

EUROPA PÅ EN ANDEN MÅDE

Idé til et demokratisk europæisk samarbejde



af Helge Rørtoft-Madsen,
Karl-Otto Meyer og Hans Henningsen

Europa på en anden måde

Den Europæiske Unions politiske og økonomiske krisetegn er nu så omfattende og dybe, at muligheden for at den bryder sammen og efterlader et opsplittet Europa i et politisk vakuum ikke længere er en fantasme. Den mulighed med dens indbyggede risiko for at efterlade den europæiske verdensdel i splid og forfald gør det akut vigtigt at genoverveje Europas fremtid i det perspektiv.

Derfor genudgiver jeg nu dette idéforslag til *Europa på en anden måde*, som i sin tid blev til i et samarbejde mellem nu afdøde Hans Henningsen, Karl-Otto Meyer og mig.

Allerede i 2007 udtalte den tidligere præsident for den tyske forfatningsdomstol og forbundspræsident Roman Herzog i forbindelse med EU's Lissabon-traktat, at *"Folkene er blevet usikre, og de er tiltagende tilbageholdende og skeptiske over for EU, fordi de ikke længere kan gennemskue integrationsprocessen, fordi en følelse af en stadig stærkere centralisering sniger sig ind, og fordi de ikke længere kan tyde hvem der egentlig er ansvarlig for hvilken politik"*.

Og dertil føjede han, at *"der må findes en løsning på demokratiunderskuddet og den vidtgående ophævelse af magtdelelsen med alle deres negative følger"*.

Disse ord rummer stadig nogle aktuelt vigtige, europapolitiske pointer. For Roman Herzog har ikke alene forstået baggrunden for den folkelige uvilje og modstand imod EU, han peger desuden på de to politiske hovedproblemer – demokratiunderskuddet og den manglende tredeling af magten i Unionen – der hindrer et folkeligt og politisk acceptabelt samarbejde i Europa.

Alle der følger den europapolitiske situation og debat oplever nu i forlængelse af finans-, euro- og flygtningekriserne og det engelske "brexit" en tiltagende frustration og uvilje i mange EU-landes be-

folkninger imod et system, der har tiltaget sig den politiske magt, og snarere skaber problemer end løser dem. Samtidig viser Unionen sig mere og mere usikker og skrøbelig end dens politiske ledere ynder at give udseende af. Bag deres gentagne besværgelser af EU's styrke rumsterer der adskillige dilemmaer og konflikter.

Det kendetegner desværre EU's politiske historie, at kriser oftest blev brugt til at øge og udvide EU's politisk-institutionelle magt, og at de ikke blev brugt til reel politisk selvransagelse og selvkritik over for Unionens måde at virke politisk, socialt og kulturelt på i borgernes liv. Ledende folk i EU tror måske at kunne komme uden om EU's grundkrise ved enten at lade som om den ikke findes eller at forsøge at overtrumfe den ved endnu engang at udvide EU's samlede magt ved mere integration af medlemslandenes politiske systemer og juridiske og administrative myndigheder. I den forhåbning – der sagtens kan vise sig nytteløs – at nye, påkrævede europapolitiske overvejelser også vil dreje sig om Europas politiske grundproblemer og om at søge andre løsninger end dem, EU hidtil har kunnet og ville byde på, er *Europa på en anden måde* et principielt bidrag og indlæg.

På en demokratisk måde

Udgangspunktet for *Europa på en anden måde* er at imødegå de to overordnede, politiske problemer, Roman Herzog peger på. Opgaven er da at skabe en anden struktur end EU's for et europæisk samarbejde, der bygger på demokratiske principper og princippet om magtens tredeling i den lovgivende, dømmende og udøvende magt. Den bestræbelse er søgt realiseret i denne model for et demokratisk samarbejde i Europa, der forudsætter den historisk-politiske kendsgerning, at de europæiske demokratier er knyttet til politisk

suveræne nationer og stater, der anerkender befolkningernes ret til demokratisk selvbestemmelse gennem direkte valgte, repræsentative politiske organer.

De europæiske demokratier er vokset frem på forskellige tidspunkter og under forskellige betingelser og med grobund i forskellige traditioner. Deres indbyrdes forskelle til trods er de fælles om at sikre borgernes politisk-demokratiske indflydelse på samfundenes lov, ret og politiske magt, i nogle lande også ved folkeafstemninger.

De europæiske demokratier er det politiske rum, hvori det folkelige grundlag for demokratiet findes og kan udvikles, og hvori borgerne udøver deres demokratiske suverænitet gennem politiske valg og stiller deres valgte politiske repræsentanter til ansvar. Og Europas nationale demokratier er desuden det grundlag, der kan skabes europæisk samarbejde og politisk sammenhænge på, forudsat at samarbejdet hverken tilsidesætter, overspiller eller underminerer de nationale demokratier.

Det demokratisk-politiske samarbejde, der er skitseret i *Europa på en anden måde*, er således et gensidigt forpligtende samarbejde mellem selvstændige nationale demokratier om at løse fælles europæiske opgaver og problemer. Samarbejdet kan ikke udvikles til en overstatslig føderalisme ved integration af landenes suverænitet i en overstatslig, føderal suverænitet.

Denne model til *Europa på en anden måde* viser ikke i sig selv, at meningen hverken er at gøre Europa til en hovmodig, imperialistisk eller om sig selv lukket verdensdel. Det skal derfor understreges, at det demokratiske, europæiske samarbejde både bør kunne være åbent over for samarbejde med verden uden for sig selv og være et politisk modspil til den økonomiske globaliserings hensynsløse kræfter.

Endelig er modellen i sagens natur ikke en detaljeret beskrivelse af samarbejdets struktur og funktion, og den giver heller ikke svar

på en alenlang række spørgsmål, der kan rejses til den. I stedet for at fortabe sig i detaljer er modellen tænkt og ment som et politisk udkast af principiel karakter, der vil kunne arbejdes videre med og fungere som et udspil i debatten om Europas fremtid.

Forslag til Europa på en anden måde

Målsætning for samarbejdet

Det overordnede mål med det demokratiske samarbejde i Europa er:

- 1) **at arbejde for fred og demokrati i Europa og global sammenhæng**
- 2) **at samarbejde på en demokratisk måde om at løse fælles problemer i Europa og i forhold til Europas omverden.**

Med den målsætning er der ganske vist ikke sagt noget konkret om, hvad der kan og skal samarbejdes om, men at samarbejdet også skal forholde sig til globale problemer og deres løsninger. Vi ønsker ikke et Europa, der er sig selv nok.

Det europæiske samarbejde oprettes, ved at de europæiske lande i fællesskab tiltræder DEN EUROPÆISKE SAMARBEJDSPAGT, der skal indeholde en kort og koncis beskrivelse af samarbejdets mål, betingelser, grundprincipper, institutioner og demokratiske funktionsmåde.

Kerneområder i samarbejdet

Bortset fra visse udelukkede sagsområder, kan samarbejdet komme til at omfatte områder, som det på demokratisk måde besluttes at inddrage i samarbejdet. Fra begyndelsen skal samarbejdet omfatte følgende kerneområder:

- fred og stabilitet
- energi-, miljø- og klimaproblemer
- beskæftigelse og fattigdomsbekæmpelse
- sundhed, arbejdsmiljø og forbrugerbeskyttelse
- international kriminalitet
- fælles indsats i forhold til globaliseringens negative virkninger
- uddannelse og folkeoplysning

Grundprincipper for samarbejdet

Samarbejdet bør bygge på følgende grundprincipper om, at:

- beslutninger om samarbejdet træffes i Europas nationale, folkevalgte parlamenter
- forhandlinger og beslutninger i samarbejdet er offentlige
- samarbejdet dannes ved tiltrædelse af en forpligtende samarbejdsaftale
- samarbejdet er ikke en juridisk person
- den politiske suverænitet forbliver hos landene
- samarbejdet forudsætter de nationale grænser
- samarbejdet etablerer ikke en fællesskabsret
- samarbejdet gennemføres ved demokratisk besluttede samarbejdsaftaler
- samarbejdsaftaler med forpligtende normer for national lovgivning kan kun indeholde minimumsbestemmelser
- landene kan deltage i samarbejdet uden at tiltræde alle samarbejdsaftaler
- landene bidrager ligeligt til samarbejdets økonomi
- landene er forpligtede på at overholde indgåede samarbejdsaftaler
- samarbejdet respekterer menneskerettighedskonventioner, som landene hver især har tiltrådt
- samarbejdet omfatter ikke militært samarbejde
- udenrigspolitisk samarbejde kan ikke udelukke landene fra at føre selvstændig udenrigspolitik.

Det europæiske samarbejdes institutioner

I praksis foregår samarbejdet ved hjælp af følgende INSTITUTIONER:



Tilknyttede hjælpeinstitutioner:

- Den juridiske enhed
- Forskningsenheden
- Informationsenheden
- Den europæiske tilsynsmyndighed

I strukturen er de demokratisk vigtigste institutioner den europæiske forsamling, den europæiske konference og de nationale parlamenter. Man skal ikke lade sig vildlede af modellens op-ned-akse til at tro, at det er et hierarki med den højeste politiske myndighed i toppen. Tværtimod er den højeste politisk-demokratiske myndighed i bunden hos de direkte folkevalgte, nationale parlamenter, der udgår demokratisk fra de europæiske landes befolkninger.

De nationale parlamenter

De nationale parlamenter er som direkte folkevalgte den demokratiske basis i det europæiske samarbejde. Parlamenterne lader sig repræsentere i DEN EUROPÆISKE FORSAMLING på demokratisk legitim vis ved at vælge dens medlemmer. De nationale parlamenter er endvidere den højeste politiske myndighed, der godkender eller forkaster kvalificerede forslag til europæiske samarbejdsaftaler.

Samarbejdsaftaler kan kun ratificeres, når et flertal af medlemslandenes parlamenter har godkendt dem på samme dato, og når hvert parlament har afgjort på hvilken måde landene hver især vil deltage i samarbejdsaftaler i henhold til fleksibilitetsbestemmelser.

De nationale parlamenter deltager direkte i proceduren med at udvikle og ændre samarbejdsaftaler. Når et forslag til samarbejdsaf-tale har været behandlet og foreligger som kvalificeret forslag, forelægges det til behandling og høring i de nationale parlamenter, som afgiver deres responsa til FORSAMLINGEN og den europæiske *forskningsenhed* og den *juridiske enhed*.

Når et forslag er blevet godkendt i FORSAMLINGEN som et endeligt forslag til en europæisk samarbejdsaftale, sendes det til de nationale parlamenter til godkendelse/forkastelse ved afstemninger i alle landenes parlamenter på samme dato. Ethvert parlament kan beslutte at sende et endeligt forslag til europæisk samarbejdsaftale til folkeafstemning.

Hvis et kvalificeret forslag opnår godkendelse i et flertal af medlemslandene, er det godkendt som europæisk samarbejdsaftale og ratificeres af alle medlemslandes statschefer som juridisk forpligtende, europæisk samarbejdsaftale.

Hvis lande, der har stemt nej til et kvalificeret forslag, vil stå udenfor en samarbejdsaftale, meddeler deres statschefer dette til protokollat i forbindelse med ratificeringen.

Et land, der har valgt at stå udenfor en samarbejdsaftale, kan efter senere beslutning i det nationale parlament eller ved folkeafstemning komme med i samarbejdsaftalen ved at meddele dette til ratificeringsprotokollen. Herefter er landet forpligtet af aftalen som de øvrige lande.

Et land kan træde ud af en samarbejdsaftale, enten ved at et flertal i et nyvalgt parlament eller et flertal i befolkningen beslutter det ved en folkeafstemning.

Den europæiske forsamling

Den europæiske forsamling består af folkevalgte politikere fra alle medlemslande. Den er således ikke valgt af befolkningerne ved direkte valg, men har demokratisk grundlag i og legitimitet ved at udgå fra de nationale parlamenter, der vælger deres repræsentanter til FORSAMLINGEN. Hvert medlemsland vælger lige mange repræsentanter til FORSAMLINGEN, samme antal medlemmer uanset landenes størrelse.

Medlemmerne af FORSAMLINGEN kan på de nationale parlamenters vegne foreslå emner til samarbejdsaftaler og ændringer i eksisterende samarbejdsaftaler. For at optage et nyt emne til en europæisk samarbejdsaftale, skal der være flertal i FORSAMLINGEN for at tage emnet op til behandling.

Når et emne er optaget til behandling, udarbejdes der et rammeforslag til en europæisk samarbejdsaftale på baggrund af konkrete forslag fra FORSAMLINGEN og med bistand fra den juridiske enhed og forskningsenheden.

Rammeforslaget sendes derefter til høring i DEN EUROPÆISKE KONFERENCE, som fremkommer med kritik og forslag til ændringer. Efter høringen genbehandles rammeforslaget i *forskningsenheden* og den *juridiske enhed*, der udvikler det til et kvalificeret

forslag til en samarbejdsaftale. Ethvert forslag skal rumme bestemmelser, der muliggør fleksibilitet i landenes deltagelse i det europæiske samarbejde.

Det kvalificerede forslag sendes dernæst til behandling i de nationale parlamenter, der afgiver deres responsa om forslaget til FORSAMLINGEN. Forskningsenheden og den juridiske enhed bearbejder derefter forslaget under hensyntagen til kritik og ændringsforslag fra de nationale parlamenters responsa. Efter denne sidste behandling i forskningsenheden og den juridiske enhed sættes forslaget til afstemning i FORSAMLINGEN. Opnår det almindeligt flertal i FORSAMLINGEN, er det dermed godkendt som et endeligt forslag og sendes til de nationale parlamenters behandling og stillingtagen.

Generalsekretæren

Den europæiske forsamlings generalsekretær er overordnet politisk koordinator mellem landene i det europæiske samarbejde og kan i den egenskab indkalde landenes statschefer til møde i DET EUROPÆISKE RÅD med henblik på at afklare uenigheder og løse konflikter. Generalsekretæren vælges blandt og af FORSAMLINGENS medlemmer ved flertalsafgørelse. Til GENERALSEKRETÆREN er knyttet et selvstændigt sekretariat.

Den europæiske konference

Den europæiske konference skaber forbindelse mellem DEN EUROPÆISKE FORSAMLING og de europæiske folk. Den er ikke en institution med faste medlemmer, men en ad hoc-institution med skiftende deltagere, der fungerer som offentlighedens direkte talerør over for FORSAMLINGEN, når den er i gang med at konkretisere forslag til nye eller ændringer i eksisterende europæiske samarbejdsaftaler. Da indkalder KONFERENCEN europæiske re-

præsentanter for organisationer, interessegrupper og enkeltpersoner ("civilsamfundet") til høring og konference om de foreslåede emner. På den måde inddrager KONFERENCEN borgerne i processen med at konkretisere indholdet i forslagene til samarbejdsaftaler, inden de forelægges for de nationale parlamenter. Resultatet af høringerne rapporteres til FORSAMLINGEN og den *juridiske enhed* og *forskningsenheden* og offentliggøres via *informationsenheden*. Høringernes kritik og forslag indgår derefter i det videre arbejde med at konkretisere forslag til nye eller ændringer af eksisterende samarbejdsaftaler.

Det europæiske råd

Det europæiske råd, som udelukkende består af de europæiske landes statschefer indkaldes på generalsekretærens initiativ til drøftelse og afklaring af overordnede politiske konflikter og uenigheder i det europæiske samarbejde. Rådet, der hverken har lovgivende eller udøvende myndighed, har til opgave at bidrage til at fastholde den politiske vilje til samarbejdet på såvel nationalt som europæisk plan.

Den europæiske domstol

Den europæiske domstol afgør usikkerhed om fortolkning af og tvister om landenes overholdelse af bestemmelserne i de europæiske samarbejdsaftaler. Domstolen, der oprettes og finansieres af Det europæiske samarbejde, er i henhold til princippet om magtens tredeling i sit virke uafhængig af institutionerne i det europæiske samarbejde og har ikke kompetence til selvstændigt at skabe samarbejdets retsgrundlag. Retsgrundlaget fremgår af det juridiske indhold i de ratificerede samarbejdsaftaler. Domstolen består af et dommerpanel med én dommer fra hvert europæisk land, der deltager i samarbejdet.

De tilknyttede hjælpeinstitutioner

Den juridiske enhed

Den juridiske enhed fungerer både i relation til FORSAMLINGEN og KONFERENCEN med at analysere og præcisere de juridiske sider af foreslåede samarbejdsaftaler eller ændringer af eksisterende samarbejdsaftaler. I takt med udviklingen af samarbejdsaftaler indkalder enheden relevant juridisk specialviden og kompetence til at udforme aftalernes juridiske indhold. DEN JURIDISKE ENHED samarbejder med forskningsenheden om udformningen af indholdet i samarbejdsaftalerne.

Forskningsenheden

Forskningsenheden har til formål at indsamle, analysere og rapportere relevante informationer til orientering for FORSAMLINGEN og KONFERENCEN og at medvirke i arbejdet med at udforme det saglige indhold i nye samarbejdsaftaler og med at ændre eksisterende samarbejdsaftaler. I takt med udviklingen af samarbejdsaftaler indkalder enheden speciel forskningskompetence med relevans for aftalernes indhold. FORSKNINGSENHEDEN samarbejder med den juridiske enhed om udformningen af det juridiske indhold i samarbejdsaftalerne.

Den europæiske tilsynsmyndighed

Den europæiske tilsynsmyndighed tilser medlemslandenes opfyldelse af forpligtelserne i de tiltrådte samarbejdsaftaler og aflægger årligt rapport om dette. I tilfælde af usikkerhed om, hvorvidt et lands opfyldelse af forpligtelser volder fortolkningsproblemer eller tvist, forelægger tilsynsmyndigheden spørgsmålet til behandling ved DEN EUROPÆISKE DOMSTOL.

Informationsenheden

Informationsenheden har til opgave at informere den europæiske offentlighed om arbejdet i det europæiske samarbejdes institutioner og at støtte den offentlige debat og meningsdannelse om det europæiske samarbejde.

Efterord

Denne udgave af *Europa på en anden måde* er på nær nogle få sproglige ændringer en ordret gengivelse af det idéforslag, som tidligere landdagsmand i Kiel for SSW Karl-Otto Meyer og forstander for Askov Højskole Hans Henningsen og jeg skrev sammen og udgav i 2007. Skriftet udkom dengang også på tysk med titlen *Europa auf eine andere Art*.

Vi var fælles om at have gjort os gældende som EU-kritikere og modstandere i mange år og mente allerede dengang, at tiden var inde til at pege på et alternativt modstykke til EU, som vi mente ville være og kunne blive en både ønskværdig og realistisk politisk og kulturel vej for et fremtidigt Europa.

Forslaget til *Europa på en anden måde* blev til, ved at vi tre korresponderede om vores grundsynspunkter og sammenfattede dem til den endelige tekst ved to møder, som også provst emeritus Christian B. Karstoft i Kruså deltog i, fordi han fra sit mangeårige virke i det danske mindretal i Sydslesvig har et vigtigt udblik til både dansk, tysk og europæisk politik, kultur og historie. Han har ikke ønsket at fremstå som medforfatter, men har ved genudgivelse bidraget med kommentarer til min sproglige bearbejdelse af teksten.

Anledningen til at publicere forslaget dengang var den irske befolkningens nej ved en folkeafstemning om Lissabon-traktaten. Det var endnu et memento om den udbredte politiske aversion i de europæiske befolkninger imod yderligere integration i EU's politiske statsføderation.

Siden dengang og navnlig nu efter det engelske ”brexit” er forslaget blevet stadig mere aktuelt og politisk relevant. I loyalitet imod vores fælles forslag og folkelige og politiske grundholdninger genudgiver jeg forslaget, fordi den aktuelle europæiske situation og debat kræver det.

Da Hans Henningsen var initiativtager til og i mange år en central person i den jyske EU-modstand og kritik i Nødvendigt Forum sammen med Karl-Otto Meyer, glæder det mig at kunne genudgive *Europa på en anden måde* i samarbejde med Nødvendigt Forum.

November 2017.

Helge Rørtoft-Madsen

