidig etableres der en opstartsfond med bidrag fra medlemslandene med henblik på forberedende aktiviteter inden for den del af den europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik, der ikke dækkes af EU's budget (militære opgaver).

Den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik

Inden for den fælles europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik indfører Lissabon-traktaten en uddybende præcisering af opgaverne, jf. TEU

art. 28B (art. 43). Desuden understreges det som noget nyt, at disse opgaver kan bidrage til bekæmpelse af terrorisme, herunder gennem den støtte, som ydes tredjelande til bekæmpelse af terrorisme på deres område.

Med Lissabon-traktaten indføres der desuden mulighed for, at Rådet ved enstemmighed kan overdrage gennemførelsen af en opgave til en gruppe af medlemslande, jf. TEU art. 28A, stk. 5 (art. 42, stk. 5). I praksis har denne mulighed allerede været anvendt. Således var det reelt kun en mindre gruppe af medlemslande, der deltog i EU-operationen i Congo i 2003.

Lissabon-traktaten forpligter medlemslandene til gradvist at forbedre deres militære kapacitet, jf. TEU art. 28A, stk. 3 (art. 42, stk. 3). Fastlæggelsen af et lands konkrete militære kapacitet er dog grundlæggende et nationalt anliggende, og Lissabon-traktaten angiver således ikke specifikke kapacitetsniveauer. Der ændres heller ikke ved, at det er medlemslandene selv, der fastlægger deres nationale forsvarsbudgetter, og som afgør, hvorvidt de kan stille militære eller andre midler til rådighed for de konkrete EU-ledede krisestyringsoperationer.

Til at bistå med at forbedre de militære kapaciteter oprettes et europæisk agentur for forsvarsmateriel, forskning og militære kapaciteter. Forsvarsagenturet skal klarlægge de operationelle behov og fremme foranstaltninger til opfyldelse heraf. Forsvarsagenturet vil efter Lissabon-traktatens ikrafttræden være en videreførelse af det forsvarsagentur, som blev oprettet i juni 2004 under den gældende traktat.

Lissabon-traktaten giver desuden mulighed for, at et antal medlemslande kan indgå i et permanent struktureret samarbejde om udvikling af militær kapacitet, jf. TEU art. 28E (art. 46). De medlemslande, der ønsker at deltage i dette samarbejde, skal opfylde de kriterier, som er fastlagt i en protokol til Lissabon-traktaten.

I art. 28A, stk. 7 (art. 42, stk. 7) indsættes en bistandsforpligtelse, hvis et medlemsland udsættes for et væbnet angreb. Det vil i sidste ende altid være op til det enkelte medlemsland i overensstemmelse med dets nationale procedurer at afgøre, hvilken og hvor stor bistand, man er rede til yde. I denne sammenhæng understreges NATO's rolle som fundament for det kollektive forsvar for de allierede lande, ligesom det gøres klart, at militær bistand mellem NATO-lande fortsat ligger i NATO-regi.

For Danmarks vedkommende betyder forsvarsforbeholdet, at Danmark fortsat ikke deltager i den del af den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik, der har indvirkning på forsvarsområdet. Se nærmere herom neden for i kapitel 9.

8. Klima, energi og andre politikområder

Lissabon-traktaten

- Understreger, at bekæmpelse af klimaforandringer, som en del af miljøpolitikken, indgår som et hensyn i alle Unionens politikker
- Fastslår, at Unionens politik på energiområdet baseres på en »ånd af solidaritet«.
- Indfører udtrykkelige retsgrundlag for visse fælles politikker, som allerede nu er genstand for EU-samarbejde.
- Etablerer en nødbremse ved beslutninger om koordination af sociale sikringsordninger, hvor der indføres kvalificeret flertal i Rådet.

Målet med Lissabon-traktaten har ikke været at ændre grundlæggende på EU's mange politikområder. På en lang række samarbejdsområder er der derfor ingen eller kun få ændringer i Lissabon-traktaten bortset fra rene konsekvensændringer og tekniske tilpasninger. Det gælder inden for reglerne om EU's indre marked og inden for de fleste af EU's andre politikker.

Den største ændring inden for disse områder er, at det nu bliver udgangspunktet, at EU-lovgivning vedtages med Europa-Parlamentet som medlovgiver gennem den almindelige lovgivningsprocedure. Se nærmere herom i kapitel 4.2.

For en række områder betyder det samtidig, at man går fra enstemmighed til kvalificeret flertal. Dette gælder f.eks. for vedtagelser om social sikring for vandrede arbejdstagere under det indre marked. Her indfører Lissabon-traktaten dog en såkaldt »nødbremse«, der gør det muligt for et enkelt medlemsland at blokere for vedtagelsen – i praksis ved at henvise beslutningen til Det Europæiske Råd, som træffer afgørelse med konsensus. Se nærmere neden for.

Herudover udbygger Lissabon-traktaten på visse områder et allerede eksisterende retsgrundlag med mere præcise bestemmelser. Dermed klargøres formålet og beslutningsprocedurerne på disse områder. Samtidig indskrænkes det potentielle anvendelsesområde for den generelle, subsidiære hjemmelsbestemmelse i TEUF art. 308 (art. 352). En samlet oversigt over nye og ændrede retsgrundlag i medfør af Lissabon-traktaten findes som bilag 1.

Centralt er det, at Lissabon-traktaten præciserer retsgrundlagene vedrørende bekæmpelse af klimaforandringer og på energiområdet.

8.1 Klima og energi

Med Lissabon-traktaten bliver det specificeret, at det er særlig nødvendigt at bekæmpe klimaændringer i forbindelse med, at EU på internationalt plan bidrager til at fremme foranstaltninger til løsning af de regionale og globale miljøproblemer.

Lissabon-traktaten reviderer således sidste led i TEUF art. 174, stk. 1 (art. 191, stk. 1) om målene for EU's politik på miljøområdet. Det fremgår herefter, at Unionens politik på miljøområdet skal bidrage til forfølgelse af en række mål, herunder »fremme på internationalt plan af foranstaltninger til løsning af de regionale og globale miljøproblemer og navnlig bekæmpelse af klimaændringer«.

Specificeringen af, at det er nødvendigt at bekæmpe klimaændringer, er et vigtigt signal om, at dette er et prioritetsområde under miljøpolitikken. Det følger allerede af den gældende bestemmelse i TEUF art. 6 (art. 11) - som Lissabon-traktaten ikke ændrer på - at miljøbeskyttelsehensyn skal integreres i udformningen og gennemførelsen af det nuværende Fællesskabs politikker og aktioner, især med henblik på at fremme en bæredygtig udvikling. Målsætningen om at fremme en bæredygtig udvikling af jorden er endvidere indeholdt i den nye målsætningsbestemmelse, som Lissabon-traktaten indsætter i art. 2 i traktaten om den Europæiske Union (art. 3). Uanset, at bekæmpelse af klimaændringer ikke udtrykkelig er nævnt blandt EU's mål, vil det på denne baggrund være muligt, at bekæmpelse af klimaændringer tages op horisontalt i en række sammenhænge i EU-samarbejdet.

Som noget nyt indfører Lissabon-traktaten et nyt afsnit XX (afsnit XXI) i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde med en ny TEUF art. 176A (art. 194) indeholdende et selvstændigt retsgrundlag for EU's politik på energiområdet. EU har allerede i dag vedtaget foranstaltninger på energiområdet på grundlag af det gældende traktatgrundlag, herunder i første række bestemmelserne om det indre marked, men også bl.a. bestemmelserne om miljøpolitik. Med et særligt retsgrundlag om energi gøres det klart, hvad målsætningen og beslutningsproceduren for EU's energipolitik er.

Målet med EU's energipolitik er at sikre energimarkedets funktion under hensyn til et krav om at bevare og forbedre miljøet, sikre energiforsyningsikkerheden og fremme energieffektivitet, energibesparelser og udvikling af nye og vedvarende energikilder. Midlerne er vedtagelse af EU-lovgivning med kvalificeret flertal og den almindelige lovgivningsprocedure, undtagen ved bestemmelser af hovedsagelig fiskal karakter, hvor proceduren er enstemmighed og særlig lovgivningsprocedure.

EU-lovgivning på energiområdet berører dog ikke et medlemslands ret til at fastsætte betingelser for udnyttelsen af dens energiresourcer eller dens valg af energikilder og energiforsyning.

Såvel i bestemmelsen i TEUF art. 176A (art. 194) som i bestemmelsen i TEUF art. 100 (art. 122) i traktatafsnittet om den økonomiske og monetære politik understreges det med Lissabon-traktaten, at der gælder en »ånd af solidaritet« i EU om energipolitikken. Det fremgår af TEUF art. 100 (art. 122), at denne formulering bl.a. sigter på situationer, hvor der opstår alvorlige forsyningsvanskeligheder.

8.2 Andre politikområder

Nye, specifikke retsgrundlag vedr. turisme, civilbeskyttelse, administrativt samarbejde samt beskyttelse af intellektuelle ejendomsrettigheder

Lissabon-traktaten introducerer et nyt retsgrundlag i TEUF afsnit XXI (afsnit XXII), art. 176B (art. 195), der giver mulighed for vedtagelse af foranstaltninger, der supplerer medlemslandenes indsats i turistsektoren, herunder især ved at fremme konkurrenceevnen inden for denne sektor. Det præciseres, at EU's supplerende tiltag ikke kan medføre nogen form for harmonisering.

Dernæst indføres i TEUF afsnit XXII (afsnit XXIII), art. 176C (art. 196), et nyt, udtrykkeligt retsgrundlag vedrørende civilbeskyttelse, der giver mulighed for vedtagelse af foranstaltninger til støtte og supplerer af medlemslandenes tiltag vedrørende risikoforebyggelse, beredskab og indsats i katastrofesituationer, samt fremme af et operativt samarbejde i EU og fremme af sammenhængen af det internationale samarbejde om civilbeskyttelse. EU-indsatsen på dette område kan ikke medføre nogen form for harmonisering.

Endvidere indfører Lissabon-traktaten som noget nyt i TEUF, afsnit XXIII (afsnit XXIV),

art. 176D (art. 197), en mulighed for, at EU kan yde bistand til forbedring af medlemslandenes administrative kapacitet til at gennemføre EU-retten, f.eks. i form af støtte til uddannelsesprogrammer. Intet medlemsland er forpligtet til at tage imod støtten, og der kan heller ikke på dette område blive tale om nogen form for harmonisering. Bestemmelsen berører heller ikke medlemslandenes pligt til at gennemføre EU-retten.

Som led i det indre marked indføres som noget nyt et retsgrundlag for etablering af europæiske beskyttelsesbeviser for intellektuelle ejendomsrettigheder, samt indførelsen af centraliserede tilladelses-, koordinations- og kontrolordninger på EU-niveau. Se TEUF art. 97a (art. 118).

For en omtale af det nye retsgrundlag for humanitær bistand i TEUF art. 188J (art. 214) se oven for i kapitel 7 om EU's optræden udadtil.

Koordination af sociale sikringsydelser

Som noget nyt betyder Lissabon-traktatens hovedregel for afstemningsprocedure i Rådet, at beslutninger om koordination af sociale sikringsordninger for vandrende arbejdstagere, selvstændige og deres pårørende træffes med kvalificeret flertal i Rådet om end uændret med Europa-Parlamentet som medlovgiver. Det er ligeledes nyt, at selvstændige eksplicit nævnes i bestemmelsen. Bestemmelsen i TEUF art. 42 (art. 48) om koordination af sociale sikringsydelser indfører i den anledning en nødbremse, som gør det muligt for et medlem af Rådet at henvise et forslag til behandling i Det Europæiske Råd, hvis det »vil berøre vigtige aspekter af det pågældende medlemslands sociale sikringsystem, herunder anvendelsesområde, omkostninger og økonomisk struktur, eller berøre dette systems finansielle balance«. En sådan henvisning suspenderer den almindelige lovgivningsprocedure.

Det Europæiske Råd skal ifølge bestemmelsen inden fire måneder efter denne suspension enten sende forslaget til fornyet rådsbehandling eller undlade at handle eller alternativt anmode Kommissionen om at fremlægge et nyt forslag. I begge disse to sidste tilfælde anses det oprindelige forslag for ikke-vedtaget. Det følger af TEU art. 9B, stk. 4 (art. 15, stk. 4), at Det Europæiske Råd træffer afgørelse med konsensus, medmindre andet er fastsat. Uanset tidsfristen på fire måneder vil Det Europæiske Råd derfor ikke kunne træffe beslutning, hvis et medlemsland modsætter sig dette.

I TEUF art. 18, stk. 3 (art. 21, stk. 3) indføres en subsidiære hjemmelsbestemmelse, der giver Rådet adgang til – med enstemmighed og efter en særlig lovgivningsprocedure efter høring af Europa-Parlamentet – at fastsætte foranstaltninger vedrørende social sikring eller socialbeskyttelse.

Nødbremse vedr. sociale sikringsordninger for vandrende arbejdstagere

- Koordination af sociale sikringsordninger træffes med kvalificeret flertal i Rådet og med Europa-Parlamentet som medlovgiver.
- Et medlem af Rådet kan henvise et forslag til behandling i Det Europæiske Råd, hvis vigtige aspekter af det sociale sikringsystem eller dets finansielle balance berøres.
- En henvisning til Det Europæiske Råd suspenderer den almindelige lovgivningsprocedure.
- Det Europæiske Råd træffer afgørelse med konsensus.

Social- og arbejdsmarkedspolitikken

Som noget nyt fremhæver Lissabon-traktaten i en ny TEUF art. 136a (art. 152) den uafhængige sociale dialog og arbejdsmarkedsparternes rolle på EU-plan under hensyntagen til de nationale systemers forskelligartede karakter. Bestemmelsen giver EU til opgave at lette dialogen mellem arbejdsmarkedets parter og understreger, at parternes uafhængighed skal respekteres. Bestemmelsen traktatfæster de sociale trepartstopmøder om vækst og beskæftigelse som et bidrag til den sociale dialog.

Lissabon-traktaten tydeliggør desuden den åbne koordinations metode om samordningen af medlemslandenes indsats inden for social- og arbejdsmarkedspolitikken. Se TEUF art. 140 (art. 156). I en erklæring til slutakten bekræftes det, at de politikker, der er beskrevet i TEUF art. 140 (art. 156), i det væsentlige hører under medlemslandenes kompetence, og at EU's tilskyndelses- og samordningsforanstaltninger ikke indebærer harmonisering af nationale systemer og ikke berører nationale garantier og kutymer om arbejdsmarkedsparternes ansvar.

Økonomisk, social og territorial samhørighed

Med Lissabon-traktaten fastholdes EU's samhørighedspolitik, der udvides til ikke alene at omfatte økonomisk og social samhørighed, men også territorial samhørighed.

Med Lissabon-traktaten udvides prioritetsområderne som omregnet i TEUF art. 158 (art. 174) til at omfatte landdistrikter, områder i industriel overgangsproces og områder, der lider af alvorlige naturbetingede eller demografiske ulemper af permanent art, bl.a. de nordligste meget tyndt befolkede områder, samt øområder, grænseoverskridende områder og bjergområder.

I en erklæring til TEUF art. 158 (art. 174) fremgår det, at øområder også kan omfatte østater i deres helhed, hvis de nødvendige kriterier er opfyldt.

Landbrug og fiskeri, herunder dyrevelfærd

Traktatgrundlaget for EU's landbrugs- og fiskeripolitik videreføres stort set uændret. Det præciseres, at den fælles landbrugspolitik også omfatter fiskeri under hensyntagen til denne sektors særlige karakteristika. Se TEUF art. 32, stk. 1 (art. 38, stk. 1).

En vigtig nyskabelse med Lissabon-traktaten er, at Europa-Parlamentets indflydelse inden for sektoren øges betydeligt. Således indføres den almindelige lovgivningsprocedure om de fælles markedsordninger samt de øvrige bestemmelser, der er nødvendige for at virkeliggøre målsætningerne for EU's landbrugspolitik, der som hidtil også omfatter indsatsen for dyrevelfærd. Under det nuværende traktatgrundlag skal Europa-Parlamentet blot høres.

Med Lissabon-traktaten fastslås det i en bestemmelse i TEUF art. 6b (art. 13), at EU ved fastlæggelsen af Unionens politikker bl.a. inden for landbrug skal tage fuldt hensyn til velfærden hos dyr som følede væsner.

Lissabon-traktatens almindelige lovgivningsprocedure gælder dog ikke for forordninger eller afgørelser om fastsættelse af priser, afgifter, støtte og kvantitative begrænsninger samt om fastsættelse og fordeling af fiskerimuligheder. Disse vedtages med kvalificeret flertal af Rådet på forslag af Kommissionen.

Lissabon-traktaten ophæver sondringen mellem obligatoriske og ikke-obligatoriske udgifter i EU-budgettet. Dermed får Europa-Parlamentet

fuld indflydelse på alle budgettets udgiftsposter, herunder udgifterne til EU's landbrugspolitik.

Transport

Som noget nyt indsætter Lissabon-traktaten i TEUF art. 78 (art. 98) en mulighed for at ophæve den eksisterende undtagelse fra traktatens transportbestemmelser af tyske foranstaltninger til opvejning af økonomiske ulemper som følge af Tysklands deling. Denne undtagelse kan fem år efter traktatens ikrafttræden ophæves af Rådet med kvalificeret flertal.

Forskning, teknologisk udvikling og rummet

De nuværende traktatbestemmelser om forskning og udvikling videreføres og suppleres med enkelte nye retsgrundlag i afsnit XVIII (afsnit XIX) i traktaten om den Europæiske Unions funktionsmåde.

Lissabon-traktaten justerer målsætningen for EU's politikker på området, således at gennemførelse af et europæisk forskningsrum med fri bevægelighed for forskere samt videnskabelig og teknologisk viden tilføjes. Samtidig fastholdes de nuværende mål om at fremme konkurrenceevnen og forskningsaktiviteter, som skønnes nødvendige i medfør af andre dele af traktaterne.

EU's flerårige rammeprogrammer, der er det centrale styringsinstrument for EU's forskningspolitik, fastholdes. Hertil føjes et supplerende retsgrundlag for foranstaltninger til gennemførelse af det europæiske forskningsrum, jf. TEUF art. 166, stk. 5 (art. 182, stk. 5).

Lissabon-traktaten introducerer også i TEUF art. 172a (art. 189) et særskilt retsgrundlag for vedtagelse af EU-lovgivning om udarbejdelsen af en europæisk rumpolitik for at fremme det videnskabelige og tekniske fremskridt, industriens konkurrenceevne og iværksættelsen af sine politikker. Det understreges i bestemmelsen, at foranstaltninger til udformningen af et europæisk rumprogram ikke kan medføre harmonisering af medlemslandenes love og administrative bestemmelser.

Folkesundhed

I målsætningen for EU's indsats på folkesundhedsområdet, der er et supplement til de nationale politikker, præciseres det med Lissabon-traktaten, at der sigtes på at imødegå forhold, der kan

indebære en risiko for såvel den fysiske som mentale sundhed. Endvidere udvides målsætningen til også at omfatte overvågning, varsling og bekæmpelse af alvorlige grænseoverskridende sundhedstrusler. Se TEUF art. 152, stk. 1 (art. 168, stk. 1).

I forlængelse heraf indføres der et retsgrundlag for vedtagelse af tilskyndelsesforanstaltninger i forbindelse med overvågning, varsling og bekæmpelse af alvorlige grænseoverskridende sundhedstrusler samt med direkte henblik på beskyttelse af folkesundheden i forbindelse med tobak og alkoholmisbrug. Se TEUF art. 152, stk. 5 (art. 168, stk. 1). EU får også som noget nyt et eksplicit retsgrundlag til at fastsætte høje standarder for kvaliteten og sikkerheden af lægemidler og medicinsk udstyr, jf. TEUF art. 152, stk. 4, c) (art. 168, stk. 4, c)). I en erklæring i tilknytning til denne bestemmelse erklærer regeringskonferencen, at de foranstaltninger, der skal vedtages i medfør af bestemmelsen, skal tilgodese fælles sikkerhedshensyn og have som mål at fastsætte høje kvalitets- og sikkerhedsstandarder, når nationale standarder med indvirkning på det indre marked ellers ville hindre, at der opnås et højt beskyttelseshensyn.

I TEUF art. 152, stk. 7 (art. 168, stk. 7) præciseres det, at EU's indsats på folkesundhedsområdet fuldt ud respekterer medlemslandenes ansvar for udformningen af deres sundhedspolitik og forvaltningen af sundhedstjenesteydelser og behandling på sundhedsområdet samt for fordelingen af midler, der afsættes hertil.

Industri

I retsgrundlaget for EU's politik på industriområdet, jf. TEUF art. 157 (art. 173), bliver det præciseret, at Kommissionens initiativer til at fremme samordningen mellem medlemslandene navnlig omfatter retningslinjer og indikatorer m.v., samt at EU-lovgivning ikke kan medføre nogen form for harmonisering.

Uddannelse, erhvervsuddannelse, ungdom og sport

I TEUF art. 149 (art. 165) tilføjes som noget nyt en målsætning om at fremme sport i Europa. Endvidere tilføjes fremme af unges deltagelse i det demokratiske liv i Europa til målene for Unions indsats.

Tjenesteydelser af almen interesse

Med Lissabon-traktaten præciseres det i bestemmelsen om tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, at Europa-Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure ved

forordning fastlægger de nærmere principper og vilkår herom, jf. TEUF art. 16 (art. 14). Endvidere indfører Lissabon-traktaten en ny fortolkende protokol om dette politikområde.

9. De danske forbehold

Lissabon-traktaten

- Fastholder de fire danske forbehold, der forbliver intakte.
- Fastholder at kun Danmark selv kan vælge at ophæve et eller flere forbehold.
- Giver Danmark ret til at beslutte at ændre det retlige forbehold til et forbehold med tilvalgsret.

9.1 Generelt

De fire danske forbehold vedrører unionsborgerskabet, euroen, samarbejdet om retlige og indre anliggender, for så vidt det foregår på overstatsligt grundlag, og samarbejde om den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik, for så vidt det har indvirkning på forsvarsområdet. Forbeholdene blev formuleret i den såkaldte Edinburgh-afgørelse af 12. december 1992, der indeholder en række vedtagelser og erklæringer fra Det Europæiske Råd foranlediget af, at lovforslaget om tiltrædelse af Maastricht-traktaten var faldet ved folkeafstemning i Danmark den 2. juni 1992.

Ved Amsterdam-traktaten blev der i 1999 gennemført ændringer i samarbejdet om retlige og indre anliggender og i den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik. Endvidere blev det såkaldte Schengen-samarbejde integreret i det traktatmæssige samarbejde. I en særlig protokol (Protokollen om Danmarks stilling) til Amsterdam-traktaten blev opretholdelsen af det retlige forbehold og forsvarsforbeholdet sikret i forhold til disse ændringer. Lissabon-traktaten opdaterer den danske forbeholdsprotokol med de nødvendige ajourføringer af reglerne om forsvarsforbeholdet og af det retlige forbehold, der sikrer, at disse forbehold forbliver intakte. Lissabon-traktaten ændrer ikke på Edinburgh-afgørelsen, der forbliver i kraft.

Bestemmelsen om forsvarsforbeholdet i den nuværende artikel 6 i protokollen omnummeres til artikel 5. Herudover foretages nogle få tekniske tilpasninger, således, at bestemmelsen henviser til de korrekte traktatbestemmelser, som ændret ved Lissabon-traktaten. Herudover er det ved en ændring af bestemmelsens sidste sætning klargjort, at forsvarsforbeholdet også gælder i relation til den principielle forpligtelse, der med Lissabon-traktaten indføres i TEU art.

28A, stk. 3 (art. 42, stk. 3), til at stille militær kapacitet til rådighed for gennemførelsen af den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik. Endelig præciseres afstemningsreglerne som følge af, at Danmark ikke deltager hverken ved enstemmige afgørelser eller ved flertalsafgørelser.

For euroforbeholdet gælder, at den særlige protokol om Danmarks adgang til selvstændig stillingtagen til deltagelse i euroen, som i sin tid blev tilknyttet til Maastricht-traktaten, fortsat er opretholdt i en teknisk opdateret form. Den særlige protokol om visse opgaver for Danmarks Nationalbank er ligeledes opretholdt som protokol til Lissabon-traktaten. Den angår Færøernes og Grønlands mulighed for at bevare den danske krone som valuta, hvis Danmark overgår til euroen.

Lissabon-traktaten medfører ikke behov for særlige tilpasninger, for så vidt angår unionsborgerskabsforbeholdet. Unionsborgerskabsforbeholdet fastslår, at unionsborgerskab er et supplement til det nationale statsborgerskab, og at det ikke træder i stedet for dette. Dette princip blev allerede med Amsterdam-traktaten indskrevet i den daværende EF-traktat, og Lissabon-traktaten ændrer ikke herpå. Lissabon-traktaten indfører en ny reference til unionsborgerskabet i Unions-traktatens artikel 8 (art. 9) i forbindelse med omtalen af lighedsprincippet. Referencen i denne bestemmelse gentager princippet om, at unionsborgerskabet er et supplement til det nationale statsborgerskab og ikke træder i stedet for dette.

9.2 Særligt om det retlige forbehold

Det retlige forbehold vil efter Lissabon-traktatens ikrafttræden få et væsentligt større omfang, end det har i dag. Det retlige forbehold i Edinburgh-afgørelsen fra 1992 indebar, at Danmark deltog fuldt ud i samarbejdet om retlige og indre anliggender, så længe samarbejdet var baseret på det mellemfolkelige grundlag i EU-traktaten (søjle 3). Forbeholdet ville derfor først få virkning, hvis dele af samarbejdet om retlige og indre anliggender blev flyttet til det overstatslige samarbejde i søjle 1. Dette skete for samarbejdet om asyl, indvandring, grænsekontrol og civilretten ved Amsterdam-traktaten. Med Lissabon-traktaten bliver det resterende mellemstatslige samarbejde om retlige og indre anliggender, der vedrører politi- og strafferetten, ligeledes overflyttet til den overstatslige regulering i afsnit IV (afsnit V) i traktaten om Den Europæiske Unions

funktionsmåde. Lissabon-traktaten indebærer dermed, at det retlige forbehold også aktualiseres for det politi- og strafferetlige samarbejdes vedkommende.

De foranstaltninger, som Danmark ikke deltager i, omfatter herefter hele området for retlige og indre anliggender. Dette følger af, at protokollens artikel 1, stk. 1, fortsat henviser til traktatafsnit IV (afsnit V) om et område for frihed, sikkerhed og retfærdighed. Vedrørende forbeholdets konsekvenser for opnåelsen af et kvalificeret flertal/blokerende mindretal ændres henvisning i artikel 1 til den nye traktatbestemmelse herom i TEUF art. 205, stk. 3 (art. 238, stk. 3).

Selve formuleringen af forbeholdets virkninger i protokollen præciseres på enkelte punkter.

I art. 2 klargøres to aspekter vedrørende Danmarks position.

For det første klargøres det i artikel 2, at Danmark i tilfælde af ændringer til bestående retsakter fra søjle 3 forbliver tilknyttet til disse eksisterende mellemstatslige retsakter uændret. Denne præcisering skal ses i sammenhæng med, at Lissabon-traktaten i artikel 9 i protokollen om overgangsbestemmelser indebærer, at når en søjle 3-retsakt efter Lissabon-traktatens ikrafttræden ændres (ved en ny søjle-1-retsakt), vil hele den samlede retsakt få status som en (overstatslig) søjle 1-retsakt. Med præciseringen i forbeholdsprotokollens art. 2 understreges, at den hidtidige søjle 3-retsakt - uanset dette - fortsat vil gælde for Danmark, dvs. i overensstemmelse med Edinburgh-aftalen, der fastlægger, at Danmark alene deltager i RIA-samarbejde på mellemstatsligt grundlag.

For det andet bestemmes det, at Danmark ikke er underlagt den fulde domstolskontrol med hensyn til eksisterende søjle 3 retsakter. Denne præcisering skal ses i sammenhæng med, at Lissabon-traktaten i dens protokol om overgangsbestemmelser, artikel 10, indfører en regel om, at den hidtidige begrænsede domstolskontrol for søjle 3 retsakter alene fortsætter i en overgangsperiode på 5 år fra Lissabon-traktatens ikrafttræden. Derefter sker der overgang til fuld domstolskontrol - men altså ikke for Danmarks vedkommende. (Hvis en retsakt fra søjle 3 inden da ændres, indtræder fuld domstolskontrol med hensyn til den pågældende retsakt for de medlemslande, der deltager i ændringen, men altså ikke for Danmark).

Uanset klargøringen på disse to punkter vil Danmark gradvist blive udelukket fra samarbejdet om politi- og strafferet, herunder bekæmpelse af terror og organiseret kriminalitet, som følge af det eksisterende forbehold. Navnlig vil Danmark allerede fra Lissabon-traktatens ikrafttræden være udelukket fra at deltage i vedtagelsen af nye retsakter og ændringsretsakter til bestående søjle-3-retsakter. Hvor eksisterende søjle-3-retsakter ikke ændres, men helt ophæves og erstattes af nye søjle-1-retsakter, vil Danmark også glide helt ud af det pågældende samarbejde.

I en erklæring fra regeringskonferencen inviteres EU's lovgivende myndigheder til så vidt muligt og hvor relevant at ændre eller erstatte de bestående retsakter fra søjle 3 inden for den 5-årige periode.

I en ny bestemmelse i forbeholdsprotokollens art. 2a præciseres det, at protokollen ligeledes finder anvendelse på de regler, der fastsættes på grundlag af den nye bestemmelse i TEUF art. 16B (art. 16), når disse regler vedrører medlemslandenes behandling af personoplysninger under udøvelsen af aktiviteter, der omfattes af traktatafsnit IV (afsnit V), kapitel 4 og 5, dvs. det politi- og strafferetlige samarbejde.

Da det retlige forbeholds anvendelsesområde udvides, vil anvendelsesområdet for den særlige Schengen-bestemmelse i Protokollens artikel 5, der omnummereres til art. 4, blive udvidet tilsvarende. Den omfatter nu alle foranstaltninger inden for retlige og indre anliggender, der er en videreudvikling af Schengen-samarbejdet. Bestemmelsen er i øvrigt uændret bortset fra visse redaktionelle ændringer.

I en erklæring, der knytter sig til protokollen vedrørende Danmark, bemærker regeringskonferencen sig, at Danmark har erklæret, at Danmark ikke vil benytte sin stemmeret til at forhindre vedtagelsen af bestemmelser, der i kraft af det retlige forbehold ikke skal gælde for Danmark. Erklæringen sigter på situationer, hvor bestemmelser om retlige og indre anliggender, der ikke er bindende for Danmark, måtte være indeholdt i en retsakt, der også har hjemmel i andre dele af traktaten og dermed også indeholder bestemmelser, som er bindende for Danmark. Erklæringen bygger således på den forudsætning, at Danmark bevarer sin stemmeret, hvor en sådan tværgående retsakt vedtages, men ikke er bundet af de dele af retsakten, der måtte falde ind under det retlige forbehold.

I erklæringens andet afsnit bemærker konferencen sig, at Danmark erklærer, at dansk deltagelse i tiltag eller retsakter med grundlag i den såkaldte solidaritetsbestemmelse i TEUF art. 188R (art. 222) vil ske i overensstemmelse med de dele af protokollen vedrørende Danmark, som angår det retlige forbehold og forsvarsforbeholdet.

Adgang til at omdanne det retlige forbehold

Bestemmelsen i protokollens artikel 8 er ny. Den giver Danmark adgang til ensidigt at bestemme – i overensstemmelse med sine forfatningsmæssige bestemmelser – at det nugældende retlige forbehold erstattes af et forbehold, som vil dække det samme sagsområde, men hvor retsvirkningerne af forbeholdet vil være anderledes. Bestemmelsen giver ikke Danmark nogen pligt til at udnytte denne mulighed. I protokollens præambel noteres det imidlertid, at man fra dansk side har givet udtryk for, at man agter at benytte sig af denne mulighed, når det er muligt.

Hvis Danmark ønsker helt at ophæve det retlige forbehold i stedet for at omdanne det, består denne mulighed fortsat, jf. protokollens artikel 7, der videreføres uændret. Hvis forbeholdet omdannes efter artikel 8, kan det omdannede forbehold fortsat senere opgives efter reglerne i protokollens artikel 7.

Under alle omstændigheder gælder, at en ophævelse eller en omdannelse af det danske retlige forbehold kræver en dansk folkeafstemning herom.

De nærmere regler, der i givet fald vil gælde under et omdannet forbehold, fremgår af et bilag til protokollen. Bestemmelserne i bilaget er inspireret af det forbehold, som Storbritannien og Irland allerede har vedrørende retlige og indre anliggender, og som er opretholdt ved en tilpasset protokol til Lissabon-traktaten. Ordningen betegnes som en tilvalgsordning (på engelsk: »opt-in«), og består i en ret til, når et forslag til ny retsakt fremlægges, at vælge at deltage i vedtagelsen af retsaktens og dermed blive bundet af den. Det er også muligt efter vedtagelsen at vælge at blive omfattet af retsaktens på lige fod med de øvrige medlemslande, selv om man ikke har deltaget i vedtagelsen af retsaktens.

Selve tilvalgsordningen fremgår af artikel 3 og 4 i bilaget. Efter artikel 3 kan Danmark, inden tre måneder efter, at et forslag eller initiativ inden for retlige og indre anliggender er forelagt Rådet,

meddele Rådets formand, at det ønsker at deltage i vedtagelsen og anvendelsen af den foreslåede foranstaltning. Lige som tilfældet er for den britisk/irske ordning fremgår det af stk. 2, at hvis en manglende vedtagelse af foranstaltninger beror på Danmarks holdning, kan Rådet til syvende og sidst vedtage foranstaltningen uden Danmark. Danmark er i så tilfælde ikke bundet af vedtagelsen.

Danmark har også adgang til efterfølgende at tilvælge en retsakt, jf. artikel 4. På samme måde som for Storbritannien og Irland skal denne tilvalgsret ske i overensstemmelse med reglerne for optagelse af nye medlemmer i et forstærket samarbejde i TEUF art. 280F, stk. 1 (art. 331, stk. 1). Dette indebærer, at Kommissionen, og eventuelt i sidste instans Rådet, skal påse, at de nødvendige betingelser for deltagelse er opfyldt.

I bilagets artikel 8 fastslås, at hvor Danmark tilvælger en foranstaltning, finder traktatens relevante bestemmelser anvendelse for Danmark med hensyn til at deltage i den pågældende foranstaltning. Det betyder, at alle traktatens regler vil gælde for Danmark i relation til den pågældende retsakt, f.eks. reglerne om Kommissionens beføjelser til at påse, at medlemslandene overholder deres forpligtelser, og reglerne for Domstolens virksomhed.

Artikel 6 indeholder et særligt regelsæt for foranstaltninger, der er en videreudbygning af Schengen-reglerne. Her skal Danmark tilvælge den pågældende retsakt inden tre måneder efter, at et forslag eller initiativ er fremlagt for Rådet. Hvis foranstaltningen ikke tilvælges inden for dette tidsrum, skal den tilvælges senest seks måneder efter foranstaltningens vedtagelse. Tilvælger Danmark ikke senest på dette tidspunkt en foranstaltning, der er en videreudbygning af Schengen-samarbejdet, gælder ganske som nu, at de øvrige berørte medlemslande og Danmark overvejer, hvilke passende skridt der skal tages.

Artikel 6, stk. 2, indeholder en særregel, der indebærer, at tilvalg til en foranstaltning, der er en udbygning af Schengen-reglerne, altid skal anses som tilvalg af ethvert yderligere forslag eller initiativ til udbygning af denne foranstaltning, forudsat at forslaget eller initiativet ligeledes er en udbygning af Schengen-samarbejdet. Tilvalget i relation til udbygning af Schengen-samarbejdet er således lidt mere videregående end tilvalget inden for resten af området for retlige og indre anliggender.

Hvis muligheden for at tilvælge en retsakt ikke udnyttes, vil Danmark ikke blive bundet af retsakten. Det vil sige, at i så fald deltager Danmark ikke i, og er ikke bundet af den pågældende foranstaltning. Disse grundlæggende regler genfindes i bilagets artikel 1, 2 og 9.

Med Lissabon-traktaten indsættes en ny bestemmelse i den britisk/irske forbeholdsprotokol om muligheden for eksklusion fra de oprindelige retsakter, som konsekvens af et manglende tilvalg af en retsakt, der ændrer en eksisterende foranstaltning, som landet er bundet af. For at opretholde paralleliteten mellem den britisk/irske tilvalgsordning og den mulige danske tilvalgsordning, er denne nyskabelse også medtaget i bilaget til den danske forbeholdsprotokol i artikel 5. Mekanismen indebærer, at Rådet kan

ekskludere Danmark fra den oprindelige retsakt, hvis Rådet vurderer, at videreudviklingen af den pågældende retsakt i praksis ikke kan lade sig gøre, medmindre alle deltagere, herunder Danmark, følger samme regler.

I en erklæring fra regeringskonferencen om et medlemslands ikke-tilvalg af en RIA-foranstaltning (hvad enten der er tale om en videreudbygning af eksisterende retsakter eller ej) hedder det desuden, at Rådet i så fald har en indgående drøftelse om de mulige følger og virkninger af, at det pågældende medlemsland ikke deltager i foranstaltningen. Erklæringen erindrer desuden om bestemmelsen i TEUF art. 96 (art. 116), hvorefter ethvert medlemsland kan opfordre Kommissionen til at undersøge situationen

Bilag 1: Nye og ændrede retsgrundlag

Som led i tydeliggørelsen af EU's kompetencer indfører Lissabon-traktaten udtrykkelige retsgrundlag på forskellige områder, hvor EU hidtil har handlet i medfør af mere generelle retsgrundlag. Det bemærkes, at spørgsmålet om overladelse af beføjelser efter grundlovens § 20 behandles i Justitsministeriets redegørelse for visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af Lissabon-traktaten.

De fleste nye, udtrykkelige retsgrundlag kræver anvendelse af den almindelige eller en særlig lovgivningsprocedure. De væsentligste af disse er opregnet nedenfor:

- Borgerinitiativet, TEU art. 8B, stk. 4 (art. 11, stk. 4): Med Lissabon-traktaten får EU-borgere som en nyskabelse mulighed for at opfordre Kommissionen til at fremlægge forslag til retsakter. Der skal være tale om en opfordring fra mindst en million borgere, der kommer fra et vist minimumsantal medlemslande. De nærmere betingelser fastsættes ved forordning vedtaget af Europa-Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure.
- Tjenesteydelser af almen økonomisk interesse, TEUF art. 16 (art. 14): Der indføres en bestemmelse om, at der ved forordning kan fastsættes visse principper og vilkår for medlemslandenes levering af tjenesteydelser af almen økonomisk interesse. Medlemslandenes kompetence til at levere, udlægge og finansiere sådanne tjenesteydelser anfægtes ikke herved. Den almindelige lovgivningsprocedure finder anvendelse.
- Beskyttelse af personoplysninger, TEUF art. 16B (art. 16): Der kan vedtages regler for behandling og udveksling af personoplysninger i EU's institutioner mv. samt mellem medlemslandene under udøvelse af aktiviteter, der er omfattet af EU-retten. Den almindelige lovgivningsprocedure finder anvendelse. Bestemmelsen gælder ikke for vedtagelsen af regler vedr. medlemslandenes behandling af personoplysninger under udøvelsen af FUSP-aktiviteter. En særskilt hjemmel for vedtagelse af regler herom er indsat i TEU art. 25a (art. 39).
- Diplomatisk og konsulær beskyttelse af unionsborgere i tredjelande, TEUF art. 20 (art. 23): EU kan vedtage direktiver om koordinations- og samarbejdsforanstaltninger, der er nødvendige for lettere at yde diplomatisk og konsulær beskyttelse til unionsborgere i tredjelande. En særlig lovgivningsprocedure finder anvendelse.
- Ramme for indgreb mod kapitalbevægelser (indefrysning), TEUF art. 61H (art. 75): Der indføres et nyt, udtrykkeligt retsgrundlag for vedtagelsen af en ramme for administrative indgreb mod kapitalbevægelser, f.eks. indefrysning, med henblik på forebyggelse og bekæmpelse af terrorisme eller lignende. Den pågældende ramme skal indeholde bestemmelser om retsgarantier for de omfattede. Den almindelige lovgivningsprocedure finder anvendelse.
- Pas mv., regler med henblik på fri bevægelighed, TEUF art. 62, stk. 3 (art. 77, stk. 3): Der kan vedtages foranstaltninger vedrørende pas, identitetskort mv. med henblik på at sikre den fri bevægelighed for unionsborgere mellem medlemslandene. En særlig lovgivningsprocedure finder anvendelse.
- Integration af tredjelandsborgere, TEUF 63a, stk.4 (art. 79, stk. 4): EU kan vedtage foranstaltninger, der støtter medlemslandenes indsats med henblik på at fremme integration af tredjelandsborgere, der opholder sig lovligt på deres område. Foranstaltningerne indebærer ikke harmonisering af medlemslandenes lovgivning. Den almindelige lovgivningsprocedure finder anvendelse.
- Straffeprocessuel harmonisering, TEUF art. 69A, stk 2, litra d (art. 82, stk. 2, litra d): EU kan som i dag harmonisere visse straffeprocessuelle regler, bl.a. hvis det er nødvendigt for at lette den gensidige anerkendelse af domme og retsafgørelser. Reglerne er begrænset til at angå visse nærmere angivne elementer inden for strafferetsplejen. Det nye, udtrykkelige retsgrundlag giver mulighed for med enstemighed i Rådet og efter Europa-Parlamentets godkendelse at udvide disse elementer. Retsgrundlaget ledsages af en såkaldt nødbremse samt en særlig adgang for medlemslandene til at iværksætte et forstærket samarbejde. Den

- almindelige lovgivningsprocedure finder anvendelse.
- Strafferet, tilnærmelse af straf mv. for grov, grænseoverskridende kriminalitet, TEUF art. 69B, stk. 1 (art. 83, stk. 1): EU kan som i dag vedtage regler om, hvad der anses for strafbare handlinger og om den relevante strafferamme, på områder for særlig grov kriminalitet, der har en grænseoverskridende dimension. De relevante kriminalitetsområder angives i bestemmelsen. Den almindelige lovgivningsprocedure finder anvendelse. Det nye, udtrykkelige retsgrundlag giver mulighed for med enstemmighed i Rådet og efter Europa-Parlamentets godkendelse at udvide listen over områder, der opfylder betingelserne for harmonisering. Retsgrundlaget ledsages af en såkaldt nødbremse og en særlig adgang for medlemslandene til at iværksætte et forstærket samarbejde.
 - Strafferet, tilnærmelse af straf mv. på harmoniserede områder, TEUF art. 69B, stk. 2 (art. 83, stk. 2): Der kan vedtages regler om, hvad der anses for strafbare handlinger og om den relevante strafferamme, når det viser sig absolut nødvendigt for at sikre effektiv gennemførelse af en EU-politik på et område, der har været omfattet af harmoniseringsforanstaltninger. Reglerne vedtages efter samme procedure som de harmoniseringsforanstaltninger, reglerne knytter sig til, med den forskel, at medlemslandene her har initiativret. Retsgrundlaget ledsages af en såkaldt nødbremse og en særlig adgang for medlemslandene til at iværksætte et forstærket samarbejde.
 - Forebyggelse af kriminalitet, TEUF art. 69C (art. 84): Der kan vedtages foranstaltninger med henblik på at fremme og støtte medlemslandenes indsats inden for kriminalitetsforebyggelse. Foranstaltningerne indebærer ikke harmonisering af medlemslandenes lovgivning. Den almindelige lovgivningsprocedure finder anvendelse.
 - Oprettelse af en europæisk anklager, TEUF art. 69E (art. 86): Lissabon-traktaten giver mulighed for efter en særlig lovgivningsprocedure med enstemmighed at oprette en post som europæisk anklager. Anklagerens virkefelt vil som udgangspunkt være begrænset til sager om lovovertrædelser, der skader EU's finansielle interesser.
 - Intellektuel ejendomsret, beskyttelsesbeviser mv., TEUF art. 97a (art. 118): Der kan vedtages regler vedrørende indførelsen af europæiske beskyttelsesbeviser for intellektuelle ejendomsrettigheder, herunder vedrørende den relevante sprogordning for beviserne, samt indførelsen af centraliserede tilladelses-, koordinations- og kontrolordninger på EU-niveau. Den almindelige lovgivningsprocedure finder anvendelse, dog en særlig lovgivningsprocedure vedr. sprogordning.
 - Sport, TEUF art. 149 (art. 165): EU får mulighed for at vedtage tilskyndelsesforanstaltninger på sportsområdet, uden at der er tale om harmonisering af medlemslandenes lovgivning. Den almindelige lovgivningsprocedure finder anvendelse.
 - Folkesundhed, TEUF art. 152, stk. 4 og 5 (art. 168, stk. 4 og 5): EU får mulighed for at vedtage tilskyndelsesforanstaltninger i forbindelse med overvågning, varsling og bekæmpelse af alvorlige grænseoverskridende sundhedstrusler samt med direkte henblik på beskyttelse af folkesundheden i forbindelse med tobak og alkoholmisbrug. EU får også et eksplicit retsgrundlag til at fastsætte høje standarder for kvaliteten og sikkerheden af lægemidler og medicinsk udstyr. Den almindelige lovgivningsprocedure finder anvendelse.
 - Gennemførelse af det europæiske forskningsrum, TEUF art. 166, stk. 5 (art. 182, stk. 5): EU kan vedtage foranstaltninger til gennemførelse af det europæiske forskningsrum. Den almindelige lovgivningsprocedure finder anvendelse.
 - Europæisk rumprogram, TEUF art. 172a (art. 189): Der kan vedtages foranstaltninger til fremme af fælles initiativer og støtte til forskning mv. vedrørende udforskning og udnyttelse af rummet. Foranstaltningerne indebærer ikke harmonisering af medlemslandenes lovgivning. Den almindelige lovgivningsprocedure finder anvendelse.
 - Energi, TEUF art. 176A (art. 194): Der indføres et nyt, udtrykkeligt retsgrundlag for vedtagelse af foranstaltninger på energiområdet. De pågældende foranstaltninger har til formål at

- sikre energimarkedets funktion under hensyn til et krav om at bevare og forbedre miljøet, energiforsyningssikkerheden i EU og at fremme energieffektivitet samt udvikling af nye og vedvarende energikilder. Foranstaltningerne berører ikke et medlemslands ret til at vælge mellem forskellige energikilder mv. Den almindelige lovgivningsprocedure finder anvendelse.
- Turisme, TEUF art. 176B (art. 195): Der indføres et nyt, udtrykkeligt retsgrundlag vedrørende turisme, der giver mulighed for vedtagelse af foranstaltninger, der supplerer medlemslandenes indsats på turistområdet. Den almindelige lovgivningsprocedure finder anvendelse.
 - Civilbeskyttelse, TEUF art. 176C (art. 196): Der indføres et nyt, udtrykkeligt retsgrundlag vedrørende civilbeskyttelse, der giver mulighed for vedtagelse af foranstaltninger til støtte og supplerende af medlemslandenes tiltag vedrørende risikoforebyggelse, beredskab og indsats i aktuelle katastrofer samt foranstaltninger til fremme af samarbejdet mellem de nationale tjenester på området. Der er ikke tale om harmonisering af medlemslandenes lovgivning. Den almindelige lovgivningsprocedure finder anvendelse.
 - Støtte til medlemslandenes administrative gennemførelse af EU-retten, TEUF art. 176D (art. 197): EU kan yde bistand til forbedring af medlemslandenes administrative kapacitet til at gennemføre EU-retten, f.eks. i form af støtte til uddannelsesprogrammer. Der er ikke tale om harmonisering af medlemslandenes lovgivning. Den almindelige lovgivningsprocedure finder anvendelse.
 - EU's humanitære bistand, TEUF art. 188J (art. 214): EU kan vedtage foranstaltninger om rammerne for gennemførelsen af EU's humanitære bistandsaktiviteter. Den almindelige lovgivningsprocedure finder anvendelse. Endvidere kan der oprettes et frivilligt europæisk korps for humanitær bistand. De nærmere bestemmelser fastsættes ved forordning efter den almindelige lovgivningsprocedure.
 - EU-forvaltning, TEUF art. 254a, stk. 2 (art. 298, stk. 2): Der indføres et nyt, udtrykkeligt retsgrundlag for vedtagelse af en forordning om forvaltningen i EU's institutioner mv. Den almindelige lovgivningsprocedure finder anvendelse.
 - EU's flerårige finansielle ramme, TEUF art. 270a (art. 312): Der indføres et udtrykkeligt retsgrundlag vedrørende vedtagelse af EU's flerårige finansielle ramme. En særlig lovgivningsprocedure finder anvendelse.
- Flere af de nye, udtrykkelige retsgrundlag giver EU mulighed for at vedtage retsakter, som ikke sker efter en lovgivningsmæssig procedure. De væsentligste retsgrundlag er følgende:
- Tiltrædelse af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), TEU art. 6, stk. 2 (art. 6, stk. 2); jf. TEUF art. 188N, stk. 8 (art. 218, stk. 8): Med Lissabon-traktaten forudses EU at tiltræde EMRK.
 - Tjeneste for EU's optræden udadtil, TEU art. 13a, stk. 3 (art. 27, stk. 3): Lissabon-traktaten forudser oprettelsen af en EU-udenrigstjeneste bestående af tjenestemænd fra medlemslandene og fra Rådssekretariatet og Kommissionen. Der indføres et retsgrundlag for vedtagelsen af de nærmere gennemførelsesforanstaltninger i den forbindelse.
 - Et medlemslands udtræden af EU, TEU art. 49A (art. 50): Det fastslås nu udtrykkeligt, at et medlemsland frit kan vælge at træde ud af EU. En aftale vil i den forbindelse skulle indgås mellem det pågældende medlemsland og resten af EU.
 - ESDP, fælles forsvarsagentur, TEU art. 28D (art. 45): Der indføres et nyt, udtrykkeligt retsgrundlag vedrørende det europæiske forsvarsagentur.
 - ESDP, adgang til struktureret samarbejde, TEU art. 28E (art. 46): Lissabon-traktaten medfører en mulighed for en form for forstærket samarbejde inden for EU's fælles sikkerheds- og forsvarspolitik, ESDP, et såkaldt »permanent struktureret samarbejde«.
 - Den fælles handelspolitik, vedrørende direkte udenlandske investeringer, TEUF art. 188C (art. 207): Lissabon-traktaten udstrækker området for EU's fælles handelspolitik til også at omfatte direkte udenlandske investeringer.

-
- Akut finansiel bistand til tredjelande, TEUF art. 188I (art. 213): Der indføres et nyt, udtrykkeligt retsgrundlag for tildeling af akut finansiel bistand fra EU til tredjelande.
 - Solidaritetsbestemmelsen, TEUF art. 188R (art. 222): Der indføres et nyt, udtrykkeligt retsgrundlag for gennemførelse af den såkaldte solidaritetsbestemmelse, hvorefter medlemslandene efter anmodning bistår hinanden i tilfælde af terrorangreb eller natur- eller menneskeskabte katastrofer.
 - Forstærket samarbejde, mulighed for ændring af beslutningsprocedure, TEUF art. 280H (art. 333): Der introduceres en mulighed for at overgå til kvalificeret flertal i Rådet eller for at overgå til almindelig lovgivningsprocedure inden for et område, der er genstand for forstærket samarbejde. Udnyttelse af mekanismen kræver enstemmighed i Rådet og kan ikke ske på områder, der har indvirkning på militær- eller forsvarsområdet.

Bilag 2: Nye områder med almindelig lovgivningsprocedure

Lissabon-traktaten udbreder anvendelsen af den almindelige lovgivningsprocedure, hvor Europa-Parlamentet er medlovgiver.

Nedenfor opregnes de retsgrundlag, herunder nye udtrykkelige retsgrundlag, hvor Europa-Parlamentet i medfør af Lissabon-traktaten som noget nyt bliver medlovgiver efter den almindelige lovgivningsprocedure (ekskl. protokoller). Hvor

relevant angives samtidig udstrækningen af Europa-Parlamentets medbestemmelse i dag (ingen rolle, høringspligt, samarbejdsprocedure eller samstemmende udtalelse).

Det bemærkes, at Europa-Parlamentets lovgivningsmæssige beføjelser foruden de opregnede tilfælde også styrkes i forbindelse med vedtagelsen af EU's årlige budget i overensstemmelse med proceduren i TEUF art. 272 (art. 314).

Liste 1: Retsgrundlag, hvor Europa-Parlamentet som noget nyt bliver medlovgiver

TEU art. 8B, stk. 4/TEUF art. 21 (art. 11, stk 4/ art. 24)	(ny)	Regler om borgerinitiativ
TEUF art. 16 (art. 14)	(ny)	Tjenesteydelser af almen økonomisk interesse
TEUF art. 16B (art. 16)	(ny)	Beskyttelse af personoplysninger
TEUF art. 36 (art. 42)	(TEF art. 36, høring)	Konkurrence inden for landbrugsområdet
TEUF art. 37, stk. 2 (art. 43, stk. 2)	(TEF art. 37, høring)	Landbrug og fiskeri
TEUF art. 45 (art. 51)	(TEF art. 45, ingen)	Undtagelser vedr. etableringsret
TEUF art. 49 (art. 56)	(TEF art. 49, ingen)	Restriktionsforbud vedr. tjenesteydere fra tredjelande
TEUF art. 57, stk. 2 (art. 64, stk. 2)	(TEF art. 57, ingen)	Kapitalbevægelser til eller fra tredjelande
TEUF art. 69D, stk. 1 (art. 85, stk. 2)	(TEU art. 31, høring)	Eurojust
TEUF art. 61H (art. 75)	(ny)	Ramme for indgreb mod kapitalbevægelser (indefrysning)
TEUF art. 62, stk. 2 (art. 77, stk. 2)	(TEF art. 62 stk 2, litra b i) og iii), høring)	Visse visa-spørgsmål
TEUF art. 63a, stk. 2, a) (art. 79, stk. 2, a)	(TEF art. 63, stk. 3, a), høring)	Lovlig indvandring
TEUF, art. 63a, stk. 4 (art. 79, stk. 4)	(ny)	Integration af tredjelandsborgere
TEUF art. 69A, stk. 1 (art. 82, stk. 1)	(TEU art. 31, høring)	Straffeprocès/anerkendelse, dom (<i>nødbremse</i>)
TEUF art. 69A, stk. 2 (art. 82, stk. 2)	(TEU art. 31, høring)	Straffeprocès/anerkendelse, bevis (<i>nødbremse</i>)

TEUF art. 69B, stk. 1 (art. 83, skt. 1)	(ex TEU art. 31, høring)	Strafferet/minimumsregler om straf (<i>nødbremse</i>)
TEUF art. 69C (art. 84)	(ny)	Forebyggelse af kriminalitet
TEUF art. 69F, stk. 2 (art. 87, stk. 2)	(TEU art. 30, høring)	Politisamarbejde
TEUF art. 69G, stk. 2 (art. 88, stk. 2)	(TEU art. 30, høring)	Europol
TEUF art. 71, stk. 2 (art. 91, stk. 2)	(TEF art. 71, stk. 2, høring)	Transport/ophævet undtagelse om levestandard
TEUF art. 96 (art. 116)	(TEF art. 96, ingen)	Fjernelse af fordrejninger af konkurrencevilkårene
TEUF art. 97A, 1. pkt. (art. 118, 1. pkt.)	(ny)	Intellektuel ejendomsret/beskyttelsesbevis
TEUF art. 99, stk. 6 (art. 121, stk. 6)	(TEF art. 99, samarb.)	ØMU/multilateral overvågning
TEUF art. 107, stk. 3 (art. 129, stk. 3)	(TEF art. 107, samst.)	ØMU/statut for ESCB og ECB
TEUF art. 111a (art. 133)	(TEF art. 123, stk. 4, ingen)	ØMU/nødvendige foranstaltninger for euroens anvendelse
TEUF art. 149, stk. 4 (art. 165, stk. 4)	(TEF art. 149)	Sport
TEUF art. 152, stk. 4, c) (art. 168, stk. 4, c)	(ny)	Medicinsk udstyr
TEUF art. 152, stk. 5 (art. 168, stk. 5)	(ny)	Grænseoverskridende Sundhedstrusler
TEUF art. 161 (art. 177)	(TEF art. 161, samst.)	Strukturfonde (tidsbestemt)
TEUF art. 166, stk. 5 (art. 182, skt. 5)	(ny)	Europæisk forskningsrum
TEUF art. 172a, stk. 2 (art. 189, stk. 2)	(ny)	Europæisk rumprogram
TEUF art. 176A, stk. 2 (art. 194, stk. 2)	(ny)	Energi (foranstaltninger af fiskal karakter undtaget)
TEUF art. 176B, stk. 2 (art. 195, stk. 2)	(ny)	Turisme
TEUF art. 176C, stk. 2 (art. 196, stk. 2)	(ny)	Civilbeskyttelse
TEUF art. 176D, stk. 2 (art. 197, stk. 2)	(ny)	Støtte til medlemslande/gennemførelse af EU-ret
TEUF art. 188C, stk. 2 (art. 207, stk. 2)	(TEF art. 133, ingen)	Handelspolitik/gennemførelsesforanstaltninger
TEUF art. 188H, stk. 2 (art. 212, stk. 2)	(TEF art. 181a, høring)	Økonomisk samarbejde mv. med tredjelande

TEUF art. 188J, stk. 3 (art. 214, stk. 3)	(ny)	Rammer for EU's humanitære bistand
TEUF, art. 188J, stk. 5 (art. 214, stk. 5)	(ny)	Frivilligt europæisk korps for humanitær bistand
TEUF, art. 225A (art. 257)	(TEF art. 225a, høring)	Specialretter tilknyttet Retten/oprettelse
TEUF art. 245 (art. 281)	(TEF art. 245, høring)	Ændring af Domstolens statut
TEUF art. 249C, stk. 3 (art. 291, stk. 3)	(ex TEF art. 202, høring)	Kontrol med gennemførelsesbestemmelser (komitologi)
TEUF art. 254A, stk. 2 (art. 298, stk. 2)	(ny)	EU-forvaltningslov
TEUF art. 279, stk. 1 (art. 322, stk. 9)	(TEF art. 279, høring)	Budget/gennemførelse mv.
TEUF art. 283 (art. 336)	(TEF art. 283, høring)	Personalevedtægt

I medfør af Lissabon-traktaten får Europa-Parlamentet på flere retsgrundlag desuden som noget nyt adgang til at godkende retsakter, der vedtages efter en særlig lovgivningsprocedure. Disse områder opregnes nedenfor. Nye retsgrundlag er medtaget i listen.

Liste 2: Retsgrundlag, hvor Europa-Parlamentet som noget nyt skal godkende EU-lovgivning

TEUF art. 16E, stk. 1 (art. 19, stk. 1)	(ex TEF art. 13, stk. 1, høring)	Lovgivning til bekæmpelse af forskelsbehandling
TEUF art. 22 (art. 25)	(høring)	Unionsborgerskab/udvidelse af rettigheder
TEUF art. 69E (art. 86)	(ny)	Anklagemyndighed/oprettelse
TEUF art. 269, 4. afs (art. 311, 4. afs.)	(ny)	EU's egne indtægter/gennemførelsesbestemmelser
TEUF art. 270a, stk. 2 (art. 312, stk. 2)	(ny)	Flerårige finansielle ramme
TEUF art. 308 (art. 352)	(høring)	Generelle, subsidiære hjemmelsbestemmelse

Bilag 3: Nye områder med kvalificeret flertal

Lissabon-traktaten indfører som hovedregel, at Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal, jf. TEU art. 9C, stk. 3 (art. 16, stk. 3).

Videreførelse af eksisterende retsgrundlag (ekskl. protokollerne), hvor Rådet som noget nyt i medfør af Lissabon-traktaten vil træffe afgørelse med kvalificeret flertal i modsætning til de gældende retsgrundlag, hvor Rådet træffer afgørelse med enstemmighed, omfatter følgende:

Liste 1: Overgang til kvalificeret flertal i Rådet på eksisterende retsgrundlag

TEUF art. 42 (art. 48)	(TEF art. 42)	Social sikring (<i>nødbremse</i>)
TEUF art. 47 (art. 53)	(TEF art. 47)	Adgang til selvstændig erhvervsvirksomhed
TEUF art. 161 (art. 177)	(TEF art. 161)	Strukturfonde (<i>tidsbestemt</i>)
TEUF art. 69D, stk. 1 (art. 85, stk. 1)	(TEU art. 31)	Eurojust
TEUF art. 62, stk. 2 (art. 77, stk. 2)	(TEF art. 62)	Visse visa-spørgsmål
TEUF art. 63a, stk. 2, a) (art. 79, stk. 2, a)	(TEF art. 63)	Lovlig indvandring
TEUF art. 69A, stk. 1 (art. 82, stk. 1)	(TEU art. 31)	Straffeproces/anerkendelse, dom (<i>nødbremse</i>)
TEUF art. 69A, stk. 2 (art. 82, stk. 2)	(TEU art. 31)	Straffeproces/anerkendelse, bevis (<i>nødbremse</i>)
TEUF art. 69B, stk. 1 (art. 83, stk. 1)	(TEU art. 31)	Strafferet/minimumsregler om straf (<i>nødbremse</i>)
TEUF art. 69F, stk. 2 (art. 87, stk. 2)	(TEU art. 30)	Politisamarbejde
TEUF art. 69G, stk. 2 (art. 88, stk. 2)	(TEU art. 30)	Europol
TEUF art. 71, stk. 2 (art. 91, stk. 2)	(TEF art. 71)	Transport/ophævet undtagelse om levestandard
TEUF art. 107, stk. 3 (art. 129, stk. 3)	(TEF art. 107)	Ændring af statut for ESCB og ECB
TEUF art. 151, stk. 5 (art. 167)	(TEF art. 151)	Kultur
TEUF art. 188C, stk. 2 (art. 207, stk. 2)	(TEF art. 133)	Handelspolitik/indskrænkning af enstemmighed
TEUF art. 225A (art. 257)	(TEF art. 225a)	Specialretter tilknyttet Retten/ oprettelse
TEUF art. 245 (art. 281)	(TEF art. 245)	Ændring af Domstolens statut
TEUF art. 249C, stk. 3 (art. 291, stk. 3)	(TEF art. 202)	Kontrol med gennemførelsesbestemmelser (komitologi)
TEUF art. 279, stk. 2 (art. 322, stk. 2)	(TEF art. 279)	Budget/indtægtsprincip mv.

To af de opregnede retsgrundlag vedrører vedtagelsen af ikke-lovgivningsmæssige retsakter. Det drejer sig om TEUF art. 188C, stk. 2 (art. 107, stk. 2), om handelsaftaler, som Rådet indgår på grundlag af forordninger, og TEUF art. 279, stk. 2 (art. 322, stk. 2), vedr. principper om EU's budgetindtægter mv.

Nye retsgrundlag i medfør af Lissabon-traktaten (ekskl. protokoller), hvor Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal er opregnet neden-

for. Der er tale om nye retsgrundlag i den forstand, at de ikke udtrykkeligt optræder i de gældende traktater. Eksisterende retsgrundlag, hvis rækkevidde udvides med Lissabon-traktaten, medregnes også.

Spørgsmålet om overladelse af beføjelser efter grundlovens § 20 behandles ikke her, men i Justitsministeriets redegørelse for visse forfatningsretlige spørgsmål i forbindelse med Danmarks ratifikation af Lissabon-traktaten.

Liste 2: Indførelse af nye retsgrundlag med kvalificeret flertal i Rådet

TEU art. 8B, stk. 4/ TEU art. 13a, stk. 3 (art. 11, stk. 4/ art. 27, stk. 3)	Tjeneste for EU's optræden udadtil
TEU art. 15b, stk. 2 b) (art. 31, stk. 2 b))	FUSP/afgørelser om EU-aktion mv. på forslag af EU-udenrigsrepræsentant på specifik anmodning fra DER
TEU art. 28D, stk. 2 (art. 45, stk. 2)	ESDP/agentur for forsvarsmateriel mv., oprettelse
TEU art. 28E, stk. 2-5 (art. 46, stk. 2-5)	ESDP/struktureret samarbejde, deltagelse, optagelse af nye medlemmer, suspension, udtræden
TEU art. 49A, stk. 2 (art. 50, stk. 2)	Aftale om udmeldelse af EU
TEUF art. 16 (art. 14)	Tjenesteydelser af almen økonomisk interesse
TEUF art. 16B (art. 16)	Beskyttelse af personoplysninger
TEUF art. 20 (art. 23)	Unionsborgeres diplomatiske og konsulære beskyttelse i tredjelande
TEUF art. 21 (art. 24)	Regler om borgerinitiativ
TEUF art. 61C (art. 70)	Evalueringsregler inden for RIA
TEUF art. 63 (art. 78)	Ramme for indgreb mod kapitalbevægelser/ indefrysning
TEUF art. 63, stk. 4 (art. 78, stk. 4)	Integration af tredjelandetsborger
TEUF art. 69B, stk. 2 (art. 83, stk. 2)	Strafferet/tilnærmelse af straf mv. på harmoniserede områder
TEUF art. 69C (art. 84)	Forebyggelse af kriminalitet
TEUF art. 78 (art. 98)	Statsstøtte, ophævelse af særregel vedr. Tysklands deling
TEUF art. 78 (art. 98)	Transport, ophævelse af særregel vedr. Tysklands deling

TEUF art. 97a, 1. pkt. (art. 118, 1. pkt.)	Intellektuel ejendomsret/beskyttelsesbevis
TEUF art. 115A (art. 136)	ØMU/særlige bestemmelser for eurolande (budgetdisciplin mv.)
TEUF art. 115C (art. 138)	ØMU/euroens internationale repræsentation
TEUF art. 149, stk. 4 (art. 165, stk. 4)	Sport
TEUF art. 152, stk. 4, c) (art. 168, stk. 4, c))	Medicinsk udstyr
TEUF art. 152, stk. 5 (art. 168, stk. 5)	Grænseoverskridende sundhedstrusler
TEUF art. 166, stk. 5 (art. 182, stk. 5)	Europæisk forskningsrum
TEUF art. 172a, stk. 2 (art. 189, stk. 2)	Europæisk rumprogram
TEUF art. 176A, stk. 2 (art. 194, stk. 2)	Energi (foranstaltninger af fiskal karakter undtaget)
TEUF art. 176B, stk. 2 (art. 195, stk. 2)	Turisme
TEUF art. 176C, stk. 2 (art. 196, stk. 2)	Civilbeskyttelse
TEUF art. 176D, stk. 2 (art. 197, stk. 2)	Administrativ gennemførelse af EU-retten/støtte til medlemslande
TEUF art. 188C (art. 207)	Handelspolitik (nu også omfattende direkte udenlandske investeringer)
TEUF art. 188I (art. 213)	Økonomisk samarbejde/akut bistand
TEUF art. 188J, stk. 3 (art. 214, stk. 3)	Rammer for EU's humanitære bistand
TEUF art. 188J, stk. 5 (art. 214, stk. 5)	Frivilligt europæisk korps for humanitær bistand
TEUF art. 188R, stk. 3 (art. 222, stk. 3)	Solidaritetsbestemmelsen/gennemførelse (forsvarsindvirkning undtaget)
TEUF art. 224a (art. 255)	Domstolen/bedømmelsesudvalg
TEUF art. 254a, stk. 2 (art. 298, stk. 2)	EU-forvaltningslov

To af de opregnede retsgrundlag knytter sig til andre traktatbestemmelser, således at Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal eller enstemmighed, alt afhængigt af hvad der følger af en relevant bestemmelse andetsteds i traktat-

grundlaget. Det drejer sig om TEUF art. 114 (art. 134)(budgetdisciplin mv. for eurolande) og TEUF art. 69B, stk. 2 (art. 83, stk. 2)(tilnærmelse af strafferammer mv. på harmoniserede områder).

Ordliste

A

Afgørelser

Afgørelser er bindende i alle enkeltheder. Når afgørelsen angiver, hvem den er rettet til, er den kun bindende for disse adressater.

Almindelig lovgivningsprocedure

Den almindelige lovgivningsprocedure svarer til den nugældende fælles beslutningstagen og ligestiller Rådet og Europa-Parlamentet. Et forslag forhandles mellem Rådet og Europa-Parlamentet – om nødvendigt i tre omgange og efter en særlig forligsprocedure – med henblik på opnåelse af enighed. Først når begge institutioner har stemt for en retsakt, er den vedtaget.

Amsterdam-traktaten

Ændringstraktat, der ligesom Lissabon-traktaten foretager ændringer i Unionstraktaten og Fællesskabstraktaten.

B

Borgerinitiativet

Borgerinitiativet udspringer af princippet om deltagelsesdemokrati og foreskriver, at et antal unionsborgere på mindst en million, der kommer fra et betydeligt antal medlemslande, kan tage initiativ til at opfordre Kommissionen til at fremsætte forslag.

C

Charteret

Se EU's charter om grundlæggende rettigheder.

Coreper

Fransk forkortelse for De Faste Repræsentanters Komité, der har til opgave at forberede Rådets arbejde. Coreper består af medlemslandenes faste repræsentanter (dvs. EU-ambassadører).

COSAC

Forkortelse for Konferencen for Organer med Ansvar for Europa- og EU-anliggender. I COSAC samarbejder de nationale parlamentarikere dels med hinanden, dels med Europa-Parlamentet. Samarbejdet fastholdes og udvikles med Lissabon-traktaten.

D

Deltagelsesdemokrati

EU's funktionsmåde bygger på princippet om det repræsentative demokrati. EU's institutioner skal dog samtidig sikre et deltagelsesdemokrati, både ved at være i løbende dialog med civilsamfundet om EU's arbejdsområder og ved at foretage høringer af relevante parter med henblik på at sikre sammenhæng og gennemsigtighed i EU's handlinger. Princippet om deltagelsesdemokrati kommer endvidere til udtryk i borgerinitiativet, der indebærer, at 1 million unionsborgere fra et vist antal medlemslande kan anmode Kommissionen om at fremsætte et bestemt forslag.

Delt kompetence

Delt kompetence betyder, at selv om EU har kompetence på et område, kan medlemslandene fortsat lovgive på området, dog ikke på en måde, der er i strid med vedtagelser truffet af EU på det samme område.

Demokratisk lighed

Princippet om demokratisk lighed betyder, at EU's borgere skal behandles lige og nyder lige stor opmærksomhed fra EU's side.

Direktiv

Et direktiv er en lovgivningsmæssig retsakt, der er bindende for ethvert medlemsland, den er rettet til, med hensyn til det tilsigtede mål. Et direktiv overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen.

Domstolen

Se EU-domstolen.

E

ECB

Forkortelse for Den Europæiske Centralbank. ECB har ansvaret for eurolandenes fælles pengepolitik.

Edinburgh-afgåelsen

Resultatet af forhandlingerne i 1992 mellem Danmark og de øvrige 11 EU-lande i opfølgning af det danske nej til Maastricht-traktaten. Danmarks fire forbehold fremgår af Edinburgh-afgåelsen. Forbeholdene videreføres med Lissabon-traktaten.

EF-traktaten

Forkortelse for traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab. EF-traktaten trådte i kraft i 1958 og er ændret flere gange siden. Lissabon-traktaten ændrer en række bestemmelser i EF-traktaten, men ophæver den ikke. Med Lissabon-traktaten ændres dens navn til Traktat om den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF).

Enekompetence

På de områder, hvor EU har enekompetence, er det kun EU, der kan lovgive og vedtage juridisk bindende regler.

Erklæring

Erklæringer til regeringskonferencens slutakt kan af et eller flere lande anvendes til at udtrykke deres opfattelse af et bestemt forhold. Der findes også erklæringer, hvor alle medlemslande og Kommissionen udtrykker deres fælles forståelse eller fortolkning af et spørgsmål. Erklæringer har ikke samme formelle status som den retlige bindende traktat- eller protokoltekst, men tillægges alligevel stor betydning af institutionerne og EU's medlemslande.

ESDP

Forkortelse for det europæiske sikkerheds- og forsvarssamarbejde (European Security and Defence Policy).

Eurogruppen

Gruppen af EU-lande, der anvender euroen som fælles valuta. Samarbejdet og koordinationen i eurogruppen styrkes med Lissabon-traktaten.

EU's charter om grundlæggende rettigheder

På topmødet i Nice i december 2000 godkendte EU's stats- og regeringschefer EU's charter om grundlæggende rettigheder. Charteret bygger på en række andre menneskerettighedsdokumenter, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, og medlemslandenes forfatningsmæssige traditioner. Lissabon-traktaten medtager ikke chartret i traktatteksten, men gør det juridisk bin-

dende ved at indsætte en traktatbestemmelse, der henviser til det. Chartret genproklameres i en opdateret udgave i december 2007.

EU-domstolen

Den Europæiske Unions Domstol dækker som fællesbetegnelse over både Domstolen (i dag EF-domstolen), Retten (i dag Retten i Første Instans) og specialretter. EU-domstolens hovedopgaver er at afgøre tvister om EU-retsaktens gyldighed og at hjælpe nationale domstole med at fortolke EU-lovgivning.

EU-traktaten

Forkortelse for Traktaten om Den Europæiske Union (TEU). EU-traktaten rummer bl.a. en række vigtige fælles bestemmelser om EU's mål, den institutionelle opbygning mv. samt det nuværende samarbejde i søjle 2 og søjle 3. Lissabon-traktaten ændrer en række af bestemmelserne i EU-traktaten, men ophæver den ikke.

EU-udenrigsrepræsentanten

Lissabon-traktaten udbygger embedet som højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik (EU-udenrigsrepræsentant). EU-udenrigsrepræsentanten varetager såvel den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik på mandat fra Rådet som Kommissionens eksterne forbindelser. EU-udenrigsrepræsentanten er fast formand for Udenrigsrådet og næstformand i Kommissionen. EU-udenrigsrepræsentanten kaldes derfor også »dobbelt-hattet«.

Euratom-traktaten

Betegnelse for Traktat om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab. Traktaten etablerede et samarbejde om at fremme og udvikle en europæisk kerneenergiindustri. Traktaten trådte i kraft i 1958. Traktaten består fortsat som en selvstændig traktat som led i EU-samarbejdet. Lissabon-traktaten foretager visse tekniske ændringer via en særlig protokol.

Eurojust

Eurojust er et agentur, der har til opgave at efterforske og forfølge grov kriminalitet, der berører to eller flere medlemslande. Eurojust skal primært beskæftige sig med overtrædelser, der skader EU's finansielle interesser. Grundlaget for Eurojusts virke er operationer foretaget af medlemslandenes myndigheder og Europol samt oplysninger fra disse.

Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet er EU-landenes fælles direkte valgte parlament. Europa-Parlamentet er sammen med Rådet medlovgiver på en stor del af EU's lovgivning. Med Lissabon-traktaten bliver Europa-Parlamentet ligestillet med Rådet i forbindelse med vedtagelse af EU's budget. Med Lissabon-traktaten forhøjes maksimumsantallet af parlamentarikere til 750 plus formanden, hvoraf intet land må være repræsenteret ved flere end 96 og mindst ved 6 medlemmer.

Europæiske Menneskerettighedskonvention

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), blev vedtaget i 1950 i Europarådets regi. Konventionen opretter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Med Lissabon-traktaten forudses EU at tiltræde EMRK. EU's tiltrædelse af EMRK vil give mulighed for at klage over EU til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol.

Europæiske Råd

Det Europæiske Råds medlemmer består af EU's stats- og regeringschefer samt den faste formand og Kommissionens formand. EU-udenrigsrepræsentanten deltager i dets møder. Såfremt dagsordenen kræver det, kan det Europæiske Råds medlemmer beslutte at lade sig bistå af en minister og for Kommissionens formands vedkommende et medlem af Kommissionen. Det Europæiske Råd udstikker på EU's topmøder de strategiske og overordnede politiske retningslinjer for EU-samarbejdet.

F

Forbeholdene

De fire danske forbehold vedrører unionsborgerskabet, euroen, samarbejdet om retlige og indre anliggender, for så vidt det foregår på overstatsligt grundlag, og samarbejdet om den fælles forsvars- og sikkerhedspolitik, for så vidt det har indvirkning på forsvarsområdet. Disse forbehold fastholdes med Lissabon-traktaten. Der tilføjes en mulighed for at ændre det retlige forbehold.

Forfatningstraktaten

Traktaten om en forfatning for Europa blev undertegnet den 29. oktober 2004. Traktaten blev imidlertid forkastet i ratifikationsprocessen ved folkeafstemninger i Frankrig og Nederlandene i 2005. 18 lande nåede at ratificere traktaten. Forfatningstraktaten adskilte sig fra tidligere EU-traktater bl.a. ved at ophæve disse og fremstille traktatgrundlaget i én samlet tekst, som også inkluderede EU's charter for grundlæggende rettigheder.

Forordning

En forordning er en almenyldig lovgivningsmæssig retsakt. Forordninger er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hvert medlemsland.

Forstærket samarbejde

Med Amsterdam- og Nice-traktaterne er der skabt mulighed for, at mindst otte medlemslande kan etablere et videregående samarbejde inden for rammerne af EU's traktater. Denne mulighed fastholdes med Lissabon-traktaten, som kræver deltagelse af mindst 9 medlemslande. Forstærket samarbejde betegnes undertiden også »fleksibilitet« eller »tættere samarbejde«.

FUSP

Forkortelse for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Med Maastricht-traktaten indførtes den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. EU kan vedtage fælles strategier, holdninger og aktioner på området. Lissabon-traktaten fastholder i store træk samarbejdet, der fortsat grundlæggende er mellemstatsligt. Beslutninger træffes som hovedregel med enstemmighed.

G

Generelle, subsidiære hjemmelsbestemmelse

Den generelle, subsidiære hjemmelsbestemmelse i TEUF artikel 308 giver Rådet mulighed for med enstemmighed at vedtage retsakter, hvis andre bestemmelser i traktaterne ikke indeholder fornøden hjemmel. Bestemmelsen kan kun anvendes, hvis det sker for at virkeliggøre et af Unionens mål. Bestemmelsen kan imidlertid ikke benyttes som grundlag for at nå mål, der henhører under den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Europa-Parlamentet skal som noget nyt godkende anvendelsen af bestemmelsen.

Grundlæggende rettigheder

Se EU's charter om grundlæggende rettigheder.

Gult kort

Med Lissabon-traktaten får de nationale parlamenter mulighed for at afgive begrundede udtalelser om udkast til retsakter af lovgivningsmæssig karakter. Hvis mindst 1/3 af de nationale parlamenter finder, at et forslag ikke er i overensstemmelse med nærhedsprincippet skal forslaget tages op til fornyet overvejelse. Efter den fornyede overvejelse beslutter den initiativtagende institution eller gruppe af lande, hvorvidt udkastet skal opretholdes, ændres eller trækkes tilbage. Beslutningen skal begrundes. Se også »orange kort«.

I

Initiativretten

Udtrykket initiativretten henviser til, at Kommissionen på langt de fleste områder har enekompetence til at fremsætte forslag til retsakter.

Institutioner

EU's institutioner udgøres af Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd, Rådet, Kommissionen, EU-Domstolen, Revisionsretten og Den Europæiske Centralbank.

Ioannina-mekanismen

Ioannina-mekanismen er en mindretalsbeskyttelse, når der træffes beslutninger ved brug af reglerne for kvalificeret flertal. Såfremt et mindretal i Rådet, der udgør mindst $\frac{3}{4}$ af den befolkningsandel eller $\frac{3}{4}$ af det antal medlemslande, der kræves for at udgøre et blokerende mindretal tilkendegiver, at de modsætter sig vedtagelsen af en retsakt, skal Rådet fortsætte forhandlingerne og gøre sit yderste for at finde en for mindretallet tilfredsstillende løsning. Efter den 1. april 2017 sænkes disse tærskler til 55 %. Der er ikke tale om en veto.

J

Juridisk personlighed

Lissabon-traktaten sammenslutter Unionen og Fællesskabet til én samlet Union (EU) med status af én juridisk enhed. Dette betyder især, at EU vil kunne indgå internationale aftaler, der ligger inden for EU's kompetenceområde.

K

Kommissionen

Kommissionen fremsætter forslag til de retsakter, som Rådet og Europa-Parlamentet behandler, og overvåger, at reglerne overholdes. Kommissionen skal i sit arbejde tage hensyn til alle medlemslandenes interesser. Kommissionen består af én kommissær fra hvert medlemsland indtil 2014. Herefter skal Kommissionen sammensættes af et antal medlemmer, der svarer til $\frac{2}{3}$ af antallet af medlemslande på grundlag af fuld og lige rotation mellem medlemslandene.

Kompetencetildelingsprincippet

Kompetencetildelingsprincippet betyder, at EU kun har de beføjelser, som medlemslandene har tildelt EU. Beføjelser, der ikke er tildelt EU i traktaterne, bliver derfor hos medlemslandene. Som noget nyt fastslår Lissabon-traktaten, at beføjelser også kan tilbageføres til medlemslandene. (Se også enekompetence og delt kompetence).

Konventet

Et konvent består af en bredt sammensat forsamling, der består af repræsentanter for EU-landenes regeringer og parlamenter samt Europa-Parlamentet og Kommissionen. Lissabon-traktaten indfører et udgangspunkt om, at eventuelle fremtidige traktatændringer skal forberedes i et konvent.

Kvalificeret flertal

Med Lissabon-traktaten gøres kvalificeret flertal til hovedreglen for Rådets beslutninger. Samtidig ændres definitionen af det kvalificerede flertal. Fra den 1. november 2014 vil der som hovedregel være kvalificeret flertal, såfremt mindst 55 % af Rådets medlemmer, der repræsenterer mindst 65 % af EU's befolkninger, stemmer for. Frem til den 31. marts 2017 vil et medlemsland, når der træffes beslutninger med kvalificeret flertal i Rådet, dog kunne kræve, at beslutningen træffes med Nice-traktatens nuværende definition af et kvalificeret flertal, hvor landetærsklen er 72 % og befolknings-

kravet er 62 %. I overgangsperioden indtil 1. november 2014 er det ligeledes Nice-traktatens regler for kvalificeret flertal, der finder anvendelse.

M

Mellemstatsligt samarbejde

Et internationalt samarbejde er mellemstatsligt, hvis beslutningerne skal godkendes i hjemlandet af de nationale parlamenter, før de får direkte og bindende betydning i de stater, der indgår i samarbejdet.

Mål

Lissabon-traktaten moderniserer og samler EU's mål. EU's overordnede mål er fremme af freden, sine værdier og befolkningernes velfærd.

N

Nice-traktaten

Ændringstraktat, der ligesom Lissabon-traktaten, foretager ændringer i Unions-traktaten og i Fællesskabstraktaten.

Nærhedsprincippet

Nærhedsprincippet betyder, at EU kun handler, når målet ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemslandene, men bedre kan nås på EU-plan. Nærhedsprincippet gælder ikke på områder, hvor EU har enekompetence, og hvor medlemslandene dermed har overladt al lovgivningskompetence til EU.

Nødbremse

I visse tilfælde ledsages overgangen til kvalificeret flertal i Rådet af en såkaldt nødbremse, der gør det muligt for et medlemsland at henvise et forslag til behandling i Det Europæiske Råd, hvorved forslagens behandling i Rådet suspenderes.

O

Orange kort

Med Lissabon-traktaten får de nationale parlamenter mulighed for at afgive begrundede udtalelser, hvis de finder, at et forslag ikke er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Hvis et forslag under den almindelige lovgivnings-procedure anfægtes af mindst 1/2 af de nationale parlamenter, kan Kommissionen beslutte at opretholde, ændre eller at trække forslaget tilbage. Hvis Kommissionen beslutter at opretholde udkastet, vil Rådet og Europa-Parlamentet skulle overveje, hvorvidt forslaget overholder nærhedsprincippet. Forslaget forkastes, hvis enten Rådet med 55% flertal eller Parlamentet med simpelt flertal finder, at forslaget ikke er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Overstatsligt samarbejde

Et samarbejde er overstatsligt, hvis der kan vedtages regler, som har direkte og bindende virkning i de stater, som indgår i samarbejdet.

P

Passerelle

Muligheden for at ændre en beslutningsprocedure fra enstemmighed til kvalificeret flertal eller fra en særlig lovgivningsprocedure til den almindelige lovgivningsprocedure kaldes passerellebestemmelser efter det franske ord for en gangbro.

Proportionalitetsprincippet

Proportionalitetsprincippet betyder, at EU's handlinger ikke må gå videre end nødvendigt for at nå Unionens mål. Se også nærhedsprincippet.

Protokol

Traktaterne består af en række almindelige artikler og en slags bilag, der kaldes protokoller. Protokoller bruges f.eks. til regler, som kun gælder for ét land. Et eksempel er Protokollen om Danmarks stilling, som vedrører de danske forbehold. Protokoller har samme værdi som traktaten og skal godkendes i medlemslandene sammen med traktaten.

R

Ratifikation

Nye traktater og traktatændringer samt enkelte andre afgørelser, hvor det er særligt angivet, skal godkendes af de nationale parlamenter i hvert medlemsland i overensstemmelse med hvert lands forfatningsmæssige bestemmelser. Godkendelsen kaldes ratifikation.

Regeringskonference

Almindelige traktatændringer sker efter forhandlinger mellem alle EU-landenes regeringer på en såkaldt regeringskonference. I regeringskonferencen kan alle medlemslande og Kommissionen foreslå ændringer til traktaten. Alle medlemslande skal være enige, før ændringerne kan vedtages.

Repræsentativt demokrati

EU's funktionsmåde bygger på princippet om repræsentativt demokrati. Repræsentativt demokrati foregår på EU-plan gennem EU's borgeres direkte repræsentation i Europa-Parlamentet og medlemslandenes repræsentation i Det Europæiske Råd af deres stats- eller regeringschef og i Rådet af ministre fra deres regeringer.

RIA

Forkortelse for retlige og indre anliggender. Betegnelsen dækker samarbejdet om visumpolitik, asyl- og indvandringspolitik, grænsekontrol civilretligt samarbejde samt det politi- og strafferetlige samarbejde. Med Lissabon-traktaten gøres hele RIA-samarbejdet overstatsligt.

Rådet

Rådet består af en minister fra hvert medlemsland - derfor kaldes det også for Ministerrådet. Rådet består af landbrugsministrene, når der skal drøftes landbrugsspørgsmål, miljøministrene, når der skal drøftes miljøspørgsmål osv. Rådet vedtager som hovedregel EU-lovgivning sammen med Europa-Parlamentet.

S

Schengen

Schengen er et samarbejde, der drejer sig om at skabe åbne, indre grænser mellem de deltagende lande. Storbritannien og Irland er ikke med. De nordiske lande – herunder Norge og Island, der ikke er medlem af EU – har besluttet også at gennemføre Schengen-reglerne. Reglerne videreføres med Lissabon-traktaten.

Sikkerheds- og forsvarspolitik

Den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (ESDP) vedrører civil og militær krisestyring. Der er grundlæggende tale om et mellemstatsligt samarbejde.

Speeder-ordning

Speeder-ordningen indebærer en særlig adgang til forstærket samarbejde vedrørende oprettelse af en anklagemyndighed og det operationelle politisamarbejde, hvor der er enstemmighedskrav i Rådet. I de tilfælde, hvor Rådet ikke kan nå til en enstemmig afgørelse, kan en gruppe på mindst 9 medlemslande indbringe sagen for Det Europæiske Råd. I tilfælde af fortsat manglende enstemmighed anses gruppen af minimum 9 medlemslande for at have fået fornøden bemyndigelse til at indlede et forstærket samarbejde om forslaget. Ordningen finder ikke anvendelse på retsakter, der udgør en videreudvikling af Schengen-reglerne.

Subsidiaritetsprincippet

Se nærhedsprincippet.

Søjler

Den Europæiske Union træffer i dag beslutninger på tre separate politikområder, også kaldet de tre søjler i EU-samarbejdet. Den første søjle er fællesskabsområdet, som dækker de fleste af de fælles politikker, den anden søjle er den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, mens den tredje søjle vedrører det politi- og strafferetlige samarbejde. Lissabon-traktaten afskaffer søjle 3, idet samarbejdet om politi- og strafferetten overgår til det overstatslige samarbejde. Udenrigs- og sikkerhedspolitikken bevarer sin grundlæggende mellemstatslige karakter, og inkluderes i et særligt kapitel i Unions-traktaten.

T

TEU

Forkortelse for Traktaten om Den Europæiske Union.

TEUF

Forkortelse for Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde.

Tredjelande

Lande, som ikke er medlem af EU.

U

Udenrigs- og Sikkerhedspolitisk Komité

Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komité (PSC), er et permanent organ i forbindelse med den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP). PSC består af medlemslandenes ambassadører for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Unionsborgerskab

Unionsborgerskabet blev indført med Maastricht-traktaten og indebærer, at enhver der er statsborger i et medlemsland, også er i besiddelse af et unionsborgerskab, som giver visse supplerende rettigheder. Med Amsterdam-traktaten blev det præciseret, at unionsborgerskabet ikke træder i stedet for det nationale statsborgerskab. Lissabon-traktaten indfører en ny reference til unionsborgerskabet i Unions-traktaten i forbindelse med omtalen af lighedsprincippet. Det fremgår også af den nye reference, at unionsborgerskabet alene er et supplement til det nationale borgerskab og ikke træder i stedet for dette.

V

Værdier

Lissabon-traktaten præciserer, at EU bygger på værdierne om respekt for den menneskelige værdighed, frihed, demokrati, ligestilling, retsstaten og respekt for menneskerettighederne, herunder mindretalsrettigheder.

Æ

Ændring i traktaten

Se regeringskonference.

Links

Rådets hjemmeside om Regeringskonferencen 2007, hvor Lissabon-traktaten kan hentes på samtlige sprog:

http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1297&lang=da

Folketingets EU-oplysning:

<http://www.eu-oplysningen.dk>

Europa-Parlamentets hjemmeside:

http://www.europarl.europa.eu/news/public/default_da.htm

Kommissionens hjemmeside:

http://ec.europa.eu/news/eu_explained/070723_1_da.htm

EF-domstolen og Retten i Første Instans:

http://europa.eu/documents/ecj/index_da.htm

EUR-Lex – Database med EU's lovgivning:

<http://eur-lex.europa.eu/da/index.htm>

EU's egen ordliste med ca. 250 ord vedrørende det europæiske samarbejde, EU-institutionerne og EU-aktiviteterne:

http://europa.eu/scadplus/glossary/index_da.htm