

**UDENRIGSMINISTERIET**

## EUROPAUDVALGET

Alm. del - bilag 718 (offentligt)

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg  
og deres stedfortrædere

Asiatisk Plads 2  
DK-1448 København K  
Tel. +45 33 92 00 00  
Fax +45 32 54 05 33  
E-mail: um@um.dk  
Telex 31292 ETR DK  
Telegr. adr. Etrangeres  
Girokonto 300-1806

Bilag  
1

Journalnummer  
400.C.2-0

Kontor  
EU-sekr.

14. marts 2003

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges det danske europapolitiske udspil vedrørende Konventet om EU's fremtid: "Ét Europa. Mere effektivt, rummeligt og demokratisk". Udspillet er udarbejdet i fællesskab mellem regeringspartierne, Socialdemokraterne og Det Radikale Venstre.

P. H. Walker

**KONVENTET OM EU'S FREMTID**  
**Ét Europa**  
**Mere effektivt, rummeligt og demokratisk**

**I. EU's karakter og værdier**

Europa, som i århundreder har været præget af ødelæggende konflikter og krige, er nu mere samlet og forenet end på noget tidligere tidspunkt. EU vil derfor få en helt afgørende rolle for den fremtidige europæiske udvikling.

Danmark ønsker, at EU skal være et stærkt fællesskab af nationalstater, der har valgt at løse en række grænseoverskridende opgaver i forening. Et EU, der baserer sig på effektive institutioner og samtidig respekterer medlemslandenes nationale identitet. Et EU, hvor beslutningerne træffes så åbent og så tæt på borgerne som muligt.

EU skal bygge på de værdier, medlemslandene har til fælles. Det gælder bl.a. de grundlæggende principper om frihed, lighed, demokrati, retsstaten, solidaritet og respekt for menneskerettighederne.

Med beslutningen om at udvide EU med 10 nye medlemslande fra 2004 har Europas stater og folk truffet en historisk beslutning, der markerer starten på en ny epoke i det europæiske samarbejde. Vi må sikre, at det udvidede EU forbliver beslutningsdygtigt. Samtidig skal vi skabe et enklere grundlag for Unionen.

EU vil i fremtiden i endnu højere grad stå centralt i dansk udenrigspolitik. Danmark får nye muligheder. Om vi skal være med eller ikke med i EU, bør ikke længere være et tema. I stedet bør vi åbent og fordomsfrit diskutere, hvordan EU skal udvikle sig.

Danmark er meget afhængig af en positiv udvikling i EU, og vi skal aktivt og offensivt påvirke udviklingen.

## II. Flere grænseoverskridende udfordringer

### *EU som et forpligtende fællesskab der sikrer fred og stabilitet i Europa*

EU er først og fremmest skabt til at tage sig af de opgaver, vi bedst kan løse i fællesskab. Eller med andre ord: De områder, hvor problemerne virkelig er grænseoverskridende. Derfor er det vigtigt, at vi i fremtidens EU styrker de områder, hvor vi finder de bedste løsninger ved at løfte i flok.

Det indre marked, konkurrencepolitikken og bekæmpelsen af statsstøtte skal fungere så effektivt som overhovedet muligt. Det er nødvendigt fortsat at forbedre EU's konkurrenceevne via gennemførelse af de nødvendige strukturreformer i overensstemmelse med Lissabon-strategien. Det kan skabe rammerne for større vækst, flere og bedre jobs og mere velfærd i Europa. Det indre marked skal fortsat afbalanceres af en social dimension i EU bestående af ambitiøse minimumsregler, som kan sikre lønmodtagere og virksomheder mod unfair konkurrence og social dumping. Aftalerelationerne mellem arbejdsmarkedets parter og den sociale dialog bør også i fremtiden styrkes på både europæisk og nationalt niveau. Vi skal blive bedre til at bekæmpe arbejdsløsheden gennem styrket koordination af vores beskæftigelsespolitikker på tværs af grænserne. For at høste det fulde udbytte er det en forudsætning, at der sker en effektiv samordning af den økonomiske politik. Den fælles handelspolitik skal indrettes således, at europæiske politiske og økonomiske interesser kan varetages stærkt i internationale fora, ikke mindst i WTO, hvor et centralt mål er liberalisering af handelen med u-landene. Den fælles landbrugspolitik må reformeres afgørende i de kommende år: Markederne skal sættes fri, støtten skal ned og bæredygtig udvikling sættes i centrum. EU's miljøpolitik skal fortsat udvikles og forbedres gennem integration af miljøhensyn i sektorpolitikkerne og fastsættelse af strengere miljøkrav med udgangspunkt i forsigtighedsprincippet. Vi skal sikre grundlæggende menneskerettigheder, herunder faglige rettigheder

Udviklingen i de seneste år har vist, at vi også står over for nye udfordringer af grænseoverskridende karakter. Der vil være en forventning i de nye medlemslande om et stærkt og effektivt EU på disse områder. Vi må derfor styrke samarbejdet.

### *Frihed, sikkerhed og retfærdighed*

Antallet af flygtninge, der søger asyl i Europa, den stigende kriminalitet på tværs af grænserne og terrorismen har forstærket behovet for at sikre Europa som et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

Der er behov for i en ny traktat at skabe stærkere og mere effektive rammer for samarbejdet om flygtninge og indvandrere, illegal indvandring, bekæmpelse af

international kriminalitet og for samarbejdet mellem politi og anklagemyndigheder. Traktatreglerne skal forenkles og forbedres.

Disse nye områder er ikke på alle punkter identiske med de klassiske samarbejdsområder. Vi må derfor sikre, at reglerne tager hensyn til forskellene landene imellem, sådan som det også sker på andre områder.

Fra dansk side er vi rede til at se på et styrket europæisk samarbejde om bekæmpelse af terrorisme og en fælles håndtering af flygtningespørgsmål.

### *EU og resten af verden*

EU har løftet den store opgave forbundet med at sikre Europas genforening. Vi må derfor nu i særlig grad vende blikket udad. En styrkelse af EU's rolle i verden må udvikles i et fortsat og stærkt og tæt samarbejde mellem Europa og USA. EU bør sættes i stand til at påtage sig sit fulde globale medansvar som en aktør, der skaber stabilitet, udvikling og demokrati i og uden for Europa på grundlag af europæiske værdier. Europa må påtage sig et større ansvar for sin egen sikkerhed.

Vi ønsker at fastholde, at den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik er mellemstatslig. Erfaring har vist, at det ikke er realistisk at forestille sig, at medlemsstaterne altid kan tale med én stemme. Men vi skal ikke desto mindre udvikle samarbejdet. Det er ikke kun i dansk, men i alle landes interesse – store som små – at EU-landene i højere grad styrker samarbejdet på dette område. Det fremmer forudsigelighed og giver større vægt i internationale spørgsmål.

Vi vil arbejde for et stærkere og mere effektivt udenrigs- og sikkerhedspolitisk samarbejde i EU. EU skal blive bedre til at udnytte alle instrumenter, økonomiske, politiske og militære. Der skal sikres en bedre sammenhæng i EU's optræden udadtil.

Dette kan ske gennem en styrkelse af den nuværende stilling som udenrigspolitisk koordinator. Vi ønsker derfor at samle de aspekter af EU's udenrigs- og sikkerhedspolitiske forbindelser, der varetages af Kommissionen, og de aspekter, der varetages af den udenrigspolitiske koordinator, under én person. Denne "EU-udenrigsrepræsentant", der bør være forankret i Rådet, skal tillægges formel initiativret inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Beslutningsgangene inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik må samtidig forenkles og smidiggøres. De eksisterende rammer skal udnyttes bedre. Det stigende behov for, at Europa taler med én stemme i verden betyder, at vi er åbne over for en øget adgang til flertalsafgørelser.

Samtidig skal den fælles forsvarspolitik styrkes. Det er i Danmarks interesse, at EU udvikler en militær kapacitet til at varetage bl.a. fredsskabende og humanitære opgaver. En sådan kapacitet er et nødvendigt supplement til de økonomiske og politiske instrumenter på det sikkerhedspolitiske område. Beslutning om indsættelse af et lands militære styrker vil selvsagt fortsat skulle være et nationalt anliggende.

#### *Velfærdsstaten i en globaliseret økonomi*

Det danske velfærdssamfund er et aktiv i en globaliseret verden. Velfærdssamfundet bidrager til social tryghed og et højt uddannelsesniveau. Og det bidrager dermed til en konkurrencedygtig vidensbaseret dansk økonomi.

Globaliseringen indebærer store muligheder for Danmark. Disse muligheder kan vi kun udnytte i tæt samarbejde med andre. Derfor er EU et centralt redskab. I det udvidede EU vil der være et stort behov for et velfungerende indre marked og for samordning af den økonomiske politik, der forbliver et nationalt ansvar. Det er en forudsætning for, at vi kan styrke beskæftigelsen og fastholde og udvikle vores velfærdssamfund.

Euroen er et vigtigt element heri. Euroen blev indført den 1. januar 1999 og blev en fysisk realitet den 1. januar 2002. Den danske kronekurs er fast over for euroen i det europæiske monetære samarbejde. Euroen udgør et effektivt værn mod internationale valutaspekulationer. For at kunne imødegå fremtidens udfordringer er det nødvendigt at forbedre den økonomiske koordination og styrke overvågningen af de økonomiske politikker. Vi skal sikre en stærk og stabil fælles valuta – euroen.

### **III. Et nyt og enklere grundlag for samarbejdet**

Vi ønsker en mere enkel og forståelig traktat. Den bør betegnes en ”forfatnings-traktat”. En ”traktat” fordi EU er et forpligtende samarbejde mellem stater, der har valgt at udøve en del af deres suverænitæt i et forpligtende fællesskab. En ”forfatning” fordi vi ønsker at fastlægge og præcisere rettigheder for borgere og medlemslande i forhold til EU på de områder, hvor EU har kompetence. En sådan forfatningstraktat træder selvsagt ikke i stedet for de nationale grundlove, men supplerer disse på EU-niveau. I den forbindelse skal fire centrale emner fremhæves:

- *For det første* skal det gøres klart, at der er tydelige grænser for EU’s beføjelser. Vi vil derfor arbejde for, at der kommer et egentligt kapitel om EU’s beføjelser i en ny traktat. Et sådant kapitel bør i et klart og letforståeligt sprog illustrere de grundlæggende principper for, hvilke opgaver medlemslandene har tildelt EU.

Det gælder princippet om, at EU kun må handle, hvor medlemslandene har givet lov. Det gælder en tydeliggørelse af, at EU på langt de fleste områder deler reguleringskompetencen med medlemslandene og på andre områder kun kan støtte, supplere og opstille fælles målsætninger. Det gælder princippet om, at EU skal respektere medlemslandenes nationale identitet ved udøvelsen af sine kompetencer. Og det gælder endelig princippet om, at EU kun skal regulere, hvis det vitterligt fører til bedre løsninger, end hvis reguleringen sker i de enkelte medlemslande. Nærhedsprincippet må derfor styrkes, bl.a. gennem etableringen af en kontrolmekanisme, som involverer de nationale parlamenter.

- *For det andet* skal der skabes bedre rammer for inddragelse af de nationale parlamenter på europæisk plan. De nationale parlamenter tilfører EU-systemet nødvendig demokratisk legitimitet og sikrer dets fortsatte forankring i medlemslandene. Det er vigtigt, at dette også klart afspejler sig i den ny traktat.

Det er en naturlig opgave for de nationale parlamenter at overvåge gennemførelsen af principperne om nærhed og proportionalitet. Såfremt et vist antal nationale parlamenter finder, at et lovforslag ikke overholder disse to principper, skal de kunne bremse et sådant forslag.

Parallelt med en sådan opgave vil der være behov for, at de nationale parlamenter koordinerer og udbygger deres indbyrdes kontakter. Her kan det såkaldte COSAC-samarbejde spille en væsentlig rolle. Fra dansk side ser vi gerne en reform af COSAC, der kan styrke dette samarbejde.

- *For det tredje* skal der være endnu mere åbenhed i EU's arbejde. Åbenhed er en væsentlig forudsætning for borgernes mulighed for at kigge EU-systemet efter i sømmene.

EU har allerede, ikke mindst på dansk foranledning, gjort store fremskridt på dette område. Der er et traktatfæstet princip om åbenhed i EU's arbejde. Der er vedtaget klare regler om borgernes adgang til information. Der er oprettet en EU-ombudsmandsinstitution. Der er under dansk formandskab gennemført et ambitiøst program for åbenhed i Rådets lovgivende arbejde.

Dette arbejde må videreføres. Det skal fremgå tydeligt af den ny traktat, at åbenhed er et bærende princip i EU-samarbejdet. Der skal være en traktatbaseret ret til aktindsigt for EU's borgere, som omfatter alle EU's institutioner og agenturer. Det skal fremgå af den ny traktat, at Rådet lovgiver i fuld åbenhed.

- *For det fjerde* bør EU's Charter om grundlæggende rettigheder gøres retligt bindende på traktatniveau uden at ændre kompetencefordelingen mellem EU og medlemslandene. Charteret opregner borgernes rettigheder over for EU's institutioner og de enkelte medlemslande, som f.eks. ytringsfrihed, forsamlingsfrihed, ejendomsret, retten til god forvaltning og lighed for loven. Det kan ske ved at foretage en direkte henvisning i traktatteksten til Charteret eventuelt kombineret med, at Charteret knyttes til traktaten som en protokol.

For yderligere at vise EU's forpligtelse af de grundlæggende rettigheder bør det sikres, at EU kan tiltræde Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Dette vil samtidig sikre en vigtig ensartet praksis vedrørende de grundlæggende rettigheder inden for EU og Europarådet.

#### **IV. Effektive og demokratiske institutioner**

Det er vanskeligere at nå til enighed, når man er 25 eller 27, end når man er 15.

Vi skal værne om EU's evne til at skabe politisk enighed og skabe resultater. Det kræver tilpasninger i samarbejdet. EU skal fortsat være beslutningsdygtig og i stand til at løfte sit ansvar på både europæisk og globalt plan til gavn for borgere, virksomheder og medlemslandene.

Udgangspunktet for dansk stillingtagen til de institutionelle spørgsmål er derfor følgende grundlæggende principper:

- Vi skal sikre ligeværdighed og balance mellem mindre og større medlemslande.
- Vi skal fastholde balancen mellem de tre centrale institutioner – Europa-Parlamentet, Kommissionen og Rådet.
- Vi skal have EU til at fungere mere effektivt og demokratisk.

Den fremtidige indretning af EU skal vurderes som et samlet hele og respektere ovenstående principper.

##### *Rådet*

Vi må sikre, at Rådet - også efter udvidelsen - er i stand til at fungere effektivt og demokratisk.

For at styrke EU's beslutningsdygtighed må vi gøre øget brug af flertalsafgørelser. Der er bl.a. behov for en udvidet anvendelse af flertalsafgørelser vedrørende

fastsættelse af minimumssatser for afgifter, herunder på miljøområdet. Også andre områder kan komme på tale.

En styrkelse af EU's effektivitet gør det også nødvendigt at se nærmere på den fremtidige organisering af formandskabet for Rådet. Der skal også i fremtiden være styrke bag de beslutninger, EU træffer, så europæiske synspunkter bliver hørt på verdensscenen.

Den nuværende ordning med halvårslige roterende formandskaber skal justeres og forbedres, hvis den skal kunne fungere i et EU med 25 medlemslande. Samtidig bør kontinuiteten sikres gennem tæt samarbejde mellem to eller flere følgende halvårslige formandskaber om bl.a. arbejdsprogrammer. Fra dansk side er vi rede til at fortsætte med de roterende, halvårslige formandskaber i en moderniseret form. Men vi er samtidig klar til positivt at overveje andre konstruktioner.

En reformmulighed vil være at indføre en fast valgt formand for Det Europæiske Råd for en periode på f.eks. 2½ eller 5 år. En valgt formand vil i givet fald få til opgave at forberede og lede møderne i Det Europæiske Råd og overvåge, at beslutningerne bliver gennemført. Samtidig vil formanden kunne repræsentere EU udadtil på møder med stats- og regeringschefer fra andre lande.

Ideen om en valgt formand med disse opgaver kan overvejes under forudsætning af, at princippet om ligestilling af alle medlemslande sikres, både i forhold til ledelsesopgaven i EU og i henseende til valg af formand, hvor hvert land må have een stemme. Det er endvidere en forudsætning at en sådan valgt formands opgaver beskrives præcist, så der sikres en klar arbejdsdeling i forhold til bl.a. Kommissionen og således at der ikke opbygges et nyt, stort bureaukrati. Et system af skiftende nationale formandskaber for de enkelte ministerråd må i givet fald supplere en valgt formand.

### *Kommissionen*

Danmark ønsker en stærk og velfungerende Kommission. Det er vigtigt, at Kommissionen er i stand til at handle effektivt i overensstemmelse med den europæiske interesse. Kun på den måde kan man sikre, at de fælles løsninger afspejler situationen i alle medlemslande, at EU's lovgivning opretholdes ensartet i hele EU, og at landene behandles lige uanset deres størrelse.

Vi må derfor fastholde Kommissionens initiativret. Forslag til EU-lovgivning skal fortsat udgå fra Kommissionen.



Vi må også styrke Kommissionens formands demokratiske legitimitet. Vi mener derfor, at Kommissionens formand bør vælges af et særligt valgkollegium bestående af et ligeligt antal repræsentanter fra Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter. Indstillingsretten skal tildeles regeringerne i medlemslandene, således at der skal være et vist antal lande - f.eks. 5 – som stillere for en kandidat. Valget skal efterfølgende godkendes af Det Europæiske Råd. Herved sikrer vi, at regeringerne i medlemslandene fortsat har indflydelse på valg af Kommissionens formand, og at de nationale parlamenter tildeles vigtige beføjelser på europæisk plan.

#### *Europa-Parlamentet*

Europa-Parlamentet udgør sammen med de nationale parlamenter et vigtigt element i EU's demokratiske legitimitet. Vi mener derfor, at Europa-Parlamentets indflydelse i lovgivningsprocessen bør styrkes. Europa-Parlamentet bør som udgangspunkt gøres til medlovgiver på alle områder, hvor EU lovgiver med anvendelse af kvalificeret flertal. Europa-Parlamentet skal have større indflydelse på vedtagelsen af EU's budget.

Samtidig skal vi sikre en mere effektiv kontrol med EU's udgifter. Der skal være faste rammer om budgettet og for ændring af udgiftslofterne bør der fortsat gælde enstemmighed. Dette kan passende skrives ind i traktaten.

Europa-Parlamentet skal fortsat godkende og have adgang til at afskedige den samlede Kommission, og Kommissionens formand skal også i fremtiden kunne anmode en kommissær om at træde tilbage med den samlede Kommissions godkendelse eller ændre fordelingen af ansvarsområder imellem kommissærerne. Herved sikrer man Kommissionen størst mulig demokratisk legitimitet.

### **V. Danmarks særlige stilling**

De danske forbehold er fastlagt i Edinburgh-afgørelsen og suppleret af en særlig protokol til Amsterdam-traktaten. De danske særordninger kan ikke ændres uden dansk samtykke og bevares derfor, så længe Danmark ønsker det.

Udviklingen i perioden siden 1992 har vist et stort behov for et stærkere EU på disse områder. Den europæiske virkelighed i det nye årtusinde ser afgørende anderledes ud, end da vi fik undtagelserne for over 10 år siden. Denne opfattelse deles af de europæiske befolkninger – også i de nye medlemslande som bliver fulde og hele medlemmer den 1. maj 2004.

Der skal ikke herske nogen tvivl om, at vi er enige heri. Forbeholdene er ikke i dag i Danmarks interesse. Det er samtidig helt afgørende, at dansk EU-politik på disse

områder hviler på det nødvendige folkelige fundament. Ophævelse af forbeholdene kan kun ske ved ny folkeafstemning.

## **VI. Afslutning**

Danmark har spillet en væsentlig rolle i samlingen af Europa. Vi skal nu arbejde målrettet og aktivt for, at det nye hele Europa bliver effektivt og demokratisk. Og Danmark skal arbejde for et EU uden skillelinjer mellem nye og gamle medlemslande og for størst mulig lighed mellem store og små lande. For at sikre stabiliteten på det europæiske kontinent må EU også i fremtiden være åben over for nye medlemslande, der bekender sig til vores fælles europæiske værdisæt og samfundsformer. EU er hverken en lukket klub eller et afsluttet system, men en fortsat proces. For at undgå nye skillelinjer skal EU udvikle en sammenhængende nabo-politik.

Den danske regering vil deltage aktivt i forhandlingerne i Konventet og den efterfølgende regeringskonference med henblik på at løfte de store udfordringer, det europæiske samarbejde står over for, og sikre størst mulig indflydelse på den ny EU-traktat.