

# LÆKEN-ERKLÆRINGEN

## OM DEN EUROPÆISKE UNIONS FREMTID

### I. EUROPA VED EN KORSVEJ

Igennem århundreder har folk og stater forsøgt at få kontrol over det europæiske kontinent ved hjælp af krig og våben. Efter to blodige krige, der betød et tilbageslag for det europæiske kontinent, og på baggrund af Europas svækkede position i verden nåede man efterhånden til en erkendelse af, at alene fredens og dialogens vej kunne virkeliggøre drømmen om et stærkt og samlet Europa. For endeligt at besejre fortidens dæmoner oprettede man først et kul- og stålfællesskab, som senere blev suppleret med andre økonomiske samarbejdsområder som f.eks. landbrug. Efterfølgende blev der skabt et virkeligt fælles marked, der omfattede varer, personer, tjenesteydelser og kapital, og som i 1999 blev suppleret med en fælles valuta. Den 1. januar 2002 bliver euroen en realitet i 300 millioner europæiske borgeres dagligdag.

Den Europæiske Union er således blevet skabt gradvis. I begyndelsen drejede det sig først og fremmest om et økonomisk og teknisk samarbejde. For tyve år siden blev den demokratiske legitimitet, der indtil da udelukkende lå hos Rådet, styrket betydeligt med det første direkte valg til Europa-Parlamentet. De sidste ti år har man arbejdet hen imod en politisk union, og der er kommet et samarbejde i stand inden for social- og arbejdsmarkedspolitik, beskæftigelse, asyl, indvandring, politi, retsvæsen, udenrigspolitik og en fælles sikkerheds- og forsvarspolitik.

Den Europæiske Union er en succes. Der har nu i over et halvt århundrede været fred i Europa. Sammen med Nordamerika og Japan er EU et af de tre rigeste områder i verden. Indbyrdes solidaritet mellem medlemsstaterne og en retfærdig fordeling af frugterne af den økonomiske vækst har betydet, at velstanden er steget betydeligt i de svageste områder af EU, og at disse områder har indhentet en stor del af deres økonomiske efterslæb.

Halvtreds år efter sin oprettelse befinder EU sig imidlertid ved en korsvej, et afgørende tidspunkt i sin eksistens. Et samlet Europa vil snart være en realitet. EU vil snart åbne sig for mere end ti medlemsstater, navnlig i Central- og Østeuropa, og således endeligt afslutte et af de mørkeste kapitler i Europas historie: anden verdenskrig og den efterfølgende kunstige opdeling af Europa. Endelig er Europa på vej til uden blodsudgydelser at blive én stor familie. Der er tale om en stor forandring, som naturligvis kræver en anden strategi end for halvtreds år siden, hvor seks lande igangsatte processen.

#### **Den demokratiske udfordring i Europa**

EU står på én gang over for to udfordringer, den ene indadtil, den anden udadtil.

Indadtil er der behov for, at EU's institutioner kommer nærmere på borgerne . Borgerne slutter ganske vist op om EU's vigtigste mål, men de kan ikke altid se en forbindelse mellem disse mål og den måde, som EU optræder på i dagligdagen. De kræver, at EU-institutionerne bliver præget af mindre træghed og stivhed og af mere effektivitet og gennemsigtighed. Mange mener også, at EU skal tage sig mere af de konkrete ting, der optager borgerne og ikke i detaljer gribe ind i anliggender, som det ifølge sagens natur er bedre at overlade til medlemsstaternes og regionernes valgte repræsentanter. Nogle opfatter endog dette som en trussel mod deres identitet, men hvad der måske er endnu vigtigere: borgerne finder, at alt for mange beslutninger træffes hen over hovedet på dem og ønsker en bedre demokratisk kontrol.

## **Europas nye rolle i en globaliseret verden**

Den Europæiske Union bliver også uden for sine grænser konfronteret med en globaliseret verden i hastig forandring. Efter Berlinmurens fald så det ud til, at vi i lang tid ville kunne leve i en stabil verdensorden fri for konflikter baseret på respekten for menneskerettighederne. Men blot få år senere er denne sikkerhed forsvundet. Den 11. september åbnede brutalt vore øjne. De kræfter, som vi er konfronteret med, er ikke forsvundet. Religiøs fanatisme, etnisk nationalisme, racisme og terrorisme vinder frem, og de næres fortsat af regionale konflikter, fattigdom og underudvikling.

Hvad er Europas rolle i denne forandrede verden? Skal Europa, der nu endelig er blevet samlet, ikke spille en førende rolle i en ny verdensorden, nemlig som en magt, der kan spille en stabiliserende rolle på verdensplan og være et forbillede for mange lande og folk? Europa, et kontinent formet af de humanistiske værdier, Magna Charta, Bill of Rights, den franske revolution og Berlinmurens fald. Frihedens, solidaritetens og navnlig mangfoldighedens kontinent, hvilket indebærer respekt for andres sprog, traditioner og kultur. Den eneste grænse, som Den Europæiske Union drager, går ved demokrati og menneskerettigheder. EU er kun åbent for lande, som respekterer de grundlæggende rettigheder såsom frie valg, respekt for mindretal og respekt for retsstaten.

Nu, hvor den kolde krig er forbi, og vi lever i en globaliseret og fragmenteret verden, er det på tide, at Europa påtager sig sit ansvar for styringen af globaliseringen. Den rolle, som det skal spille, er den rolle, der tilkommer en magt, som resolut bekæmper alle former for vold, terror og fanatisme, og som heller ikke lukker øjnene for den oprørende uretfærdighed i verden. Kort sagt en magt, der vil ændre balancen i verden, så den ikke kun er til fordel for de rige, men også de fattigste lande. En magt, der efter etiske principper vil sætte rammer for globaliseringen, dvs. forankre den i solidaritet og bæredygtig udvikling.

## **De europæiske borgeres forventninger**

Billedet af et demokratisk Europa, som er engageret på verdensplan, svarer fuldt ud til borgernes ønsker. De har ofte tilkendegivet et ønske om, at EU spiller en større rolle inden for retsvæsen og sikkerhed, bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet, styring af migrationsstrømmene, modtagelse af asylansøgere og flygtninge fra fjerntliggende konfliktzoner. De ønsker også at se resultater på beskæftigelsesområdet og med bekæmpelsen af fattigdom og social udstødelse samt med

hensyn til økonomisk og social sammenhængskraft. De kræver en fælles strategi for forurening, klimaændringer og fødevarerikkerhed. Kort sagt i forbindelse med grænseoverskridende spørgsmål, som de instinktivt ved kun kan løses ved samarbejde. På samme måde som de ønsker større europæisk indflydelse i udenrigs-, sikkerheds- og forsvarsanliggender, med andre ord en mere omfattende og bedre koordineret indsats for at bekæmpe problemernes arnesteder i og omkring Europa og i resten af verden.

Samtidig finder de samme borgere, at EU går for vidt og optræder for bureaukratisk på en række områder. Et velfungerende indre marked og en velfungerende fælles valuta skal fortsat være hovedhjørnестen, når de økonomiske, finansielle og fiskale bestemmelser koordineres, uden at medlemsstaternes egenart bringes i fare. Nationale og regionale forskelle skyldes ofte forskellig historie eller forskellige traditioner. De kan være berigende. Med andre ord er "god offentlig forvaltning" for borgerne ensbetydende med, at der skabes nye muligheder og ikke nye stive strukturer. Borgerne forventer flere resultater og bedre svar på konkrete spørgsmål og ikke en europæisk superstat eller europæiske institutioner, der blander sig i alt.

Borgerne kræver kort sagt en klar, gennemsigtig, målrettet og demokratisk styret strategi fra EU's side. En strategi, der gør Europa til et forbillede, som kan angive retningen for verdens fremtidige udvikling. En strategi, som giver konkrete resultater i form af flere arbejdspladser, større livskvalitet, mindre kriminalitet, kvalitet i undervisningen og bedre sundhedspleje. Der er ingen tvivl om, at Europa må skaffe sig nye ressourcer og gennemføre reformer for at nå dette mål.

## **II. UDFORDRINGER OG REFORMER I EN FORNYET UNION**

EU skal være mere demokratisk, mere gennemsigtigt og mere effektivt. Det skal finde et svar på tre grundlæggende udfordringer: Hvordan kan borgerne, og navnlig de unge, bringes nærmere på det europæiske projekt og de europæiske institutioner? Hvordan kan man strukturere det politiske liv og det europæiske politiske område i et udvidet EU? Hvordan kan man gøre EU til en stabiliserende faktor og et forbillede i en ny verden med flere poler? For at kunne svare på ovennævnte kræves der en række målrettede spørgsmål.

### **En bedre fordeling og definition af kompetencerne i Den Europæiske Union**

Borgerne nærer ofte forventninger til Den Europæiske Union, som den ikke altid indfrier. Omvendt har borgerne nogle gange indtryk af, at EU foretager sig for meget på områder, hvor dets mellemkomst ikke altid er absolut nødvendig. Det drejer sig derfor om at præcisere, forenkle og justere kompetencefordelingen mellem EU og medlemsstaterne på baggrund af de nye udfordringer, som EU står over for. Dette kan både føre til, at opgaver føres tilbage til medlemsstaterne, og til, at der tillægges EU nye opgaver, eller til at den eksisterende kompetence udvides, idet der hele tiden tages hensyn til ligheden og solidariteten mellem medlemsstaterne.

En første række spørgsmål, som skal stilles, vedrører måden, hvorpå kompetencefordelingen kan gøres mere gennemsigtig. Kan vi med dette for øje foretage en klarere sondring mellem tre slags kompetencer: EU's enekompetence, medlemsstaternes kompetence og delt kompetence mellem EU

og medlemsstaterne? På hvilket niveau udøves kompetencerne på den mest effektive måde? Hvordan kan man anvende nærhedsprincippet i denne forbindelse? Bør man ikke præcisere, at enhver kompetence, som ikke er tillagt EU ved traktaterne, henhører under medlemsstaternes enekompetence? Hvad er følgerne heraf?

Endnu en række spørgsmål har til formål inden for disse nye rammer og under iagttagelse af gældende fællesskabsret at undersøge, om der ikke bør foretages en omfordeling af kompetencen. På hvilken måde kan man lade borgernes forventninger være retningsgivende. Hvilke opgaver kan det give EU? Og omvendt, hvilke opgaver er det bedst at overlade til medlemsstaterne? Hvilke ændringer er det nødvendigt at foretage i traktaten af de forskellige politikker? Hvordan kan man f.eks. udvikle en mere sammenhængende fælles udenrigspolitik og forsvarspolitik? Skal Petersberg-opgaverne ajourføres? Vil vi i højere grad integrere politisamarbejdet og det strafferetlige samarbejde? Hvordan kan man styrke koordinationen af de økonomiske politikker? Hvordan kan vi intensivere samarbejdet med hensyn til social integration, miljø, sundhed og fødevarerikkerhed? Skal den daglige forvaltning og gennemførelsen af EU's politik omvendt ikke i højere grad overlades til medlemsstaterne, hvis det er muligt i henhold til deres forfatning, og regionerne? Skal de ikke have garanti for, at der ikke røres ved deres kompetence?

Endelig er spørgsmålet, hvordan det sikres, at den nye kompetencefordeling ikke fører til en snigende udvidelse af EU's beføjelser eller til en krænkelse af medlemsstaternes og, hvor det er relevant, regionernes enekompetenceområder. Hvordan sikres det samtidig, at den europæiske dynamik ikke svækkes? For EU må også fremover kunne reagere på nye udfordringer og udviklinger og afprøve nye aktionsområder. Skal traktatens artikel 95 og artikel 308 med henblik herpå revideres på baggrund af gældende retspraksis i Fællesskabet?

### **Forenkling af EU's instrumenter**

Det er ikke kun vigtigt, hvem der tager sig af hvad. Lige så vigtigt er det at fastslå, hvordan EU optræder, og hvilke instrumenter det benytter. De successive traktatændringer har i hvert tilfælde ført til en stærk forøgelse af instrumenterne. Og gradvis har direktiverne udviklet sig mere og mere i retning af detailregulering. Det centrale spørgsmål er da, om EU's forskellige instrumenter ikke bør defineres bedre, og om ikke deres antal bør reduceres.

Skal der med andre ord indføres en sondring mellem lovgivende og udøvende foranstaltninger? Skal antallet af lovgivningsinstrumenter reduceres: umiddelbart gældende bestemmelser, rammelovgivning og ikke-bindende instrumenter (udtalelser, henstillinger, åben koordination)? Er det hensigtsmæssigt i højere grad at gøre brug af rammelovgivning, som giver medlemsstaterne en større manøvremargen med hensyn til at opnå de politiske mål? På hvilke kompetenceområder er åben koordination og gensidig anerkendelse de bedst egnede instrumenter? Skal proportionalitetsprincippet fremdeles være udgangspunktet?

### **Mere demokrati, åbenhed og effektivitet i Den Europæiske Union**

Den Europæiske Unions legitimitet beror på de demokratiske værdier, den forfægter, de mål, den forfølger, og de beføjelser og instrumenter, den råder over. Men det europæiske projekts legitimitet

bygger også på demokratiske, åbne og effektive institutioner. De nationale parlamenter bidrager også til legitimeringen af det europæiske projekt. I erklæringen om Den Europæiske Unions fremtid, er knyttet som bilag til Nice-traktaten, understreges behovet for at undersøge deres rolle i den europæiske konstruktion. Mere generelt er spørgsmålet, hvilke initiativer vi kan tage for at udvikle et europæisk offentligt rum.

Det første spørgsmål er, hvordan vi kan øge de nuværende institutioners demokratiske legitimitet og gøre dem mere åbne, og det gælder alle tre institutioner.

Hvordan kan Europa-Kommissionens autoritet og effektivitet øges? Hvordan skal Kommissionens formand udpeges: af Det Europæiske Råd, af Europa-Parlamentet eller ved direkte valg blandt borgerne? Skal Europa-Parlamentets rolle styrkes? Skal den fælles beslutningstagning udvides? Skal den måde, hvorpå vi vælger medlemmerne af Europa-Parlamentet, revideres? Er der behov for at etablere en europæisk valgkreds, eller er det bedst at bevare nationalt fastlagte valgkredse? Kan de to systemer kombineres? Skal Rådets rolle styrkes? Skal Rådet optræde på samme måde, når det optræder som lovgivende myndighed, og når det optræder som udøvende myndighed? Skal Rådets samlinger være offentlige, i det mindste når Rådet optræder som lovgivende myndighed, så der bliver større åbenhed? Skal borgerne have øget adgang til Rådets dokumenter? Hvordan sikres endelig balancen og den gensidige kontrol mellem institutionerne?

Det andet spørgsmål, der også er relateret til den demokratiske legitimitet, vedrører de nationale parlamenters rolle. Skal de være repræsenteret i en ny institution ved siden af Rådet og Europa-Parlamentet? Skal de have en rolle på de områder af det europæiske virkefelt, hvor Europa-Parlamentet ikke har nogen kompetence? Skal de koncentrere sig om kompetencefordelingen mellem EU og medlemsstaterne, f.eks. ved forudgående kontrol af, om nærhedsprincippet overholdes?

Det tredje spørgsmål er, hvordan institutionernes beslutningstagning og måde at fungere på kan forbedres i et EU med omkring tredive medlemsstater. Hvordan vil EU bedre kunne fastsætte sine målsætninger og prioriteter samt sikre en bedre gennemførelse heraf? Er der behov for i højere grad at træffe beslutninger med kvalificeret flertal? Hvordan kan den fælles beslutningsprocedure mellem Rådet og Europa-Parlamentet forenkles og blive hurtigere? Hvad med formandskabet for EU, der skifter hvert halve år? Hvilken rolle skal Europa-Parlamentet spille i fremtiden? Hvad med de forskellige rådssammensætningers rolle og struktur? Hvordan kan der skabes større sammenhæng i EU's udenrigspolitik? Hvordan kan synergien styrkes mellem den højtstående repræsentant og den relevante kommissær? Skal EU's repræsentation udadtil i internationale fora udbygges yderligere?

### **Hen imod en forfatning for de europæiske borgere**

I øjeblikket bygger Den Europæiske Union på fire traktater. EU's målsætninger, kompetence og politikinstrumenter findes rundt omkring i disse traktater. En forenkling er absolut nødvendig for at skabe større gennemsigtighed.

Der kan i den forbindelse rejses fire spørgsmål. Det første drejer sig om forenkling af de nuværende traktater uden at ændre indholdet. Skal sondringen mellem Unionen og Fællesskabet tages op til fornyet overvejelse? Hvad med opdelingen i tre søjler?

Dernæst er der spørgsmålet om en eventuel omarbejdning af traktaterne. Skal der foretages en son- dring mellem en grundtraktat og de øvrige traktatbestemmelser? Skal denne son- dring give sig ud- slag i en opsplitning af teksterne? Kan dette føre til en son- dring mellem ændrings- og ratifikations- procedurene for henholdsvis grundtraktaten og de øvrige traktatbestemmelser?

Endvidere skal det overvejes, om chartret om grundlæggende rettigheder skal indarbejdes i grund- traktaten, og om Det Europæiske Fællesskab skal tiltræde den europæiske menneskerettighedskon- vention.

Endelig er spørgsmålet, om denne forenkling og omarbejdning ikke med tiden bør føre til, at der vedtages en forfatningstekst. Hvilke grundelementer bør der være i en sådan forfatning? De værdis- ter, som EU står for, borgernes grundlæggende rettigheder og pligter, forholdet mellem medlemssta- terne i EU?

### **III. INDKALDELSE TIL ET KONVENT OM EUROPAS FREMTID**

For at sikre en så bred og gennemsigtig forberedelse af den næste regeringskonference som muligt har Det Europæiske Råd besluttet at indkalde et konvent bestående af de mest fremtrædende delta- gere i debatten om EU's fremtid. På baggrund af ovenstående skal konventet have til opgave at drøf- te de væsentligste problemer, som den fremtidige udvikling af EU medfører, og undersøge de for- skellige mulige løsninger.

Det Europæiske Råd har udpeget Valéry Giscard d'Estaing til formand og Giuliano Amato og Jean- Luc Dehaene til næstformænd for konventet.

#### **Sammensætning**

Foruden formanden og de to næstformænd skal konventet bestå af 15 repræsentanter for medlems- staternes stats- eller regeringschefer (1 for hver medlemsstat), 30 medlemmer af de nationale parla- menter (2 for hver medlemsstat), 16 medlemmer af Europa-Parlamentet og to repræsentanter for Kommissionen. Kandidatlandene skal deltage fuldt ud i konventets drøftelser. De skal være repræ- senteret på samme betingelser som de nuværende medlemsstater (en repræsentant for regeringen og to medlemmer af det nationale parlament) og deltage i drøftelserne uden dog at kunne modsætte sig en konsensus, som aftegner sig mellem medlemsstaterne.

Konventets medlemmer kan kun lade sig erstatte af suppleanter, hvis de ikke selv kan være til stede. Suppleanterne udpeges på samme måde som de ordinære medlemmer.

Konventets præsidium skal bestå af formanden og de to næstformænd for konventet og ni medlem- mer af konventet (repræsentanter for alle de regeringer, der varetager formandskabet for Rådet un- der konventet, to repræsentanter for de nationale parlamenter, to repræsentanter for medlemmerne af Europa-Parlamentet og to repræsentanter for Kommissionen).

Som observatører skal der indbydes: tre repræsentanter for Det Økonomiske og Sociale Udvalg samt tre repræsentanter for arbejdsmarkedets parter i Europa; på vegne af Regionsudvalget: seks

repræsentanter (som Regionsudvalget udpeger blandt regionerne, byerne og regioner med lovgivende myndighed) samt den europæiske ombudsmand. Præsidenten for Domstolen og formanden for Revisionsretten skal kunne tage ordet på opfordring af konventets præsidium.

### **Drøftelsernes varighed**

Konventet holder sit indledende møde den 1. marts 2002. Ved denne lejlighed udpeger det præsidium og fastlægger sine arbejdsmetoder. Drøftelserne afsluttes efter et år, i så god tid at formanden for konventet kan forelægge resultaterne heraf for Det Europæiske Råd.

### **Arbejdsmetoder**

Formanden forbereder indledningen af konventets drøftelser ved at drage konklusioner af den offentlige debat. Præsidiumet skal være drivkraft og tilvejebringe et første arbejdsgrundlag for konventet.

Præsidiumet kan rådføre sig med Kommissionens tjenestegrene og eksperter efter eget valg om alle tekniske spørgsmål, som efter dets opfattelse bør undersøges nærmere. Det kan med henblik herpå nedsætte ad hoc-grupper.

Rådet holder sig orienteret om, hvorledes konventets drøftelser forløber. Formanden for konventet aflægger på hvert møde i Det Europæiske Råd mundtligt rapport om drøftelsernes forløb, hvorved stats- og regeringscheferne samtidig får lejlighed til at tilkendegive deres synspunkter.

Konventet mødes i Bruxelles. Konventets debatter og alle officielle dokumenter er offentligt tilgængelige. Konventet skal benytte de elleve arbejdsprog i EU.

### **Slutdokument**

Konventet skal undersøge de forskellige spørgsmål. Det udarbejder et slutdokument, som enten kan omfatte forskellige valgmuligheder med angivelse af, hvilken støtte de har fået, eller anbefalinger, hvis der er opnået konsensus.

Sammen med resultatet af de nationale debatter om EU's fremtid skal slutdokumentet anvendes som udgangspunkt for drøftelserne på den regeringskonference, som skal træffe de endelige beslutninger.

### **Forum**

For at skabe en bred debat og inddrage alle borgere i den oprettes der et forum for organisationer, der repræsenterer det civile samfund (arbejdsmarkedets parter, erhvervslivet, ikke-statslige organisationer, akademiske kredse osv.). Det skal være et struktureret netværk af organisationer, som regelmæssigt orienteres om konventets drøftelser. Deres bidrag skal inddrages i debatten. De skal efter nærmere retningslinjer, der fastlægges af præsidiumet, kunne høres eller konsulteres om specifikke spørgsmål.

## **Sekretariat**

Præsidiets bistås af et sekretariat for konventet, som varetages af Generalsekretariatet for Rådet. Ekspertter fra Kommissionen og Europa-Parlamentet kan indgå i sekretariatet.

---