



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 22.5.2002
KOM(2002) 247 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

ET FORSLAG TIL ET FREMTIDIGT EU

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Et projekt - tre grundlæggende opgaver	5
1.1.	EU-modellen for økonomisk samt social og arbejdsmarkedsmæssig udvikling skal konsolideres - velstand og solidaritet.....	5
1.2.	EU skal videreudvikle sit område med frihed, sikkerhed og retfærdighed.....	8
1.3.	EU skal leve op til sit ansvar som verdensmagt	11
2.	En forfatningstraktat	18
2.1.	Udarbejdelse af en forfatningstraktat	18
2.2.	Afklaring af den måde, EU udøver sine beføjelser på	20
2.3.	Overholdelse af subsidiaritets- og proportionalitetsprincippet	24

ET FORSLAG TIL ET FREMTIDIGT EU

I halvtreds år har det europæiske samarbejde skabt fred og fremgang. Demokrati, respekt for menneskerettighederne og de væsentlige frihedsrettigheder er selve grundlaget for denne sammenslutning af stater og folk. Med forankring i dette demokratiske værdisæt over EU en klar tiltrækning, hvilket den igangværende udvidelse viser.

I december 2000 traf medlemsstaterne i Nice en række nødvendige beslutninger for at forberede nye medlemsstaters tiltrædelse. Men det blev ikke debatteret, hverken i hvilken retning den europæiske integration skal gå eller hvor meget vi er villige til at gøre sammen. I nær fremtid kan antallet af medlemsstater komme op på næsten det dobbelte. Udfordringen i denne proces er også at give vore europæiske nabolande del i den fred, den solidaritet og den økonomiske udvikling, som vi nyder godt af i dag, ved at vi modtager dem i en egnet institutionel ramme, hvilket er en forudsætning for, at det europæiske projekt kan lykkes.

Spørgsmålet, som vi må forholde os til, er **hvorledes** det udvidede EU skal kunne løse sine grundlæggende opgaver og hvorledes det fortsat skal være i stand til at træffe beslutninger og holde sammen, for at en uddybning af det europæiske samarbejde fortsat skal være mulig.

Selv om borgerne generelt er tilhængere af EU, vil de samtidig, at den europæiske integration skal være mere forståelig. De europæiske borgere stiller en række konkrete krav til EU. Det skal bevare freden og sikkerheden, bekæmpe arbejdsløshed, bekæmpe alle former for organiseret kriminalitet og ulovlig handel, reducere fattigdom, sikre lige muligheder for kvinder, varetage produktkvalitet og -sikkerhed. De forventer, at EU skal skabe mere sikkerhed og stabilitet indadtil og at det skal engagere sig mere udadtil. De vil have større klarhed, mere demokratisk kontrol, de ønsker et EU, der respekterer den nationale identitet, et EU, der inspirerer og beskytter, en ny organisationsform, der ligger milevidt fra myten om "superstaten".

Med euroen har et bredt flertal af EU's borgere med modenhed og overbevisning taget et skridt videre i retning af europæisk integration og har dermed overskredet et punkt, hvor der ingen vej er tilbage. EU må være lydhør over for deres ønsker og vise, at Unionen råder over den nødvendige kapacitet og vilje til at tackle nye udfordringer.

Fordi erhvervslivet i de enkelte medlemsstater ikke vil kunne konsolideres, skabe arbejdspladser og bevare den sociale ligevægt uden stærke fælles politikker og en grundig koordinering på europæisk plan, **er det nødvendigt at arbejde sammen om at forberede de yngre generationers fremtid økonomisk, socialt og arbejdsmarkedsmæssigt.**

Fordi en medlemsstats indsats alene ikke er nok til fuldt ud at sikre grænsekontrollen eller til at bekæmpe den internationale kriminalitet, **skal indvandringsproblemerne løses i fællesskab.** Fordi det at tilhøre EU er ensbetydende med frihed, demokrati og respekt for de grundlæggende værdier, er det nødvendigt at konsolidere og videreudvikle det **europæiske område for frihed og retfærdighed.** Og endelig at **give unionsborgerskabet et reelt indhold,** således at unionsborgerskabet styrker statsborgerskabet uden dog at erstatte dette.

Fordi en medlemsstat ikke kan få gennemslag for sine synspunkter, hvis den står alene, **skal EU leve op til sit ansvar som verdensmagt;** EU skal på sit eget værdigrundlag hævde sig som en **aktør i globaliseringen,** som eksponent for en udviklingsmodel baseret på solidaritet og bæredygtighed; føre en **udenrigspolitik, der er åben over for dialog** mellem civilisationer, kulturer og religioner, med vægt på samarbejde med de lande, der er beliggende ved EU's ydre grænser og på viljen til at udligne forskellen mellem nord og syd.

De nye landvindinger, som vi skal gøre, går ud på at løse disse opgaver. For at løse dem bedst muligt er det nødvendigt at bygge på de hidtidige erfaringer. Og at **forny**

fællesskabsmetoden, der har gjort os i stand til demokratisk og gradvist at skabe integration, således at den tilpasses disse nye krav.

Nu, hvor EU er en del af borgernes dagligdag, vil de vide mere om, hvem der gør hvad i Europa, hvor ansvaret er placeret og hvem, der skal kræves til regnskab. De har ingen problemer med at føle sig som europæere, men de vil, at deres identitet respekteres og at deres valgmuligheder bevares og ikke indskrænkes unødvendigt.

Det er nødvendigt at bevare denne egenart, hvor EU, uden at udvikle sig til en stat, gennemfører de mest konkrete fælles politikker og samtidig løser visse af de væsentlige opgaver, som påhviler staterne. Det europæiske samarbejde er nemlig ikke opbygget efter nogen tidligere kendt model. Det er disse særlige egenskaber, der forklarer og betinger dets succes.

Under indtryk af de gode erfaringer fra udarbejdelsen af *charteret vedrørende grundlæggende rettigheder* har Det Europæiske Råd betroet et konvent ansvaret for at udstikke de overordnede retningslinjer for EU's fremtid. Efter et års samarbejde mellem regeringsrepræsentanter, medlemmer af de nationale parlamenter og Europa-Parlamentet og medlemmer af Kommissionen, kommende fra 28 stater i Europa, efter et år med udveksling af synspunkter med alle dem i Europa, der vil tage del i debatterne, **ønsker Kommissionen, at konventet fremlægger en egentlig forfatningsmæssig tekst, som de europæiske borgere kan identificere sig med og vedkende sig som deres fælles projekt.**

Det er med udgangspunkt i dette projekt, at det institutionelle system efterfølgende skal fornys. Kommissionen ønsker derfor at bidrage til konventets drøftelser, i første omgang i form af overvejelser over EU's grundlæggende opgaver og over de forfatningsmæssige rammer, der skal gøre det muligt at virkeliggøre projektet.

1. ET PROJEKT - TRE GRUNDLÆGGENDE OPGAVER

Hvad skal EU udvikle sig til? Borgernes forventninger synes at være fokuseret om følgende tre grundlæggende spørgsmål: hvorledes skal en udviklingsmodel baseret på solidaritet og bæredygtighed fremmes og hvorledes skal der omkring den fælles mønt opbygges et organiseret og troværdigt økonomisk samt socialt og arbejdsmarkedsmæssigt kraftcenter? Hvorledes skabes der et europæisk område kendetegnet ved reel frihed, sikkerhed og retfærdighed? Hvorledes sikres en effektiv europæisk udenrigspolitik via dens handelsmæssige, diplomatiske og militære aspekter, via den økonomiske bistand og udviklingsbistanden?

1.1. EU-modellen for økonomisk samt social og arbejdsmarkedsmæssig udvikling skal konsolideres - velstand og solidaritet

Indførelsen af euroen, det stadig mere integrerede marked, koordineringen af de økonomiske politikker, den indbyrdes tilnærmelse mellem skattepolitikkerne og social- og arbejdsmarkedspolitikkerne, solidaritet mellem lande og regioner i Europa, iværksættelsen af ambitiøse miljøpolitikker og tilblivelsen af en europæisk samfundsmodel er alt sammen eksempler på en udvikling, som der er bred opslutning om blandt borgerne og som er nødvendig for ligevægten i det europæiske projekt. EU skal gå videre med et projekt, som borgerne kan identificere sig med og som giver dem fremgang og solidaritet og respekt for en vis livskvalitet, der bygger på miljøbeskyttelse, gode almenyttige tjenester, der er tilgængelige for alle, samt et højt socialt beskyttelsesniveau.

For at denne ligevægt kan bevares og borgernes opslutning om det europæiske projekt kan fortsætte, **skal EU derfor konsolidere og udvikle sin integration.**

Udvikling og fornyelse af fælles politikker

De fælles politikker er de bærende elementer i den europæiske integration. De fælles politikker forbereder det fremtidige Europa til de kommende generationer. De er væsentlige for gennemførelsen af det program for økonomisk samt social og arbejdsmarkedsmæssig modernisering, som Den Europæiske Union vedtog i foråret 2000 i forbindelse med Det Europæiske Råds møde i Lissabon. Disse politikker styrker samhørigheden i det økonomiske og menneskelige fællesskab, som euroen behøver.

Det indre marked skal, som den første større succes i det europæiske samarbejde, bevares. Det indre marked giver de europæiske borgere velstand, vækst, jobskabelse og større frihed. Det indre marked hjælper de europæiske virksomheder til at blive mere konkurrencedygtige. Også efter udvidelsen skal forvaltningen af det indre marked fortsat være en af EU's centrale opgaver, hvor den drivende kraft er Kommissionen, der har ansvaret for at udarbejde de nødvendige regler for at tilgodese almenhensynet og påse, at konkurrencereglerne overholdes. Det er Domstolen, der som øverste kontrolinstans til syvende og sidst sikrer den integrerede retsorden.

Disse fælles politikker skal udbygges yderligere omkring **udviklingen af en fremgangsrig økonomi baseret på kraftig og bæredygtig vækst og det solidaritetsprincip, der er nødvendigt for et europæisk samfund og område med plads for alle.**

Eksempelvis skal nævnes **miljøpolitikken**, som hjælper medlemsstaterne til kollektivt at forvalte de kommende generationers fælles arv, både i Øst- og Vesteuropa, med vægt på en

bæredygtig udvikling. Fælles politikker, der fremmer de europæiske økonomiers og virksomheders konkurrenceevne, **uddannelse, forskning og innovation** for at styrke det videnbaserede Europa. **Landbrugspolitikken**, der fortsat skal være en økonomisk kraft, men som også skal bidrage til udvikling af en afbalanceret arealudnyttelse i Europa. **Den økonomiske samt sociale og arbejdsmarkedsmæssige samhørighed**, der giver medlemsstaterne og regionerne de nødvendige virkemidler til at tilpasse sig konkurrencepresset i det indre marked og sikre deres vækst og reelle konvergens. **Energi- og transportpolitikkerne** som er drivkraften bag økonomisk integration. **Skatte- og afgiftspolitikkerne samt social- og arbejdsmarkedspolitikkerne**, fordi de økonomiske aktører skal udfolde sig på lige vilkår i et integreret marked. Det er ikke længere muligt at se bort fra skatte- og afgiftsaspektet. Ej heller kan man se bort fra nødvendigheden af, at der på europæisk plan opbygges et social- og arbejdsmarkedsmæssigt regelværk, der er i overensstemmelse med den måde, som vore demokratier i almindelighed fungerer på i Europa - et regelværk baseret på solidaritet, dialog og økonomisk samt socialt og arbejdsmarkedsmæssigt fremskridt. I modsat fald vil tilpasningerne netop ske på bekostning af den europæiske samfundsmodel og de værdier, som de europæiske demokratier vedkender sig.

Nye måder at gøre tingene på

Solidariteten i Det Europæiske Fællesskab er bygget op om fælles politikker. **Det udvidede EU** med dets nye medlemmer **vil have behov for stærke fælles politikker** - med henblik på de politiske og økonomiske bånd, som disse politikker knytter mellem staterne og med henblik på de store fordele, som hele EU høster herved i form af økonomisk samt social og arbejdsmarkedsmæssig samhørighed.

Disse politikker skal fornys, så de tilpasses til det udvidede EU's nye virkelighed. Ved udformningen af dem skal der igen fokuseres på princippet om, at indsatsen får ekstra gennemslagskraft ved at blive gennemført på fællesskabsplan. Beslutningstagningen i Rådet **skal udelukkende kunne ske med kvalificeret flertal**. Det er ikke længere muligt at forestille sig, at f.eks. skatte- og afgiftsaspektet og det sociale og arbejdsmarkedsmæssige aspekt af det indre marked skulle kunne være omfattet af enstemmighedsprincippet, og da *slet ikke* efter udvidelsen, hvor det øgede antal medlemsstater giver risiko for blokeringer.

Gennemførelsen af de fælles politikker skal være så **decentraliseret** som muligt. Kommissionen har allerede stillet forslag om visse meget betydningsfulde skridt i denne retning, bl.a. oprettelsen af netværker bestående af de nationale konkurrencemyndigheder og Kommissionen for at kontrollere karteldannelser og misbrug af dominerende markedsstilling. Kommissionen er i øjeblikket i færd med at undersøge, hvorledes der kan foretages en kraftig forenkling af forvaltningen af strukturfondene. Det er på den baggrund, at konventet bør drøfte vilkårene for en ansvarsdeling med hensyn til budgetgennemførelsen, når medlemsstaterne står for den væsentligste del af forvaltningen af bevillingerne.

Endvidere peges der i hvidbogen om styreform i EU på visse retningslinjer for, hvorledes der **bedre kan tages hensyn til mangfoldigheden, når det gælder lokale forhold** - i tråd med dette lægger Kommissionen vægt på de regionale og lokale erfaringer i forbindelse med udformningen af politikkerne og i øvrigt de trepartsaftaler, som ville kunne indgås mellem Kommissionen, medlemsstaterne og regionerne eller de lokale myndigheder med henblik på gennemførelsen af visse fællesskabslovgivninger og med fuld respekt for medlemsstaternes forfatningsmæssige systemer.

Styrket koordinering af de økonomiske politikker

Det anerkendes, at **euroen er en stor succes**, der har gjort det muligt at holde inflationen under kontrol, at sænke den langfristede rente og at forbedre de nationale budgetsituationer samt at iværksætte økonomipolitikker til gavn for øget vækst. **EU skal have mulighed for at udbygge disse landvindinger og samtidig tage fuldt ud hensyn til den sociale og arbejdsmarkedsmæssige dimension og den økonomiske udviklings bæredygtighed.**

Forvaltningen af pengepolitikken falder ind under Den Europæiske Centralbanks enekompetence. De økonomiske politikker og budgetpolitikkerne hører ind under medlemsstaternes kompetence. I en integreret monetær og økonomisk zone har dårlig budgetdisciplin og manglende kontrol med inflationsraten i nogle lande en kollektiv pris, der skal betales af alle de lande, som er fælles om samme valuta. **En strammere koordinering er derfor nødvendig, for at den europæiske økonomi kan styres korrekt, således at man opfylder den dobbelte målsætning om makroøkonomisk stabilitet og en høj vækst- og beskæftigelsesrate.**

Koordineringen af de fælles politikker skal gøre det muligt at vurdere den økonomiske situation i fællesskab, at fastlægge de retningslinjer, der skal følges, og at påse, at de gennemføres. Denne koordinering skal foregå permanent og ikke blot i ekstreme tilfælde. Den bør således sikre, at strukturpolitikkerne fremmer opfyldelsen af målene med hensyn til vækst og jobskabelse.

Medlemsstaternes økonomiske politikker og budgetpolitikker skal gennemføres inden for overordnede fællesskabsrammer, som er fastlagt i traktaten og i en særlig lovgivning. I dag varetages koordineringen af de økonomiske politikker via to instrumenter, nemlig *de overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker og stabilitets- og vækstpagten*, der har virket tilfredsstillende i Den Økonomiske og Monetære Unions første år. Erfaringen viser imidlertid, at **en styrket koordinering vil være en fordel.**

Desuden vil den **kommende udvidelse** føre til en radikal ændring af præmisserne for den måde, instrumenterne til koordinering af de økonomiske politikker fungerer på. I betragtning af det øgede antal medlemslande, og deres mange forskellige økonomier, **skal det udvidede EU imødegå denne nye situation med styrkede virkemidler.** Nogle tilpasninger handler om at ændre arbejdsrutiner- og metoder, andre nødvendiggør en traktatændring.

I henhold til traktaten indgår koordineringen af de økonomiske politikker blandt de fælles politikker. Som det er tilfældet for andre politikker, der gennemføres i fællesskab, er det væsentligt, at der centralt i systemet er en instans til rådighed, der har til opgave at påpege, hvad der er i fælles interesse, og at sørge for sammenhæng mellem de bestemmelser, som staterne vedtager, og at denne instans råder over midler til at få gennemslag for, at tingene anskues samlet og at systemets troværdighed og sammenhæng styrkes over for de trusler, som hele eurozonen kan blive udsat for. Det er en funktion, der helt naturligt tilfalder Kommissionen, hvis **rolle må styrkes.**

Instrumenterne til koordinering af de økonomiske politikker, navnlig de overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker og udtalelserne om stabilitets- og konvergensprogrammerne, **bør således fastlægges på grundlag af forslag fra Kommissionen**, i stedet for at de blot består af henstillinger, som Rådet kan fravige med kvalificeret flertal. Hvis de økonomiske politikker, som en medlemsstat fører, afviger fra de overordnede retningslinjer, som er vedtaget, eller de truer med at hindre Den Økonomiske og Monetære Union i at fungere ordentligt, er det ikke nok, at Kommissionen ikke har andre

muligheder end at rette en henstilling til Rådet. Når sådanne situationer opstår, **skal Kommissionen kunne handle effektivt inden for de rammer, der er fastlagt ved traktaten:** i form af advarsler, som den i givet fald retter direkte til den pågældende medlemsstat og i form af forslag, som Rådet kun skal kunne fravige med enstemmighed.

Også **eurogruppens måde at fungere på** skal **tilpasses**. Det siger sig selv, at en sådan instans, der er forbeholdt medlemsstaterne i eurozonen, er af væsentlig betydning. Men det ville være gavnligt, om der også fandtes et formelt besluttende organ for eurozonen forbeholdt euromedlemsstaterne med status som eurozonens økonomi- og finansministre forsamlet i Rådet. Dette ville gøre det muligt for institutionerne at spille deres rolle fuldt ud hele vejen fra behandlingen af forslagene til beslutningstagningen.

Systemets demokratiske ligevægt skal også debatteres. Det er naturligvis op til den enkelte regering at varetage passende relationer med sit **nationale parlament**. På europæisk plan har Parlamentet i øjeblikket ikke nogen formel rolle at spille i forbindelse med koordineringen af de økonomiske politikker. Samtidig med at de økonomiske koordineringsinstrumenter styrkes, skal **Europa-Parlamentet i højere grad inddrages i arbejdet**, hvilket skal tilrettelægges afhængig af de instrumenter, det drejer sig om, og uden at det må glemmes, at forvaltningen af den økonomiske politik ikke henhører under lovgivningsområdet. Ud fra den samme filosofi **skal samarbejdet mellem Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter intensiveres**.

Endelig skal **eurozonens repræsentation udadtil** varetages samlet i forhold til de internationale økonomiske og finansielle instanser. For at EU på en konsekvent måde kan gå ind i de internationale monetære og finansielle drøftelser, for at EU skal kunne tale med vægt og især fasthed bagved, vil det være en fordel for eurozonen på sigt at være repræsenteret af Kommissionen i nært samråd med alle de berørte instanser.

Kommissionen foreslår derfor:

- at de fælles politikker udbygges yderligere
- at de fælles politikker fornyes, at gennemførelsen af dem decentraliseres og at beslutningerne som generelt princip træffes med kvalificeret flertal
- at koordineringen af de økonomiske politikker styrkes og at eurozonens repræsentation udadtil varetages samlet.

1.2. EU skal videreudvikle sit område med frihed, sikkerhed og retfærdighed

Siden Amsterdam-traktaten har et af EU's mål været at skabe et sammenhængende og harmonisk område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, og både nu og med henblik på udvidelsen forekommer dette at være en af Den Europæiske Unions væsentligste opgaver. Denne målsætning, der supplerer et integreret økonomisk område uden grænser, bidrager til at give **unionsborgerskabet** et konkret indhold. Dette begreb, der i dag opfattes som værende af hovedsagelig politisk betydning, skal konkretiseres juridisk, ved at der til begrebet direkte knyttes et *sæt* nøje definerede rettigheder og pligter, der kan håndhæves retsligt.

Den Europæiske Unions opgaver

Frihedsprincippet er det, der er det samlede, ja det der er det bærende i det europæiske samarbejde. Men uden sikkerhed og uden et system baseret på lov og ret, som anerkendes af borgerne, vil udøvelsen af frihedsrettighederne og respekten for de demokratiske værdier ikke være sikret. Det europæiske område for frihed, sikkerhed og retfærdighed giver således **sikkerhed for, at principperne om demokrati og respekt for menneskerettighederne tages alvorligt**. Den fælles anerkendelse af disse principper, der er væsentlig for bevidstheden om det at være borger i EU, hvilket nu er med i charteret om grundlæggende rettigheder, er det bærende element i integrationen for alle, der bor i EU.

Den kollektive indsats opfylder her et **stærkt ønske i den offentlige opinion** og et **tydeligt påvist behov**, i og med at de kriminelle aktiviteter rækker ud over landegrænserne og behandlingen af disse spørgsmål er et fælles anliggende i et område med fri bevægelighed. Nedbrydningen af de økonomiske grænser og den frie bevægelighed har en klar sammenhæng med rettigheder og garantier og vil være uforenelig med fastholdelsen af politimæssige eller retslige grænser, der beskytter dem, som begår ulovligheder.

Disse aktioners udenrigsaspekt er af særlig betydning, da de supplerer de nære og privilegerede forbindelser, som EU tilstræber at etablere med nabolandene.

EU kan gøre en betydningsfuld indsats på følgende fire områder:

- Den kollektive indsats skal gøre det muligt at indføre **fælles foranstaltninger til kontrol og overvågning af de ydre grænser**, baseret på regler for fælles forvaltning, økonomiske solidaritetsmekanismer, fælles kontrolstandarder og foranstaltninger for samarbejde, udveksling af oplysninger, efteruddannelse og evaluering. Perspektivet på sigt bør være et fælles korps med ansvar for kontrollen med de ydre grænser, der i nært samarbejde med de forskellige nationale myndigheder skal sikre, at der overalt ved den fælles ydre grænse foregår en ensartet kontrol.
- Gennemførelsen af egentlige **fælles indvandrings- og asylpolitikker** indgår ligeledes blandt EU's grundlæggende målsætninger. Det synes helt klart at være nødvendigt, at migrationsstrømmene forvaltes i fællesskab. Opgaven består således i at sikre en effektiv koordinering af integrationspolitikkerne og at fastholde det høje beskyttelsesniveau for flygtninge, som gør EU til en reference for det internationale beskyttelsessystem for flygtninge. En form for harmonisering af lovgivningerne er nødvendig, for at man kan nå de fælles mål, navnlig når det drejer sig om at fastlægge den europæiske asylordning og den ensartede status, som indvandrerne skal have inden for det europæiske område.
- I kampen mod **organiseret kriminalitet og terrorisme** kan en effektiv indsats kun gennemføres på europæisk plan, navnlig ved at der opstilles fælles rammer for det retslige og politimæssige samarbejde mellem staterne i forbindelse med efterforskning og retsforfølgning.

I forbindelse med disse tre områder - grænsekontrol, asyl og indvandring, kamp mod organiseret kriminalitet og terrorisme - handler det derfor om at **tilvejebringe en europæisk offentlig orden, der gør medlemsstaternes systemer til opretholdelse af den offentlige orden mere effektive og som er i fuld overensstemmelse med EU's grundlæggende værdier**. Det er et af de krav, som unionsborgerskabet også indebærer.

Det synes ligeledes at være nødvendigt med en EU-indsats for at etablere et regulært europæisk retsområde baseret på **retsligt samarbejde i civilretlige og strafferetlige sager**, som i fremtiden bør lægges ind under fælles institutionelle og juridiske rammer. I den

forbindelse skal det pointeres, at det er nødvendigt at supplere de nuværende bestemmelser i traktaten om **beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser** med et retsgrundlag, hvorved der oprettes en europæisk offentlig anklagemyndighed, og som giver grundlag for vedtagelsen af bestemmelser om retsforfølgning i straffesager om svig på tværs af grænserne.

Virkemidler med henblik på en mere effektiv og bedre koordineret fælles indsats

I det omfang, hvor medlemsstaterne ikke længere er i stand til at leve op til deres ansvar enkeltvis, må den kollektive indsats overtage. For at denne indsats skal være troværdig, **skal de virkemidler, som EU råder over, og den nuværende beslutningsproces forbedres**, således at man viderefører den udvikling, der blev fastlagt i Amsterdam-traktaten, i retning af et gradvist tættere samarbejde i fællesskabsregi.

For at nå disse fælles mål må man **basere sig både på medlemsstaternes og EU's indsats**, idet man på hvert niveau må leve op til sin del af ansvaret. Der må tages forskellige virkemidler i brug: harmonisering og indbyrdes tilnærmelse af lovgivningerne, gensidig anerkendelse, koordinering af de nationale politikker, mekanismer for udveksling af oplysninger eller samarbejdsorganer, finansiel støtte, navnlig til efteruddannelses- og udvekslingsforanstaltninger samt udvikling af pilotprojekter.

Når det drejer sig om vedtagelsen af **lovgivningsforanstaltninger**, må **fællesskabsmetoden** anvendes fuldt ud, med **udelt initiativret, fælles beslutningsprocedure, kvalificeret flertal og Domstolskontrol**. Erfaringen viser nemlig, at initiativspredningen og enstemmighedsprincippet skader beslutningskonsekvens, effektivitet og kvalitet.

Men **det vil ikke altid være nødvendigt at lovgive**. Det ikke-bindende samråd, som den *åbne koordinationsmetode* giver mulighed for, kan være nyttigt.

Den tillid, som det enkelte nationale system kan have til de retslige organer i en anden medlemsstat, er en ufravigelig betingelse for, at der kan indføres et retsområde uden grænser. Uden at udelukke den harmonisering, som ud fra indlysende effektivitetshensyn kan være nødvendig, skal det dog være *den gensidige anerkendelse*, der skal være det fremherskende princip, når det gælder retsligt samarbejde i civilretlige og strafferetlige sager.

Det er ønskeligt at intensivere **harmoniseringen af civilretten** på grund af det grænseoverskridende aspekt i forbindelse med visse aktiviteter og fordi det er nødvendigt at sikre, at det indre marked fungerer ordentligt. **Harmoniseringen af den materielle strafferet** skal til gengæld være **forbeholdt visse særligt alvorlige lovovertrædelser** eller lovovertrædelser af tværnational art. Harmoniseringen skal ledsages af en fælles fastsættelse af proceduregarantierne, navnlig de væsentlige elementer i en retfærdig rettergang.

Når det drejer sig om **politisamarbejde**, gør det administrative samarbejde mellem medlemsstaternes politimyndigheder det muligt at nå de fleste af de tilstræbte mål. En eventuel EU-politik må på traktatniveau fortsat være begrænset til fastsættelsen af vilkårene for indførelse af mekanismer, der gør det muligt for de nationale myndigheder at udveksle oplysninger og samarbejde effektivt. EUROPOL skal blive lige så funktionsdygtigt som EUROJUST, for at sikre, at politimæssig og retslig efterforskning kan gennemføres effektivt på europæisk plan. Også spørgsmålet om demokratisk og retslig kontrol med EUROPOL må behandles.

Med baggrund i den meget sammensatte liste over aktioner og procedurer, der i øjeblikket er planlagt, må det konkluderes, at **traktaten skal fastlægge og tydeliggøre EU's prioriterede mål**; den skal **udpege de mål, for hvilke den gensidige anerkendelse er tilstrækkelig, dem, for hvilke en form for harmonisering af de nationale lovgivninger er nødvendig og fastlægge de procedurer, der skal anvendes for at sikre en effektiv og hurtig beslutningsproces**. Følges denne fremgangsmåde, vil det *netop* være muligt at sætte grænser for EU's lovgivningsindsats.

Kommissionen foreslår derfor:

- at det juridiske indhold i unionsborgerskabet konkretiseres
- at den kollektive indsats intensiveres, navnlig inden for følgende områder: kontrol og overvågning af de ydre grænser; fastlæggelse af de almindelige betingelser for retten til asyl og indvandreteres status; kamp mod organiseret kriminalitet og terrorisme ved at der sikres en effektiv samordning mellem EUROJUST's og EUROPOL's aktiviteter; retsligt samarbejde i civile og strafferetlige sager, når grænseoverskridende aktiviteter gør dette berettiget
- at traktatens bestemmelser om beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser suppleres ved at der oprettes en uafhængig europæisk offentlig anklagemyndighed
- at EU's prioriterede mål defineres bedre i traktaten, med vægt på at udvikle begrebet unionsborgerskab og på at sikre overholdelsen af de grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, der anerkendes i EU's *charter vedrørende grundlæggende rettigheder*
- at de virkemidler, der skal tages i anvendelse med henblik på opfyldelsen af disse fælles mål, udpeges, idet det samtidig præciseres, i hvilken grad det er nødvendigt at harmonisere lovgivningerne, samt at der fastlægges effektive og hurtige beslutningsprocedurer.

1.3. EU skal leve op til sit ansvar som verdensmagt

Den Europæiske Union har skabt et stadig mere integreret marked, der giver den en regulær økonomisk styrke. Med den økonomiske og monetære union og den fælles europæiske mønt har EU fået reelle muligheder for at påvirke de internationale monetære og finansielle relationer.

Europas styrke er en ubestridelig kendsgerning. Så er spørgsmålet, i hvilken retning denne magt skal orienteres, og hvorledes der af dette potentiale kan skabes en magtfaktor. Dette kan ikke lade sig gøre uden en erklæret politisk vilje og heller ikke uden en åben debat om beslutningsprocessens strukturer, instrumenter og procedurer.

Den Europæiske Unions opgaver

Det europæiske samarbejde, der er udsprunget af den historiske forsoning mellem de europæiske nationer og folkeslag, har konsolideret **freden og stabiliteten** i Vesteuropa. Denne stabilitet eksporterer EU nu. Udvidelsen er afgjort den mest konkrete politiske indsats, som EU kommer til at gøre i de kommende år, den mest afgørende for kontinentets sikkerhed. EU's

nærmeste naboer mod syd og øst er helt klart det område, der er det mest oplagte mål for en fælles udenrigspolitik, foruden det, som det transatlantiske samarbejde og partnerskabet med landene i Afrika, Vestindien og Stillehavsområdet i lang tid har betydet for EU.

For at få større gennemslagskraft, skal EU's udenrigspolitik baseres på **muligheden for at træffe beslutninger på sikkerheds- og forsvarsområdet**, her i tiden efter den kolde krigs ophør, hvor det bliver lige så vigtigt at sende fredsskabende eller -bevarende styrker ud til områder uden for EU som selve idéen om et fælles forsvar. Denne udvikling berører naturligvis ikke visse medlemslandes særlige stilling i forhold til aktioner, der vil kunne få forsvarsmæssige konsekvenser.

Den Europæiske Union har en særlig rolle at spille med hensyn til **globaliseringen**. Mens mange europæiske foretagender udnytter globaliseringens fordele, spores der også betænkelighed ved en globalisering, der opfattes som et fænomen uden ordentlig kontrol, hvor visse lande eller visse økonomiske aktører træffer valg, hvis konsekvenser ingen synes at have hånd i hanke med. Denne opfattelse undgår ikke at påvirke demokratiernes måde at fungere på og de offentlige myndigheders legitimitet. For borgerne gælder det om at bevare eller at genvinde deres indflydelse og magt til demokratisk kontrol. Det gælder også ret ofte om at fastsætte regler, der bevarer de ting, som det globaliserede marked ikke klarer optimalt - de sociale og arbejdsmarkedsmæssige mål, miljøet, mangfoldigheden med hensyn til kultur og livsstil.

Efter udvidelsen bliver EU den førende økonomiske verdensmagt. EU's mulighed for at influere på den globale økonomiske styring vil derved blive styrket, hvilket i højere grad end det er tilfældet i dag tvinger EU til at tage hensyn til resten af verdens interesser i dets valg af økonomisk politik.

EU bliver i stand til at virke mere beslutsomt og mere effektivt til fordel for en bæredygtig udvikling og til at afbøde en række nye farer, der oftest er knyttet til de alvorlige økonomiske og samfundsmæssige misforhold, der fortsat er til stede og som endog forværres i verden: strukturelle samhandelsunderskud og overhåndtagende gældsætning blandt store industrialiserede lande og udviklingslandene, finansiel ustabilitet, samfundsmæssig uro og regionale konflikter, der resulterer i flytningestrømme og som ikke er uden konsekvenser for udviklingen af terrorisme, forskellige former for ulovlig handel og illegal indvandring, nedbrydning af miljøet globalt og lokalt. EU skal gribe ind over for de fjerne og nære årsager til disse nye trusler, der er til fare for vores sikkerhed og fremgang. EU skal således forsvare en bæredygtig udviklingsstrategi baseret på en multilateral organisering af verdensøkonomien baseret på flere økonomiske verdensmagter og ikke nogen form for hegemoni eller ensidighed.

I mange henseender **er det gennem EU**, gennem fælles forståelse og fælles politisk vilje, **at europæerne kan forsvare deres samfundsmodel og bedst og mest fuldstændigt gøre deres demokratiske rettigheder gældende**. Det er EU, der som international aktør i forreste række bedre end andre kan bidrage til at styre og stabilisere det internationale system.

Det er nødvendigt, at udenrigspolitikken opnår samme effektivitet, som EU er nået frem til at gennemføre den fælles handelspolitik med. Der er i de seneste år gjort meget store fremskridt i forbindelse med den undertiden udslagsgivende indsats, som Den Højtstående Repræsentant for Den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik står for. Dette gælder således den kollektive indsats i Balkan-området og udviklingen af den europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik. Men der er stadig et uudnyttet potentiale, der ville gøre det muligt for EU at gøre sig gældende på internationalt plan. Med udgangspunkt i flere markante udenrigspolitisk retningslinjer skal

udenrigspolitikken blive mere konsekvent, ved at der gøres brug af alle de virkemidler, som EU og medlemsstaterne råder over.

På vej mod en mere effektiv udenrigspolitik, på vej mod en mere konsekvent udenrigspolitik

At dele EU's udenrigspolitik op er ingen nem sag. Den rækker videre end til de traditionelle diplomatiske og militære spørgsmål og griber ind over områder som retsvæsen og politi, miljø, samhandel og toldanliggender, udviklingen af eurozonen og dens repræsentation udadtil. Målsætningen må være at integrere disse forskellige områder og sikre et effektivt samspil mellem alle de til rådighed værende midler. Der kan derfor ikke være tale om hverken at "fællesskabsbasere" udenrigspolitikken ved at anvende de klassiske fællesskabsprocedurer, hvilket ikke ville være foreneligt med en kommende militær dimension i det europæiske samarbejde; der kan heller ikke være tale om at gøre udenrigspolitikken mere "mellemstatslig" ved at udvide medlemsstaternes eller Den Højtstående Repræsentants beføjelser på bekostning af Kommissionens beføjelser.

En fuldstændig "fællesskabsbaseret" ville ikke i dag gøre det muligt at håndtere hele det politiske aspekt af indsatsen udadtil, som ikke begrænser sig til et sæt beføjelser, virkemidler og indsatsområder, og den ville heller ikke kunne dække hele det militære område.

Hvis den nuværende balance derimod fastholdes eller gøres mere markant, vil man bibeholde den nuværende spredning af de instanser, hvor initiativerne, beslutningerne og indsatsen bliver til.

Det er imidlertid væsentligt, at man på en realistisk måde tilgodeser kravet om både konsekvens og effektivitet:

- konsekvens: ved at der findes et kraftcenter, der tager det politisk initiativ og som indkredser og formulerer almenvellet
- effektivitet: ved at tilpasse procedurerne til udenrigspolitikken egenart og specielt til militærapparatets specifikke karakter

Udelt initiativ og konsekvent indsats

Et af fællesskabsmetodens kendetegn ligger i den eneret til at tage lovgivningsmæssige initiativer, som er tildelt Europa-Kommissionen. Denne fremgangsmåde sikrer, at de forslag, som Kommissionen i fuldstændig uafhængighed forelægger for Europa-Parlamentet og Rådet, repræsenterer det europæiske almenvel og ikke nationale interesser eller andre særinteresser.

På det udenrigspolitiske område er det fuldt ud lige så vigtigt, at **initiativet er udelt** og at indsatsen er konsekvent. I dag eksisterer der to kraftcentre side om side. Det ene, der er inspireret af og som bygger på det mellemstatslige princip, formulerer via Den Højtstående Repræsentant den primære tilkendegivelse af medlemsstaternes fælles vilje, hvilket har gjort det muligt at udvikle en fælles samarbejdskultur og at fremme den gensidige tillid. Det andet, der er baseret på fællesskabsmetoden, besidder de nødvendige egenskaber til vedvarende at definere EU's almenvel, fra analyse- og initiativfasen og indtil mobiliseringen af de fælles ressourcer og virkemidler.

Denne opsplittning, der er en kilde til ineffektivitet, må på sigt opgives, for at et fælles kraftcenter på en struktureret og permanent måde kan sikre, at hensynet til almenvellet tilgodeses. Det er nødvendigt, at en upartisk, permanent instans med teknisk ekspertise til

rådighed vurderer udfordringerne, undersøger hvorvidt målene står i rimeligt forhold til de midler, der er til rådighed, og fremsætter forslag til handling. Hver enkelt medlemsstat og Europa-Kommissionen har i dag beføjelse til at stille forslag - med den heraf følgende forvirring med fare for, at der ikke tages fuldt ud hensyn til de fælles interesser i den fase, hvor initiativerne udtænkes.

Derfor bør det kraftcenter, der står for at tage politisk initiativ og at skabe konsekvens mellem de forskellige aktioner, placeres i Kommissionen.

repræsentation og indsatsmuligheder

For at sikre at initiativet er udelt og at indsatsen er konsekvent, uden at den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik særlige kendetegn dermed underkendes, er det en forudsætning, at der findes en mellemløsning mellem *status quo* og "fællesskabsbaseret". Denne sammenfatning bygger på følgende to elementer.

For det første skal muligheden for at tage politisk initiativ bringes i tråd med de muligheder, som Europa-Kommissionen har for at udtænke og anvende virkemidlerne i EU's indsats udadtil. Af hensyn til udenrigspolitikens troværdighed og konsekvens er det ikke rimeligt, at Den Højtstående Repræsentant fremsætter forslag uden at gøre rede for, ved hjælp af hvilke midler disse forslag skal føres ud i livet. Ej heller er det rimeligt, at en instans uden for Kommissionen frit disponerer over de midler og instrumenter, som Kommissionen varetager forvaltningen af, og som den står til ansvar for politisk og budgetmæssigt.

Men for at samarbejdet kan være effektivt og praktisk, forudsætter denne sammenfatning for det andet, at hvervenerne som **højtstående repræsentant og udenrigskommissær fusioneres etapevis**. Den Højtstående Repræsentant ville som medlem af Kommissionen få den dobbelte legitimitet, det giver at være godkendt af staterne og at være medlem af et kollegium, der er indsat af Europa-Parlamentet. Hvis vedkommende får ansvar for at forhandle aftaler med tredjelande, får mulighed for at tage forskellige virkemidler i brug, mulighed for at foreslå retningslinjer for udlandsbistanden, for at udforme handelsmæssige eller økonomiske sanktioner, vil han blive i stand til i forbindelse med planlægningen og gennemførelsen af EU's politiske initiativer at bidrage til større politisk sammenkædning med andre fælles politikker, hvor udenrigsaspektet er stærkt inde i billedet.

Den Højtstående Repræsentant og samtidig miljøkommissær bør ligeledes tildeles en **ledende rolle i den daglige krisestyring**. I den henseende må det erkendes, hvor lidet tilfredsstillende den bestemmelse i Nice-traktaten endnu er, ifølge hvilken det er op til Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komité, der snart vil være oppe på at have omkring 30 medlemmer, under Rådets ansvar at varetage den politiske kontrol med og den strategiske ledelse af krisestyringsoperationer.

Betingelserne for denne fusion skal præciseres:

- særstatus: Den Højtstående Repræsentant og samtidig udenrigskommissær skal vælges i fællesskab af Kommissionens formand og Rådet på stats- og regeringschefplan, specifikt for at udøve dette hverv under kommissionsformandens myndighed
- en tilpasning af procedurerne: fusioneringen mellem hvervenerne som højtstående repræsentant og udenrigskommissær indebærer ikke, at samtlige aspekter af udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitikken behandles efter ens procedurer. Når

det drejer sig om sikkerhed, må der sondres mellem den strategiske eller diplomatiske funktion, den økonomiske funktion, navnlig vedrørende bevæbningspolitikken, og den rent militære funktion bestående i forberedelse og gennemførelse af de militære operationer

- en tilpasning af Kommissionens beslutningsproces: der må indføres differentierede interne procedurer afhængig af, om det drejer sig om udenrigspolitiske initiativer, initiativer på andre områder, f.eks. udlandsbistand og handelspolitik eller det drejer sig om sikkerheds- og forsvarspolitikken, der kræver en særlig fortrolig eller hurtig arbejdsgang
- tidsplan for gennemførelsen: disse tilpasninger skal følge en etapeopdelt tidsplan, i lighed med tidsplanen for Den Økonomiske og Monetære Union.

Til brug for EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik skal der være afsat **tilstrækkelige midler på fællesskabsbudgettet**, hvilket ikke er tilfældet i dag. Endvidere skal **de midler, der er nødvendige for politikken gennemførelse, kunne tilvejebringes hurtigt**, i langt højere grad end i dag, hvilket forudsætter, at en særlig dialog bringes i stand med budgetmyndigheden, og at der træffes de nødvendige foranstaltninger til at tilpasse fællesskabsreglerne til denne sektors særlige forhold. Den Højtstående Repræsentant og samtidig udenrigskommissær skal kunne støtte sig til et styrket **netværk af delegationer i tredjelande**.

De kollektive interesser skal repræsenteres samlet. De mange forskellige udmeldinger i forbindelse med internationale kriser svækker EU's troværdighed. Den Højtstående Repræsentant og samtidig udenrigskommissær skal bevare kontrollen med denne talsmandsfunktion, hvilket ikke er til hinder for, at han anmoder en given medlemsstat om at forsvare de kollektive synspunkter eller at påtage sig rollen som mægler, hvis objektive hensyn taler herfor.

- beslutningsprocedurerne

Eftersom der ved fusioneringen af hvervene skal tages hensyn til såvel det ufravigelige krav om konsekvens som til visse kendetegn ved udenrigspolitikken, der specielt har sammenhæng med det militære aspekt, skal procedurerne for beslutningstagning og gennemførelse tilpasses afhængigt af den ønskede grad af integration og med vægt på at give Det Europæiske Råd mulighed for at have én enkelt dialogpartner at forholde sig til med henblik på en konsekvent og hurtig gennemførelse af Det Europæiske Råds retningslinjer.

For at et politisk initiativ fra Den Højtstående Repræsentant og samtidig udenrigskommissær kan ophøjes til at være EU's initiativ, er det nødvendigt, at et vist antal stater tilslutter sig det.

Der må nemlig tages hensyn til det forhold, at på dette særlige område stiller geografiske og historiske forhold samt mulighederne for militær intervention de forskellige medlemsstater i en undertiden helt speciel situation i forhold til tredjelande og konflikter, der opstår ved EU's grænser. I den fase, hvor det politiske initiativ udtænkes, vil det således være op til Den Højtstående Repræsentant og samtidig udenrigskommissær at tage nøje hensyn til disse særlige forhold og disse objektive forskelle mellem medlemsstaterne.

Hvis der tages behørigt hensyn til dette aspekt, når initiativerne udtænkes, vil beslutninger truffet med kvalificeret flertal, i det øjeblik hvor det handler om almenvellet i EU, opfylde kravene om effektivitet og legitimitet. Enstemmighedsprincippet skal faktisk

være udelukket, uden at dette dog berører de procedurer, der i givet fald kan blive taget i anvendelse i sikkerheds- og forsvarsspørgsmål. De metoder, der fungerer halvdårligt i dag, vil ikke overleve, når antallet af stater fordobles.

For når det drejer sig om udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik, må almenvellet defineres ret håndfast. Ikke ved at man lægger sig op ad nogle fås tøvende holdninger, men ved at man tilstræber en troværdig og effektiv politik, der uden for EU's grænser skal forsvare visse værdier, som er væsentlige for vore demokratier. For et udvidet EU er enstemmighed i udenrigspolitiske spørgsmål lige så lidt relevant, som når det drejer sig om handelspolitiske spørgsmål.

Ved at foretage en sådan tilpasning af initiativbeføjelserne, repræsentationen og midlerne til indsats, samt beslutningsprocedurerne, ville konventet tage hensyn til de erfaringer, der er høstet siden Maastricht-traktaten og Amsterdam-traktaten og til vigtigheden af at styrke tredelingen af magten mellem institutionerne. Ved hjælp af de foreslåede ændringer vil det være muligt at sikre konsekvens i systemet, i og med at Den Højtstående Repræsentant integreres i Kommissionen; at fastholde et stærkt element af konsensus og legitimitet i forbindelse med Rådets indsats; at styrke åbenheden og den demokratiske kontrol fra Parlamentets side. En anden fremgangsmåde ville, her hvor EU står over for at fordoble antallet af medlemmer, svække den kollektive indsats og ville udsætte EU for risikoen for en opsplitning af dets forfatningsmæssige organisation.

Forberedelse af fremtiden

Efter flere år med deklatorisk politisk samarbejde har det været vanskeligt at overgå til de nuværende metoder i forbindelse med den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. **Arbejdsmetoderne** er nok blevet mere fællesskabsprægede, men er dog stadig langt fra tilstrækkeligt effektive, og **de ændres kun, hvis beslutningsstrukturer, -instrumenter og -procedurer omlægges konsekvent.**

Uden at afvente en traktatændring finder Kommissionen det absolut nødvendigt, at arbejdsmetoderne forbedres på følgende måde:

- tættere samarbejde mellem Den Højtstående Repræsentant og Kommissionen via oprettelsen af visse fælles tjenestegrene
- politisk styrkelse af delegationerne i tredjelande
- nøjere koordinering mellem Den Højtstående Repræsentant og Kommissionen om anvendelsen af budgetmidlerne til EU's indsats udadtil
- fælles deltagelse i visse af Kommissionens og Rådets møder
- koordineret deltagelse i Europa-Parlamentets debatter
- fremlæggelse af fælles initiativer og dokumenter.

- Kommissionen foreslår derfor med forbehold af retningslinjer og tidsplaner, der skal fastlægges senere:
- at Den Højtstående Repræsentant for Den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik tildeles beføjelser til at sørge for overordnet konsekvens i det politiske initiativ samt en ledende rolle i forbindelse med krisestyring
- at hvervene som højtstående repræsentant og som udenrigskommissær fusioneres og at vilkårene for at integrere Den Højtstående Repræsentant i Kommissionen fastlægges
- at udenrigspolitikken tildeles de nødvendige virkemidler: budget, egnede procedurer, netværk af delegationer i tredjelande
- at enstemmighedsprincippet opgives og at det gøres muligt at træffe flertalsbeslutninger, uden at dette berører de særlige bestemmelser, som i givet fald kan blive taget i anvendelse i sikkerheds- og forsvarsspørgsmål
- at de kollektive interesser repræsenteres, for det første konsekvent og for det andet samlet, af Den Højtstående Repræsentant og samtidig udenrigskommissær.

* *
*

2. EN FORFATNINGSTRAKTAT

Til uddybning af EU-projektet indeholder de nuværende traktater bestemmelser om en institutionel opbygning og en række instrumenter og beslutningsprocesser, der i et vist omfang er utilstrækkelige og uegnede set i lyset af et EU med omkring tredive medlemsstater. Konventet skal være med til at opbygge et mere demokratisk og mere effektivt EU.

Der skal nytænkning til, hvad angår EU's institutionelle struktur, og den måde, hvorpå Den Europæiske Union udøver sine beføjelser, skal afklares.

2.1. Udarbejdelse af en forfatningstraktat

I dag er Den Europæiske Unions fundament fire grundlæggende traktater, og den fører sin politik ved hjælp af forskellige procedurer, alt efter aktivitetsområde. Den udgør ikke én juridisk person. Visse medlemsstater har undtagelsesstatus og deltager ikke i alle de fælles politikker.

Denne situation er resultatet af halvtreds års europæisk samarbejde. Den er i dag præget af uklarhed og manglende sammenhæng og forhindrer EU i at fungere med den fornødne effektivitet. Forud for en udvidelse af et omfang uden sidestykke er det bydende nødvendigt at forenkle hele denne proces.

Traktatfusion

For at forenkle den institutionelle struktur bliver det nødvendigt at **fusionere traktaten om Den Europæiske Union og EF-traktaterne** og at gå bort fra den skelnen, der retligt er betydningsfuld, men politisk for længst forpasset, mellem EF-området og traktaternes bestemmelser om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (anden søjle) og om politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager (tredje søjle). Den Europæiske Union skal udgøre **én juridisk person**.

Det betyder ikke, at EF-procedurerne nødvendigvis skal anvendes på samme måde på områder, der i øjeblikket henhører under anden og tredje søjle. Inden for én institutionel opbygning må det fastlægges, hvilken rolle institutionerne skal spille, og hvilke beslutningsprocedurer der skal anvendes, alt efter tiltagets art.

Gennemgang af undtagelsesstatusernes relevans

De undtagelsesbestemmelser, som visse medlemsstater har fået nedfældet i en række særprotokoller, er resultatet af nationale valg, og de er i vidt omfang forenelige med EU's nuværende retlige ramme, der udgøres af traktater, som er indgået mellem suveræne medlemsstater. Hvis Konventet udtaler sig til fordel for en forfatningstraktat, der med tiden skulle kunne føre til, at EU's borgere godkender en egentlig forfatning, bliver de fleste af disse undtagelser svære at leve med. De bliver årsag til manglende lighed mellem EU's borgere. Der ville hurtigt kunne rejses tvivl om institutionernes evne til at udarbejde, beslutte og gennemføre visse politikker – bortset fra at afpasse institutionernes sammensætning efter de behandlede emner, hvilket er acceptabelt for Rådets vedkommende, men skaber åbenlyse problemer for Kommissionen og Europa-Parlamentet.

At forvalte de forskelligartede ønsker og beføjelser uden at svække institutionerne bliver i den forbindelse en af de største udfordringer for et udvidet EU. Traktaternes bestemmelser om udvidet samarbejde indeholder løsninger, der i høj grad er teoretiske og uden tvivl anvendelige i forbindelse med enkelttiltag uden forbindelse med vigtige EU-politikker, som ville kunne berettige en tilpasning af den fælles institutionelle ramme. Men de er uegnede til at tage højde for en voksende differentiering af medlemsstaterne.

Operationelt **skaber visse undtagelser virkelig problemer i forbindelse med de tiltag, der iværksættes af hovedparten af medlemsstaterne**, på grund af EU-landenes gensidige afhængighed. Det gælder således for eksempel undtagelserne i forbindelse med politikkerne om fri bevægelighed for personer, der gør, at samarbejdet med visse tredjelandslande fungerer bedre end samarbejdet med visse medlemsstater.

Disse betragtninger taler i høj grad for en **kritisk gennemgang af disse undtagelsesbestemmelser. Konventet skulle gerne nå frem til, at det ikke er ønskværdigt, at EU udvikler sig til et Europa à la carte.** Hvis der udarbejdes en forfatningstraktat, bør man gøre sig politiske overvejelser over, hvad tilhørsforholdet til Den Europæiske Union betyder i forhold til andre former for tilhørsforhold, for eksempel til Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde.

Forenkling af traktaterne

Når først det er blevet bestemt, hvilke grundlæggende politiske valg der vil blive truffet på disse to punkter – en institutionel opbygning, der udgør en enhed, kritisk gennemgang af visse undtagelser – bliver det muligt at foretage en gennemgribende forenkling af traktaterne, der lever op til borgernes forventninger, og at udarbejde en referencetekst, der omfatter charteret om grundlæggende rettigheder.

Traktaterne indeholder hundredvis af bestemmelser af højst forskellig betydning og rækkevidde. Ud fra resultaterne af en undersøgelse foretaget af Det Europæiske Universitetsinstitut i Firenze på opfordring fra Kommissionen foreslog den - uden i detaljer at udtale sig om de forelagte forslag - i 2000¹ at foretage en omarbejdelse af traktaterne i to dele. En hierarkisk opstilling af traktaternes forskellige bestemmelser ville nemlig give mulighed for at skelne imellem de grundlæggende bestemmelser (grundlæggende rettigheder, magtfordeling, principper for de fælles politikker) og gennemførelsesbestemmelserne, som kan ændres ved hjælp af procedurer, der er mindre bindende end de nuværende traktater.

EU får således **en tekst af forfatningsmæssig karakter** - en tekst, der eksisterer side om side med de nationale forfatninger, som klarlægger den særlige måde, EU's offentlige myndigheder er opbygget på, og som, EU-borgerne forstår, har samme betydning for EU, som en forfatning for en medlemsstat.

Det er i den sammenhæng, at man skal stille spørgsmålet om ratificering af dette kommende retlige instrument og om konsekvenserne af en eventuel manglende ratificering fra et eller flere EU-medlemmers side.

¹ *En grundtraktat for Den Europæiske Union*, meddelelse fra Kommissionen af 12. juli 2000 (KOM (2000) 434)

Derfor foreslår Kommissionen:

- at sammenlægge Den Europæiske Union og Fællesskaberne og give Den Europæiske Union status som juridisk person
- at fastlægge, hvilken rolle institutionerne skal spille, og hvilke beslutningsprocedurer der skal anvendes, alt efter tiltagets art
- at iværksætte en kritisk gennemgang af visse medlemsstaters undtagelsesbestemmelser
- på dette grundlag at foretage en gennemgribende forenkling af traktaterne
- at udarbejde en forfatningstraktat på grundlag af charteret om grundlæggende rettigheder, som også omfatter traktaternes grundbestemmelser; og for de øvrige bestemmelser vedkommende at etablere særskilte ændringsprocedurer
- at undersøge, efter hvilke procedurer denne forfatningstraktat skal vedtages, og på hvilke vilkår den skal træde i kraft.

2.2. Afklaring af den måde, EU udøver sine beføjelser på

Fællesskabslovgivningen, der ofte beskyldes for at være unødigt detaljeret, er i visse tilfælde ude af trit med national praksis og den særlige måde, hvorpå den enkelte stat fører visse politikker. Derved kolliderer den med tradition og identitet - med andre ord den måde, hvorpå de enkelte folk har opbygget deres nation i århundredernes løb. Endvidere lader den af og til hånt om den kompetencefordeling, som visse medlemsstater har indført imellem det nationale niveau og regionerne, herunder navnlig de regioner, der har lovgivende magt.

Kompetencespørgsmålet understreger visse mangler i den måde, EU fungerer på:

- manglende klarhed, der skyldes procedurernes kompleksitet og antallet af instrumenter
- manglende ansvarlighed: når beslutningsprocessen på grund af sin kompleksitet bliver uklar, når dem, borgerne kan tage afstand fra, ikke altid er dem, der tager beslutninger, eller kun nødtvungent påtager sig deres del af ansvaret over for deres vælgere, bliver demokratiet taber
- manglende nærhed, der skyldes, at subsidiaritetsprincippet ikke altid overholdes
- manglende effektivitet: langsom beslutningstagning, misforhold imellem EU's indsats og borgernes store forventninger.

Klarhed, ansvarlighed, nærhed, effektivitet: det er ikke målene, der anfægtes, men måden at nå dem på er en undersøgelse værd.

Bekræftelse af grundlaget for det nuværende system

Principperne om en fælles indsats er mere relevante end nogensinde. EU har kun beføjelser, fordi traktaterne, der er ratificeret af de enkelte medlemsstater i henhold til de nationale procedurer, har tildelt det opgaver og midler til at handle. Alle områder, hvor EU ikke har beføjelser, forbliver medlemsstaternes ansvarsområder. Hvor EU ikke har enekompetence, skal det overholde subsidiaritetsprincippet og proportionalitetsprincippet, dvs. handle med velberåd hu og kun i det omfang, det er nødvendigt for at nå de mål, det har sat sig.

Det ville være gavnligt, hvis den kommende grundtraktat for Den Europæiske Union klart gjorde opmærksom på, hvilke principper der afstikker grænserne for EU's virke:

- EU kan kun handle, hvis det har fået kompetence hertil (princippet om tildeling af beføjelser)
- EU kan kun handle under nøje overholdelse af subsidiaritetsprincippet og proportionalitetsprincippet, som fastlagt i traktaterne
- EU-retten går forud for national ret.

Skal beføjelserne klassificeres?

Eftersom Den Europæiske Union ikke er en stat, men en samling af stater og folk, der er politisk integreret *på en særlig måde*, omfatter næsten alle politikker både en EU-dimension og en national dimension. En analyse af traktaterne viser faktisk, at EU kun har enekompetence på meget få områder. På de fleste politikområder er det den generelle opfattelse, at EU har delt eller supplerende kompetence.

En nærmere undersøgelse af de enkelte områder set i forhold til traktatens bestemmelser og den lovgivning, der er blevet vedtaget, siden EF blev oprettet, ville måske gøre det muligt at opstille en **liste over de områder, hvor EU har kompetence i dag**. Men at kodificere et sådant kompetencekatalog i traktaten ville have den ulempe, at **EU's handlingsmuligheder afgrænses på en firkantet og kunstig måde**, hvilket er u hensigtsmæssigt ikke mindst i betragtning af, at vi befinder os i en verden i rivende udvikling. Denne fremgangsmåde ville endvidere kun bibringe en **begrænset afklaring** af den konkrete fordeling af den delte eller supplerende kompetence:

- det er umuligt kun at indplacere politikområderne på et enkelt beslutningsniveau, hvad enten det drejer sig om nationalt plan eller EU-plan Således hører transportpolitikken, asyl- og indvandringspolitikken og socialpolitikken til såvel på EU-plan som på nationalt plan, afhængigt af, hvilke tiltag det drejer sig om. Der kan ikke lovgives på kulturområdet på EU-plan, men konkurrencepolitikken kan have indflydelse på de beslutninger, der træffes nationalt, alt afhængigt af, hvilke tiltag det drejer sig om
- hvad angår de enkelte tiltag, er det umuligt at opstille andet end meget generelle principper (interesse i at handle i fællesskab) for, om et bestemt tiltag hører hjemme på nationalt plan eller på EU-plan.

I en lang række tilfælde **fører en klassificering af beføjelserne ikke til den forventede afklaring.**

Begrænsning af handlingsmulighederne

For at give begreberne subsidiaritet og proportionalitet et operationelt holdepunkt burde det **præciseres i traktaten, hvordan EU arbejder, og hvilken indsats det gør for at opnå et bestemt resultat.**

Visse af traktatens bestemmelser finder direkte anvendelse i medlemsstaterne, andre kræver lovgivning eller vedtagelse af gennemførelsesbestemmelser. Af og til kræver det resultat, man søger at opnå, en betydelig indsats på EU-plan, der kun levner det nationale initiativ meget begrænsede muligheder. Det er tilfældet med lovgivning og afgørelser, der skal anvendes ensartet i alle medlemsstater. I andre tilfælde giver EU-indsatsens omfang de nationale myndigheder langt større spillerum, for eksempel når traktaten foreskriver en ikke-bindende koordinering af de nationale politikker. I løbet af de senere år er der ligeledes dukket nye konsultationsformer op med *den åbne koordinationsmetode*, hvorved der kan opstilles fælles retningslinjer i forbindelse med visse tiltag, der ligger uden for EU's retlige kompetenceområde.

Forordninger med ensartet anvendelse, fuld harmonisering eller minimumsharmonisering, gensidig anerkendelse, mere eller mindre bindende koordinering... **en begrænsning af adgangen til disse forskellige handlingsmuligheder er påkrævet.** Det er værd at bemærke, at visse bestemmelser i traktaten udelukker enhver form for harmonisering, for eksempel på sundheds-, kultur- og uddannelsesområdet, men at man ved fælles indsats på disse områder faktisk har opnået vigtige resultater, som for eksempel *Erasmus*-programmet. Det er uden tvivl muligt i højere grad at anvende denne fremgangsmåde og med udgangspunkt i en liste over traktatfæstede handlingsmuligheder **på visse områder at fastsætte, hvor stor en indsats man ønsker fra EU's side, med henblik på at sikre de nationale kompetenceområder.**

Bevarelse af en fleksibel ordning

Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab giver i henhold til artikel 308 Rådet mulighed for med enstemmighed og efter at have indhentet udtalelse fra Europa-Parlamentet at træffe de nødvendige foranstaltninger for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål. Denne artikel møder af og til kritik.

Det bør i den forbindelse bemærkes, at **artikel 308 ikke skaber mulighed for tildeling af nye beføjelser.** Skal muligheden for at anvende artikel 308 udvides med henblik på at udvide eller indskrænke EU's kompetenceområde? Muligvis ikke, for **den normale, demokratiske måde at ændre EU's kompetenceområde på er fortsat en traktatændring.**

Skal man så indskrænke muligheden for at anvende artikel 308? Drøftelserne i Konventet viser, at **mange erkender, at man med fordel kan bevare en fleksibel ordning.** For bedre at indkredse anvendelsen af denne bestemmelse, som i øvrigt bør være meget begrænset, ville det være at foretrække indledningsvis **at gennemgå de fælles mål**, således som de fremgår af artikel 3 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, og om nødvendigt at præcisere, hvilke beføjelser der er nødvendige for at nå dem.

Forenkling af vedtagelsen og gennemførelsen af EU's beslutninger

Kommissionen har ofte understreget sit ønske om at styrke Europa-Parlamentets lovgivende og budgetmæssige rolle. Derfor bør **fælles beslutningstagning blive hovedreglen i forbindelse med vedtagelse af retsakter i EU** – retsakter, hvis omfang i øvrigt i den

kommende forfatningstraktat bør afklares, så man på EU-plan kan nøjes med at opstille generelle normer uden at fastsætte detaljerede gennemførelsesbestemmelser.

Der udvises større respekt for den nationale lovgivende instans' forret, hvis **EU-lovgivningen koncentrerer sig om de generelle målsætninger** og i videst muligt omfang overlader det til den at vælge, hvordan den vil opfylde dem. Anvendelsen af retsakter kan også kombineres med andre ikke-bindende fremgangsmåder, såsom henstillinger, retningslinjer eller selvregulering inden for en aftalt fælles ramme.

Med henblik på en smidig gennemførelse af de fælles politikker **kan det hensigtsmæssige i at bevare visse lovbestemmelser tages op til fornyet vurdering**, og de kan evt. ophæves, hvis det viser sig, at tiltagene bedre kan gennemføres af medlemsstaterne.

Disse principper er ikke nye. De begrænses dog af og til af den grad af tillid, som medlemsstaterne har til hinanden i forbindelse med overholdelse af visse særlig vigtige normer vedrørende fri bevægelighed for varer, for eksempel på sundheds- og sikkerhedsområdet. Hvorom alting er, har EU-institutionerne i længere tid overvejet, hvilke teknikker og arbejdsvaner der gør det muligt **at lovgive på den mest hensigtsmæssige måde** – dvs. også at overholde subsidiaritets- og proportionalitetsprincippet og at give plads for de nationale parlamenter. Dette arbejde bør på traktatniveau hvile på en **skelnen imellem loven og det, som henhører under gennemførelseskravene**.

I henhold til traktaten (artikel 202) tildeler Rådet, undtagen i særlige tilfælde, Kommissionen beføjelser til at gennemføre de forskrifter, det udfærdiger. *Hvidbogen om nye styreformer i EU* indeholder retningslinjer for, **hvordan man inden for det institutionelle system kan genskabe en regulær udøvende funktion, hvad politikker og lovgivning angår**, der har adgang til den fornødne ekspertise, herunder den, som findes hos de nationale myndigheder, der gennemfører EU's politikker.

At skelne - i den kommende forfatningstraktat - mellem, hvad der henhører under lovgivningen, og hvad der henhører under gennemførelsesbestemmelserne, at anvende fælles beslutningstagning i forbindelse med vedtagelse af alle tekster af lovgivningsmæssig art og at sætte sig for at lovgive på den mest hensigtsmæssige måde, at overlade vedtagelsen af gennemførelsesbestemmelser til Kommissionen på de betingelser og inden for grænser, der er afstukket i lovgivningen, at etablere en enkel retlig mekanisme, hvorved Europa-Parlamentet og Rådet som udøvende magt kan sikre opfølgning af og kontrol med Kommissionens virke i henhold til de principper og retningslinjer, der er vedtaget i lovgivningen: det er de retningslinjer, der skal følges aktivt, så systemet bliver mere forståeligt og gennemskueligt.

Derfor foreslår Kommissionen:

- at indskrive de grundlæggende principper, der afgrænser EU's virke, i den kommende forfatningstraktat
- at begrænse adgangen til EU's forskellige handlingsmuligheder, fra harmonisering til koordinering, alt efter, hvor stor en rolle, man ønsker, EU skal spille
- at skelne imellem, hvad der henhører under lovgivningen, og hvad der henhører under gennemførelsesbestemmelserne, og at anvende fælles beslutningstagning i forbindelse med vedtagelse af tekster af lovgivningsmæssig art
- at overlade vedtagelsen af gennemførelsesbestemmelser til Kommissionen på de i lovgivningen fastsatte vilkår og under den lovgivende instans' kontrol.

2.3. Overholdelse af subsidiaritets- og proportionalitetsprincippet

på nationalt plan

Gennemførelsen af EU-bestemmelser giver af og til anledning til **overdreven national regulering**, der fører til manglende forståelse og afstandtagen fra borgernes side.

Der findes talrige eksempler på denne skæve udvikling på det regionalpolitiske område og, hvad angår gennemførelsen af bestemmelserne om det indre marked. Denne praksis kan skade EU-normers effektivitet. Skønt den er vanskelig systematisk at identificere, **bør man gøre sig tanker om, hvordan den bekæmpes**, så man holder op med at skyde EU disse overdrivelser i skoene, som det ikke er ansvarligt for.

på EU-plan

Hvis et tiltag bedre kan gennemføres på nationalt plan eller i omfang ligger ud over, hvad der er nødvendigt for at nå de fælles mål, må det opgives eller ændres. Eftersom en kompetencefordeling mellem EU-planen og det nationale plan ikke har nogen virkning, **bør der indføres særlige kontrolforanstaltninger for at sikre overholdelse af subsidiaritets- og proportionalitetsprincippet.**

I forbindelse med indførelse af disse kontrolforanstaltninger bør man tage hensyn til den kontrol, Domstolen fører: ethvert EU-tiltag med bindende virkning kan omstødes eller erklæres ugyldigt af Domstolen, bl.a. hvis subsidiaritets- eller proportionalitetsprincippet ikke er overholdt. I forbindelse med denne *efterfølgende* kontrol kunne man gennemgå og udbygge vilkårene for indbringelse af sager.

Endvidere påhviler det først og fremmest EU-institutionerne – Kommissionen, når den stiller forslag om en retsakt, Europa-Parlamentet og Rådet, når de vedtager den – at overholde subsidiaritets- og proportionalitetsprincippet.

En **ekstern** subsidiaritets- og proportionalitetskontrol kunne imidlertid udføres for at kaste lys over beslutningsprocessen uden at svække den, når resultatet af lovgivningsprocessen forelå, men inden retsakten trådte i kraft, så lovgiveren fik mulighed for at opgive eller ændre et planlagt tiltag, hvis det skulle vise sig ikke at overholde subsidiaritets- eller proportionalitetsprincippet.

Nogle foreslår en politisk kontrol, andre en retlig. Begge fremgangsmåder bør undersøges. Men Kommissionen er under alle omstændigheder af den opfattelse, at undersøgelsen af, om subsidiaritets- og proportionalitetsprincippet overholdes, bør være af forfatningsmæssig art og både indeholde en **bedømmelse ud fra almenvellet** og en vurdering af, om **lovgivningen overholdes**.

Denne kontrol bør ikke foretages systematisk, men udelukkende, når der opstår alvorlig tvivl om, hvorvidt subsidiaritets- og proportionalitetsprincippet er overholdt. **Proceduren bør være hurtig** og afsluttes inden for et tidsrum på to til fire uger for **ikke at sinke beslutningsprocessen**.

Hvis Konventet fastholder ideen om denne eksterne kontrol forud for en retsakts ikrafttrædelse, **bør den efterfølgende kontrol afpasses herefter**.

Derfor foreslår Kommissionen:

- at undersøge muligheden for at undgå, at de nationale myndigheders gennemførelse og anvendelse af EU-regler giver anledning til overdreven regulering fra deres side
- at indføre en ekstern kontrol med overholdelsen af subsidiaritets- og proportionalitetsprincippet af forfatningsmæssig karakter.

* *
*

I løbet af de kommende måneder kommer Den Europæiske Union til at stå over for et vigtigt valg. Skal de nye opgaver, den skal påtage sig, udføres inden for det institutionelle system? Skal fællesskabsmetoden forbeholdes den historiske bedrift – fællesmarkedet – eller lade det, der er dens styrke, komme andre politikker til gode?

Man har ofte fremhævet, hvor nyskabende og velafbalanceret EU er, når det praktiserer ikke en adskillelse, men en deling af magten. Den lovgivende magt ligger således hos Europa-Parlamentet, men også hos Rådet, der deler den udøvende magt med Europa-Kommissionen, som er den eneste, der har initiativret på lovgivningsområdet. Gennemførelsen af politikkerne påhviler i høj grad de nationale og regionale myndigheder.

Dette EU skal bevares med alle kræfter og af al magt i fælleseuropæisk interesse. Og Europa-Kommissionen skal, som EU's grundlæggere ville det, bevares som uafhængig institution, der sikrer, at medlemsstaterne får samme behandling, og konkret udgør det sted,

hvor der skabes sammenhæng og synteser, og hvor man ser på, hvad der er i almenvellets interesse.

Denne vision holder stik. På de relativt nye områder, såsom udenrigspolitiske, forsvarspolitiske og sikkerhedspolitiske spørgsmål og spørgsmål vedrørende retspolitik, politisamarbejde og økonomisk samarbejde, skal der etableres løsnings- og handlingsmodeller, der forener fællesskabsmetodens effektivitet og legitimitet.

Denne metode, der hviler på balancen mellem institutionerne i de forskellige faser af beslutningsprocessen, fra udarbejdelsen til gennemførelsen, hvor Kommissionen indtager en særlig rolle som garant for almenvellet, sikrer, at de iværksatte tiltag er gennemskuelige, sammenhængende og effektive. Kommissionen får mulighed for at uddybe de kommende reformers institutionelle aspekter og således bidrage til Konventets arbejde på området.

Det bliver nødvendigt at foretage nogle tilpasninger. Alle institutionerne skal koncentrere sig om deres grundlæggende opgaver og acceptere en gennemgribende reform. Kommissionen er klar til denne udvikling og har allerede taget skridt i den retning med de første retningslinjer, den har fremlagt, for bedre styreformer i EU.

Der skal skabes en **mere direkte og mere gennemskuelig forbindelse mellem EU-borgerne og EU-budgettet, så Europa-Parlamentet**, der er direkte valgt, **på budgetområdet kan udøve sine beføjelser i overensstemmelse med sin demokratiske legitimitet** i forbindelse med fordeling af udgifter og tilvejebringelse af indtægter. EU skal have adgang til egne indtægter af en sådan størrelsesorden, at de giver mulighed for at gennemføre det projekt, det har fået overdraget, og som det er ansvarligt for.

Europa-Kommissionen skal konsolidere sin demokratiske legitimitet uden at miste sin uafhængighed i forhold til nationale og partipolitiske interesser, der netop udgør et af grundlagene for dens legitimitet.

Nu hvor Konventet påbegynder sit arbejde, er det på sin plads at overveje, hvilke begrænsninger der er ved andre måder at samarbejde på. Mellemstatsligt samarbejde er ikke effektivt nok. Et EU, hvis politiske ledelse ligger hos nogle få medlemsstater, skaber spændinger og blokeringer.

Konventet har ansvaret for at udtænke morgendagens EU. Et EU, hvis medlemsstater har fælles politikker og stærke institutioner og er i stand til at sætte sig ud over indbyrdes divergenser for helt enkelt at leve op til borgernes forventninger.