
Notits

Til:	Folketingets Europaudvalg	J.nr.:	400.A.2.10-2007.
CC:		Bilag:	
Fra:	Europapolitisk kontor	Dato:	11. december 2007
Emne:	Det nederlandske Statsråds udtalelse om reformtraktaten		

Den 21. september 2007 afgav det nederlandske statsråd (landet højeste juridiske organ) en udtalelse om reformtraktaten. Udtalelsen er baseret på det detaljerede mandat fra Det Europæiske Råd den 21.-22. juni 2007. Det bemærkes samtidig, at udtalelsen blev fremsat mens betegnelsen for den nye traktat var reformtraktaten, hvorfor denne betegnelse er fastholdt i nærværende notat.

Statsrådet udtalte sig i sin tid om forfatningstraktaten og konkluderede, at forfatningstraktaten i nogen grad kunne sammenlignes med en national grundlovsændring. Den nye udtalelse om reformtraktaten anvender de samme bedømmelseskriterier og sammenholder i vidt omfang med forfatningstraktaten. Statsrådet anlægger således en samlet vurdering af ”den forfatningsmæssige karakter” af reformtraktaten.

Statsrådets analyse deles op i to. På den ene side traktatens tilblivelse og form. På den anden side det substansmæssige indhold.

a) *traktatens tilblivelse og form:*

Statsrådet fremhæver, at forfatningstraktaten i sin tilblivelse og form brød med den traditionelle form for EU-traktater på to punkter: 1) ved at præsentere én samlet tekst, som ophævede og erstattede de hidtidig gældende traktater, 2) ved at være blevet til efter en grundig behandling i et bredt sammensat konvent. Med reformtraktaten vender man derimod tilbage til den traditionelle metode. Statsrådet fremhæver i den forbindelse fire punkter:

- Der er tale om en traditionel ændringstraktat,
- Den er blevet forberedt på almindelig vis, hvormed de gældende traktater forbliver i kraft og således ikke erstattes af én ny samlet tekst.
- Statsrådet understreger, med følgende citat fra første punkt i mandatet fra Det Europæiske Råd, at forfatningskonceptet er forladt med reformtraktaten:
”Forfatningskonceptet, der bestod i at ophæve alle nuværende traktater og erstatte dem med én enkelt tekst med navnet ”forfatningen”, opgives”.

- Endelig understreges det for så vidt angår formen, at søjlestrukturen bevares i et vist omfang med reformtraktaten, idet FUSP'en stadig behandles som en særlig kategori.

b) *reformtraktatens indhold*

Statsrådet fremhæver navnlig to elementer i relation til reformtraktatens indhold, som har betydning for vurderingen af, om reformtraktaten har en forfatningslignende karakter. På den ene side omtalen af charteret for grundlæggende rettigheder (charteret) og på den anden side afgrænsningen af kompetence mellem EU og medlemslandene.

For så vidt angår charteret udtaler Statsrådet: "...the reference to the Charter in the Reform Treaty should be considered as a confirmation that the protection of fundamental rights is part of the cooperation that forms the EU. However, there is no significant difference compared to the current situation".

Der lægges i analysen vægt på, at dette ikke – ligesom i forfatningstraktaten – indgår som en integreret del af traktaten. Charteret er derimod udskilt og er gjort juridisk bindende ved en henvisning i traktaten. Det forhold, at charteret gøres juridisk bindende, ses alene at fastslå en allerede gældende pligt til at respektere menneskerettighederne. Det bemærkes i den forbindelse, at charteret alene indeholder rettigheder, som i forvejen er gældende efter menneskerettighedskonventionen m.v., og at charteret ikke udvider eller ændrer EU's beføjelser.

For så vidt angår spørgsmålet om kompetencefordelingen mellem EU og medlemslandene bemærker Statsrådet: "This division will not alter significantly as result of the proposed Reform Treaty. As result of the treaty the boundaries of the Union's competences, both horizontally (between the institutions and official bodies) as well as vertically (between the Union and the Member States) will be demarcated more explicitly than in the past."

Der lægges i Statsrådets analyse vægt på, at reformtraktaten ikke ændrer nævneværdigt på kompetencefordelingen mellem EU og medlemslandene. Til gengæld sker der med reformtraktaten en tydeligere markering af grænserne mellem Unionens og medlemslandenes kompetence, end det tidligere har været tilfældet. I reformtraktaten præciseres det således udtrykkeligt, at Unionen kun udøver kompetence, efter at den blevet er tildelt af medlemslandene. Endvidere præciseres det i traktaten om Unionens funktionsmåde, at medlemslandene igen udøver deres kompetence, i det omfang Unionen har besluttet at ophøre med at udøve sin kompetence. Statsrådet fremhæver i den relation også indførelse af videre brug af nødbremse-proceduren (inden for RIA) og protokollen om styrkelsen af de nationale parlamenters kontrol med proportionalitet og subsidiaritet, jf. protokol nr. 2 til reformtraktaten.

Som det sidste punkt peger Statsrådet på, at reform-traktaten ikke – ligesom forfatningstraktaten – indeholder en række symbolske elementer, der peger i retning af en forfatning. Der fremhæves særligt, at

- titlen ikke indeholder navnet "forfatning",

- bestemmelsen om Unionens symboler (flag, hymne, motto) ikke er med.
- betegnelserne på retsakterne fastholdes – dvs. ”forordninger” og ”direktiver” og ikke ”love” og ”rammelove” som i forfatningstraktaten.
- EU-rettens forrang ikke er eksplicit indskrevet i reformtraktaten.

Spørgsmålet om fraværet af symboler tillægges en del vægt i argumentationen, idet det ses som et tegn på, at der ikke med traktaten ses at være ”forfatningsmæssige” ambitioner. Symboler har ifølge Statsrådet historisk set spillet en væsentlig rolle i EU’s udvikling og har tilføjet samarbejdet en integrationistisk dynamik. Dette skyldes også den vægt, der i EU-systemet er på formålsfortolkning af EU-bestemmelser.

Statsrådet udtaler herom: *”The proposed Reform Treaty is clear in this regard. In contrast to the Treaty establishing a Constitution for Europe, there are no grounds to be found in this Reform Treaty for a gradual expansion of the EU into a more explicit constitutional or federal reform”.*

c) Raad van States konklusion

Statsrådet ender med at konkludere, at de enkelte elementer, men i højere grad det samlede indtryk at ændringerne ift. Forfatningstraktaten, ses som et udtryk for et ønske om helt at forlade tanken om et mere centraliseret, føderalistisk Europa. Reformtraktaten adskiller sig derfor, ifølge Statsrådet, væsentligt fra forfatningstraktaten.

Statsrådet udtaler herom: *”Together, these changes are aimed, as far as possible, at purging the Treaty establishing a Constitution for Europe of those elements which could have formed starting points for a development of the EU in a more explicitly centralised or federal direction. Therefore, the proposed Reform Treaty differs distinctively from the Treaty establishing a Constitution for Europe.”*

Udenrigsministeriet