

en række centrale og følsomme spørgsmål var der ikke enighed.

Det italienske formandskab forsøgte i løbet af efteråret 2003 at skabe enighed om traktatteksten, men forhandlingerne brød sammen under topmødet i december 2003. Forhandlingerne blev genoptaget under irsk ledelse i foråret 2004, og efter intense forhandlinger opnåede man enighed om de udestående spørgsmål på Det Europæiske Råds møde den 17.-18. juni 2004.

Efter den afsluttende juridiske og sproglige bearbejdning blev forfatningstraktaten underskrevet i Rom den 29. oktober 2004 af EU-landenes stats- og regeringschefer ledsaget af EU-landenes udenrigsministre.

2.3 Forfatning eller traktat?

Udtrykket forfatning anvendes undertiden som en højtidelig betegnelse for et sæt grundregler, der gælder for en organisation. Grundloven fastlægger f.eks. i § 66, at »folkekirkens forfatning fastlægges ved lov«. Også i international sprogbrug anvendes ordet »constitution« (forfatning) på denne måde. Traktaten om oprettelse af FN's Verdenssundhedsorganisation (WHO's charter) hedder på engelsk »Constitution of the WHO«. På samme måde havde professor Alf Ross' lærebog om FN-pagten titlen »The Constitution of the United Nations«. I den forstand er forfatningstraktaten også en forfatning. Forfatningstraktatens del I rummer netop alle de grundlæggende regler for EU's virke. Hertil kommer, at forfatningstraktatens del II i lighed med mange nationale forfatninger indeholder et kapitel om borgernes grundrettigheder.

Det er ikke nyt at betegne traktatgrundlaget som en forfatning. EF-Domstolen har således ofte udtalt i sin praksis, at selv om EF-traktaten er indgået i form af en international aftale, udgør den ikke desto mindre det forfatningsmæssige grundlag for et retsfællesskab. På baggrund heraf har den udledt principper og retsvirkninger, som ikke fremgår af EF-traktaten. Det drejer sig f.eks. om forrangsprincippet, direkte virkning og medlemslandenes erstatningspligt for ikke-overholdelse af fællesskabsretten.

Forfatningstraktaten er derimod ikke en forfatning ud fra den ideologiske betragtning, som anlægges, når stater forfatninger anses for en kontrakt mellem på den ene side et »folk«, der bærer »folkesuveræniteten«, og på den anden side folkets øverste statsinstitutioner, der udøver denne

suverænitet. Forfatningstraktaten bygger ikke på en idé om ét europæisk »folk«. Tværtimod taler traktaten i præambelen om »de europæiske folk«. Når forfatningstraktatens art. I-1 angiver, at forfatningen er »inspireret af de europæiske borgeres og stateres vilje til at skabe en fælles fremtid«, er det udtryk for, at Konventet netop repræsenterede borgerne og staterne. Det ændrer ikke ved, at forfatningstraktaten vedtages af medlemslandene som suveræne stater.

Retligt set er forfatningstraktaten således en traktat, der indgås efter de almindelige folkeretlige regler om traktatindgåelse og ændres på samme måde. Forfatningstraktatens ikrafttræden følger også samme procedure som de gældende traktater, ligesom eventuelle fremtidige ændringstraktater vil følge samme ikrafttrædelsesprocedure som hidtil. Det betyder, at forfatningstraktaten og eventuelle ændringer altid skal ratificeres af alle medlemslande i overensstemmelse med hvert lands egne forfatningsmæssige bestemmelser.

En række medlemmer af Konventet ønskede, at forfatningstraktaten og senere ændringer skulle kunne gennemføres, selv om et eller nogle få medlemslande ikke ratificerede den pågældende ændring. Dette blev dog ikke indeholdt i Konventets endelige udkast til forfatningstraktat. I stedet var der i regeringskonferencen enighed om, at Det Europæiske Råd vil drøfte spørgsmålet, hvis kun fire femtedele af medlemslandene to år efter undertegnelsen af forfatningstraktaten har ratificeret traktaten, og en eller flere af medlemslandene er stødt på vanskeligheder i forbindelse med ratifikationen.

Som andre internationale traktater mellem suveræne stater har staterne mulighed for at udtræde af traktaten. EU's traktater har altid været gældende på ubestemt tid, men det har altid været antaget, at et medlemsland kunne melde sig ud. Forfatningstraktaten gælder også på ubestemt tid, jf. art. IV-446. Som noget nyt indeholder forfatningstraktatens art. I-60 en udtrykkelig bestemmelse om ethvert medlemslands ret til at udtræde af samarbejdet. Samtidig fastlægges de nærmere procedurer for den forhandling om en udtrædelsesordning, som i praksis vil være nødvendig. Hvis en udtrædelsesaftale ikke er nået inden to år, sker udtrædelsen automatisk, medmindre parterne er enige om at forlænge denne frist.