



Digitaliseret af / Digitised by

DET KONGELIGE BIBLIOTEK  
THE ROYAL LIBRARY

København / Copenhagen

**Titel:** EU-forfatning over Danmarks Grundlov? : 10 spørgsmål DU skal tage stilling til, før du skal til EU-folkeafstemning

**Ophav:**

**Ressourcetype:**

**Ressourcetype:**

**Oprindelsesdato:** 2004

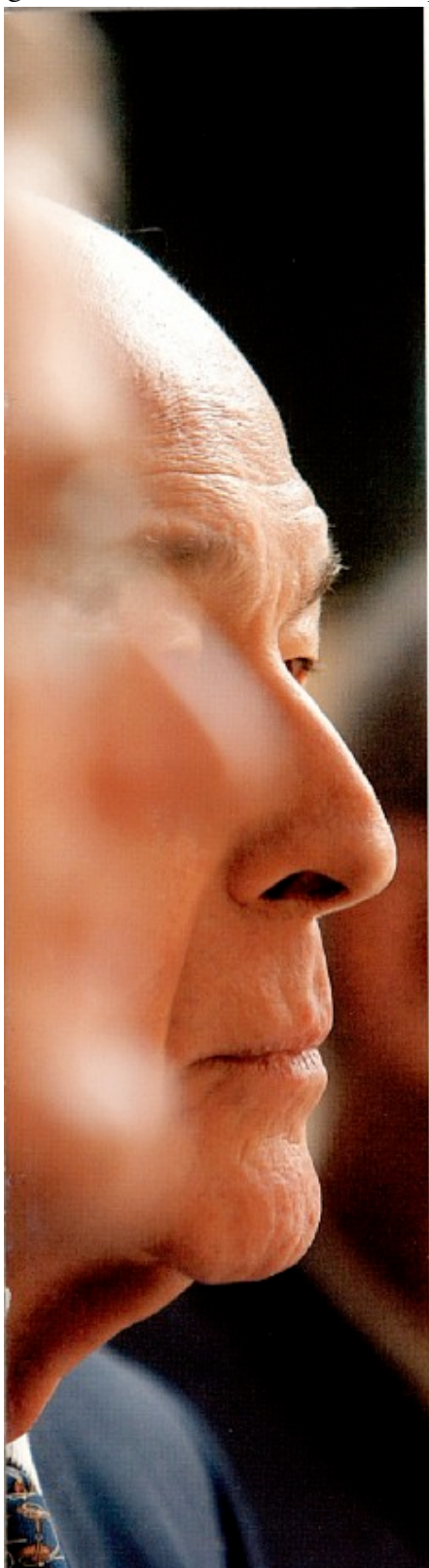
**Emne:**Partiprogram, partiprogrammer, program

**Opstilling:** DA-småtryk. Politik 4

**Relateret:**

**Relateret:**

**Copyright:** Billedet er muligvis beskyttet af loven om ophavsret



*EU's „grundlovsfader“ Giscard d'Estaing.*

## EU-forfatning over Danmarks Grundlov?

10 spørgsmål DU skal tage stilling til,  
før du skal til EU-folkeafstemning

JuniBevægelsen  
December 2004



# Få fat på forfatningen

Forlaget Notat, tlf. 86 48 16 00, udgiver læservenlige udgaver af EU-traktaterne, udarbejdet af Jens-Peter Bonde.

Disse udgaver gør det lettere at finde rundt i kildeteksterne. Der er understregninger af vigtige ord, tekst-forklaringer i marginen, samt et stort stikordsregister.

Udkastet til EU-forfatning i den læservenlige udgave kan også findes elektronisk på internettet via JuniBevægelsens hjemmeside J.dk.

## Før du læser

Med dette hæfte

kommer du ind i debatten om en EU-forfatning.

Fredag den 29.

oktober 2004

underskrev EU's

stats- og regeringschefer en egentlig

forfatning for EU.

Forfatningen skal nu

godkendes i alle lan-

de før den kan

træde i kraft.

I elleve lande sker det

ved folkeafstemning

(Spanien,

Portugal, Frankrig,

Storbritannien,

Danmark, Irland,

Belgien, Luxembourg,

Holland Tjekkiet og

Polen).

### En EU-forfatning over Danmarks Grundlov?

10 spørgsmål DU skal tage stilling til

December 2004

Udgivet af:  
JuniBevægelsen og INDDEM-gruppen i EU-parlamentet  
Kronprinsensgade 2, 1114 København K  
telefon 33 93 00 46, fax 33 93 30 67, jib@j.dk

LAYOUT og tryk: Notat Grafisk, tlf. 86 48 16 00, grafik@notat.dk

Hæftet kan også findes på  
JuniBevægelsens hjemmeside J.dk

# Indhold

|                                                               |    |
|---------------------------------------------------------------|----|
| 1. Skal vi have en EU-forfatning? .....                       | 4  |
| 2. Skal vi have ens EU-værdier? .....                         | 5  |
| 3. Skal vi have mere unionsborgerskab? .....                  | 7  |
| 4. Skal Unionen overordnes medlemsstaterne? .....             | 9  |
| 5. Skal Unionen have ret til selv at tage kompetence? .....   | 13 |
| 6. Skal Unionen styre økonomien? .....                        | 15 |
| 7. Skal nationale parlamenter bestemme, eller blot høres? ..  | 17 |
| 8. Skal Unionen styre rets-, indenrigs- og asylpolitik? ..... | 18 |
| 9. Skal Unionen være én stemme i verden? .....                | 19 |
| 10. Gøres Unionen enklere og mere demokratisk? .....          | 21 |

## Gode links

### **euobserver.dk**

- er en dansk internet-avis om EU - her kan man finde baggrund om forskellige EU-sager.

### **euobserver.com**

- engelsk-sproget internetavis, som ofte er først med nyhederne og har daglig oversigt over hvad den internationale presse skriver om EU.

### **J.dk**

- hvor man kan finde ud af, hvad unionsmodstanderne i JuniBevægelsen mener.

### **bonde.com**

- engelsk-sproget hjemmeside for Jens-Peter Bonde, som var JuniBevægelsens medlem af det EU-konvent, som har forberedt EU-forfatningen og afgivet alternativ rapport. Her kan man finde dybtgående information om arbejdet i EU-konventet fra starten i februar 2002 til konventets afslutning i juli 2003.

### **euabc.com**

- nyttig elektronisk EU-ordbog med mange forklaringer.

**eu-o.dk** - er Folketingets EU-oplysning.

|        |                                                               |
|--------|---------------------------------------------------------------|
| 1951   | Kul- og Stålonionen oprettes                                  |
| 1957   | Fællesmarkedet, EF, oprettes med Rom-traktaten                |
| 1986   | EF opretter det Indre Marked                                  |
| 1992   | EF bliver til EU med Maastricht-traktaten                     |
| 1998   | EU udbygges med Amsterdam-traktaten                           |
| 2001   | EU udbygges med Nice-traktaten                                |
| 2002   | Euroen erstatter 12 EU-landes valutaer                        |
| 2004   | EU-forfatningen vedtages af stats- og regeringscheferne i Rom |
| 2005-6 | EU-forfatningen vedtages ved folkeafstemninger?               |

# 1

## Skal vi have en EU-forfatning?



De færreste vælgere har på nuværende tidspunkt sagt deres mening om, hvorvidt EU overhovedet bør omdannes, så medlemslandene bliver underordnet en EU-forfatning. Alligevel har EU's regeringer arbejdet støt hen imod en EU-forfatning.

På et EU-topmøde i den græske by Thessaloniki den 20. juni 2003 vedtog EU's statsministre at gå ind for en EU-forfatning. En uge forinden havde et såkaldt EU-konvent afsluttet sit arbejde med et færdigt udkast til en EU-forfatning.

En såkaldt regeringskonference begyndte formelt sit arbejde den 4. oktober 2003. En regeringskonference vil sige at regeringerne forhandler sig til den nødvendige enighed for at kunne ændre i EU's grundlag.

Denne regeringskonference blev afsluttet på et EU-topmøde i Bruxelles den 17.-18. juni 2004 - efter et midlertidigt sammenbrud på EU-topmødet et halvt år tidligere, i december 2003. Den 29. oktober 2004 underskrev 28 stats- og regeringschefer (25 EU-lande + de kom-

mende medlemslande Tyrkiet, Rumænien og Bulgarien) ved en højtidelig ceremoni Rom.

Forfatningens fulde titel er „Traktat om indførelse af en Forfatning for Europa“. Ordet „forfatningstraktat“ findes slet ikke i teksten. Overalt anvendes alene ordet „forfatning“.

### Folkeafstemninger i Europa

Arbejdet, som endte med en EU-forfatning, startede egentlig et andet sted. I februar 2002 startede et såkaldt konvent om EU's fremtid sit arbejde. Målet var at bringe EU nærmere borgerne og gøre EU mere demokratisk. Som det beskrives i dette hæfte, var der imidlertid stærke kræfter i konventets ledelse, som hurtigt drejede konventets arbejde til at være et spørgsmål om at give EU en helt ny forfatning, sådan som man har det for stater.

En sådan statslignende forfatning er måske langt mere vidtgående end vælgerne i de forskellige medlemslande er parate til at acceptere. Det vil der-

for være rimeligt at gennemføre folkeafstemninger i alle lande om forfatningsplanerne.

JuniBevægelsen har foreslået at der bliver folkeafstemning på samme dag i alle lande, derved kan ingen beskyldes for at lægge afstemninger i taktisk rækkefølge, hvor man spørger de mest EU-kritiske vælgere til sidst, for at lægge mere pres på dem ved at henvise til en række ja-afstemninger.

### Ændre Grundloven

I Danmark er en folkeafstemning uundgåelig på grund af Grundlovens bestemmelser om afgivelse af suverænitæt. Så vidtgående som EU-forfatningen nu er blevet udformet, er det efter JuniBevægelsens opfattelse også nødvendigt med en egentlig ændring af selve Grundloven, selv om det er besværligt.

Danskerne kan nu gå i gang med at orientere sig om forfatningen, så man på det bedst mulige grundlag kan svare på spørgsmålet: Skal vi have en EU-forfatning over Danmarks Grundlov?

# 2

## Skal vi have ens EU-værdier?

Da konventet om EU's fremtid startede i februar 2002 sparede konventformanden, Giscard d'Estaing ikke på historiske henvisninger til det konvent som skabte den amerikanske forbundsstat, Amerikas forenede Stater.

Det amerikanske konvent blev indkaldt i byen Philadelphia i 1787. Det havde til opgave at udforme en forfatning. Forfatningen skulle bygges på de værdier og menneskerettigheder, som blev fastsat i den amerikanske uafhængighedserklæring fra 1776.

### Forslag om ensrettede værdier

I lighed med det amerikanske eksempel, vil EU nu have en forfatning, der bygger på ens værdier og menneskerettigheder.

EU-forfatning skal bygge på følgende værdier:

*„Unionen bygger på værdierne respekt for den menneskelige værdighed, frihed, demokrati, ligestilling, retsstaten og respekt for menneskerettighederne, herunder rettigheder for personer, der tilhører mindretal. Dette er medlemsstaternes fælles værdigrundlag i et samfund præget af pluralisme, ikke-forskelsbehandling, tolerance, retfærdighed, solidaritet og ligestilling mellem mænd og kvinder.“ (Artikel 1-2)*

EU-konventets formand, Giscard d'Estaing, har udtalt at han forestiller sig at Unionens værdier kunne læres udenad skolen.

Det er svært at være enig i disse værdier, men spørgsmålet er, hvorvidt folks værdier overhovedet er en sag EU skal arbejde med.



EU-konventets formand, og dermed Unionens grundlovsfader, Giscard d'Estaing, forestiller sig at Unionens værdier kan læres udenad i for eksempel skolen.

## Baggrund for konventet om EU's fremtid

En vigtig baggrund for konventet om EU's fremtid er baggrundshistorierne omkring Nice-traktaten.

Den seneste traktatændring i EU var den såkaldte Nice-traktat. Den blev vedtaget af EU's stats- og regeringschefer på et EU-topmøde i den sydfranske by Nice i december 2000. Det skete efter lange og seje forhandlinger som først sluttede kl. 4 mandag morgen, to dage efter at topmødet egentlig skulle slutte. Lige til det sidste var der tvivlsøjler og studehandler bag de lukkede døre. Stats- og regeringscheferne gik fra mødet og ud til pressen ved halv fem tiden om morgenen. På det tidspunkt var der stadig stor forvirring om hvad der egentlig var vedtaget, også blandt mødets deltagere.

Baggrunden for dramaet i Nice var især at man ville fastlægge fremtidens fordeling af magten i EU, altså hvilket antal stemmer og antal mandater de enkelte lande skal have i et kommende EU med flere medlemslande.

Ingen var rigtig tilfredse med mødets resultat, Nice-traktaten. I det eneste land, hvor den har været til folkeafstemning, Irland, blev den da også forkastet af vælgerne i juni 2001. Siden gik det i Irland i øvrigt ligesom da danskerne i 1992 sagde nej til Maastricht-traktaten. Der blev udskrevet en omafstemning året efter, hvor vælgerne blev overført til et ja.

Et resultat af magtkampen i Nice blev en »Erklæring om Unionens fremtid«. Her lover man hinanden at EU, efter at der er banet vej for udvidelsen, har brug for »en bredere og mere dybtgående debat om Den Europæiske Unions fremtidige udvikling«.

Erklæringen fra Nice fastlægger at et EU-topmøde i Laeken i Belgien et år senere, i december 2001, skal vedtage en erklæring »der skal indeholde passende initiativer til fortsættelse af denne proces« for at få en dybtgående debat om Unionens fremtidige udvikling.

## Helligdag og nationalmelodi

Udover forslaget om ens værdier, indeholder EU-forfatningen også forslag om en helligdag, hvor man fejrer EU, samt en EU-nationalmelodi og anden symbolik som i en nationalstat. Den fulde ordlyd af artiklen er:

*»Unionens flag indeholder en cirkel bestående af tolv gyldne stjerner på blå baggrund. Unionens hymne er hentet fra »Ode til Glæden« i Ludwig van Beethovens niende symfoni. Unionens motto er: »Forenet i mangfoldighed«. Unionens mønt er euroen. Europa-dagen fejres den 9. maj overalt i Unionen.« (artikel 1-8)*

EU har længe anvendt disse symboler, sammen med andre initiativer for at fremme den såkaldte »europæiske identitet«. For eksempel ens rødbrunfarvet pas og ens nummerplader med EU-stjerner på. Det interessante i forbindelse med EU-forfatningen er at man vil skrive ind i en forfatning at EU skal være et ideologisk projekt, fremfor et praktisk samarbejde om handel og miljø og andre grænseoverskridende emner.

Et andet spørgsmål er, hvad det betyder at EU-forfatningen

skriver »Unionens mønt er euroen«, i forhold til lande som Storbritannien, Sverige og Danmark, som ikke har ønsket at afskaffe deres egne valutaer.

## Mangfoldighed eller ensartethed?

EU-forfatningens ideologiske oprustning indadtil står ikke alene. Oprustningen skal også gælde i forhold til Unionens omverden, slås det fast i udkastet:

*»Unionen forsvare og fremmer i forbindelserne med den øvrige verden sine værdier og interesser« (fra artikel 1-3.4)*

Hermed slås det fast allerede under opremsningen af Unionens mål at den af andre lande og verdensdele skal opfattes samlet.

Det berører det helt centrale overordnede spørgsmål i forbindelse med forslaget om en forfatning i EU: Hvad skal EU være?

Skal EU overhovedet være et værdifællesskab som lige frem »fremmer ... sine værdier og interesser« i hele verden?

Eller skal EU blot være en praktisk ramme, hvor EU-landene i al deres mangfoldighed kan samarbejde?

# 3

## Skal vi have mere unionsborgerskab?

Udkastet til EU-forfatning omfatter EU's Charter for grundrettigheder. Det skrives ind som en fulgyldig del af selve EU-forfatningen – del II.

EU's »Charter for grundlæggende rettigheder« er en tekst som indeholder en særlig EU-version af menneskerettigheder. De fleste er enige om at indholdet i sig selv er udmærket.

Alene den kendsgerning at Charteret er skrevet i år 2000 gør dog at teksten virker mere moderne end den danske grundlov fra 1849.

Man får dog ikke med EU-charteret nogen rettigheder, som man ikke har i forvejen – i og med at Danmark har tilsluttet sig Den europæiske Menneskeretskonvention, som blev vedtaget første gang i 1950 og siden løbende udbygget.

Alt i alt: Det er ikke indholdet, eller flere eller færre rettigheder, som er den relevante diskussion, men derimod Charterets status som en del af Unionens forfatning.

### Forholdet til medlemsstaterne

I EU's nuværende grundlag, Nice-traktaten, er Charteret ikke en del af selve Traktaten. Blandt andet Danmark var imod dette for blot fire år siden, ved forhandlingerne i Nice i december 2000. I stedet blev Charteret en såkaldt politisk vedtagelse.

I dansk debat er der tendens til en meget overfladisk behandling af emnet, såsom hvorvidt EU's sæt af menneskerettigheder er bedre end det, der gælder i de nationale grundlove. Det interessante er imidlertid at hvis Charteret bliver en del af en forfatning for Unionen, er der tale om en kraftig udbygning af Unionsborgerskabet.

Helt grundlæggende kan man sige at traktater indgås mellem stater. En forfatning er derimod en kontrakt mellem folk om deres stats styring, og vedrører derfor det enkelte individ. Formelt kan man sige at EU i dag er en sag for vores regering, der fører udenrigspolitikken. Hvis man indfører en EU-forfatning med et så udbygget unionsborgerskab, som Charteret er, ændrer man grundlæggende karakter på EU. Så er EU ikke længere et forhold mellem stater, men et forhold direkte mellem den enkelte borger og EU, ligesom en stat er det.

### Danmarks fire EU-undtagelser

I Maastricht-traktaten blev det blandt andet bestemt at alle landene skulle have

- 1) ens valuta, altså ens penge, og ensrettet økonomisk politik
- 2) ensrettet rets- og indenrigspolitik, herunder asyl- og flygtningepolitik
- 3) ensrettet forsvarspolitik på længere sigt
- 4) ensrettet unionsborgerskab.

Danskerne stemte nej til Maastricht-traktaten den 2. juni 1992. Da alle lande skal sige ja til en ny traktat for at den bliver gyldig, havde man et problem. Det klarede man ved at Danmark fik lov til at stå uden for de ovennævnte fire centrale områder, når blot man sagde ja til Traktaten. Undtagelserne var således ingen ændring i selve Traktaten, men blev i stedet beskrevet i en selvstændig aftale, den såkaldte »Edinburgh-afgørelse«.

Edinburgh-afgørelsen blev sammen med den uændrede Maastricht-traktat sendt til en ekstra folkeafstemning året efter, hvor et flertal af danskerne stemte ja.

Da Amsterdam-traktaten blev sendt til folkeafstemning i 1998 var Danmarks fire undtagelser skrevet ind som et tillæg i selve Traktaten. Da et flertal godkendte Amsterdam-traktaten, bekræftede vælgerne dermed at Danmark skulle være undtaget de fire EU-områder. Det var anden gang, første gang var ved afstemningen i 1993, og hvad angår ens valuta var tredje gang ved euro-afstemningen i 2000.

Hvis man medregner nej'et til Maastricht-traktaten, som omfattede de fire områder, kan man sige at de danske vælgere konsekvent har fastholdt samme linie igennem fire folkeafstemninger.

Skal vi have ensrettet Unionsborgerskab? / 7

### Undtagelse fra unionsborgerskabet

Unionsborgerskabet er en af Danmarks fire undtagelser, som vi fik ved omafstemningen om Maastricht-traktaten i 1993. I den danske forklaring i Edinburgh-afgørelsen om de fire danske undtagelser, beskrives hvordan Danmark opfattede den danske undtagelse fra unionsborgerskabet:

Danmark har ikke umiddelbart eller på længere sigt nogen forpligtelse til at skabe et unionsborgerskab, »der ligger på linie med statsborgerskab i en nationalstat« (se boksen om Edinburgh-afgørelsen side 7). Det har også været rigtigt. Indtil nu. Hvis EU-forfatningen bliver til virkelighed, vil det ændre sig.

Der findes nogle EU-ivrige danske politikere som mener

at den fjerde undtagelse, den fra unionsborgerskabet, er uaktuel. Det er en tolkning som nogle danske medier har overtaget ukritisk. Tolkningen går ud på at den danske undtagelse fra unionsborgerskabet er respekteret. Både den nuværende traktat og udkastet til EU-forfatning fastslår nemlig at

*»Unionsborgerskabet er et supplement til det nationale statsborgerskab og træder ikke i stedet for det« (artikel I-10.1 i udkast til EU-forfatning).*

Det er imidlertid en konstatering, som er uden interesse. Man kan helt problemfrit have supplerende statsborgerskaber. I for eksempel forbundsstaten Tyskland kan man være statsborger både i delstaten Bayern og statsborger i forbundsrepublikken Tyskland.

Det afgørende er, hvilket

statsborgerskab som er det overordnede.

### EU-borgerskabets forrang

Fordi EU-charteret bliver en del af selve EU-forfatningen vil vi netop få et unionsborgerskab, der står over statsborgerskabet i Danmark. Det fremgår allerede af den foreslåede generelle regel om EU-rettens forrang (se afsnit 2).

Unionsborgerskabet bliver dermed, hvad danske politikere lovede at ville undtage Danmark fra: Nemlig et unionsborgerskab »der ligger på linie med statsborgerskab i en nationalstat« (Edinburgh-afgørelsen).

Med i billedet hører også en markant placering af princippet om ikke-diskrimination. I EU-forfatningen står der at »enhver forskelsbehandling udøvet på grundlag af nationalitet er forbudt inden for forfatningens anvendelsesområde« (artikel I-4.2).

Det kræver ikke megen fantasi at forestille sig, hvor langt et sådant princip kan udstrækkes i en egentlig forfatning for Unionen. Hvor mange hensyn må den danske regering overhovedet tage til danskere uden at det skal gælde alle EU-borgere? Hvor meget må den franske regering forkæle franskmændene uden at det kan være diskrimination over for ikke-franskmænd?

I den danske forklaring i Edinburgh-afgørelsen fastslår Danmark imidlertid udtrykkeligt at unionsborgerskabet ikke i sig selv giver et andet medlemslands statsborger rettigheder der følger af det danske statsborgerskab (se stk. 2 i boksen om Edinburgh-afgørelsen t.v.).



### Edinburgh-afgørelsen om unionsborgerskab

Edinburgh-afgørelsen kan man finde hos Folketingets EU-oplysning på adressen: [euo.dk/dokumenter/traktat/edinburgh/](http://euo.dk/dokumenter/traktat/edinburgh/)

I Danmarks forklaring om forbeholdet for unionsborgerskab står følgende:

1. Unionsborgerskab er et politisk og juridisk begreb, som er helt forskelligt fra begrebet statsborgerskab i den betydning, hvori dette er anvendt i Kongeriget Danmarks Grundlov og i det danske retssystem. Intet i Traktaten om Den Europæiske Union medfører umiddelbart eller på længere sigt nogen forpligtelse til at skabe et unionsborgerskab, der ligger på linie med statsborgerskab i en nationalstat. Spørgsmålet om Danmarks deltagelse i en sådan udvikling opstår derfor ikke.
2. Unionsborgerskab giver ikke på nogen måde i sig selv en statsborger fra en anden medlemsstat ret til at opnå dansk statsborgerskab eller nogen af de rettigheder, pligter, privilegier eller fordele, som følger af dansk statsborgerskab i medfør af Danmarks forfatningsmæssige, juridiske og administrative regler. Danmark vil fuldt ud respektere alle specifikke rettigheder, der udtrykkeligt følger af Traktaten, og som gælder for statsborgere fra medlemsstaterne.

# 4

## Skal Unionen overordnes medlemsstaterne?

Udkastet til EU-forfatning har et afsnit om Unionens beføjelser. Her fastslås det klart at *»Beføjelser, der ikke er tildelt Unionen i forfatningen, forbliver hos medlemsstaterne«* (artikel I-11.2).

Det interessante bliver således hvilke beføjelser EU-forfatningen overlader til henholdsvis Unionen og til medlemsstaterne.

Subsidiaritetsprincippet - som kun i Danmark har fået den misvisende oversættelse til *»nærhedsprincippet«* - gentages også i EU-forfatningens artikel I-11.3.

Unionen skal kun handle, hvis handlingens formål *»bedre kan nås på EU-plan«*, heder det.

Det er Unionen selv der bestemmer hvad der *»bedre kan nås på EU-plan«*. Et forhold som gør at det reelle i *»nærhedsprincippet«* altid har været tvivlsomt.

EU-forfatningen fastslår at

Unionen har tre forskellige former for kompetence: Enekompetence, delt kompetence og supplerende foranstaltninger.

### Enekompetence

Enekompetence vil sige at EU alene bestemmer. Medlemslandene har intet valg, men skal føre EU's lovgivning ud i livet og kontrollere at den overholdes.

Unionen skal i udkastet til EU-forfatning have enekompetence på alle de *»gamle«* områder, det vil sige de områder som allerede hørte ind under EU, dengang det hed EF og ikke var en Union, men blot et fællesmarked.

Det er ifølge udkastets artikel I-13.1: Toldunionen, Det indre marked, den fælles handelspolitik, bevarelse af havets ressourcer, og som noget nyt *»den monetære politik for de medlemsstater, der har indført euroen«*.

På disse områder, hvor Uni-

### Sammensætningen af EU-konventet

EU-konventet blev nedsat den 15. december 2001 på EU-topmødet i Bruxelles-forstaden, Laeken. Deraf navnet på den erklæring som indkalder EU-forfatningskonventet: Laeken-erklæringen. Sammensætningen var:

**1 formand** (Valéry Giscard d'Estaing, tidligere fransk præsident)

**2 næstformænd** (Giuliano Amato og Jean-Luc Dehaene, tidligere ministerpræsidenter i henholdsvis Italien og Belgien)

**15 repræsentanter** for stats- og regeringscheferne

**30 medlemmer** af de nationale parlamenter

**16 medlemmer** af EU-parlamentet

**2 fra Kommissionen**

**13 repræsentanter** for stats- og regeringscheferne i ansøgerlandene.

**26 medlemmer** af de nationale parlamenter i ansøgerlandene.

**Ialt 105 medlemmer**

Hvert medlem havde en suppleant, dog ikke formanden og de to næstformænd. Ud over medlemmene var der 6 observatører fra regionsudvalget, 3 fra det økonomiske og sociale udvalg, 3 fra arbejdsmarkedets parter i Europa, samt EU's ombudsmand. Formanden, to næstformænd og ni medlemmer af konventet udgjorde et *»præsidium«*, sammen med en observatør til at repræsentere de 13 ansøgerlande.

onen har enekompetence indadtil, har Unionen også enekompetence udadtil. Det vil sige eneret til som en samlet stat at indgå internationale aftaler på vegne af medlemslandene.

EU-forfatningen udvider denne eneret til at omfatte alle internationale aftaler som »kan berøre fælles regler eller ændre deres rækkevidde« (artikel I-13.2).

Her er der tale om en ny elastikformulering, da alle internationale samarbejder i princippet kan »berøre« EU-regler. I sin konsekvens kan medlemslandenes deltagelse i for eksempel nordisk samarbejde eller FN-konventioner blive Unionens kompetence.

#### Delt kompetence

Delt kompetence vil sige at det både er EU og medlemslandene som bestemmer. I en sådan

deling af magt vil spørgsmålet være: Hvem får det sidste ord?

I artikel I-14.2 finder man opregnet de områder, hvor kompetencen er delt mellem EU og medlemslandene. Den liste er ikke ny. Det opsigtsvækkende er derimod beskrivelsen af, hvornår de enkelte lande selv kan få lov til at lovgive: Kun når Unionen ikke vælger at lovgive vil Unionen tillade de enkelte lande at gøre det. Det fremgår af artikel I-12.2:

»Medlemsstaterne udøver deres kompetence, i det omfang Unionen ikke har udøvet sin eller er ophørt med at udøve den« (artikel I-12.2).

Det vil sige: Først bestemmer EU. Dernæst bestemmer EU om der er noget tilbage, nationalstaterne kan bestemme.

På alle områder med »delt

kompetence« må man derfor regne med at EU bliver hovedlovgiveren, med medlemsstaterne indskrænket til en supplerende rolle.

Det gælder følgende områder, hvor det kursiverede er nye områder, hvor EU får en kompetence:

- det indre marked
- området med frihed, sikkerhed og retfærdighed
- landbrug og fiskeri, undtagen bevarelse af havets biologiske ressourcer
- transport og transeuropæiske net
- energi
- social- og arbejdsmarkedspolitik for så vidt angår aspekterne i del III
- økonomisk, social og territorial samhørighed
- miljø
- forbrugerbeskyttelse
- fælles sikkerhedsproblemer

EU-konventets præsidium ved fotosession for pressen. Præsidiumet ledede enevældigt konventet, havde en gennemsnitsalder på over 62, ingen kvinder, og kun tre ud af de syv politiske grupper var repræsenterede.



## Skæv sammensætning

Ikke en eneste af præsidiets medlemmer var kritisk over for EU.

Der var kun to kvinder ud af 13 i præsidiets.

Gennemsnitsalderen i præsidiets var 62,5 år.

Ud af EU-parlamentets syv politiske grupper blev de fleste holdt uden for præsidiets. Kun tre grupper var repræsenterede.

Kigger man nærmere på præsidiets politiske baggrund finder man at en stor del af medlemmerne er kendte fortalere for en langt tættere og mere omfattende Union. Specielt interessant er de tre formænd der blev valgt af regeringslederne i Laeken. Alle tre er kendte super-integrationister, det vil sige tilhængere af meget mere Union.

Denne skæve sammensætning skal ses i lyset af at præsidiets selv tolkede dets rolle til at være ret enerådigt, og at formanden, Giscard d'Estaing, så sig selv som enevældig leder af konventet.

på folkesundhedsområdet (artikel I-13.2)

Den endelige tekst lader døren stå langt mere åben for den fremtidige udvikling af EU end tidligere udkast i konventet. For eksempel er der i udkastet til EU-forfatning ikke længere et totalforbud mod EU-harmonisering på områder som beskæftigelse og industri. Nye områder, som for eksempel energi, placeres også her, hvor EU-lovgivningen kommer for national lovgivning.

Sammenfattende kan man sige at udkastet til EU-forfatning nok beskriver en kompetencefordeling, sådan som blandt andet partiet Venstre har ønsket. Samtidig er det dog en kompetencebeskrivelse, som næsten er uden afgrænsning af EU's kompetence over for medlemsstaterne.

## Gummiparagraffen

En af de mest berøgtede og om-

diskuterede paragraffer i EU-traktaterne er den såkaldte gummiparagraf, artikel 308. Gummiparagraffen giver EU ret til at lovgive selv om man ikke har ret til at lovgive. Artiklen siger at EU kan udføre en handling som *»viser sig påkrævet... for at nå et af målene i forfatningen«*. EU kan ifølge paragraffen altså lovgive selv om *»forfatningen ikke indeholder hjemmel hertil«*. Det er EU selv som afgør om handlingen er *»påkrævet«*. (her er citaterne fra EU-forfatningens artikel I-18.1).

Gummiparagraffen har spillet en central rolle i mange sager, hvor EU har fået mere magt og EF-domstolen har dømt til fordel for dens anvendelse. Denne glidebane var en hovedhjørnesten i den retssag om overtrædelse af Grundloven, som en række borgere fik bragt til doms i Højesteret den 6. april 1998.

Gummiparagraffen har været omdiskuteret ved alle danske folkeafstemninger om EF/EU, idet dens rækkevidde udvides hver gang Unionens rækkevidde udvides. Både SF, Kristeligt Folkeparti, Enhedslisten og Dansk Folkeparti har tidligere krævet gummiparagraffen afskaffet, og en del unionstilhængere har tidligere givet udtryk for at de heller ikke bryder sig om paragraffen og dens anvendelse.

## En bredere gummiparagraf

EU-forfatningen vil styrke gummiparagraffen i stedet for at afskaffe den. Paragraffen kaldes nu en *»fleksibilitetsbestemmelse«* (artikel I-18).

Selve gummiparagraffens formuleringer er nogenlunde

## Grundlovsdommen af 1998

Med grundlovsdommen in mente burde det være klart at udkastet til en EU-forfatning ikke vil kunne vedtages i Danmark uden en egentlig ændring af Grundloven. Grundlovsdommen kan findes på EU-oplysningen på adressen [euo.dk/dokumenter/traktat/amsterdam/bilag/grundlov/](http://euo.dk/dokumenter/traktat/amsterdam/bilag/grundlov/)

I den helt centrale præmis nummer 9.6 står følgende:

»Højesteret finder imidlertid, at det følger af bestemmelsen i grundlovens § 20, stk. 1, sammenholdt med danske domstoles adgang til at prøve loves grundlovmæssighed, at domstolene ikke kan fratrædes adgangen til at prøve spørgsmålet om, hvorvidt en EF-retsakt overskrider grænserne for den ved tiltrædelsesloven foretagne suverænitetsoverførelse. Danske domstole må derfor anse en EF-retsakt for uanvendelig i Danmark, hvis der skulle opstå den ekstraordinære situation, at det med den fornødne sikkerhed kan fastslås, at en EF-retsakt, der er opretholdt af EF-domstolen, bygger på en anvendelse af Traktaten, der ligger uden for suverænitetsoverførelsen ifølge tiltrædelsesloven. Tilsvarende gælder med hensyn til fællesskabsretlige regler og retsprincipper, som beror på EF-domstolens praksis.«

som hidtil, men paragraffens anvendelse udvides. Tidligere kunne gummiparagraffen kun anvendes på det, som hørte under det daværende EF, altså det fælles marked.

Det nye er at EU-forfatningen også indfører gummiparagraffen på alle andre områder af Unionens virkefelt, blandt andet rets-, indenrigs- og asylpolitik.

### EU-rettens forrang

*»Forfatningen og den ret, der vedtages af Unionens institutioner under udøvelsen af de beføjelser, der er tildelt denne, har forrang frem for medlemsstaternes ret.« (Artikel 6)*

Sådan står der i artikel 6 i udkastet til en EU-forfatning. Forholdet mellem Danmark og Den europæiske Union ændres dermed fundamentalt.

Den såkaldte grundlovsdom fra 1998 beskæftigede sig netop med dette emne. De, som havde sagsøgt statsministeren, hævdede at Danmark havde afgivet mere magt til EU end tilsladt i Grundloven. Sagsøgerne tabte sagen. Det væsentlige er imidlertid dommens præmisser, hvori Højesteret udtrykkeligt sætter grænsen for, hvornår Danmark ikke længere er en selvstændig stat. Det er vi ikke længere, hvis EU-domstolen og EU-retten står over Grundloven og Højesteret.

Højesteret formulerer det

sådan at de danske domstole ikke kan fratages adgangen til at prøve spørgsmål om, hvorvidt en EF-retsakt overskrider grænserne (for suverænitetsafgivelsen til EU, red.) (se hele den juridiske formulering i boksen om grundlovsdommen side 11).

Med andre ord:

I den selvstændige stat Danmark har Højesteret det sidste ord. Noget lignende har også den tyske forfatningsdomstol fastslået for Tysklands vedkommende.

I forslaget til en EU-forfatning opereres der med at lade EF-domstolen i Luxembourg være højesteret for alle EU-lande i alle sager. Selv den mindste EU-regel skal have højere status end Grundloven. EU-retten skal være overordnet dansk ret. Have *forrang* som det hedder i forslagets artikel 6.

Tydeligere kan det ikke siges, hvis hensigten er en europæisk forbundsstat, med deltagerlandene som underordnede delstater.

Med grundlovsdommen i baghovedet bør konventets udkast til en EU-forfatning ikke kunne vedtages i Danmark uden en egentlig ændring af Grundloven i Danmark.

Der bør foretages en grundig og uafhængig undersøgelse af EU-forfatningens forhold til forfatningen i alle lande, og i Danmark i forhold til Grundloven.

# 5

## Skal Unionen have ret til selv at tage kompetence?



Den 28. oktober 2002 fremlagde EU-konventets formand Giscard d'Estaing sit første udkast til en EU-forfatning. Det var et udkast, som var blevet udarbejdet under dybeste diskretion i konventets præsidium, altså med den danske regeringsrepræsentant Henning Christophersens accept. Det vakte især opsigt på grund af navnet. Udkastet talte om at EU skulle tage navneforandring til »Det forenede Europa« eller til »Europas forenede Stater«, en betegnelse Storbritannien fik taget ud igen, uden i øvrigt at ændre på indholdet.

Herudover opstod en diskussion om, hvad der skal ske med

*EU-parlamentets mødesal i Bruxelles dannede rammen om EU-konventets diskussioner*

### 4 vigtige spørgsmål om Unionens fremtid

4 af de spørgsmål som konventet skal debattere blev allerede fastlagt i en erklæring om Unionens fremtid, som blev vedtaget samtidig med Nice-traktaten:

**Kompetencefordeling.** Med Nice-traktaten bliver der – som i alle hidtidige nye traktater – overgivet mere kompetence fra medlemslandene til EU. Hvor langt kan den udvikling fortsætte, uden at der gennemføres demokratiske reformer i EU? Det spørgsmål ønskede især federalisterne (forbundsstats-tilhængerne) på dagsordenen. De var utilfredse med at

Nice-traktaten ikke gik langt nok i retning af et egentligt forbundsstats-demokrati.

**Charterets stilling.** EU's charter for grundlæggende rettigheder var vedtaget af et særligt konvent, som fremlagde det færdige dokument på topmødet i Nice. Her var der ikke enighed om at det skulle gøres til en del af EU's traktatværk. Blandt andet den danske regering var imod. De mest integrations-ivrige lande pressede imidlertid på, og det lykkedes dem at få læfte om at få spørgsmålet sat på dagsordenen igen.

**Forenkling af EU's traktater.** Alle var enige

om at med Nice-traktaten blev EU's opbygning mere indviklet end nogensinde, samtidig med at de folkelige reaktioner imod EU krævede det modsatte. Forenkling af EU's opbygning havde længe været på dagsordenen. Alligevel gik det modsat i Nice.

**De nationale parlamenters rolle.** Over for federalisternes stadige pres for at overføre mere magt til EU-systemet, søgte de såkaldte konfederalister (tilhængere af forbund mellem stater, i stedet for forbundsstat) deres ønske om at de nationale parlamenter bør have mere indflydelse i EU.



9.-12. juli 2002 blev der afholdt et såkaldt ungdomskonvent.

medlemslande som ikke ønsker at være med i en ny EU-forfatning.

### Skal man kunne smides ud?

Præsidiets udkast indebar at det hidtidige EU-samarbejde ophører og erstattes med en hel ny EU-forfatning.

Præsidiets lagde op til at hele EU-forfatningen skal godkendes på ny. De forestillede sig at alle EU's traktater ophører den ene dag, og at der den næste dag opstår et helt nyt samarbejde baseret på en EU-forfatning.

Taktikken er åbenlyst at sætte revolveren for tindingen på mere skeptiske vælgerbefolkninger som i Irland, Storbritannien og Norden. Håbet er at kunne sige til vælgerne »alt eller intet«.

### En form for statskup

Giscard's og præsidiets plan vil være ulovlig. EU's traktater er indgået på ubestemt tid og kan kun ændres i enstemmighed mellem alle lande.

Hvis Giscard's planer kunne virkeliggøres, og nogle lande kunne etablere en EU-forfatning, hvor ikke alle er med, hvem skulle så have de eksisterende penge, programmer, byg-

ninger, embedsmænd osv.? Det gamle EU, eller det nye »forenede Europa«? Der ville være tale om en form for statskup.

Ikke desto mindre har denne taktik også tilslutning blandt nogle EU-ivrige danske politikere, selv om det formentlig er mere taktik end reel omtanke, da ingen EU-ivrige politikere i Danmark reelt vil tage ansvaret for at sende Danmark ud af EU.

Alt i alt kan man tage helt roligt på udsagn om at lande, der ikke vil være med til en EU-forfatning, havner uden for det nuværende EU-samarbejde, hvis de ikke ønsker det.

### En over-kompetence i stedet

Præsidiets kom ikke igennem med tankerne om et sådant EU, frigjort fra de enkelte medlemsstaters godkendelse. I stedet fik tilhængerne af en forbundsstat -federalisterne- i de sidste hektiske forhandlinger presset en såkaldt »passerelle« igennem. Det ord kræver lidt forklaring. Man finder ordlyden i det afsluttende afsnit, i artikel IV-444, hvor der blandt andet står:

»Når Rådet ... træffer afgørelse med enstemmighed ... kan Det europæiske Råd vedtage en europæisk afgø-

relse, der gør det muligt for Rådet at træffe afgørelse med kvalificeret flertal ...« (vores uddrag – se fulde ordlyd i artikel IV-444).

Det betyder kort og godt at EU alligevel får adgang til at overføre områder, som i dag kræver godkendelse i de nationale parlamenter, til et overnationalt system, hvor regeringerne ikke er afhængige af godkendelse derhjemme, i deres parlamenter eller ved folkeafstemninger.

### Magt til at tage magt?

Kan man overhovedet udstyre EU med en sådan magt til selv at tage mere magt, sådan som udkastet til EU-forfatning foreslår?

I Danmark vil det være et brud med den suverænitetsafgivelse »i nærmere bestemt omfang«, som Grundlovens paragraf 20 tillader, og som EU-medlemskabet hviler på. I sagens natur vil det netop være i ubestemt omfang, EU får magt.

Også den tyske forfatningsdomstol har sagt klart nej til en sådan »kompetenz-kompetenz« - altså kompetence til at udstyre sig selv med mere kompetence.

# 6

## Skal Unionen styre økonomien?

I udkastet til EU-forfatning står der:

*«Medlemsstaterne samordner deres økonomiske politikker i Unionen. Med henblik herpå vedtager Ministerrådet foranstaltninger, navnlig overordnede retningslinier for disse politikker». (Artikel I-15.1).*

Selve ordet »foranstaltninger« er et EU-ord som også kan omfatte egentlig EU-lovgivning.

EU-forfatningen er derfor et langt skridt fra den nuværende traktats artikel 99, som blot fastslår at »medlemsstaterne betragter deres økonomiske politikker som et spørgsmål af fælles interesse«.

Forskellen mellem formulering

i dag, og forslaget til en EU-forfatning, er netop forskellen mellem at have frivilligt økonomisk samarbejde og at have en økonomisk regering i Bruxelles til at lægge linien for medlemslandene.

Dette vidtgående skridt i EU-forfatningen blev ikke på forhånd diskuteret i konventet eller fremlagt fra nogen af konventets arbejdsgrupper. Tværtimod var arbejdsgruppen om økonomisk styring i deres indstilling ikke enige om at den økonomiske styring skulle overlades til EU.

### Danmarks ØMU-undtagelse

I Danmark berører denne de-

### Møder med »Det civile samfund«

Konventet har organiseret møder med det såkaldte civile samfund. Det vil sige NGO'ere (non-governmental organizations / ikke regeringsorganisationer). På dansk er det interesseorganisationer, græsrodsorganisationer osv.

Konventet valgte at lade EU-institutionen »Det Økonomiske og Sociale Udvalg« stå for møderne med det civile samfund. Man har afholdt flere møder, hvor man til hvert møde har haft et præsidiemedlem til stede (Jean Luc Dehaene).

Reglerne for at deltage var at man skulle repræsentere en europæisk dækkende organisation. Desuden skulle man møde op i Bruxelles. Disse to krav udelukkede en del NGO'er. Derfor var en stor del af møderne præget af folk

der allerede arbejdede i EU-systemet. Møderne blev mildt sagt et flop. Færre og færre kom og utilfredsheden blandt deltagerne steg. Ingen følte de blev taget alvorligt og med på råd i konventet.

Den 24.-25. juni 2002 blev der afholdt et møde med »det civile samfund«. Ved en nærmere undersøgelse bekræftede konventets EU-kritiske mindretal at samtlige de organisationer, der talte til konventet, på en eller anden måde var på støttekontoen hos EU-systemet via de mange tilskudsordninger. Kort sagt var det EU-Bruxelles som talte med EU-Bruxelles i debatten før EU-konventets udarbejdelse af en EU-forfatning.

bat om den økonomiske styring også en af vore fire undtagelser. Et klart flertal på 53,2 procent af de danske vælgere afviste senest den 28. september 2000 igen at afskaffe Danmark som selvstændig valutaaon til fordel for uigenkaldelig indmeldelse i ØMU'en (den Økonomisk-Monetaere Union).

Regeringen fremhævede for eksempel praktiske fordele ved rejser - det såkaldte turistargument - men for mange vælgere spillede det en stor rolle at der var tale om en høj afgivelse af kompetence over den økonomiske politik.

Hvis en EU-forfatning bliver vedtaget, kan man sige at virkeligheden overhaler Poul Nyrup Rasmussen og Marianne Jelved, der før den danske ØMU-afstemning forsikrede at vi ikke ville få en ensrettet økonomisk politik styret fra Bruxelles.



# 7

## Skal nationale parlamenter bestemme, eller blot høres?

De nationale parlamenter får en stærkere rolle i Unionen. Det har alle været enige om, i hvert fald når det gælder overskriften.

Forskellene i synspunkter spænder fra at det bør være de nationale parlamenter som reelt styrer EU-samarbejdet, til at de blot skal være en instans, der skal høres.

Førstnævnte synspunkt står JuniBevægelsen for. I sit udspil til EU-konventet går JuniBevægelsen principielt ind for at erstatte EU med et samarbejde i Europa, som styres af de nationale parlamenter (se JuniBevægelsens udspil »Et slankere og mere demokratisk samarbejde« på J.dk – meninger – vores vision for Europa). Baggrunden for dette er blandt andet at JuniBevægelsen tror på demokratiet, men ikke på at det over nationale EU-parlament – med en ekstremt lav stemmeprocent bag sig – kan erstatte de enkelte landes parlamenter som bærende af et demokrati.

I den modsatte ende finder man udkastet til EU-forfatning, hvis tekst blot nøjes med at give de nationale parlamenter mulighed »for at udtrykke deres synspunkter«.

Det står i indledningen til »protokol om de nationale parlamenters rolle«, der foreslås vedlagt EU-forfatningen. Protokollen sikrer at de nationale parlamenter modtager nye EU-forslag samtidig med andre dele af EU-systemet.

### Ret til at fremsætte et synspunkt

I en anden protokol, protokollen om anvendelse af det såkaldte



To af de kritiske medlemmer af konventet skriver under, fordi en mindretalsudtalelse blev inkluderet i det endelige udkast, til venstre Jens-Peter Bonde fra JuniBevægelsen i Danmark, og til højre den tidligere britiske europaminister David Heathcoat-Amory.

»nærhedsprincip«, får de nationale parlamenter ret til at fremsætte deres synspunkter. Dog får det kun en større betydning, hvis man kan samle en tredjedel af de nationale parlamenter bag et synspunkt. I så fald skal »udkastet (til EU-lov, red.) toges op til fornyet overvejelse« (artikel 7 i protokol om anvendelse af nærhedsprincippet).

Protokollen lover altså ingen indflydelse til de nationale parlamenter. Kun at man muligvis vil høre på dem og overveje sagen på ny. Teksten lyder således:

»Efter denne fornyede overvejelse kan... (lovgivningsorganet, red.)... beslutte at opretholde udkastet, ændre det eller trække det tilbage...« (artikel 7 i protokol om anvendelse af nærhedsprincippet).

Det er værd at bemærke at der alene er tale om en forsinkende rolle. Der er ikke tale om nogen egentlig magt til de enkelte parlamenter eller en offensiv rolle til dem.

### Mindretalsudtalelse i konventet

Blandt medlemmerne af konventet blev der stiftet en lille uformel gruppe af EU-kritiske medlemmer, som kaldte sig selv Democracy Forum.

Gruppen blev ledet af JuniBevægelsens Jens-Peter Bonde, den tidligere britiske Europaminister David Heathcoat-Amory, og det tjekkiske parlaments udenrigsudvalgs-formand, Jan Zahradil.

Gruppen omfattede personer fra hele det politiske spektrum og fra medlemslande og ikke-medlemslande.

Gruppen endte med at afgive en mindretalsudtalelse, som tager afstand fra det store flertals forslag om at indføre en forfatning for EU. Gruppen fik af Giscard d'Estaing kun lov til at bruge fire sider til at skitsere en alternativ vision for Unionen. Denne såkaldte »Minority report« blev vedlagt konventets udspil, og kan findes på blandt andet hjemmesiden bonde.dk.



# 8

## Skal Unionen styre rets-, indenrigs- og asylpolitik?

Udkastet til en EU-forfatning udvider samarbejdet om et område for »frihed, sikkerhed og retfærdighed«. Det er EU-betegnelsen for rets-, indenrigs- og asylpolitik.

Vetoretten fjernes inden for asyl-, flygtninge- og visumpolitikken. I teksten står der at Unionen »udformer en fælles politik for asyl, indvandring og kontrol ved de ydre grænser...« (artikel III-257.2)

Der skal udvikles et EU-grænsepolitik. På EU-sprog hedder det »at der gradvis indføres et integreret system for forvaltningen af de ydre grænser« (artikel III-265.1.c)

EU-forfatningen lægger desuden i artikel III-269 grundstenen til et harmoniseret retsvæsen. På alle de områder, som går fra mellemstatsligt til overnationalt område, overtager EU-domstolen desuden kompetencen til at være den højeste retsinstans.

### Vidtgående forslag

Konventets forslag er således meget vidtgående og på direkte kollisionskurs med et flertal af danske vælgere, som mener at emner som indenrigs-, flygtninge- og indvandrerpolitik skal kunne afgøres af danske vælgere og dermed være under dansk suverænitæt.

Danmark har en undtagelse som fastslår at Danmark kun vil deltage i samarbejde om rets- og indenrigs-politik på et

mellemstatsligt grundlag. Vi vil med andre ord ikke risikere at blive nedstemt af en flertalsafgørelse, og derefter være tvunget til at indføre regler, vi er imod.

Den danske retspolitiske undtagelse siger at Danmark deltager i alle forhandlinger på området, men undlader at stemme. Når en beslutning så er taget, er det Danmark alene som bestemmer, hvorvidt vi vil indføre EU-reglerne. Hvis vi ikke vil, skal der indgås en aftale om det praktiske i forbindelse med en dansk særstatus på et område. Det kan man læse i Amsterdam-traktatens protokol om Danmarks stilling (som kan findes på Folketingets EU-oplysnings hjemmeside).

Den vigtigste pointe i den danske undtagelse er ikke at være undtaget en hel masse, da Danmark i praksis deltager i det meste. Pointen i undtagelsen er at det er Folketinget – og dermed vælgerne – som har afgørelsen, ikke EU.

Derfor er EU-forfatningens forslag om for eksempel en ensrettet flygtninge- og indvandrerpolitik vidtgående. Det tema spillede en væsentlig rolle ved det seneste folketingsvalg i november 2001. Hvis den danske undtagelse opgives til fordel for en EU-forfatning med så vidtgående EU-kompetence, vil danske vælgere ikke længere kunne ændre en flygtninge- og indvandrerpolitik ved et folketingsvalg.

# 9

## Skal Unionen være én stemme i verden?

*»Medlemsstaterne støtter aktivt og uforbeholdent Unionens fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik i en ånd af loyalitet og gensidig solidaritet og respekterer Unionens indsats på dette område. De afstår fra enhver handling, der strider mod Unionens interesser eller kan skade dens effektivitet.« (Artikel I-16.2)*

Sådan står der i artikel 16 i udkastet til EU-forfatning. Krisen om Irak i begyndelse af år 2003 viser at rækkevidden i realiteternes verden måske ikke er så stor som forslaget til artikel 16 antyder. De europæiske lande har optrådt vidt forskellige i deres støtte til eller afvisning af USA's ønske om at føre krig i Irak. De forskellige synspunkter følger naturligt af forskellige kulturelle, geografiske og historiske erfaringer.

Kan man overhovedet presse disse forskelle ind i en ens udenrigspolitisk stemme? Både ja og nej.

Man skal ikke tage fejl af

magtfordelingen mellem store og små lande. Når splittelsen om Irak blev så synlig, er det fordi splittelsen delte de store lande i EU, med Tyskland og Frankrig på den ene side, og Storbritannien, Spanien og Italien på den anden side.

For mindre lande som Danmark, kan et relevant spørgsmål være, hvor langt den foreslåede artikel 15 rækker, hvis de største lande er enige?

Har vi overhovedet interesse i kun at skulle »tale med én stemme« i stedet for også at tale med vor egen? Og har verden interesse i EU som én stemme, i stedet for hver enkelt lands nuancerende stemme?

### En EU-udenrigsminister

I Tyskland har det konservative parti i november 2001 direkte foreslået at nedlægge det tyske udenrigs- og forsvarsministerium og lægge det ind under Bruxelles. Udkastet til EU-forfatning omfatter en ens udenrigspolitik, anført af en EU-udenrigsminister. I teksten hedder det:

### Ungdomskonvent for de særligt udvalgte

Den 9-12. juli 2002 blev der i EU-parlamentets bygninger afholdt et særligt ungdomskonvent.

Ungdomskonventet blev dog aldrig til en ung version af konventet, først og fremmest fordi der kun blev afholdt et enkelt møde i juli måned.

Udvælgelsen var ellers foretaget på en sådan måde at cirka 180 ud af de 210 deltagere var føderalister.

Imidlertid blev resultatet ikke i offentligheden en ventet lovprisning af føderalismen. Mindretallet organiserede nemlig en massiv kritik af sammensætningen af ungdomskonventet som værende: Urepræsentativ, udemokratisk og sammensat af særinteresser og politiske fraktioner.

## Klar dansk undtagelse fra forsvar

Undtagelsen fra forsvarspolitik i EU var fra begyndelsen meget klar. I det nationale kompromis, som gædede jorden for om-afstemningen i 1993, stod følgende:

»Danmark holder sig uden for den såkaldte forsvarspolitiske dimension, der indebærer medlemskab af Vestunionen samt fælles forsvarspolitik eller fælles forsvar« (vedtaget af alle Folketingets partier, minus Fremskridtspartiet, 27. oktober 1992).

Det nationale kompromis findes hos Folketingets EU-oplysning på adressen <http://www.eu-oplysningen.dk/lovstof/traktat/nationalkompromis/>

»Det europæiske Råd ud-  
nævner EU-udenrigsmini-  
steren« (artikel 1-28.1) og  
»EU-udenrigsministeren  
varetager Unionens fælles  
udenrigs- og sikkerhedspo-  
litik« (1-28.2).

Udenrigspolitikken skal sik-  
re at »Unionen kan gøre sine in-  
teresser og værdier gældende på  
den internationale scene« (arti-  
kel 1-40.5).

Kort sagt er målet at EU  
skal til at føre en rigtig uden-  
rigspolitik, i konkurrence med  
andre store lande på verdens-  
scenen.

Foruden EU-udenrigsmini-  
steren skal der også indføres en  
slags præsident for EU.

### En EU-præsident

EU-præsidenten fremgår af  
EU-forfatningens artikel 1-22.  
Præsidenten skal ligeledes va-  
retage »Unionens representa-  
tion udadtil« (1-22.d).

Præsidenten er i den danske  
udgave omdøbt til en formand.  
Han skal vælges ved en over-  
national flertalsafgørelse. En  
konstruktion som gør det me-  
get vanskeligt at forestille sig  
at de små og mindre EU-lande  
vil kunne få en person på pos-  
ten.

Præsidenten skal »ikke ud-  
øve et nationalt mandat«. Det er  
en bestemmelse som indskræn-  
ker ansøgerfeltet til kredsen af  
eks-ministre i medlemslandene.  
Nogle har også kaldt det en ny  
efterlønsordning for vragede  
statsministre.

### EU som stat i inter- national sammenhæng

Ved EU-topmødet i Nice kun-  
ne EU-landene ikke blive eni-  
ge om at give EU status som

»juridisk person«. Nu står der i  
udkastet til en EU-forfatning  
kort og godt at

»Unionen har status som  
juridisk person«. (Artikel 1-7).  
Det tekniske udtryk »juridisk  
person« dækker over at EU i in-  
ternationale forhandlinger skal  
kunne optræde som en stat.  
Eller med andre ord at den  
kommende EU-præsident eller  
den kommende EU-udenrigs-  
minister vil kunne underskri-  
ve internationale aftaler på  
vegne af EU og dermed også på  
vegne af medlemslandene.

### Ens forsvarspolitik

Artikel 1-41 i EU-forfatningen  
forpligter medlemslandene til  
»gradvis udformning af en fæl-  
les EU-forsvarspolitik« (1-41.2).

Desuden står der i artikel 1-  
41 stk. 3 at »Medlemsstaterne  
forpligter sig til gradvis at for-  
bedre deres militære kapacitet«.

Dermed indskrives EU-for-  
fatningen en forpligtelse til evig  
oprustning. Muligheden for at  
det kan gå den modsatte vej,  
mod nedrustning, nævnes ikke.

En EU-forsvarspolitik vil  
berøre Danmarks militære  
undtagelse.

Danmark burde egentlig ha-  
ve en meget klar undtagelse fra  
en EU-forsvarspolitik. Nej-siden  
argumenterede før Maastricht-  
afstemningen i 1992 imod at  
Unionen skulle al have en mili-  
tær arm (se boksen), og sådan  
skulle meningen med den dan-  
ske undtagelse have været.

Trods dette har Unionen nu  
faktisk fået en militær arm, og  
Danmark deltager også i EU's  
militære komité. Men ligesom  
med de øvrige danske friheder  
fra EU er det en dansk beslut-  
ning, ikke EU's.

Også de helt unge var med da der blev afholdt  
et særligt ungdomskonvent i Bruxelles.



Skal Unionen være én fælles stemme i verden? / 20

# 10

## Gøres Unionen enklere og mere demokratisk?

Med de seneste ændringer af traktaterne fik Unionen en mere indviklet udformning end nogensinde før. Traktaterne er præget af et utal af forskellige beslutningsformer og forskellige procedurer for samarbejdet mellem Ministerrådet og EU-parlamentet. Hertil kommer uigennemskuelige procedurer, hvor det er hel- og halvhemmelige komitéer af embedsmænd under Kommissionen som lovgiver.

Forenkling var derfor på dagsordenen i EU-konventet.

Er det så lykkedes at forenkle EU med forslaget til en EU-forfatning? Svaret må være både - og.

På plus-siden tæller især at de gamle *direktiver* nu bliver kaldt rammelove og de gamle *forordninger* kaldt love. Det er mere enkle og præcise betegnelser, og blev faktisk foreslået af JuniBevægelsen i konventet. Der er også ryddet op i de mange forskellige procedurer for vedtagelsen af en lov. Prisen for denne overskuelighed er en omfattende overflytning af kompetence til overnationalt niveau. Det normale vil blive at EU-love vedtages i én bestemt form for samarbejde mellem de tre EU-institutioner, Kommissionen, Ministerrådet og EU-parlamentet. Samarbejdsformen

kaldes »fælles beslutningstagen«.

### Fælles beslutningstagen

Den »fælles beslutningstagen« indebærer at et absolut flertal af medlemmer i EU-parlamentet har vetoet over EU-lovgivningen. Det er hensigten at 75 procent af EU-lovgivningen fremover skal gennemføres efter denne metode.

Selv om der er tale om en forenkling af antallet af procedurer, er metoden med »fælles beslutningstagen« dog indviklet. Det er en beslutningsmetode, som er svær at følge med i for borgerne. Mange afgørende forhandlinger om lovgivningen vil reelt ligge i et snævert lukket forum, hvor repræsentanter for Kommissionen og Ministerrådet mødes med repræsentanter for de to største og mest magtfulde politiske EU-partier i EU-parlamentet. Det sker fordi der i praksis ikke kan skaffes det nødvendige absolutte flertal af de 736 medlemmer uden at både den kristeligt-demokratiske gruppe og den socialdemokratiske gruppe er enige og står bag.

Forenklingen kunne være sket ved at styrke de nationale parlamenter, og ved at koncentrere EU om de væsentligste

områder for samarbejde, som Juni-Bevægelsen har foreslået.

I stedet følger EU-forfatningen federalisternes opskrift ved at overføre flere beslutninger til det overnationale niveau i EU, og styrke det 736 medlemmer store EU-parlament, hvor der skal sidde 14 repræsentanter for danske vælgere. Et antal som må forudses skåret ned til 11 repræsentanter efter år 2009, ifølge artikel I-20 stk.2.

### Bliver EU mere demokratisk?

Fordi EU-parlamentets indflydelse styrkes, vil nogle federalister – det vil sige tilhængere af en forbundsstat – være villige til at acceptere EU-forfatningen.

Der er dog ikke tale om at vi får et ægte forbundsstats-demokrati, hvor et demokratisk valgt (forbunds)-parlament vedtager lovene. Snarere er der tale om at fortsætte den klassiske unionsopbygning, hvor ingen folkevalgte kan foreslå love. Den ret vil fortsat være placeret hos embedsmænd i EU-kommissionen. Omkring 85% af EU-lovene vil fortsat blive vedtaget bag lukkede døre af embedsmænd, mens kun toppen af isbjerget, ca. 15 procent, vil være omfattet af åbne døre ved ministrenes møder.

JuniBevægelsen kom ikke igennem i konventet med sit forslag om at alt i Unionen som udgangspunkt skal være åbent og offentligt, medmindre man aktivt tager skridt til at lukke et møde eller et dokument. Denne procedure fik ellers underskrifter fra næsten alle medlemmer og suppleanter i EU-konventet. Alligevel valgte formanden Giscard d'Estaing at se bort fra forslaget.

Selv de fleste af regeringens repræsentanter stod bag JuniBevægelsens forslag, dog ikke den danske regering i form af sin repræsentant, Henning Christophersen.

### Magtens centrum flyttes

Med udkastet til EU-forfatning får vi – som nævnt ovenfor – ikke et forbundsstats-demokrati, som ægte federalister kunne drømme om. I stedet flytter magten til embedsmænd, og fra de mindre lande til de største lande.

Denne forskydning af magtens centrum udgøres af en kombination af mange forskellige tiltag i EU-forfatningen:

- \* EU-landenes regeringer får ret til at overføre yderligere magt til EU uden at dette skal godkendes af de hjemlige parlamenter (se afsnit 5)
- \* de nationale parlamenter mister magt til EU-parlamentet (se afsnit 7)
- \* vi får en EU-præsident og EU-udenrigsminister, som må forudses altid at komme fra de største lande (se afsnit 9)
- \* der bliver langt flere flertalsafgørelser, hvor de enkelte lande ikke længere har vetoet
- \* befolkningstallet bliver den reelle faktor i magtfordelingen, så de store lande får bedre muligheder end små lande for at få vedtaget eller forhindret en beslutning (se tabel over magtfordelingen side 23)
- \* landene mister retten til en fast kommissær. EU-kommissionen foreslås opdelt i A og B-kommisærer, hvor kun A-kommisærer har stemmeret. Posterne skal gå på skift mellem landene. Dermed kan et land komme i den situation at det skal gennemføre love, som ingen repræsentant for landet har været med til at foreslå eller stemme for i EU-kommissionen, fordi man har mistet retten til en fast plads i EU-kommissionen.

Europas borgere får ikke mere, men mindre, indflydelse i EU med udkastet til EU-forfatning. Unionen vil fortsat lide af det demokratiske problem at ingen borgere kan ændre nogen EU-love på en valgdag.

## Vores mening om udkastet til EU-forfatning



Hanne Dahl er 34 år, frimenighedspræst i Hornum i Himmerland. Hun er talsperson for JuniBevægelsen, og 1. suppleant til EU-parlamentet for JuniBevægelsen.

Nu er ordet forfatning slået fast mange steder i forfatningsudkastet. Det er der en mening med. EU skal have det som normalt hører nationalstaterne til: Aftaler og regler mellem et folk og deres regering – en forfatning.

EU-forfatningen vil respektere de nationale identiteter, men ikke de nationale lovgivende organer. Kina vil sikkert også acceptere den nationale tilbetanske identitet. Demokrati er dog mere end identitet. Demokrati er retten til at beslutte og retten til at træffe nye beslutninger efter et nyt folketingsvalg.

Det er muligt at vi en dag bliver ét folk, måske om hundrede år. Tilhængerne af en forbundsstat i EU – federalisterne – har deres drøm om et fælles demokrati for et fælles folk. Vi er ikke anti-federalister. Federalisme kan være godt i Tyskland, Schweiz og USA.

Vi er euro-realister: Der er ikke noget europæisk folk, som kan danne grundlag for et euro-

pæisk demokrati. Udkastet til en EU-forfatning er ikke demokratisk, men vil flytte mere magt til Bruxelles' embedsmænd og ministre, og væk fra vælgerne og de folkevalgte.

Udkastet til EU-forfatning er mere centralistisk end USA's forfatning. Alle EU-beslutninger skal have højere rang end beslutninger taget af en nationalstat.

Unionen vil være hovedlovgiver. Dog kan Unionen tillade os at lovgive på områder som undervisning, erhvervsuddannelser, ungdom, kultur og sport. Skal vi sige mange tak?

Vi bliver provinser uden en demokratisk stemme, hvis vi siger ja til dette EU-forfatningsudkast. Det positive er at udkastet til EU-forfatning er klar tale. Svaret må være lige så klart: Modstand. Læs udkastet og vær med i organiseringen af et nej tak.

Hanne Dahl og  
Jens-Peter Bonde,  
talspersoner for  
JuniBevægelsen

Jens-Peter Bonde er 56 år, medlem af EU-parlamentet for JuniBevægelsen, formand for gruppen for Uafhængighed og Demokrati (IND/DEM-gruppen). Han var medlem af konventet, hvor han underskrev en mindretalsudtalelse som tog afstand fra flertallets plan.

### Magtfordelingen i Ministerrådet efter de planlagte udvidelser\*

|                 | Indbyggere         | % stemmer    |
|-----------------|--------------------|--------------|
| Tyrkiet         | 85.000.000         | 14,9         |
| Tyskland        | 82.431.000         | 14,5         |
| Storbritannien  | 60.113.900         | 10,5         |
| Frankrig        | 59.344.000         | 10,4         |
| Italien         | 58.017.900         | 10,2         |
| Spanien         | 40.409.300         | 7,1          |
| Polen           | 38.632.500         | 6,8          |
| Rumænien        | 22.400.000         | 3,9          |
| Holland         | 16.100.300         | 2,8          |
| Grækenland      | 10.598.300         | 1,9          |
| Portugal        | 10.355.600         | 1,8          |
| Belgien         | 10.307.300         | 1,8          |
| Tjekkiet        | 10.269.700         | 1,8          |
| Ungarn          | 10.179.000         | 1,8          |
| Sverige         | 8.909.100          | 1,6          |
| Østrig          | 8.140.000          | 1,4          |
| Bulgarien       | 7.900.000          | 1,4          |
| Slovakiet       | 5.379.000          | 0,9          |
| Danmark         | 5.368.400          | 0,9          |
| Finland         | 5.194.900          | 0,9          |
| Irland          | 3.884.200          | 0,7          |
| Litauen         | 3.482.300          | 0,6          |
| Letland         | 2.531.400          | 0,4          |
| Slovenien       | 1.994.000          | 0,3          |
| Estland         | 1.361.200          | 0,2          |
| Cypern          | 765.500            | 0,1          |
| Luxembourg      | 446.400            | 0,1          |
| Malta           | 394.600            | 0,1          |
| <b>I alt EU</b> | <b>569.909.800</b> | <b>100,0</b> |

- Indtil år 2009 stemmer man på samme vis som i dag. Efter år 2009 går man over til et system med dobbelt flertal, hvor befolkningstallet bliver den reelle stemmevægt. Som i dag er et flertal ca. 2/3 af stemmerne ("kvalificeret flertal") og omvendt er et blokerende mindretal ca. 1/3 af stemmerne.
- Skemaet viser landenes indflydelse når de nu planlagte udvidelser er overstået.

# Forrang

**»Forfatningen og den ret, der vedtages af Unionens institutioner under udøvelsen af de beføjelser, der er tildelt denne, har forrang frem for medlemsstaternes ret.«**

Sådan lyder artikel I-6 i den EU-forfatning, som stats- og regeringscheferne har skrevet under på den 29. oktober 2004 i Rom.

Formuleringen betyder at forholdet mellem Danmark og

Den europæiske Union ændres fra at være et forhold mellem selvstændige lande til at være et forhold mellem en delstat og en forbundsmagt. Stort set som vi kender forholdet mellem Bayern og Tyskland, og mellem New Hampshire og USA.

Danmark er et selvstændigt land, især fordi den danske Højesteret har det sidste ord over gældende lovgivning her i landet. Det var den vigtigste lære af den såkaldte Grundlovs-sag for nogle år siden, hvor statsministeren stod anklaget for at have brudt Grundloven ved at overføre for megen magt til EU.

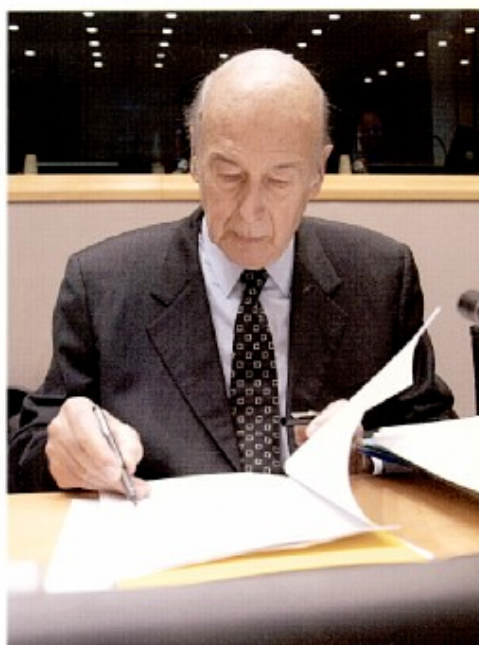
Forslaget til EU-forfatning vil lade EU-domstolen i Luxembourg være højesteret for alle EU-lande i alle sager. Selv den mindste EU-regel skal have højere status end Grundloven. EU-retten skal være overordnet dansk ret. Have *forrang* som det hedder i forslaget artikel I-6.

Tydeligere kan det ikke siges, hvis hensigten er en europæisk forbundsstat, med deltagerlandene som underordnede delstater.

Hvad synes du? Skal vi mere og mere have en EU-stat? Skal EU-love og EU-domme bestemme over flere og flere danske love og danske domme?

Du vil nemlig blive spurgt ved en folkeafstemning, formentlig i løbet af år 2005. Indtil da har vi tid til at undersøge, debattere og vurdere.

Ikke kun Danmark, men også alle andre europæiske lande, står ved en korsvej. Der vil blive folkeafstemninger i mindst 11 europæiske lande. Sammen med dem vælger vi om Europa skal gå videre ad vejen mod forbundsstaten, eller om vi skal ændre spor til et mere åbent, fleksibelt og demokratisk samarbejde i Europa.



Den 79-årige franske eks-præsident, Valéry Giscard d'Estaing, ledede arbejdet om fremtiden. Som formand for EU's fremtidskonvent har han skrevet det meste af indholdet i EU-forfatningen.

For oplysninger om ophavsret og brugerrettigheder, se venligst [www.kb.dk](http://www.kb.dk)

For information on copyright and user rights, please consult [www.kb.dk](http://www.kb.dk)