

# Forfatning for Den Europæiske Union

*Dette program indeholder Radikal Ungdoms bud på en forfatning for Europa. Programmet er skrevet i 2002, og derfor forældet, men kan bruges som guide.*

## Den europæiske udfordring

### Nødvendigheden af et europæisk samarbejde

Den Europæiske Union er en succes! Det snævre, forpligtende samarbejde, som grundlæggerne ønskede skulle bringe medlemsstaterne sikkerhed, frihed, velstand og fremgang er det, vi i dag kalder EU. Det fællesskab, som Kul- og Stål Unionen lagde grunden til, er siden blevet udviklet til gavn for de europæiske borgere. Det må fortsat udbygges og ombygges for at sikre et Europa, hvor nationale og fælles europæiske interesser kan forenes med borgernes holdninger i et demokratisk, politisk system. Uden det samarbejde, ville vi ikke have det Europa, vi har i dag, og vi ville savne muligheden for at påvirke resten af Verden i demokratisk og fredelig retning.

### Aktuelle udfordringer

Den Europæiske Union er et eksempel på integration mellem de politiske beslutningstagere i 15 lande med forskellige politiske kulturer. På trods af de europæiske landes geografiske, sociale, kulturelle og økonomiske forskellighed er EU blevet den daglige arbejdsplads for politikere, embedsmænd og interesseorganisationer fra 15 lande og ligeså mange ansøger- eller nabolande. Den Europæiske Union er - på trods af problemerne med smidigheden i samarbejdet - blevet en politisk arena, som de politiske aktører regner med og agerer i.

Den Europæiske Union står overfor vægtige udfordringer i den nærmeste fremtid ikke mindst udvidelsen. Det kræver politisk mod blandt politikerne og befolkningerne ikke bare at tænke nyt, men i højere grad at handle. Hvis vi vil Europa, må dristige løsninger fremsættes og diskuteres og reformer gennemføres.

De væsentligste udfordringer i det europæiske samarbejde er:

- ?** **Nærhed.** Bruxelles føles langt væk, kan det undgås? Hvordan sikrer man, at borgerne deltager i de demokratiske processer i en voksende union?
- ?** **Overskuelighed.** Kan det sikres? Kan beslutninger på så stort et plan gennemføres overskueligt? Kan en klar demokratisk struktur hjælpe?

- ❓ **Effektivitet.** Hvordan sikres effektiviteten, når så mange forskellige interesser skal tilgodeses?
- ❓ **Legitimitet.** EU favner bredt, og vil favne bredere. Kan en politisk legitimitet opbygges?
- ❓ **Konsistens.** Klare kompetencer - er det muligt og ønskeligt?
- ❓ **Synlighed.** Skal Den Europæiske Union kun synliggøres igennem profilering af resultater eller også igennem symboler?
- ❓ **Åbenhed.** Hvordan sikres effektiv beslutningstagen i et åbent system?

### **Legitimitet og suverænitet**

Politiske beslutningers legitimitet kræver ikke bare institutioner, der har lovformelig kompetence til at træffe beslutninger, men også accept hos dem, der er underlagt beslutningerne. Der er ingen tvivl om, at der på begge områder er problemer i den nuværende Union - et demokratisk underskud.

På det institutionelle plan vil en styrket legitimitet kræve en klarere struktur og kompetencefordeling samt mulighed for at efterprøve beslutningernes lovlighed. Der skal ligeledes være mulighed for at andre institutioner kan påvirke beslutningsprocessen og for offentligheden at have del i den. For Den Europæiske Union kræver det aktindsigt og mere aktiv/eksplicit brug af nærheds- og proportionalitetsprincippet. En styrkelse af kontrollen over Den Europæiske Unions udøvende magt er en hjørnesteen i denne proces. Men navnlig en øget åbenhed ved de processer, der fastlægger de store linjer i samarbejdet og Den Europæiske Unions struktur, er nødvendig. Således er den måde traktatskabelsen har foregået indtil nu problematisk, idet stats- og regeringscheferne som andre små solkonger bestemmer, hvordan EU skal udvikle sig.

Legitime beslutninger kræver at en række forudsætninger er opfyldt. De er gængse for politiske processer: Åbenhed, mulighed for aktindsigt, debat og tiltro til institutionerne. For Den Europæiske Unions beslutninger må man tillige kræve en yderligere række kriterier: Det skal sandsynliggøres og begrundes eksplicit, hvorfor beslutningerne må træffes på Europæisk plan. De nationale institutioner skal sikres reel mulighed for at tage kvalificeret stilling til forslagene, der skal være en følelse af at medlemsstaterne i fællesskab (flertallet af dem) har mulighed for at påvirke beslutninger, og at det ikke er det centrale EU-apparat, der afgør sagen og endeligt, at helt særlige forhold i medlemsstater eller regioner tages i betragtning.

Den Europæiske Union er en anderledes og unik måde for medlemsstaterne at forvalte og sikre deres suverænitet på, men der er ingen tvivl om at medlemsstaterne er suveræne

nationer, et forhold som vi hverken kan eller vil ændre på. Den Europæiske Union er en måde for medlemsstaterne at sikre, at beslutninger, der ellers ikke ville blive truffet eller som ville blive truffet andre steder, fortsat underlægges demokratisk kontrol og heri henter EU en meget væsentlig del af sin legitimitet.

### **Løsningsmodeller – forfatningsdiskussionen**

Den Europæiske Union er en unik konstruktion: En mellemting mellem stat og international organisation. Det er en af konstruktionens absolutte styrker, men også en kilde til mange af dens problemer.

Men mange af disse problemer er også velkendte i de nationale, liberale demokratier og et centralt spørgsmål er, hvordan kan vi skabe en velfungerende demokratisk struktur, som på den ene side løser Den Europæiske Unions konkrete problemer og på den anden side imødegår de liberale demokratis problemer i et hyperkomplekst samfund.

Diskussionen om EU's nye forfatning udløser en gammelkendt strid om ord. Føderation eller konføderation? Statsforbund eller statsligt forbund? For vores forslags gennemslagskraft og gennemskuelighed, er det vigtigt at vi tilstræber størst mulig klarhed. Vores styrke ligger i, at vi er bevidste omkring vores mål og har fastsat vores midler herefter. Men vi må ikke forfalde til ren opportunistik. Demokratiets idealer og det radikale menneskesyn er det fundament, som den nye forfatning bygger på.

På denne basis vil vi skabe en union som kan føre sin politik effektivt, optræde legitimt overfor befolkningerne, medlemsregeringer og andre politiske aktører og formulere og praktisere konsistent politik, uden store kompetenceoverlap. De midler, som kan løse disse mål, må først og fremmest være karakteriseret ved at være forståelige overfor det bredest mulige antal. Det kræver et dokument, der formulerer de grundlæggende mål og midler for samarbejdet. Det kræver en Forfatning for Den europæiske Union.

## **Den Europæiske Unions grundlag**

### **Den Europæiske Union**

*De europæiske stater skal til stadighed arbejde hen imod en stadigt snævrere sammenslutning mellem Europas borgere. En sammenslutning der bygger på de universelle bud om menneskets værdighed, frihed, sikkerhed og solidaritet. Målet er en fredelig fremtid, der bygger på fælles værdier, hvor det enkelte menneske sættes i stand til at skabe sin egen fremtid.*

*Denne sammenslutning er en europæisk union, der bygger på demokrati- og retsstatsprincippet, som garanterer borgerne deres grundlæggende rettigheder og som medvirker til at disse rettigheder ikke krænkes af Unionens medlemsstater.*

*Den Europæiske Union skal medvirke til at sikre medlemsstaternes fred og frihed og sikre økonomisk velstand og fremgang for deres borgere. Den Europæiske Union skal sikre bevarelsen og udviklingen af de fælles værdier under hensyn til medlemsstaternes og deres regioners forskellige kulturelle særtræk og traditioner. Den Europæiske Union skal sikre en bæredygtig udvikling både miljømæssigt og socialt.*

*Den Europæiske Union skal til stadighed arbejde for de europæiske værdier om demokrati og menneskerettigheder i omverden. Ved internationale kriser og konflikter er Den Europæiske Union moralsk forpligtet, af egne værdier, til at sikre en fredeligere verden, hvor mennesket er i centrum.*

*Medlemsstaterne fastlægger fordelingen af kompetencer mellem Den Europæiske Union og medlemsstaterne. Udgangspunktet for fordelingen af kompetencer er nærhed og effektivitet. Beslutningerne skal placeres så nær borgerne som muligt, men muligheden for beslutninger med effektiv rækkevidde skal sikres.'*

Den Europæiske Union er til for dens borgere, og grundlaget for Den Europæiske Union er at sikre disse borgere fred, frihed, sikkerhed, velstand, fremgang og et ordentligt miljø. Den Europæiske Union opnår det ikke alene, men kun i samarbejde med de medlemsstater, der udgør den.

Sideløbende er det fundamentalt at sikre og videreudvikle borgernes grundlæggende rettigheder med det underliggende mål for øje, at sikre dem muligheden for sikkerhedsmæssigt, økonomisk, uddannelsesmæssigt, teknologisk og miljømæssigt at skabe deres egen fremtid og tage stilling til deres eget liv og deres omverden. Den Europæiske Union skal bevidst arbejde med dette på de områder, hvor den har kompetencen til at handle.

De nuværende fællesskaber og Den Europæiske Union skal fusioneres til ét fællesskab, Den Europæiske Union. Den Europæiske Union skal være en juridisk person.

### **Medlemsstaterne**

*Enhver stat, der lever op til principperne om demokrati og respekt for menneskerettighederne samt de grundlæggende frihedsrettigheder og retsstatsprincippet kan optages i Den Europæiske Union. Medlemsstaterne gennemfører Unionens politikker.*

Fokus for Den Europæiske Unions politiske mål skal være de fælles, europæiske mål som formuleret i grundlaget. I en udvidet Union må hensynet til enkelte nationale spørgsmål oftere vige end tilfældet er i dag.

På de fleste områder skal Den Europæiske Unions politikker virkeliggøres af nationale og regionale myndigheder. Medlemsstaterne skal kunne gøre deres indflydelse gældende ved Rådets samarbejde med Unionsregeringen om gennemførelsen af Unionens lovgivning.

Den Europæiske Union skal ikke være rammen om et Europa i flere hastigheder. Derfor skal medlemsstater kun have mulighed for overgangsordninger på politikområder i forbindelse med forfatnings- og traktatændringer og i forbindelse med optagelse i Unionen.

Den Europæiske Union skal fortsat udvide sig og til stadighed optage stater, der opfylder kravene til respekt for menneskerettighederne og andre grundlæggende rettigheder samt krav til en udviklet økonomi, solidaritet og miljøbeskyttelse. Den Europæiske Union skal hjælpe stater med at opfylde kravene til optagelse. Der skal ikke på forhånd være en fast grænse for Den Europæiske Union. En stat har ikke ret til at blive optaget, og spørgsmålet afgøres fra ansøgning til ansøgning (forudsat at optagelseskriterierne er opfyldt).

En stat optages i Den Europæiske Union ved en overenskomst, der godkendes af samtlige medlemsstater. Andet end enstemmighed ville svare til, at Den Europæiske Unions forfatning kunne ændres af et større eller mindre flertal af medlemsstaterne, da optagelsen af nye lande ændrer grundlæggende på magtforholdene i Den Europæiske Union. Medlemsstaterne har ret til at melde sig ud af Den Europæiske Union.

Den Europæiske Union skal kunne skride ind over for medlemsstater, der fjerner sig fra de grundlæggende værdier, som samarbejdet hviler på. Den Europæiske Union skal dertil have mulighed for at sanktionere medlemsstaterne hovedsagligt ved at fratage dem stemmeretten i Rådet, men udelukkelse af en medlemsstat fra at få del i strukturmidler og eksklusion er også muligheder. Denne slags foranstaltninger må kun anvendes som svar på åbenlyse, vedvarende og grove krænkelse af menneskers grundlæggende rettigheder. Domstolen skal inddrages i denne slags sager for at undgå pinlige, politisk motiverede afgørelser.

## **Borgerne**

*Enhver, der er statsborger i en medlemsstat har et unionsborgerskab. Unionsborgerskabet er et supplement til det nationale statsborgerskab. Unionsborgernes menneskerettigheder skal sikres og unionsborgerne skal inddrages i politikdannelsen på unionsplan.'*

Målet er en union for borgerne og med borgerne i centrum. Borgere skal være i centrum både for de førte politikker og i dannelsen af politikkerne. For at skabe en union for befolkningerne i Europa, må menneskerettigheder spille en fremstående rolle. Borgernes muligheder for at udnytte det fælles rum, Den Europæiske Union udgør, er centralt – hertil kræves unionsborgerskabet. Det giver borgerne mulighed for at udnytte Det Indre Markeds muligheder, drage nytte af det fælles område med frihed og sikkerhed, som samarbejdet om Retlige og Indre anliggender skaber, samt rettigheden til at påvirke de europæiske institutioners politikdannelsen. Endeligt får borgerne muligheden for at hævde deres grundlæggende rettigheder over for Den Europæiske Unions institutioner, herunder Domstolen.

Parlamentet skal fortsat vælge en ombudsmand, som borgerne kan henvende sig til, når Den Europæiske Unions forvaltning – som uundgåeligt i en bred og udvidet Union – begår fejl.

Menneskerettighederne er grundpillen i det demokratiske Europa og alle borgere i Europa skal have de samme grundlæggende rettigheder. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har bragt Europa det længste stykke, og hovedmålet for arbejdet med menneskerettigheder i Den Europæiske Union er at sikre, at de grundlæggende rettigheder overholdes af Den Europæiske Union og af medlemsstaterne i deres gennemførelse af Den Europæiske Unions politikker, derfor skal Chartret om grundlæggende rettigheder skrives ind i Den Europæiske Unions Forfatning. Chartret giver endvidere et bredere perspektiv på grundlæggende rettigheder og det udvidede rettighedsbegreb med hensyn til sociale spørgsmål, uddannelse og beskyttelse af mennesker mod u hensigtsmæssige konsekvenser af teknologisk udvikling er en betydelig landvinding og en konkretisering af de fælles, europæiske værdier. Domstolen sikrer, at dette værdigrundlag bliver overholdt af Den Europæiske Union selv og af medlemsstaterne i deres gennemførelse af Den Europæiske Unions politikker.

Tredjelandes borgere, der opholder sig i Den Europæiske Union, skal også have garanteret deres grundlæggende rettigheder og have del i nogle af unionsborgernes rettigheder. Særligt har tredjelandes borgere ret til at klage, herunder til ombudsmanden, over Den Europæiske Unions forvaltning.

## Den Europæiske Unions institutioner

### Parlamentet

*Parlamentets medlemmer skal repræsentere Den Europæiske Unions befolkning og vælges ved almindelige, hemmelige og direkte valg for fem år. Parlamentet vælger efter ethvert valg en ombudsmand.*

Europa-Parlamentet skal gennem en øget og afgørende indflydelse på lovgivningen, budgettet, regeringsdannelsen og overvågningen af forvaltningen medvirke til at styre Den Europæiske Unions politikker og påvirke dens udvikling i det længere perspektiv.

Parlamentets medlemmer vælges efter forholdstalsmetoden i hele Den Europæiske Union, dog sikres hver medlemsstat et antal nationale kredsmandater. Via europæiske tillægsmandater sikres det at antallet af stemmer på et givent parti afspejles i Europa-Parlamentets sammensætning. Kredsmandaterne fordeles efter befolkningernes størrelse, men alle lande skal sikres mindst to nationalt valgte medlemmer. Nationale partier skal have mulighed for at danne valgforbund med andre partier uden for medlemsstaten, hvilket kan sikre en fælles dagsorden i en europæiske valgkamp på tværs af medlemsstaterne.

Parlamentsvalget skal afholdes samme dag i hele Den Europæiske Union og på en lang række punkter efter samme regler for så vidt angår frister, valgbarhed, valgret og valgets opgørelse. De grupperinger Parlamentets medlemmer danner, skal tydeliggøres i de nationale valgkampe.

Parlamentet skal sammen med Rådet vedtage Den Europæiske Unions lovgivning og dets medlemmer kan stille forslag til lovgivning. Parlamentet skal have fuld indflydelse på alle budgettets poster, der vedtages som anden lovgivning af Parlamentet og Rådet. Parlamentet har derudover en vigtig rolle som overvåger af budgettets gennemførelse og skal godkende Den Europæiske Unions regnskab. Den Fælles Forsvars- og Sikkerhedspolitik gennemføres for bidrag direkte fra de enkelte medlemsstater, størrelsen vedtages af Rådet uden om Parlamentet.

Parlamentet skal vælge formanden for Unionsregeringen efter nyvalg og kan afskedige denne ved at vælge en ny. De enkelte regeringsmedlemmer kan afskediges af et flertal af Parlamentet. Unionsregeringen skal årligt afgive beretning for Parlamentet.

Parlamentet skal have sædvanlige parlamentariske instrumenter til kontrol af Unionsregeringen til rådighed; bl.a. spørgsmål til medlemmer af Unionsregeringen, redegørelser om Den Europæiske Unions forhold fra Unionsregeringen og mulighed for at nedsætte undersøgelsesudvalg.

Parlamentet skal forsat vælge en ombudsmand, der kontrollerer Den Europæiske Unions administration og sikrer borgernes rettigheder.

## **Rådet**

*Medlemsstaterne varetager deres interesser i Rådet, der sammensættes af medlemmer af medlemsstaternes regeringer. Rådet træffer afgørelse ved et flertal af medlemsstater og stemmer repræsenterende et flertal af Den Europæiske Unions befolkning. Rådet fastlægger de store linjer i Den Europæiske Unions politikker og udvikling.*

Rådet skal fortsat spille en afgørende rolle i udformningen og vedtagelsen af Den Europæiske Unions politikker og spille en væsentlig rolle i fastlæggelsen af langsigtede strategier for Den Europæiske Union. Rådet skal fortsat være det forum, hvor medlemsstaterne primært varetager deres interesser, og som sådan er det af afgørende betydning for at fastholde Den Europæiske Union som et samarbejde mellem medlemsstaterne, at større initiativer og lovgivning ikke kan iværksættes eller vedtages uden Rådets tilslutning.

Rådet skal fortsat bestå af repræsentanter for medlemsstaternes regeringer på ministerniveau. Rådet skal træde sammen i forskellige sammensætninger, der afspejler de forskellige emner, Den Europæiske Union beskæftiger sig med. Antallet af sammensætninger

skal være begrænset og tillade hver enkelt sammensætning en regelmæssig mødefrekvens. Der skal være en sammensætning, der består af Europa- eller udenrigsministre, som diskuterer større linjer i Den Europæiske Unions politik og emner, der ikke har deres egen sammensætning. Sammensætningen af Rådet af stats- og regeringschefer, Det Europæiske Råd, skal opgives for at sikre gennemsækelighed og for at undgå studehandler mellem medlemsstaterne.

Sædvanlige parlamentariske arbejdsformer skal i højere grad anvendes af Rådet, og formandskabet skal ikke være en ordning som i dag, der giver enkelte lande mulighed for at påvirke Den Europæiske Unions politikker i større grad end ellers i et tidsrum. Rådet træffer beslutning ved et flertal af medlemsstater repræsenterende et flertal af Den Europæiske Unions befolkning, bortset fra spørgsmål om optagelse af nye medlemmer og om ændringer af forfatningen, hvor Rådet træffer afgørelse ved enstemmighed. Andre ordninger med særligt kvalificeret flertal, andre specielle afstemningsregler og vetoret skal således afskaffes.

Rådet skal i de tilfælde, hvor det handler som lovgiver eller vedtager samordning i alle tilfælde mødes offentligt. Rådet bør kunne holde møder lukkede for offentligheden i andre tilfælde. Når Rådet diskuterer og fastlægger Den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik skal møderne være lukkede.

### **Unionsregeringen**

*Unionsregeringen leder Den Europæiske Unions forvaltning, overvåger og faciliterer medlemsstaternes gennemførelse af Den Europæiske Unions politikker, og repræsenterer Den Europæiske Union overfor tredjelande. Unionsregeringens formand vælges af Parlamentet, der kan udtale sin mistillid til vedkommende ved at vælge en ny. Udtaler Parlamentet sin mistillid et medlem af Unionsregeringen, skal denne afskediges.*

Det er naivt at forestille sig, at et centralt og magtfuldt forvaltningsorgan i et så dybt og bredt samarbejde som Den Europæiske Union kan agere upolitisk og udelukkende eller blot i reglen som administrator. Samtidig skal der sikres en institution, der på sine områder legitimt kan og vil sætte en europæisk dagsorden. Denne institution skal underlægges en reel kontrol. Derfor skal Unionsregeringen som Den Europæiske Unions regering dannes fra Parlamentets flertal. Dette handler i høj grad om, at sikre større ansvarlighed og åbenhed. Et vigtigt element heri er muligheden for at afskedige enkelte medlemmer af Unionsregeringen (i modsætning til medlemmerne i den nuværende kommission).

Unionsregeringens formand vælger dens medlemmer, der høres af Parlamentet, før de udnævnes. Der skal ikke være krav om repræsentation af medlemmer fra et bestemt antal lande.

Medlemsstaternes udenrigsministre fungerer som et udenrigspolitisk nævn for Den Europæiske Union. De fastlægger mandatet for unionsregeringens medlem for anliggender vedrørende Den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik. Denne politiks særlige rolle bibeholdes samtidig med, at Europa kan tale med én stemme, og samtidig med der kan ske koordinering med eksempelvis handels- og bistandspolitikkerne. Principperne for god regeringsførelse skal gennemføres af Unionsregeringen og reformerne af Den Europæiske Unions forvaltning skal fortsættes. Unionsregeringen skal forhindre studehandler mellem institutionerne eller indbyrdes i Rådet, som kan underminere politikkers effektivitet.

### **Domstolen**

*Domstolen værner om Den Europæiske Unions grundlag, fastlægger fortolkningen af unionsretten og afgøre tvister mellem institutionerne og medlemsstaterne. Domstolen kan anvende sanktioner overfor medlemsstater, der bryder unionsretten.*

Domstolens primære opgave er fortsat at optræde som traktaternes vogter og den endelige fortolker af Den Europæiske Unions lovgivning. Domstolen er en forfatningsdomstol og er medlemsstaterne beskytter over for Den Europæiske Unions institutioner og borgernes garant for, at Den Europæiske Union ikke knægter dem deres grundlæggende demokratiske rettigheder. Domstolen spiller desuden en rolle i at fastslå, om en medlemsstat har fjernet sig så langt fra det fælles grundlag, at der kan anvendes sanktioner mod den.

Institutionerne og medlemsstaterne samt personer, der mener der er truffet afgørelser i strid med deres rettigheder, herunder grundlæggende rettigheder, kan rejse sag for Domstolen. Borgere kan derudover rejse principielle sager om foreneligheden af Den Europæiske Unions lovgivning med forfatningen, selvom de ikke er direkte berørte. Dette giver borgerne mulighed for at få nærhedsprincippet efterprøvet.

### **Andre institutioner**

Regionsudvalget har en væsentlig rolle at spille, særligt for regioner med ret til lovgivning. Denne rolle involverer en almindelig inddragelse i lovgivningsprocessen og i fastlæggelsen af centrale gennemførselsforskrifter samt især overvågning af anvendelsen af nærhedsprincippet. Ved anvendelse af samordning er også Regionsudvalget et forum for udveksling af erfaringer.

Revisionsretten skal fastholdes som væsentlig og selvstændig institution. Indsatsen for bekæmpelse af svig skal fortsat fastholdes, og en uafhængig og kompetent revision er en hjørnesten heri. Medlemsstaternes forvaltning af Den Europæiske Unions midler skal til dels underkastes central revision.

## Den europæiske unions instrumenter

### Principper

*Den Europæiske Union handler gennem lovgivning og samordning. Den Europæiske Union handler i respekt for nærheds- og proportionalitetsprincipperne.*

I en udvidet og dermed mere forskelligartet Union bliver evnen til at kunne træffe beslutninger med europæisk gennemslagskraft vigtigere, men også sværere. Den Europæiske Union skal opprioritere fastlæggelsen af målsætninger og brede retningslinjer, og overlade den nærmere gennemførelse til regionale og nationale lovgivere, der har mulighed for at inddrage lokale forhold.

Et centralt træk ved Den Europæiske Union er og skal fortsat være, at dens instrumenter på langt de fleste områder begrænser sig til at vedtage fælles politikker - som lovgivning eller samordning - samt til at efterse, at de overholdes og til eventuelt at anlægge sag ved Domstolen. Dette skal bevares.

Princippet om, at Den Europæiske Union kun handler, når handling er påkrævet på europæisk plan, skal i større grad være en grundsætning for Den Europæiske Unions politikker. Det kræver en formaliseret efterprøvning af nærhedsprincippet. Det er især påkrævet, da et enkelt kompetencekatalog er en umulighed. De nationale parlamenter skal inddrages heri, uden at der skabes nye institutioner, der kan komplicere eller forhale lovgivningsprocessen yderligere.

Princippet om, at Den Europæiske Union kun handler i det omfang, den europæiske politik er nødvendig, handler mere om, at rammelovgivning, direktiver, i regelen anvendes, medmindre der er vægtige grunde for detaljeret lovgivning. Dette skal fortrinsvis efterses i selve lovgivningsprocessen.

Regionale myndigheder med lovgivningskompetence bør også inddrages i arbejdet med at efterleve disse principper, da de er særligt berørte af, at kompetencer overføres til Den Europæiske Union.

### Lovgivning

*Den Europæiske Union lovgiver ved direktiver og forordninger. Direktiver er rettet til medlemsstaterne og forordninger er direkte bindende i alle enkeltheder. Lovgivning vedtages af Rådet og Parlamentet på forslag af Unionsregeringen, Rådet eller Parlamentet. Unionsregeringen og Rådet kan udstede centrale gennemførelsesforskrifter.*

Direktiver benyttes som Den Europæiske Unions hovedinstrument til opnåelse af den harmonisering mellem medlemsstaternes lovgivning, der skal ske. Direktiver skal være rammelovgivning, der udfyldes af medlemsstaterne. Man bør i højere grad gennemføre en

distinktion, så direktiver virkelig bliver rammer, og overlade den mere detaljerede regulering til medlemsstaterne eller til centrale gennemførselsbestemmelser, hvis det skønne nødvendigt.

Forordninger skal fortsat benyttes til lovgivning på områder, hvor kun Den Europæiske Union har kompetencen til at handle, samt i andre tilfælde, hvor lovgivningen nødvendigvis må være detaljeret og centralt fastsat.

Centrale gennemførselsbestemmelser vedtages af Unionsregeringen og af Rådet. Medlemsstaterne gennemfører Unionens politikker, må de inddrages snævert i denne proces. Parlamentet har i disse tilfælde kun en kontrollerende rolle.

For at sikre kvaliteten af lovgivningen skal arbejdet med faste høringspartnere og – procedurer fortsættes. Det skal sikres, at høringspartnere er repræsentative. Adgangen til at følge lovgivningsprocessen skal gøres mere overskuelig og tilgængelig. De nationale parlamenter skal direkte modtage forslag til lovgivning og informeres løbende i lovgivningsprocessen, herunder særligt i høringsfasen.

Grøn- og hvidbøger udarbejdet af Unionsregeringen skal fortsat udgøre vigtige bidrag til grundlaget for de politiske beslutninger. Der skal gøres tydeligere opmærksom på den i øvrigt helt legitime og nødvendige anvendelse af ekspertrådgivning. Netværk af nationale eksperter bør benyttes frem for at opbygge et overordnet eller parallelt EU-system.

Unionsregeringen bør hurtigere bringe sager, hvor direktiver ikke omsættes til national lov i rette tid, for Domstolen.

### **Samordning**

*Rådet kan iværksætte samordning af medlemsstaternes politikker på et område. Samordning berører ikke medlemsstaters ret til lovgivning på det samordnede område.*

Samordning anvendes på områder, hvor en tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning og praksis er nødvendig eller ønskelig, men hvor egentligt harmonisering ikke er ønskelig eller ville være et overdrevent tiltag.

Samordning skal være en mildere form for samarbejde, der kan sikre nogle grundlæggende europæiske standarder - eksempelvis på følsomme områder - uden at medlemsstaternes kompetencer grundlæggende krænkes, idet lovgivningskompetencen i alle tilfælde ligger hos medlemsstaterne. Parlamentet skal i regelen kun høres, men anvendes samordning - undtagelsesvist - også i stedet for lovgivning, skal Parlamentet give sit samtykke dels til anvendelse af samordning og dels til samordningens indhold.

Samordning kan anvendes i forskellige former som fortsat i den økonomiske politik. Der er

perspektiver i tillige at videreudvikle samarbejdsformer, hvor en løsere lovgivning følges op med inddragelse af de, reglerne retter sig til (samregulering), og former, hvor fælles mål og retningslinjer vedtages, mens medlemsstaterne vedtager egne handlingsplaner og Den Europæiske Union fører et tilsyn og bliver et forum for udveksling af erfaringer (den åbne koordinationsmetode). Heller ikke i disse tilfælde, må valget af instrument føre til at Parlamentets beføjelser krænkes eller undergraves.

## Den europæiske unions politikker

### Indledning

I det følgende præsenteres nogle grundlæggende betragtninger for målene og indholdet af den Europæiske Unions centrale politikområder. Formålet er at undgå et rigtigt kompetencekatalog, men samtidig give den enkelte borger en mulighed for at forholde sig til retningen af arbejdet i Den Europæiske Union.

Hvis de enkelte medlemslande ønsker at indføre overnational beslutningsmyndighed på et kompetenceområde, skal dette ske ved enstemmighed. Den endelige beslutning skal i forståelig form fremlægges åbent for de europæiske borgere, med en klar angivelse af mål og retningslinjer. Den enkelte borger har gennem nærhedsprincippet ret til at føre sag mod beslutningen gennem Domstolen.

Indenfor områderne beskæftigelse, uddannelse, kultur, økonomisk og social samhørighed, forskning og udvikling samt lignende er samordning af de enkelte medlemslande politik ønskelig. Selvom de ikke hører til de centrale områder for Den Europæiske Union, som er Det Indre Marked, Den Økonomiske og Monetære Union, Den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik, Retlige og Indre Anliggender og Den Fælles Miljøpolitik. Den Europæiske Union bør altid bestræbe sig på grundigt at overveje, om et kompetenceområde bedre kan håndteres gennem samordning frem for kompetenceoverdragelse. I en udvidet og mere forskelligartet Europæisk Union vil disse komplementære kompetenceområder spille en større rolle.

Ved at overholde disse grundlæggende principper sikres Den Europæiske Union råderum for en videre legitim udvikling og udvidelse af kompetenceområderne. Samtidig vil disse principper optræde som et værn mod en europæisk enhedsstat. Forskellighed indenfor Den Europæiske Union er en grundlæggende styrke ved samarbejdet.

### Det Indre Marked

*Den Europæiske Union udgør ét indre marked, hvor arbejdskraftens, varernes, tjenesteydelse*

*og kapitalens frie bevægelighed skal sikres.*

Den Europæiske Union skal arbejde for en fortsat liberalisering og åbning af de nationale markeder. Tekniske handelshindringer og lignende må ikke tolereres. Af special betydning er arbejdskraftens fri bevægelighed, som for den enkelte borger ofte kun er en realitet på papiret. Uklarheder og direkte hindringer i de nationale lovgivninger, hindrer den enkelte borger i at realisere arbejdskraftens fri bevægelighed.

En kvalificeret og mobil arbejdskraft kræver en overordnet europæisk strategi for uddannelses- og forskningsområdet. Formålet er ikke at udhule medlemsstaternes ret til at indrette undervisningssektoren og den offentlige forskning efter egne mål og ønsker. På uddannelsesområdet er et mål eksempelvis en strategi, som sikrer bedre muligheder for meritoverførsel og for sammenligning af karakterer. Derved sikres de studerende større mobilitet mellem uddannelsescentre i den Europæiske Union. Dette er til fordel for den enkelte student, arbejdsmarkedet samt forskningssektoren, som bedre kan evaluere og ansætte de bedst kvalificerede forskere.

Det indre marked er én frihandelszone. Den Europæiske Unions handelspolitik skal gennem WTO arbejde for at fremme den globale frihandel. Dette skal sikre, at Europas nærområde og verden som sådan, får fair og rimelige konkurrencevilkår på det europæiske marked. Herved sikres bl.a. konkurrencen og effektiviteten af det europæiske marked. Specielt ønskes landbrugssektoren liberaliseret, til gavn for den enkelte borger.

Konkurrencen på Det indre markeds skal sikres. Den Europæiske Union skal fortsat se med skepsis på og med hård hånd overvåge fusioner på det europæiske marked.

Den øgede harmonisering af det europæiske marked vil medføre en polarisering mellem medlemsstaterne. Visse områder vil blive vækstcentre – andre blive sat under pres. Den Europæiske Union skal arbejde for at formindske forskellene mellem medlemslandenes udviklingsniveauer, bl.a. gennem strukturfondene.

### **Den Økonomiske og Monetære Union**

*Den Europæiske Unions valuta er euroen. Medlemsstater, der deltager i euroen, samordner deres økonomiske politik bl.a. gennem harmonisering af skatter og afgifter.*

ØMU'en spiller en central rolle for, at EU kan fortsætte med den vækst og stabilitet, der har kendetegnet de sidste 50 år. Penge- og valutapolitikken skal bevares som fælles EU anliggender med den samme beslutningsstruktur og de samme konvergenskriterier som hidtil.

Den europæiske centralbank skal fungere uafhængigt af det politiske system og primært

arbejde for stabile priser med et lavt inflationsniveau. Bekæmpelse af arbejdsløshed skal fortsat være et sekundært mål for centralbanken.

Skatter og afgifter skal harmoniseres indenfor Den Europæiske Union. Harmoniseringen skal ikke nødvendigvis være total, men fokusere på minimumssatser. Formålet er at sikre, at de enkelte medlemslande ikke nedkonkurrerer skatteniveauet for at tiltrække virksomheder, borgere eller kapital.

Den Europæiske Union skal ikke føre finanspolitik. Den Europæiske Union må ikke optage langfristet gæld eller køre med underskud. Finanspolitikken overlades til medlemsstaterne inden for rammerne af konvergenskriterierne. Den nuværende grænse for den Europæiske Unions budget skal bibeholdes.

### **Den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik**

*Den Europæiske Unions medlemsstater fører en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, der skal sikre fred og stabilitet i Den Europæiske Unions nærområde og Den Europæiske Unions fælles interesser over for tredjelande. Den Europæiske Union skal have mulighed for at foretage humanitære interventioner.*

Den Europæiske Union har en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitisk interesse i at sikre demokrati og menneskerettigheder i verden. Kun i fællesskab kan vi løfte opgaven, og sikre reel handlekraft og dermed udføre fredsbevarende og fredsskabende opgaver i det europæiske nærområde. Den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik skal virkeliggøres og Den Europæiske Union skal kunne agere militært uafhængigt af USA. Forsvaret af EU's medlemsstater skal ikke være et EU anliggende.

Dette vil kræve massive indrømmelser fra de europæiske statsledere såvel som befolkningerne, men nødvendigheden er bydende, og historien viser, at intet er umuligt i den europæiske integration.

Europa skal blive voksen. Den Europæiske Union skal selv være ansvarlig for sin sikkerhed, og påtage sig ansvar for den globale fred, stabilitet og udvikling. Den Europæiske Union skal derfor omdannes til en reel international spiller, der handler ud fra Europas og verdens interesser. Såvel som indenfor miljøpolitikken, handel og bistand er en selvstændig forsvars- og udenrigspolitik logisk.

For at kunne handle som en samlet international aktør, skal der – som på de øvrige politikområder - være flertalsafgørelser indenfor Den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik. Medlemsstater skal kunne vælge ikke at deltage i fælles militære operationer, uden at dette kan forhindre Den Europæiske Union som helhed at agere. For at kunne virkeliggøre

beslutningerne skal den Europæiske Union være i stand til at gennemføre aktioner selvstændigt. Dertil kræves at den Europæiske Union opbygger en selvstændig militær kapabilitet, bl.a. gennem en øget koordinering af de nationale efterretningstjenester, fælles materielindkøb, fælles kommandostrukturer samt en forøgelse af de militære budgetter.

### **Retlige og Indre Anliggender**

*Den Europæiske Union arbejder for en harmonisering af medlemsstaternes lovgivning på områder af de retlige og indre anliggender. Formålet er at sikre unionsborgernes rettigheder, bekæmpe terrorisme og organiseret kriminalitet, hjælpe flygtninge og styre indvandringen.*

Den Europæiske Union har en fælles interesse i at bekæmpe terrorisme. Dette må ikke ske på bekostning af de liberale rettigheder. Værdierne, som den Europæiske Union står for, kan ikke gradbøjes.

Gensidig anerkendelse af retlige afgørelse og en vis koordinering af den strafferetlige lovgivning skal bidrage til at sikre unionsborgernes rettigheder og vil bidrage til virkeliggørelsen af øvrige politik områder.

Den organiserede kriminalitet på tværs af grænserne er et stigende problem, men en forudsigelig konsekvens af den øgede frihed for den enkelte borger i Europa. En øget koordinering og effektivisering af det europæiske politiarbejde skal modarbejde den organiserede kriminalitet.

Den Europæiske Unions fælles flygtningepolitik skal sikre flygtninge mulighed for asyl efter internationalt anerkendte principper. Fordelingen af flygtninge mellem Den Europæiske Unions lande, skal sikre en lige fordeling af de byrder hjælpen medfører. Ligeledes skal der være klare regler for fordelingen i tilfælde af ekstraordinære tilstrømninger. Hjælp i nærområdet skal sikre den enkelte flygtning en reel mulighed for at vende tilbage. Tilbagevenden skal ikke ske med tvang.

Indvandring til den Europæiske Union er en vigtig grundsten i arbejdet med at sikre velfærden for befolkningerne i Europa. Den Europæiske Union medvirker ved en samordning på området, således at der ikke udvikles et alternativt arbejdsmarked af underbetalte indvandre uden sociale rettigheder.

### **Den fælles miljøpolitik**

*Grundlaget for Den Europæiske Unions miljøpolitik er bæredygtighed og sikkerhed. Prioriteterne er bevarelse af naturressourcer og -områder, sunde fødevarer, sikring af den arbejdende befolkning, en bæredygtigt energiforsyning og bekæmpelse af globale miljøproblemer.*

Basis for Den Fælles Miljøpolitik er, at den nødvendige økonomisk udvikling, ikke fjerner dens egen fundament. Uanset om det er gennem overdreven brug af naturressourcer, ved beskadigelse af borgernes sundhedstilstand, nedslidning af arbejdere eller forgiftning af fødevarerne. De globale miljøproblemer, anvendelse af tvivlsomme kemikalier, fødevareskandaler og udvidelsen stiller stadig større krav til en europæisk miljøpolitik. Derfor skal miljøpolitik gøres til et af Den Europæiske Unions centrale politikområder på linje med Det Indre Marked og Den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik. Den Europæiske Unions miljøpolitik skal vitaliseres og føres med samme fremsynethed og samme grad af visioner, som har præget arbejdet med andre store emner. Derfor skal en lang række områder samles under overskriften: Den Fælles Miljøpolitik.

Den fælles miljøpolitik skal bevare, beskytte og forbedre miljøkvaliteten i Den Europæiske Union og en bæredygtig udnyttelse af naturressourcerne. For den enkelte borger er de direkte mål forbrugerbeskyttelse og fødevarerikkerhed. Den Europæiske Union skal imødegå globale miljøproblemer ved at agere stærkt internationalt.

Udpegningen af bevaringsværdige naturområder bør i stigende grad have et europæisk perspektiv. Den Europæiske Union skal arbejde for, at medlemsstaterne ikke nedprioriterer miljøbeskyttelsen på bekostning af naturområder. Dette er af særlig betydning for de kommende medlemslande. Det lange sigt kan for nemt gå tabt for de enkelte medlemsstater.

Fiskeri-, landbrugs- og kemikaliepolitikken skal gradvist omlægges således at bæredygtighed er det mål, hvormed området styres og udvikles. Forskning og udvikling i nye og gamle teknikker er centralt i forståelsen af konsekvenserne for borgerne og miljøet. Derfor skal den Europæiske Union afse øgede midler til koordineringen af den fælles forskning. En fremsynet og visionær politik kræver ligeledes øgede midler til åben grundforskning og åbenhed overfor nye teknologier.

Beskyttelse af arbejdsmiljøet skal fortsat være et europæisk spørgsmål. Den øgede mobilitet på det europæiske arbejdsmarked kræver, at den enkelte arbejder sikres et højt minimum af sikkerhed på arbejdspladsen. Den Europæiske Union skal fortsat arbejde ud fra, at det er den enkeltes arbejdsplads pligt at sikre arbejdsmiljøet.

Den globale opvarmning, sikkerheden omkring kernekraft og sikringen af forsyningerne gør energipolitikken til et naturligt europæisk spørgsmål. De enkelte lande skal fortsat sikre deres egen energiforsyning. Den europæiske Unions rolle er at koordinere og arbejde for at medlemslandene øger deres forbrug af vedvarende energi og opprioriterer forskningen i alternative energikilder.