

CONV 369/02

FØLGESKRIVELSE

fra: præsidiets
til: konventet

Vedr.: Foreløbigt udkast til forfatningstraktat

Vedlagt følger til konventets medlemmer det foreløbige udkast til forfatningstraktat, som præsidiets har udarbejdet, og som formanden vil fremlægge på plenarmødet den 28. oktober 2002.

Foreløbigt udkast

[Formålet med denne tekst er at illustrere strukturen i en eventuel traktat. I første del skal det først senere på grundlag af konventets drøftelser afgøres, om visse artikler skal medtages, og hvilket nøjagtigt indhold flere af dem skal have. Selv om visse artikler er medtaget i denne tekst, skal det ikke foregribe resultatet af konventets drøftelser.]

TRAKTAT **OM INDFØRELSE AF EN FORFATNING FOR EUROPA**

A. INDHOLDSFORTEGNELSE

PRÆAMBEL

FØRSTE DEL: FORFATNINGENS ARKITEKTUR

Afsnit I: Definition af Unionen og dens mål

- Artikel 1 Oprettelse af [Det Europæiske Fællesskab, Den Europæiske Union, Europas Forenede Stater, Det Forenede Europa]¹
- Artikel 2 Værdier
- Artikel 3 Mål
- Artikel 4 Status som juridisk person

Afsnit II: Unionsborgerskabet og de grundlæggende rettigheder

- Artikel 5 Unionsborgerskabet
- Artikel 6 Chartret om grundlæggende rettigheder

¹ Udtrykket "Union" skal overalt i teksten erstattes af "Det Europæiske Fællesskab", "Den Europæiske Union", "Europas Forenede Stater" eller "Det Forenede Europa", hvis man beslutter at ændre betegnelsen for Unionen.

Afsnit III: Unionens kompetencer og virke

- Artikel 7 De grundlæggende principper: kompetencetildeling, subsidiaritetsprincippet, proportionalitetsprincippet
- Artikel 8 Respekt for de grundlæggende principper: begrænsede tildelte kompetencer. Kontrol med subsidiaritets- og proportionalitetsprincippet. EU-rettens forrang. Videreudvikling
- Artikel 9 Kompetencekategorier: definition
- Artikel 10 Enekompetencer
- Artikel 11 Delte kompetencer
- Artikel 12 Områder med supplerende tiltag
- Artikel 13 Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, fælles forsvarspolitik, politik vedrørende politimæssige og retlige anliggender på det strafferetlige område

Afsnit IV: Unionens institutioner

- Artikel 14 Det institutionelle system, der er fælles for foranstaltninger gennemført af Unionen og foranstaltninger gennemført af medlemsstaterne i fællesskab inden for Unionens rammer
- Artikel 15 Det Europæiske Råd: sammensætning, rolle, opgaver
- Artikel 15a Det Europæiske Råds formandskab
- Artikel 16 Europa-Parlamentet: sammensætning, beføjelser
- Artikel 17 Rådet: sammensætning, beføjelser
- Artikel 17a Rådets formandskab
- Artikel 18 Kommissionen: sammensætning; beføjelser (eksklusiv initiativret)
- Artikel 18a Kommissionens formandskab
- Artikel 19 De Europæiske Folks Kongres
- Artikel 20 Domstolen
- Artikel 21 Revisionsretten
- Artikel 22 Den Europæiske Centralbank
- Artikel 23 Unionens rådgivende organer

Afsnit V: Unionens udøvelse af kompetencer og iværksættelse af foranstaltninger

Artikel 24 Unionens instrumenter: f.eks. EU-love, rammelove, EU-afgørelser (listen præciseres på baggrund af konklusionerne fra Arbejdsgruppe IX)

Artikel 25 Lovgivningsprocedurer: vedtagelse af love og rammelove

Artikel 26 Procedurer for vedtagelse af afgørelser

Artikel 27 Procedurer for vedtagelse af gennemførelsesretsakter

Artikel 28 Procedure for iværksættelse af supplerende tiltag (herunder programmer).
Overvågning af deres gennemførelse

Artikel 29 Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik

Artikel 30 Den fælles forsvarspolitik

Artikel 31 Politik vedrørende politimæssige og retlige anliggender på det strafferetlige område

Artikel 32 Anvendelse af forstærket samarbejde

Afsnit VI: Unionens demokratiske liv

Artikel 33 Princippet om demokratisk lighed for Unionens borgere

Artikel 34 Princippet om partipatorisk demokrati

Artikel 35 Ensartet valglov for valg til Europa-Parlamentet

Artikel 36 Åbenhed omkring Unionens debatter om lovgivningsspørgsmål

Artikel 37 Afstemningsregler for Unionens institutioner. Brug af muligheden for "konstruktiv afståelse" og konsekvenser heraf

Afsnit VII: Unionens finanser

Artikel 38 Unionens indtægter

Artikel 39 Princippet om balance på Unionens budget

Artikel 40 Unionens budgetprocedure

Afsnit VIII: Unionens optræden udadtil

Artikel 41 Unionens eksterne repræsentation

Afsnit IX: Unionen og dens nærområder

Artikel 42 Privilegerede forbindelser mellem Unionen og nabolandene.

Afsnit X: Tilhørsforhold til Unionen

Artikel 43 En Union, der er åben for alle europæiske stater, der nøje respekterer dens værdier og grundlæggende rettigheder og accepterer reglerne for dens funktionsmåde

Artikel 44 Procedure for tiltrædelse af Unionen

Artikel 45 Ophævelse af retten til medlemskab af Unionen

Artikel 46 Udtræden af Unionen

ANDEN DEL: UNIONENS POLITIKKER OG IVÆRKSÆTTELSE AF DENS FORANSTALTNINGER

Denne del skal indeholde retsgrundlag. Den skal inden for hvert område præcisere, hvilken type kompetence (afsnit III) og hvilke retsakter og procedurer (afsnit V) der skal gælde, i overensstemmelse med, hvad der besluttet for første del. Der bliver behov for tekniske ændringer for at bringe denne anden del af traktaten i overensstemmelse med første del.

A. POLITIKKER OG FORANSTALTNINGER INDADTIL

A1. DET INDRE MARKED

- I. Fri bevægelighed for personer og tjenesteydelser
 1. Arbejdskraften
 2. Fri etableringsret
 3. Fri levering af tjenesteydelser
 4. Visum, asyl, indvandring og andre politikker i forbindelse med den frie bevægelighed for personer
- II. Frie varebevægelser
 1. Toldunionen
 2. Forbud mod kvantitative restriktioner

- III. Kapital og betalinger
- IV. Indbyrdes tilnærmelse af lovgivningerne

A2. ØKONOMISK OG MONETÆR POLITIK

A3. POLITIKKER PÅ ANDRE SPECIFIKKE OMRÅDER

- I. Konkurrenceregler
- II. Social- og arbejdsmarkedspolitik
- III. Økonomisk og social samhørighed
- IV. Landbrug og fiskeri
- V. Miljø
- VI. Forbrugerbeskyttelse
- VII. Transport
- VIII. Transeuropæiske net
- IX. Forskning og teknologisk udvikling

A4. DEN INDRE SIKKERHED

Politikken vedrørende politimæssige og retlige anliggender på det strafferetlige område.

A5. OMRÅDER, HVOR UNIONEN KAN BESLUTTE AT IVÆRKSÆTTE SUPPLERENDE TILTAG

- I. Beskæftigelse
- II. Folkesundhed
- III. Industri
- IV. Kultur
- V. Uddannelse, erhvervsuddannelse og ungdom

B. OPTRÆDEN UDADTIL

- I. Handelspolitik
- II. Udviklings samarbejde
- III. Eksterne aspekter af de politikker, der er omhandlet i kapitel 1-4

- IV. Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik
 - 1. Udenrigspolitik
 - 2. Krisestyring
- V. Indgåelse af internationale aftaler

C. FORSVAR

D. UNIONENS FUNKTIONSMÅDE

Institutionelle og proceduremæssige bestemmelser samt budgetbestemmelser.¹

TREDJE DEL: ALMINDELIGE OG AFSLUTTENDE BESTEMMELSER

Sidste afsnit: Ophævelse af de tidligere traktater. Juridisk kontinuitet i forhold til Det Europæiske Fællesskab og Den Europæiske Union

- Anvendelsesområde
- Protokoller
- Procedure for revision af forfatningstraktaten
- Forfatningstraktatens vedtagelse, ratifikation og ikrafttrædelse
- Gyldighedsperiode
- Sprog.

¹ Omfanget af de institutionelle og proceduremæssige bestemmelser i denne del vil være afhængigt af, hvor detaljeret første del bliver. Det kunne også overvejes i disse bestemmelser kun at behandle interinstitutionelle procedurer: de bestemmelser, der vedrører institutionernes interne gennemførelse, kunne placeres i protokoller.

B. KORTFATTET BESKRIVELSE AF TEKSTEN

FØRSTE DEL: FORFATNINGENS ARKITEKTUR

PRÆAMBEL

AFSNIT I: DEFINITION AF UNIONEN OG DENS MÅL

Artikel 1

- Beslutning om oprettelse af [en enhed benævnt: Det Europæiske Fællesskab, Den Europæiske Union, Europas Forenede Stater, Det Forenede Europa]
- en union af europæiske stater, der bevarer deres nationale identitet, men foretager en tæt sam-ordning af deres politikker på europæisk plan og forvalter visse fælles kompetencer i en føde-ral form
- anerkendelse af Unionens pluralistiske karakter
- en union, der er åben for alle europæiske stater, der deler de samme værdier og forpligter sig til at fremme dem i fællesskab.

Artikel 2

Denne artikel skal opregne Unionens værdier: menneskelig værdighed, grundlæggende rettigheder, demokrati, retsstat, tolerance, overholdelse af internationale forpligtelser og af international ret.

Artikel 3

Unionens mål:

Denne artikel skal indeholde de overordnede mål såsom:

- beskyttelse af Unionens fælles værdier, interesser og selvstændighed
- fremme af den økonomiske og sociale samhørighed
- styrkelse af det indre marked samt af Den Økonomiske og Monetære Union

- fremme af et højt beskæftigelsesniveau og et højt socialt beskyttelsesniveau
- et højt miljøbeskyttelsesniveau
- fremme af teknologiske og videnskabelige fremskridt
- skabelse af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed
- udformning af en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik samt en forsvarspolitik for at forsvare og fremme Unionens værdier udadtil.

Disse mål forfølges på forskellige måder, alt efter om der er tillagt Unionen fuld eller delt kompetence, eller om det er medlemsstaterne, der udøver kompetencen i fællesskab.

Artikel 4

Udtrykkelig anerkendelse af [Fællesskabets/Den Europæiske Unions, Europas Forenede Staters, Det Forenede Europas] status som juridisk person.

AFSNIT II: UNIONSBORGERSKABET OG DE GRUNDLÆGGENDE RETTIGHEDER

Artikel 5

I denne artikel indføres og defineres unionsborgerskabet: Alle statsborgere i medlemsstaterne er samtidig unionsborgere. De har dobbelts statsborgerskab, et nationalt statsborgerskab og et europæisk statsborgerskab, og kan frit benytte begge med de rettigheder og pligter, der er knyttet til hvert af dem.

Artiklen angiver de rettigheder, der er knyttet til det europæiske statsborgerskab (bevægelighed, ophold, valgret og valgbarhed ved kommunalvalg og valg til Europa-Parlamentet, diplomatisk beskyttelse i tredjelande, ret til at indgive andragender, ret til at skrive til og få svar fra de europæiske institutioner på ens eget sprog).

Artiklen fastslår princippet om, at der ikke må ske forskelsbehandling af unionsborgere på grundlag af nationalitet.

Artikel 6

Denne artikel affattes på grundlag af drøftelserne i Arbejdsgruppen vedrørende Chartret.

Den kan tage udgangspunkt i artikel 6 i traktaten om Den Europæiske Union.

Den kan:

- enten henvise til chartret
- eller fastslå princippet om indarbejdelse af chartret og placering af dets artikler i en anden del af traktaten eller i en særlig protokol knyttet til forfatningen,
- eller indeholde samtlige chartrets artikler.

AFSNIT III: UNIONENS KOMPETENCER OG VIRKE

Artikel 7

Denne artikel skal indeholde principperne for Unionens virke: Unionen handler i overensstemmelse med traktatens bestemmelser og inden for rammerne af de kompetencer, som traktaten tillægger den, samt under iagttagelse af subsidiaritets- og proportionalitetsprincippet.

Artikel 8

Denne artikel fastslår princippet om, at enhver kompetence, der ikke tillægges Unionen ved forfatningen, forbliver medlemsstaternes kompetence.

Den fastslår EU-rettens forrang, når Unionen udøver de kompetencer, der er tillagt den.

Den skal fastlægge regler for en effektiv kontrol med anvendelsen af subsidiaritets- og proportionalitetsprincippet. De nationale parlamenters rolle nævnes i den forbindelse.

Den fastlægger regler for tilpasning af systemet (artikel 308).

Den fastslår medlemsstaternes pligt over for Unionen til et loyalt samarbejde samt princippet om, at institutionernes retsakter gennemføres af medlemsstaterne.

Artikel 9

Denne artikel angiver Unionens kompetencekategorier.

Artikel 10

Denne artikel angiver de områder, hvor Unionen har enekompetence.

Artikel 11

Denne artikel angiver de områder, hvor der er delt kompetence mellem Unionen og medlemsstaterne. Den fastslår det princip, at efterhånden som Unionen handler på disse områder, må medlemsstaterne kun handle inden for de rammer, der er fastlagt i EU-retten.

Artikel 12

Denne artikel angiver de områder, hvor EU støtter eller koordinerer medlemsstaternes aktiviteter, men ikke selv har kompetence til at lovgive.

Artikel 13

På nogle områder er det medlemsstaterne, der inden for Unionens rammer efter særlige regler fastlægger og gennemfører en fælles politik. Denne artikel skal angive disse områder.

AFSNIT IV: UNIONENS INSTITUTIONER

Artikel 14

Denne artikel

- fastslår, at Unionen har en fælles institutionel ramme
- bestemmer, at denne ramme skal sikre sammenhæng og kontinuitet i de politikker og foranstaltninger, der iværksættes for at nå Unionens mål - både foranstaltninger på de områder, hvor der er tillagt Unionen fuld eller delt kompetence, og de områder, hvor kompetencen ligger hos medlemsstaterne og udøves af dem i fællesskab
- opregner Unionens institutioner
- fastslår princippet om, at hver institution handler inden for rammerne af de beføjelser, der er tillagt den ved denne traktat, i overensstemmelse med de procedurer, betingelser og mål, der er foreskrevet heri for hvert enkelt område

- fastslår de europæiske institutioners pligt til at sikre og fremme en åben, effektiv og sober administration
- fastslår princippet om loyalt samarbejde i relationerne mellem institutionerne.

Artikel 15

Denne artikel beskriver Det Europæiske Råd, dets sammensætning og opgaver.

Artikel 15a

Når konventet har debatteret spørgsmålet, kunne denne artikel angive, hvor lang en mandatperiode der skal være for formandskabet for Det Europæiske Råd, og hvordan det skal udpeges, tillige med dets rolle og ansvar.

Artikel 16

Denne artikel fastlægger sammensætningen af Europa-Parlamentet, hvis medlemmer vælges ved almindelige direkte valg.

Den angiver Europa-Parlamentets beføjelser og giver Europa-Parlamentet mulighed for at indgive forslag om mistillidsvotum vedrørende Kommissionens forvaltning samt angiver proceduren for og konsekvenserne af et sådant mistillidsvotum.

Artikel 17

Denne artikel angiver Rådets sammensætning og beføjelser og nævner de forskellige rådssammensætninger.

Artikel 17a

Denne artikel skal indeholde reglerne for udpegelse af Rådets formandskab, dets rolle og ansvar samt varigheden af dets mandat.

Artikel 18

Denne artikel skal indeholde bestemmelserne vedrørende Kommissionens sammensætning og beføjelser (herunder dens eksklusive initiativret). Ifølge konventets kommende drøftelser overvejer det enten et begrænset kollegium eller en større kommission og vil i så tilfælde præcisere de nærmere regler for dens drøftelser.

Artikel 18a

Denne artikel skal fastlægge, hvilken rolle formandskabet for Kommissionen skal spille, og hvordan det skal udpeges.

Artikel 19

Denne artikel skal omhandle muligheden for at indføre De Europæiske Folks Kongres, fastlægge dens sammensætning og proceduren for udpegelse af dens medlemmer samt definere dens beføjelser. (Den vil blive udarbejdet på grundlag af konventets drøftelser.)

Artikel 20

Denne artikel fastlægger Domstolens sammensætning og beføjelser, herunder Retten i Første Instans, og anfører de vigtigste retsmidler ved Domstolen og Retten.

Artikel 21

Denne artikel fastlægger Revisionsrettens sammensætning og beføjelser samt dens mandat.

Artikel 22

Denne artikel kan fastlægge Den Europæiske Centralbanks sammensætning og opgaver samt sammensætningen af dens Styrelsesråd og direktion.

Artikel 23

Denne bestemmelse bør fastsætte, at Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen bistås af et Økonomisk og Socialt Udvalg og et Regionsudvalg med rådgivende funktioner.

AFSNIT V: IVÆRKSÆTTELSE AF UNIONENS FORANSTALTNINGER

Artikel 24

Denne artikel skal nævne de forskellige instrumenter, som Unionens institutioner råder over for at kunne udøve deres beføjelser.

Artikel 25

Klar beskrivelse af Unionens lovgivningsprocedure: procedurerne for vedtagelse af love, rammelove osv.

Artikel 26

Klar beskrivelse af procedurene for vedtagelse af afgørelser osv.

Artikel 27

Beskrivelse af procedurene for Unionens anvendelse af de i artikel 24 nævnte retsakter samt midlerne til at overvåge deres gennemførelse.

Artikel 28

Beskrivelse af procedurene for Unionens anvendelse af supplerende tiltag (herunder programmer) samt midlerne til at overvåge deres gennemførelse.

Artikel 29

Denne artikel skal beskrive procedurene for udøvelsen af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Artikel 30

Denne artikel skal beskrive procedurene for udøvelsen af den fælles forsvarspolitik.

Artikel 31

Denne artikel skal beskrive procedurene for udøvelsen af politikken vedrørende politimæssige og retlige anliggender på det strafferetlige område.

Artikel 32

Denne bestemmelse skal fastsætte

- betingelserne for indførelse af et forstærket samarbejde inden for traktatens rammer
- eventuelt de områder i traktaten, der ikke er omfattet af det forstærkede samarbejde
- princippet for anvendelse af de traktatbestemmelser, der er relevante for vedtagelsen af de retsakter, der er nødvendige for iværksættelsen af det forstærkede samarbejde
- forpligtelser for de lande, der deltager i et forstærket samarbejde, og de lande, der står udenfor.

AFSNIT VI: UNIONENS DEMOKRATISKE LIV

Artikel 33

Denne artikel fastlægger det princip, at Unionens borgere er lige i forhold til Unionens institutioner.

Artikel 34

Denne artikel fastlægger princippet om et participatorisk demokrati. Institutionerne sikrer en høj grad af åbenhed, der skal gøre det muligt for forskellige former for sammenslutninger af borgere at deltage i Unionens liv.

Artikel 35

Denne bestemmelse skal henvise til en protokol med bestemmelserne for valg til Europa-Parlamentet efter en ensartet procedure i alle medlemsstater.

Artikel 36

Denne bestemmelse fastlægger den lovmæssige udformning af reglen om offentlighed omkring Europa-Parlamentets og Rådets debatter om lovgivningsspørgsmål.

Artikel 37

Denne bestemmelse fastlægger, hvilke afstemningsregler der skal gælde for beslutningstagningen i Unionens institutioner, herunder definitionen af kvalificeret flertal og brug af muligheden for "konstruktiv afståelse" og konsekvenserne heraf.

AFSNIT VII: UNIONENS FINANSER

Artikel 38

Denne bestemmelse fastsætter, at Unionens budget fuldt ud finansieres af egne indtægter, samt hvilken procedure der skal følges for indførelse af ordningen med egne indtægter.

Artikel 39

Denne bestemmelse bør indeholde princippet om budgetbalance og bestemmelserne vedrørende budgetdisciplin.

Artikel 40

Denne artikel bør

- specificere, at alle Unionens indtægter og udgifter skal opstilles i et overslag for hvert regnskabsår og opføres på budgettet
- beskrive proceduren for vedtagelse af budgettet.

AFSNIT VIII: UNIONENS OPTRÆDEN UDADTIL

Artikel 41

Denne bestemmelse bør fastlægge, hvem der repræsenterer Unionen i internationale forbindelser, under hensyn til de kompetencer, der allerede udøves på Fællesskabets vegne.

På grundlag af konventets drøftelser bør denne artikel definere den fremtidige rolle og position, som den højtstående repræsentant for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik skal have.

AFSNIT IX: UNIONEN OG DENS NÆROMRÅDER

Artikel 42

Denne artikel kan indeholde bestemmelserne om privilegerede forbindelser mellem Unionen og nabolandene, hvis det besluttet at skabe sådanne forbindelser.

AFSNIT X: TILHØRSFORHOLD TIL UNIONEN

Artikel 43

Denne artikel fastslår det princip, at Unionen er åben for alle lande i Europa, der deler dens værdier og ønsker at efterleve dem i fællesskab, og som nøje respekterer de grundlæggende rettigheder og accepterer reglerne for Unionens funktionsmåde.

Artikel 44

Denne artikel fastlægger proceduren for nye medlemsstaters tiltrædelse af Den Europæiske Union.

Artikel 45

Denne artikel fastlægger proceduren for suspension af retten til medlemskab af Unionen, hvis en medlemsstat krænker Unionens principper og værdier.

Artikel 46

Denne artikel skal nævne muligheden af at fastlægge proceduren for frivillig udtræden af Unionen, hvis en medlemsstat beslutter det, samt de institutionelle følger af en sådan udtræden.

ANDEN DEL: UNIONENS POLITIKKER OG IVÆRKSÆTTELSE AF DENS FORANSTALTNINGER

Denne del skal indeholde retsgrundlag. Den skal for hvert område præcisere, hvilken type kompetence (afsnit III) og hvilke retsakter og procedurer (afsnit V) der skal gælde i overensstemmelse med, hvad der besluttet for første del. Der bliver behov for tekniske ændringer for at bringe denne anden del af traktaten i overensstemmelse med første del.

TREDJE DEL: ALMINDELIGE OG AFSLUTTENDE BESTEMMELSER

Sidste afsnit: Artikel x

Ophævelse af de tidligere traktater. Juridisk kontinuitet i forhold til Det Europæiske Fællesskab og Den Europæiske Union.

Artikel x + 1

Traktatens anvendelsesområde

Artikel x + 2

Protokoller: protokoller knyttet til traktaten er en integrerende del heraf

Artikel x + 3

Procedure for revision af forfatningstraktaten

Artikel x + 4

Forfatningstraktatens vedtagelse, ratifikation og ikrafttræden

Artikel x + 5

Varighed: traktaten indgås på ubestemt tid

Artikel x + 6

De sprog, som traktaten er affattet på, og som er retsgyldige
