

Landbrukets

Utredningskontor

Konstitusjonen til Den europeiske union

Torbjørn Tufte

Notat 1 - 2004

Forord

Dette notatet er ein omarbeid og oppdatert versjon av notat nr. 7 – 2003. I samband med at det vart oppnådd semje mellom stats- og regjeringssjefane i EU om ein grunnlovstraktat for Unionen, baserer dette notatet seg på dei endringane som vart framforhandla her i forhold til Utkastet til grunnlovstraktat, og det gjeldande traktatgrunnlaget til Unionen.

Arbeidet med å utforme ein grunnlovstraktat som erstatning for det eksisterande traktatgrunnlaget for Unionen, vart initiert i Laeken-erklæringa. Denne erklæringa vart vedteken ved EU sitt toppmøte i desember 2001. Gjennom erklæringa vart eit Konvent nedsett med eit mandat for sitt arbeid. Konventet avslutta sitt arbeid og overleverte sitt endelege forslag til grunnlovstraktat i juli 2003. I juni 2004 vedtok toppmøtet i EU ein grunnlovstraktat, som no treng ratifisering i EUs medlemsstatar for å tre i kraft.

Dette notatet gir eit oversyn over prosessen med å utforme ein grunnlovstraktat for EU, som etter planen skal erstatte det eksisterande traktatgrunnlaget i EU. Nye moment grunnlovstraktaten innfører vert drøfta, samt at revideringa toppmøtet gjorde med grunnlovstraktaten i forhold til utkastet til grunnlovstraktaten Konventet utforma vert kommentert. Avslutningsvis vert ratifiseringsprosessen av eit eventuelt nytt traktatgrunnlag kort drøfta.

Notatet er utarbeida av Torbjørn Tufte og inngår i notatserien til Landbrukets Utredningskontor.

Oslo, september 2004

Bjørn Strøm

Innhald

1	INNLEIING	1
2	KONVENTET	3
2.1	OMGREPET GRUNNLOVSTRAKTAT	3
2.2	SAMANSETJINGA AV KONVENTET	4
2.3	LAEKEN-ERKLÆRINGA	5
2.4	MANDATET OG MÅLSETJINGANE FOR KONVENTET	5
2.5	PROSESSEN KRING GRUNNLOVSTRAKTATEN FRAMOVER	6
3	GRUNNLOVSTRAKTATEN – FORM OG INNHALD	7
3.1	EUROPAKOMMISJONEN	8
3.2	RÅDSLEIAREN SOM FAST EU-FORMANN:	9
3.3	ENDRING AV EUROPAPARLAMENTET:	9
3.4	MINISTARRÅDET	10
3.5	UTANRIKSMINISTAR I EU	12
3.6	EU-RETTE OG ANSVARFORDELING	13
3.7	CHARTERET OM GRUNNLEGGJANDE RETTAR	15
3.8	JUSTIS OG POLITISAMARBEIDET	15
3.9	UTMELDING AV UNIONEN	16
4	GRUNNLOVSTRAKTATEN – DET JURIDISKE FUNDAMENTET	17
4.1	OVERNASJONALITET VERSUS MELLOMSTATLEG SAMARBEID	19
4.2	EU-INSTITUSJONAR VERSUS NASJONALINSTITUSJONAR	19
5	ANDRE JUSTERINGAR I GRUNNLOVSTRAKTATEN ETTER TOPPMØTET	21
5.1	KONTROLL, ORDLYD OG ENERGI	21
5.2	KOORDINERINGA AV ØKONOMI OG SYSSELSETJING	23
5.3	FØRSTERKA SAMARBEID	24
6	RATIFISERING AV GRUNNLOVSTRAKTATEN	27
6.1	RATIFISERING OG ENDRINGAR AV GRUNNLOVSTRAKTATEN	27
6.2	SPØRSMÅLET OM FOLKERØYSTING	28

1 Innleiing

Det Europeiske Konvent vart nedsett i desember 2001 gjennom Laeken-erklæringa, for å utarbeide eit utkast til ei forfatning for EU. Arbeidet med grunnlovstraktaten i Konventet starta i mars 2002, og 18. juli 2003 overleverte Konventet eit endelege utkastet til grunnlovstraktat til formannen for Det europeiske råd. Utkastet vart lagt fram for toppmøtet i desember 2003. Toppmøtet greidde ikkje å einast om innhaldet og forhandlingane haldt fram mellom medlemsstatane utover vinteren 2004. Framfor toppmøtet i Brussel 17. og 18. juni 2004 var det hektiske forhandlingar for å få i stand kompromiss kring fleire av forslaga i utkastet til grunnlovstraktat. Desse forhandlingane førte fram og alle medlemsstatane i EU godtok ein revidert traktat om ei forfatning for EU, som etter planen skal signerast i Roma i løpet av hausten 2004.

Arbeidet i Konventet tok opp i seg dei fleste forholda med unionen, det vere seg kompetanseområde, avgjersleprosessar, mellomstatleg og overnasjonal mynde, samansetjing av styringsorgan, samt andre institusjonelle spørsmål. Politiske forhold innan unionen som budsjett, konkurransereglar, den økonomisk- og monetære union, politi- og justissamarbeid, samt unionen sin politikk mot utanforståande forhold når det gjeld handel, utanrikspolitikk og forsvarspolitikk, er typiske tema i grunnlovstraktaten. Samla sett er intensjonen med grunnlovstraktaten å legge eit nytt juridisk fundament for EU, som skal avløyse Roma-traktaten og dei etterfølgjande traktatane av denne, som det rettslege grunnlaget for fellesskapet.

I dette notatet vil prosessen kring utforminga av grunnlovstraktaten verte drøfta. Utgangspunktet vil vere arbeidet til Konventet og det utkastet til grunnlovstraktat som vart presenterte for Det Europeiske Råd (toppmøtet) i 2003 i forhold til dei endringane og presiseringane som medlemsstatane forhandla fram for ein endeleg grunnlovstraktat i 2004. I tillegg er det mange uavklara spørsmål kring ratifisering av grunnlovstraktaten. Dette beror på to forhold som skil prosessen kring ratifiseringa av grunnlovstraktaten frå dei tidlegare revideringane av EUs traktatgrunnlag. For det første har ei rekkje land signalisert at dei vil halde folkerøysting over grunnlovstraktaten, medan det tidlegare har vore Danmark og Irland som har valt ein slik framgangsmåte, noko som i seg sjølv har skipa problem med både ratifiseringa av Maastrichttraktaten og Nice-traktaten. For det andre har det i EU vore eit uomtvisteleg krav om at alle medlemslanda skal ratifisere ein ny traktat før den er gyldig og bindande for medlemsstatane. I utgangspunktet er dette gjeldande for innføringa av ein eventuell grunnlovstraktat òg. Jamvel er det strid om kva som ligg i ratifiseringsprosessen for grunnlovstraktaten fordi det er innført eit tillegg i grunnlovstraktaten, der det heiter at den tek utgangspunkt i prinsippet om einsemje, men dersom berre fire femtedelar av medlemstatar ratifiserer grunnlovstraktaten innan to år vert saka sendt til vidare handsaming i Det europeiske råd. Det er ikkje nærare presisert kva som ligg i dette.

2 Konventet

Konventet vart nedsett med eit mandat som gav moglegheiter til å utarbeide eit forslag til forfatning for EU. Utkastet til grunnlovstraktat forsamlinga leverte til toppmøtet skapte skarpe skiljelinjer mellom ulike interessegrupper i Unionen. Etter planen skulle EUs toppmøte i desember 2003 gi ei tilslutninga til ein endeleg tekst, men her vart det ikkje oppnådd semje mellom medlemslanda. Etter eit nytt halvår med forhandlingar vart eit kompromiss lagt fram for toppmøtet i Brussel i juni 2004. Ut frå dei endringane som var gjort i forhold til det opphavlege utkastet frå Konventet er den teksten toppmøtet slutta oppom lagt fram for signering i Roma i løpet av 2004. Deretter gjenstår det at den enkelte medlemsstat ratifiserer teksten nasjonalt for at den vert rettskraftig og bindande for EU-medlemene.

2.1 Omgrepet grunnlovstraktat

Spennet i arbeidet med ein felles forfatning for EU er vidt, noko også namnet; ”utkast til en TRAKTAT OM EN FORFATNING FOR EUROPA” ber preg av. I namnet er forfatning framheva ved at ordet er utheva med større prent og feit font. Det er òg forfatning som vert nytta i teksten og i ordsiftet kring grunnlovstraktaten. Vanlegvis vert omgrepet traktat nytta om rettsleg bindande avtaler mellom land, medan forfatning eller grunnlov spelar meir på bindinga mellom stat og borgarar innanfor eit land. Forfatninga til EU inneheld begge desse relasjonane. Likevel er det sistnemnde relasjon som skil seg frå tidlegare traktatar, fordi Unionen no får utvida fullmakter, konsensus vert skifta ut med kvalifisert fleirtal på tilnærma alle saksområde, samt at EF-domstolen vert integrert med ein klar forrang framfor nasjonale domstolar som EU-domstolen, samt at EU får status som juridisk person i avtaleteksten og dermed kan inngå bindande avtaler utan fullmakt frå den enkelte medlemsstat.

Ei av hovudutfordringane i EU er balansen mellom eit mellomstatleg samarbeid av likeverdig medlemar i forhold til det overnasjonale innslaget i form av føderasjon. Framleis er forma på EU uavklara, der det stadig er ein dragkamp mellom suvereniteten til nasjonalstatane i forhold til den overnasjonale makta til EU over nasjonale styringsorgan, samt innbyggjarane sin rolle i forhold til unionen og medlemsstatane.¹ Dette at Unionen er ei blanding mellom ein føderasjon og eit mellomstatleg samarbeid kjem òg fram i omgrepet grunnlovstraktat.

Tradisjonelt utgjer ein traktat ei frivillig binding mellom suverene statar, der traktatane vert gjort folkerettsleg bindande for statane som ratifiserer ein traktat. Gjennom traktatane inngår statar frivillig bindingar kring si deltaking i den internasjonale samhandlinga. Ei forfatning eller ein grunnlov derimot er tradisjonelt retta mot den interne politiske organiseringa i ein

¹ I notatet refererer omgrepa nasjonale institusjoner og styringsorgan i hovudsak til nasjonale parlament, regjeringar, domstolar med fleire. EU-institusjonar refererer til Ministarrådet, EF-domstolen, Europaparlamentet, Kommisjonen med fleire. Innbyggjarane i medlemsstatane er både nasjonale statsborgarar og unionsborgarar. Unionsborgarskapet er eit supplement til statsborgarskapet.

suveren stat. Grunnlover er borgarane si samfunnskontrakt, der grunnlaget for rettar og plikter for innbyggjarane vert definert innan ein gitt nasjonalstat som har suverenitet mot omverden.

Den nye grunnlovstraktaten for Den europeiske unionen der EF-domstolen vert ein EU-domstol og EU-retten får formalisert sin forrang framfor nasjonale domstolar og nasjonal lovgiving, vil såleis også truleg gi grunnlovstraktaten forrang framfor nasjonale grunnlover. Dette tilseier at grunnlovstraktaten skal regulere ei rekke forhold innanfor unionen på individnivå, statsnivå og overnasjonalt nivå. I hovudsak vil grunnlovstraktaten vera retta mot regulering av følgjande forhold:

- Dei overnasjonale relasjonane innan unionen og overfor statar og folk utanfor unionen
- Dei mellomstatlege relasjonane mellom medlemslanda
- Innbyggjarane i Unionen sine relasjonar til nasjonalstatane og til Unionen

2.2 Samansetjinga av Konventet

Konventet var ihopsett med politikarar og embetsmenn frå medlemslanda, kandidatlanda og Unionen. Den tidlegare franske presidenten Valéry Giscard d'Estaing har vore formann for Konventet. G. Amato og J. L. Dehaene, begge tidlegare statsministarar i høvesvis Italia og Belgia har vore nestformenn. Sjølve forsamlinga har hatt følgjande samansetjing:

- 15 representantar for stats- eller regjeringssjefar i EU-15, ein frå kvart medlemsland
- 13 representantar for stats- eller regjeringssjefar i kandidatlanda, ein frå kvart kandidatland
- 30 representantar frå dei nasjonale parlamenta, to frå kvart medlemsland
- 26 representantar frå dei nasjonale parlamenta, to frå kvart kandidatland
- 16 representantar frå Europaparlamentet
- To representantar frå Europakommisjonen

Som ein ser av samansetjinga av Konventet, er kandidatlanda trekt inn på like vilkår i representasjonen. Likevel har dei fått avgrensingar i mandatet sitt i Laeken-erklæringa som etablerer Konventet og gir retningslinjene for arbeidet. Her heiter det om kandidatlanda si rolle:

Kandidatlandene skal deltage fuldt ud i konventets drøftelser. De skal være repræsenteret 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. (Laeken-erklæringen).²

Det vil seie at dersom EU-15 hadde oppnådd semje på toppmøtet i Brussel i desember, kunne ikkje nokon av dei ti kommande medlemslanda blokkert grunnlovstraktaten.

² Laeken-erklæringen - Om Den Europæiske Unions Fremtid, på: <http://european-convention.eu.int/pdf/LKND.A.pdf>.

2.3 Laeken-erklæringa

Det er Laeken-erklæringa som formelt gav Konventet mandat til å utarbeide sitt utkast til grunnlovstraktat. Laeken-erklæringa vart utarbeida i samband med Det europeiske råd sitt møte i desember 2001. Stats- og regjeringssjefane frå EU-landa gav då fullmakt til Konventet til å utarbeide eit nytt juridisk grunnlag for EU i form av ein grunnlovstraktat. Toppmøtet sin retorikk for å setje i verk dette arbeidet byggjer særskilt på to pilarar i Laeken-erklæringa:

- Befolkninga sine forventningar til Unionen
- EU representerer eit tidlegare splitta Europa som no står fram som eit samla Europa, forena i Unionen

2.4 Mandatet og målsetjingane for Konventet

I det mandatet som toppmøtet i EU gir til Konventet, på vegne av Europa og borgarane, gjennom Laeken-erklæring, får Konventet eit arbeidsmandat som vart tolka dit hen av medlemmane at det var tilgang til å utforme eit utkast til ein grunnlovstraktat, dersom medlemmane såg dette som formålsteneleg. Konventet fekk i oppgåve å prioritere konkretiserte arbeidsoppgåver ved utforminga av eit eventuelt nytt rettsleg grunnlag for Unionen, medlemsstatane og borgarane. Dette er dei tre hovudspørsmål Konventet skulle svare på:

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?

(Laeken-erklæringa)

Desse tre grunnleggande spørsmåla skal Konventet svare på ved hjelp av ei rekke meir målretta spørsmål framsett i Laeken-erklæringa. Desse utfordringane vert konkretisert i erklæringa:

- Ei betre fordeling og definisjon av kompetanseområda i EU
- Forenkling av EU sine instrument
- Meir demokrati, innsyn og effektivitet i EU
- Mot ei forfatning for dei europeiske borgarane

I forordet til utkastet til grunnlovstraktaten viser Konventet til spørsmåla i Laeken-erklæringa. Svara frå Konventet er følgjande:

Konventet har besvaret spørsmålene i Laeken-erklæringen:

det foreslår en bedre fordeling af EU's og medlemsstaternes kompetencer

det anbefaler at slå traktaterne sammen og give EU status som juridisk person

det foretager en forenkling af EU's instrumenter

det foreslår foranstaltninger for at øge demokratiet, gennemsigtigheden og effektiviteten i Den Europæiske Union ved at udvide de nationale parlamenters bidrag til legitimiteten i det europæiske projekt, forenkle beslutningsprocessen og få de europæiske institutioner til at fungere på en mere gennemsigtig og forståelig måde

det fastsætter de nødvendige foranstaltninger for at forbedre hver af de tre EU-institutioners struktur og styrke deres rolle under hensyntagen navnlig til følgerne af udvidelsen.

(Udkast til traktat om en forfatning for Europa – CONV 850/03).

Arbeidet til Konventet er avslutta, og nokre av dei sentrale endringane vil verte presentert i forhold til dei endringane toppmøtet gjennomførte og i relasjon til det traktatverket EU er bygd på i dag. Dei etterfølgjande kapitla, vil i hovudsak presentere forskjellar mellom utkastet til grunnlovstraktat frå Konventet og den endelege grunnlovstraktaten toppmøtet presenterte. Begge desse dokumenta vert også relatert til fundamentet i EU i dag, fordi ein ratifisering av grunnlovstraktaten tyder ein markant endring av grunnpilaren for organiseringa av samarbeidet i Unionen.

2.5 Prosessen kring grunnlovstraktaten framover

Etter at initiativet til å utarbeide eit nytt traktatgrunnlag for Unionen kom med Laeken-erklæringa er det framleis langt før ein eventuell grunnlovstraktat utgjer fundamentet for den juridiske og politiske plattformen til Unionen, som rammeverket for organiseringa og styringsmandatet til Unionen. Gangen for den vidare handsaminga av grunnlagstraktaten er dermed lagt opp til at medlemsstatane skal signere grunnlovstraktaten seinhausten 2004. Deretter får medlemsstatane to år på å ratifisere den nasjonalt. Ni land har så langt flagga at dei vil halde folkerøysting over grunnlovstraktaten. Ei rekke land vurderer folkerøysting, og nokre få har avvist at dette er eit alternativ. Dersom alle medlemsstatane ratifiserer grunnlovstraktaten kan den tre i kraft rimeleg raskt. Dato for dette er fastsett til (tidlegaste) 1.november 2006, dersom alle formalitetar rundt ratifikasjon er fullbyrda (artikkel IV-8, CIG 86/04). Det vil seie at Nice-traktaten vil vere gjeldande fram til Grunnlovstraktaten trer i kraft.

Det er òg lagt inn ei rekke overgangsordningar i grunnlovstraktaten, som går utover år 2006. Til dømes er innføringa av reduksjon av talet på Kommissærar i Kommisjonen gjort gjeldande først frå 2014, innføringa av nytt system for fleirtalsavgjersler i ministarrådet skal skje i 2009, og ein del forhold rundt Europaparlamentet skal tre i kraft i samband med valet til Europaparlamentet i 2009. Dersom grunnlovstraktaten skal tre i kraft er det ein føresetnad at alle medlemsstatane ratifiserer den etter den enkelte medlemsstat sine prosedyrar.

3 Grunnlovstraktaten – form og innhald

Den Grunnlovstraktaten toppmøtet slutta opp om byggjer på Konventet sitt utkast til grunnlovstraktat, og er ei revisjon av denne. Det meste er beholdt, ein del artiklar er omformulerte og nokre omstridde emne er endra eller spesifiserte. Likevel kan små endringar i den juridiske avtaleteksten bety mykje for dei praktiske følgjene for mandatet til medlemsstatane og Unionen i utførselen av sin politikk.

Både utkastet til grunnlovstraktat for EU og den reviderte versjonen frå toppmøtet er bygd opp av fire hovuddelar, som til saman skal erstatte alle dei noverande traktatane i ein samla tekst. Grunnlovstraktatane har følgjande struktur:

Del I: Inneheld ei greigjering av kva Unionen er, målsetjingar, kompetanseområde, avgjersleprosedyrar og institusjonane.

Del II: Inneheld charteret om grunnleggjande rettar. Her vert det sagt at det ikkje skal vere diskriminering av kjønn, rase, seksuell legning med meir. Retten til ekteskap, eigedomsrett, forbod mot barnarbeid med meir.

Del III: I denne delen vert den politiske plattformen til Unionen utforma. Ulike politiske ordningar og reguleringar for korleis den praktiske politikken skal utøvast ligg i her. Funksjonane frå dei tidlegare traktatane som er relevante, samt nye ordningar som er tilført er innlemma i grunnlovstraktaten i denne delen.

Del IV: Inneheld avsluttande ordningar. Dette gjeld tilhøve som ratifisering og endring av grunnlovstraktaten.

Dette tyder at det meste av nye tilføringar innan EU sitt juridiske fundament slik grunnlovstraktaten er utforma ligg i første og andre del, med dei føringane dette gir på del III og del IV i forhold til det tidlegare traktatgrunnlaget for Unionen og dei revisjonane som er tilført gjennom grunnlovstraktaten. Del III er likevel særskilt viktig fordi mykje av dei praktiske ordningane for dei politiske verkemidla Unionen disponerer ligg her. Det gjer at kombinasjonen av dei institusjonelle fullmaktene som vert regulert i del I, og dei praktiske reguleringane for funksjonen og politiske mandatet som er utforma i del III, må sjåast i samanheng for å få eit oversyn av kva som ligg i grunnlovstraktaten. Slik sett vert dei prinsipielle fullmaktene og det institusjonelle rammeverket tildelt Unionen i del I, medan dei meir konkrete føringane for utøvinga av politikken til Unionen er nedfelt i del III.

3.1 Europakommisjonen

Konventets grunnlovstraktat

I utkastet til grunnlovstraktat er det foreslått at Kommisjonen skal ha maksimalt 15 kommissærer. I dag er det 20 kommissærer, der dei fem store landa har to kommissærer kvar, medan dei andre ti landa har ein kommissær kvar. Det vil seie at med den nye samansetjinga vil ikkje alle medlemsstatar vere automatisk representert med minimum ein kommissær kvar, slik som i dag.

Grunnlovstraktaten legg vidare opp til at leiaren av Kommisjonen skal veljast av Parlamentet. Den valde formannen legg deretter fram eit forslag til samansetjing av Kommisjon utifrå forslag medlemslanda har gitt på aktuelle kommissærer. Kommisjonen må tilslutt godkjennast av Parlamentet. Forslaget om reduksjon av talet på kommissærer i Kommisjonen har vakt oppsikt, og det er på det rene at veldig mange medlemsland vil stå utan representant med røysterett i Kommisjonen, dersom forslaget vert gjennomført. Representasjonen i Kommisjonen skal skje etter eit roteringssystem med fem års intervall. Kvar medlemsstat set fram forslag med tre aktuelle kandidatar til kommisjonen, der minst ein av dei tre må vere kvinne og ut frå desse forslaga vert kommissærane utvalt. Medlemsstatar som ikkje er representert med kommissær med røysterett kan ha observatør i Kommisjonen. Ordninga skal etter planen tre i kraft i 2009.

Det nye forslaget kring samansetjinga av Kommisjon er sterkt kritisert, og var eit av dei mest debatterte forslaga framfor toppmøtet i desember. Særskilt har dei mindre landa reagert negativt på å miste makt i Kommisjonen.

Grunnlovstraktaten til Det europeiske råd³

Striden om samansetjinga av Kommisjonen vart løyst gjennom eit kompromiss basert på overgangsordningar for reduksjonen av Kommisjonen, samt ein noko utvida Kommisjon i forhold til maksimalt 15, som Konventet foreslo.

Kompromisset betyr at gjennom overgangsordninga skal alle medlemsland vere representerte med ein Kommissær kvar fram til 2014. Frå 2014 er storleiken på Kommisjonen satt til 2/3 av talet på medlemsland. Dette er inkludert den valte EU-formannen og EU-utanriksministaren. Medlemslanda sin representasjon i Kommisjonen er eit system med rotasjon på like vilkår for medlemslanda, der eit land aldri skal vere utan Kommissær i fleire periodar på rad.

³ Den endelege Grunnlovstraktaten er ikkje skriven ut i juridisk bindande form enno. Men utifrå dei endringane og tilføringane toppmøtet la fram er ein mellombels versjon basert på toppmøtet presentert. Dette er dokumentet "Provisional consolidated version of the draft Treaty establishing a Constitution for Europe" - CIG 86/04, og kan sjåast på:

http://europa.eu.int/futurum/documents/other/oth180604_2_en.pdf. Denne versjonen byggjer igjen på

Kommisjonen sit i periodar på fem år, og det er EU-utanriksministaren som skal vere ein av viseformennene. Kommisjonen som kollegium står ansvarleg overfor Europaparlamentet, som kan setje fram mistillitsvotum mot Kommisjonen, som då eventuelt må gå av samla. Kommissærar skal trekke seg frå Kommisjonen dersom Leiaren for Kommisjonen oppmodar om det. For utanriksministaren gjeld det eigne prosedyrar for fråtreding frå Kommisjonen når Formannen ber om dette (artikkel I-25, og I-26, i Dok: CIG 86/04 - 2003/2004 IGC Provisional consolidated version of the draft Treaty establishing a Constitution for Europe).

3.2 Rådsleiaren som fast EU-formann:

Konventets grunnlovstraktat

Det er foreslått at systemet med roterande formannskap og formann i Det europeiske råd (toppmøtet) skal avløysast av ein permanent rådsleiar. Vervet som formann i EU, ofte omtala som EU-presidenten, skal veljast for to og eit halvt år, med moglegheit for attval for ytterlegare ein tilsvarande periode. Denne presidenten for EU vil få utvida fullmakter på vegne av Unionen og medlemsstatane, og skal fungere som representant utad for Unionen. Konfliktlinja om EU-presidenten går i hovudsak mellom dei store medlemsstatane som støttar forslaget og fleirtalet blant dei mindre statane som arbeider imot forslaget. Fleire av dei store landa deriblant Frankrike, Tyskland og Storbritannia har stilt seg positive til ein meir permanent EU-formann. Fleire små statar har derimot motarbeida dette, då dei mellom anna fryktar ei maktrivalisering mellom Kommisjonen og presidenten. Det svenske riksdagen voterte mot ein EU-president, sjølv om den svenske regjeringa støtta forslaget:

Riksdagen vill, till skillnad från regeringen, inte ha en vald ordförande i Europeiska rådet. EU bör behålla det nuvarande systemet med roterande ordförandeskap i Europeiska rådet. Regeringen har rapporterat till riksdagen om sina utgångspunkter för EU:s regeringskonferens om EU:s framtid. (Pressemeldeing frå Riksdagen: <http://www.riksdagen.se/bik/datum.asp?datum=2003-11-20>).

Grunnlovstraktaten til Det europeiske råd

Ordninga med ein fast formann er oppretthaldt i grunnlovstraktaten utan endringar. Dersom alle medlemslanda ratifiserer grunnlovstraktaten vil dermed ordninga med roterande formannskap opphøyre.

3.3 Endring av Europaparlamentet:

Konventets grunnlovstraktat

Både samansetjinga og mandatet til Europaparlamentet er endra i grunnlovstraktaten. Det er foreslått at det maksimale talet på representantar i parlamentet skal vere 736, uavhengig av talet på medlemsland. Vidare er det foreslått at ingen medlemsland skal ha mindre enn 4 representantar i Parlamentet. I tillegg vert Kommisjonen stilt sterkare til ansvar overfor Parlamentet. Ved eventuell mistillit mot ein eller fleire kommissærar går heile Kommisjonen

dokumentet "Meeting of Heads of State or Government, Brussels, 17/18 June 2004" - CIG 85/04: som kan

av, og slik har Parlamentet fått tilgang til å avsetje Kommisjonen i grunnlovstraktaten. I tillegg får Parlamentet ei sterkare rolle og auka makt i prosessane kring uforming av lovverket gjennom grunnlovstraktaten, der Parlamentet får medbestemningsrett på fleire felt enn tidlegare, samt at Parlamentet får utvida sin rolle i budsjettutforminga og budsjettkontrollen.

Dette tyder at EU-institusjonane vert styrka, særskilt får Ministarrådet og Parlamentet meir makt generelt overfor Kommisjonen og nasjonale styresmakter og spesielt innanfor politiske områder som sosialpolitikk, justis og politi, miljøpolitikk, energipolitikk med meir. Dette er eit trekk som finn støtte hjå krefter som søker mot større innslag av føderalisme i unionen, med det vert også stilt spørsmål frå nasjonale myndigheiter om at EU skal vere ein pådrivar av saker som tradisjonelt har vore sett på som reine nasjonale innarikspolitiske spørsmål.

Grunnlovstraktaten til Det europeiske råd

Toppmøtet auka taket på talet parlamentsmedlemar frå 736 til 750. I tillegg vart det semje om at ingen medlemsstatar skal ha mindre enn 6 representantar i Europaparlamentet, medan Konventet foreslo minimum 4 representantar i sitt utkast. Det vert også talfesta at ingen medlemsstat skal ha meir enn 96 representantar i Europaparlamentet. I utkastet til grunnlovstraktat var det ingen slik talfesta avgrensing av maksimal tal på representantar frå ein medlemsstat.

3.4 Ministarrådet

Ministarrådet og kvalifisert fleirtal – grunnlovstraktat til Konventet

Ministarrådet er framleis suverent i den form at Ministarrådet som hovudregel ikkje står ansvarleg overfor nokon for sine avgjersler.⁴ Som viktigaste organ for lovgiving og for vedtak er mekanismen for avgjersler i Ministarrådet eit sentralt tema i Unionen. Ministarrådet nyttar som hovudregel kvalifisert fleirtal. Tidlegare har avgjersle ved kvalifisert fleirtal vore basert på eit system med vekting av stemmene til representantane til medlemslanda.

I grunnlovstraktaten er eit system kalla dobbelt fleirtal foreslått som kvalifisert fleirtal, basert på talet medlemsstatar og deira innbyggjartal. Kva form for kvalifisert fleirtal som skulle gjelde var omstridt. Striden sto om reglane i Nice-traktaten skulle gjelde, der stemmene er vekta, eller om ein skulle skifte til systemet med dobbelt fleirtal, slik Utkastet til grunnlovstraktat foreslår. Det vil seie at dei største landa, og særskilt Tyskland får lang betre utteljing fordi landet har størst innbyggjartal. I Nice-traktaten, derimot har Tyskland 29 røyster som er lik vekting som Frankrike, Italia, Storbritannia og berre to røyster meir enn Spania sjølv om innbyggjartalet i Tyskland er tilnærma det doble av Spania. Kor mykje vekt ein skal leggje i innbyggjartalet bak røystene i Ministarrådet er òg omstridd, då dette gir store

sjåast på: http://ue.eu.int/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/misc/81109.pdf.

land ein effektiv måte å blokkere avgjersler på. Det systemet Konventet foreslo som ”dobbel fleirtalsavgjersle” la til grunn at fleirtalet av medlemsstatane som representerte minst 60 prosent av innbyggjarane måtte stå bak ei avgjersle. I utkastet til grunnlovstraktat er kvalifisert fleirtal definert som: Eit fleirtal av medlemsstatane som representerer minst 3/5 av Unionens befolkning (Artikkel 24 §1). Kvalifisert fleirtal vert vidare innført som den generelle mekanismen for avgjersler.

Dette systemet tyder til dømes at tre av dei største landa kan blokkere ei avgjersle dei 22 andre medlemsstatane står bak, men samstundes vil det alltid krevjast meir enn halvparten av medlemslanda for å ta ei avgjersle. Berre i forhold til politiske område der det er eksplisitt uttrykt at einsemje er kravet, kan det no nyttast veto frå eit medlemsland. Den tidlegare ordninga der eit medlemsland kunne blokkere ei avgjersle ved å referere til vitale nasjonale interesser fell òg vekk i utkastet til grunnlovstraktat. Det er likevel tilgang til å nytte veto innanfor deler av Den felles utanriks- og tryggleikspolitikken (FUSP). Eit forslag om bruk av kvalifisert fleirtal i FUSP på initiativ av EU sitt toppmøte eller Utanriksministaren, har vorte blankt avvist av Storbritannia så langt (EUobserver 29.11.2003).

Ministerrådet og kvalifisert fleirtal – Grunnlovstraktaten til Det europeiske råd

Ettersom det var Spania og Polen som sto hardt imot eit avgjerslesystemet basert på ”dobbelt fleirtal” var desse landa under sterkt press for å kompromisse under toppmøtet i juni 2004, sjølv om dette i realiteten betydde at Polen og Spania ville tape reel makt og innflytelse i forhold til den ratifiserte Nice-traktaten. Dragkampen enda med ei løysning basert på ”dobbelt fleirtal”. Men parametrane vart endra i forhold til forslaget frå Konventet. Eit dobbelt fleirtal krev no større del av befolkninga bak vedtaket, samt at eit fleirtal av medlemsstatane er bytt ut med minst 55 prosent av medlemmane i Ministerrådet som omfattar minst 15 av medlemmane. Kvalifisert fleirtal krev dermed: **minst 55 prosent av medlemsstatane i Rådet, men minimum 15 medlemmar som representerarar medlemsland med minst 65 prosent av befolkninga i Unionen, for å ta vedtak.** Det er ytterligare lagt til at det må minst fire medlemmar til for å blokkere eit vedtak. Desse endringa gjer at det må minst 4 medlemsland til for å blokkere ei avgjersle, mot tidlegare tre. I tillegg tyder det at minst 15 land må støtte eit vedtak i EU-25, mot tretten slik tilfellet var i Konventets forslag med 25 EU-medlemmar (Artikkel I-24, CIG 86/04).

I tillegg er det lagt inn strengare krav til vedtak med kvalifisert fleirtal i Ministerrådet, dersom Ministerrådet handterer forslag som ikkje kjem frå Kommisjonen eller Utanriksministaren i EU. Når forslaga kjem frå andre enn desse to instansane er det krav om 72 prosent av Ministerrådets medlemmar, som representerer minst 65 prosent av befolkninga i Unionen.

⁴ Den kan hevdast at den enkelte ministrar i Ministerrådet står ansvarleg overfor sine nasjonale institusjonar, men det vil i tilfelle skje etter at vedtaket er tatt. Sameleis kan sjølvsgagt ein ministrar tape i voteringa og kan då ikkje haldast ansvarleg for det i sine nasjonale institusjonar. Ministerrådet kan heller ikkje fellast av nokon.

Nasjonal blokkering vert på nytt mogleg når det gjeld direkte skattlegging, Forsvars- og tryggleikspolitikken, samt finansiering over EU-budsjettet, gjennom at det igjen er krav om konsensus på desse felta. I tillegg innførte toppmøtet krav om konsensus for revidering av grunnlovstraktaten i framtida. Veto var stort sett fjerna også frå desse felta i grunnlovstraktaten til Konventet. Artikkel I-54, innfører einsemje for fastsetjing av det finansielle rammeverket i EU. Dette må sjåast som ein aksept av at land som er netto bidragsytarar ofte ikkje har samanfallande økonomiske interesser med land som er netto mottakarar av støtte i EU-budsjettet. Dermed har landa som er nettobidragsytarar til EU-budsjettet fått gjennomslag for at dei ikkje vil legge rammene for budsjettet under avgjersle med kvalifisert fleirtal, slik det var foreslått av Konventet.

Som vist ovanfor fjerna Konventet i sin tekst medlemsstatane sin moglegheit til å referere til vitale nasjonale interesser i spesielt viktige saker. Dette er ikkje gjeninnført, men det er lagt inn ein såkalla ”nødbrems mekanisme” som gjer det mogleg for ein medlemsstat å appellere til toppmøtet (Det europeiske råd) ved å syne til vitale nasjonale interesser. Dersom ei gruppe av statar likevel ynskjer å gjennomføre endringar innan politikkområdet når ein slik appell kjem, får desse landa tilgang til å halde fram ved å inngå eit fordjupa samarbeid på feltet, ved å late det stå ope for etternølarane å tiltre samarbeidet ved eit seinare høve dersom dei som står utanfor ynskjer det (EuroActiv.Com Portal – News nr 1507901, den 21.06.2004).

3.5 Utanriksministar i EU

For å styrkje FUSP er det forslag om ein utanriksministar for EU. Denne posten skal då erstatte Kommissæren for utanrikssaker og FUSP sin høgrepresentant. Sjølv om det framleis skal vere mogleg å nytte veto innanfor områder av FUSP, er det eit ynskje om ei klart definert politisk linje i utanrikspolitikken til EU som er målet. Med andre ord er det eit mål om at EU skal tale med ei tunge i utanrikspolitikken. Målsetjinga om eit felles forsvar på sikt er også lagt inn i grunnlovstraktaten. Mandatet til Unionen i utanrikspolitikken er definert slik i artikkel 15 § 1:

Unionens kompetence inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik omfatter alle udenrigspolitiske områder samt alle spørgsmål vedrørende Unionens sikkerhed, herunder gradvis udformning af en fælles forsvarspolitik, der kan føre til et fælles forsvar. (Udkast til traktat om en forfatning for Europa – CONV 850/03).

Ordninga med eigen Utanriksministar for EU er beholdt i grunnlovstraktaten.

Grunnlovstraktaten beheld og styrkje tilgang til veto/einsemje over FUSP, medan dette ikkje var tydeleg i utkastet til grunnlovstraktat. Avgrensinga av mandatet i FUSP, skjer mellom anna i ein ny paragraf i artikkel III-328, § 3. *Paragraphs 1 and 2 shall not apply to decisions having military or defence implications.*(CIG 85/04).

Vidare innførte toppmøtet krav om einsemje i Ministerrådet ved igangsetjing av forsterka samarbeid innanfor FUSP. Konventet la ikkje til grunn at ei fullmakt basert på konsensus for å utvikle forsterka samarbeid innanfor FUSP var naudsynt.

3.6 EU-retten og ansvarsfordeling

EF-domstolen og EU-retten vert styrka ved at den er inkorporert i grunnlovstraktaten som ein Unionsdomstol med forrang framfor nasjonale domstolar. Det at EU-retten får traktatfesta forrang, og at Unionen i grunnlovstraktaten vert definert og tilagt status som ”juridisk person” i artikkel I-6, gjer at EU-retten vert formalisert som overnasjonal. Ved at EU-lovverket er overordna nasjonal lovgiving på alle felt der EU har einekompetanse, og i realiteten der det er delt kompetanse mellom EU og medlemsstatane, gjer at EU kan inngå og ta standpunkt til juridisk forpliktande og bindande avtaler på vegne av medlemsstatane utan at dei må samtykkje til dette, eller kan avvise det. Dette tyder mellom anna at EU kan signere og ratifisere alle relevante internasjonale avtaler på vegne av medlemane, utan at avtalene skal eller kan ratifiserast av nasjonale myndigheiter slik som medlemsstatane gjer etter dei noverande traktatane.

I grunnlovstraktaten har EU-retten fått følgjande myndigheit i artikkel I-5a:

The Constitution, and law adopted by the Union's Institutions in exercising competences conferred on it, shall have primacy over the law of the Member States. (CIG 86/04)

Innanfor felta Unionen har eineansvar over, som er felt som: å inngå alle internasjonale avtaler som er relevante for Unionen, konkurransereglar, pengepolitikken for ØMU-landa, handelspolitikk, tollunionen, og forvaltninga av fiskeriresursane, er det berre Unionen som har tilgang til å vere lovgivar og til å vedta juridisk bindande rettsaktar. Medlemsstatane skal berre følgje og gjennomføre det Unionen gir dei instruksar om på desse felta (Artikkel I-12.§ 1 og § 2, i grunnlovstraktaten, CIG 86/04). Einekompetansen til Unionen er sett opp som følgjande punkt:

- (a) customs union;
- (b) the establishing of the competition rules necessary for the functioning of the internal market;
- (c) monetary policy, for the Member States whose currency is the euro,
- (d) the conservation of marine biological resources under the common fisheries policy;
- (e) common commercial policy.

Årsaka til at Unionen indirekte også får kontroll over saksområde med delt kompetanse mellom Unionen og medlemsstatane ligg i § 2 i artikkel 11 i grunnlovstraktaten, der det heiter at ”*The Member States shall exercise their competence to the extent that the Union has not exercised, or has decided to cease exercising, its competence.*” Når EU-retten har forrang framfor nasjonal rett vil såleis Unionen si myndigheit også gjelde framfor nasjonal

myndighet på desse områda dersom Unionen har gjort eller gjer vedtak innafor områda. Dette vil gjelde både i utføringa og ved eventuelle tvistar mellom Union og medlemsstat om kompetansemynda. Den delte kompetansen mellom Unionen og medlemsstatane er opprømsa som følgjande hovudområde i grunnlovstraktaten, artikkel I-13:

- (a) internal market,
- (b) social policy, for aspects defined in Part III,
- (c) economic, social and territorial cohesion,
- (d) agriculture and fisheries, excluding the conservation of marine biological resources,
- (e) environment,
- (f) consumer protection,
- (g) transport,
- (h) trans-European networks,
- (i) energy,
- (j) area of freedom, security and justice,
- (k) common safety concerns in public health matters, for aspects defined in Part III.

Grunnlovstraktat gir Unionen kompetanse direkte eller indirekte over dei aller fleste politiske tilhøve. Kompetansen til Unionen er sikra gjennom EU-retten sin forrang, og det forsterka overnasjonale innslaget i forhold til det mellomstatlege, ved at kvalifisert fleirtal er regelen for avgjersler og lovgiving. Kontrollen med fullmaktene medlemsstatane delegerer til Unionen, er det i grunnlovstraktaten tenkt at medlemsstatane skal vere sikra gjennom nærleiksprinsippet og proporsjonalitetsprinsippet.

Nærleiksprinsippet, også kalla subsidiaritetsprinsippet, gjeld kor nær borgarane ei avgjersle skal takast i eit politisk system. I utgangspunktet gjeld subsidiaritet fordelinga av mynde over avgjersler i eit demokratisk system. Subsidiaritet er i utgangspunktet at ei politisk avgjersle skal takast så nær borgaren som mogleg, samstundes som krav om effektiv handling skal oppretthaldast. Proporsjonalitetsprinsippet er retta mot at Unionen ikkje skal nytte handlingar som går vidare enn det som trengs for å nå Unionen sine mål, som det heiter i artikkel I-9, § 4 som i definerer fundamentale prinsipp.

Fordelinga av kompetanse mellom Unionen, medlemsstatane, EU-institusjonane og nasjonale institusjonar var ei av hovudoppgåvene i arbeidet til Konventet. Konventet skulle sjå kva område som burde integrerast i Unionen sin kompetanse og kva område som burde tilbakeførast til medlemsstatane. Resultatet av arbeidet vart at ingen felt fjerna frå Unionen sin kompetanse, medan ei rekke nye felt vart lagt til Unionen sin kompetanse, samt at Unionen er tildelt meir og større ansvar på ei rekke politiske saksfelt. Dette er i det store å heile vidareført etter toppmøtet sin revisjonen og ferdigstilling av grunnlovstraktaten, sjølv om til dømes

områder som Energi er sterkt omformulert, og einsemje er innført på fastsetjing av det finansielle rammeverket for Unionen, samt skattepolitikken.

Til dømes er forvaltninga av fiskeriressursane tilført som einekompetansefelt for Unionen, der fiskeriforvaltninga tidlegare låg som ein del av landbrukspolitikken i Unionen. Den traktatfesta forrangen til EU-retten og at EU er definert som juridisk person er òg nytt, samt Charteret om grunnleggjande rettar med meir. Døme på område der Unionen har fått markert større makt er spesielt justis- og politisamarbeidet, men også innanfor fleire av dei andre hovudområda som er ramsa opp som delt kompetanse har Unionen fått tildelt markert meir makt i grunnlovstraktaten. Unionen sitt utvida handlingsrom kjem særskilt av at kvalifisert fleirtal er innført som norma for avgjersler og at EU-retten har ei juridisk forrang, og slik vil eventuelle lovfortolkingar ligge i EU-domstolen og ikkje hjå medlemsstatane eller nokon fristilla instans. Det er berre på politikkområdar der det er fastslått at einsemje er eit krav at fleirtalsavgjersler ikkje kan nyttast.

3.7 Charteret om grunnleggjande rettar

Charteret om grunnleggjande rettar vart utforma i år 2000, og er integrert som traktatfesta rettar i utkastet til grunnlovstraktat. Her vert det sagt at det ikkje skal vere diskriminering av kjønn, rase, seksuell legning med meir, samt at retten til ekteskap, eigedomsrett, forbod mot barnarbeid med fleire er døme på andre prinsipp som òg er nedfelt. Innhaldet i Charteret strekker seg dermed over eit breitt spekter av rettar og plikter, som omfamnar ulike samfunnsforhold som går frå retten til liv til arbeidstakarar sin streikerett.

Charteret er beholdt som ein del av det framtidige traktatgrunnlaget til EU etter toppmøtet. Det er lagt til nokon spesifiseringar kring Charteret. Det er utforma ein avgrensing av virkefeltet til Charteret som del av EU-retten, ved at både EU-domstolen og medlemsstatane sine domstolar som skal fortolke charteret.

3.8 Justis og politisamarbeidet

Dette er eit av felte som Unionen har fått tillagt langt meir makt. Tidlegare låg dette feltet i tredje søyle som mellomstatleg, og derav krav om einsemje ved avgjersler. No er det kvalifisert fleirtal på dette feltet også. Det er opna for eit utstrakt samarbeid for felles handling både innanfor sivil- og strafferetten på tvers av grenser. I tillegg opnar grunnlovstraktaten for etablering av eit EU-aktorat for strafferettsforfølging innanfor Unionen sitt territorium, med særskilt fokus på å handtere grensekryssande kriminalitet som svindel, smugling med meir.

Justis- og politisamarbeidet vert ikkje nemneverdig endra etter handsaminga til toppmøtet. Men det er lagt inn ein erklæring, som skal innarbeidast i sluttdokumentet, kring utforminga

av "Europeisk lov", som definerer Eurojust sin struktur, funksjon, oppgaver virkeområde.⁵ Erklæringa refererer til artikkel III-174 seier at Europa-lovene skal ta omsyn til nasjonale reglar og praksis ved opning av kriminaletterforskning gjennom Eurojust.

Storbritannia har på si side fått protokollført at dei står utanfor deler av politi- og justissamarbeidet til Unionen.

3.9 Utmelding av Unionen

I grunnlovstraktaten er det lagt inn prosedyrar for korleis eit medlemsland kan tre ut av Unionen. Eventuell utmelding av samarbeidet har tidlegare ikkje vore eit forhold som har vore nemnt. Prosedyren for utmelding er at Unionen skal framforhandle og konkludere ei avtale med medlemsstaten som ynskjer å gå ut av Unionen. Vert det ikkje semje om ei fråtrekingsavtale vil medlemsskapet opphøre etter to år. Tidlegare har den juridiske statusen til Unionen og nasjonalstatar i internasjonal politikk vore basert på at alle suverene statar har full råderett over sine handlingar, anna enn den råderetten dei har fråsagt seg frivillig. Slik sett ville ein nasjonalstat kunne trekke seg frå Unionen når den ville utan at Unionen formelt kunne hindre det. BBC hevdar at prosedyren for å trekke sitt medlemskap er utforma slik at den aldri skal nyttast: *"The clause is presumably designed never to be used."*⁶

Sjølv om denne artikkelen har som mål å vise at Unionen er ein frivillig samanslutning ein kan trekke seg frå, meiner BBC det ligg ein indirekte åtvaring mot å trekke seg. Dette fordi medlemsstaten som ynskjer å fråtrede frå samarbeidet må forhandle med Unionen om ei avtale kring sine framtidige relasjonar til Unionen. Tidlegare har det ikkje eksistert formelle prosedyrar for utmelding av unionen i EU sitt rettsgrunnlag.

⁵ Nemninga på lovene Unionen utarbeider er endra i grunnlovstraktaten: Europeisk lov tilsvare forordning, Europeiske rammelov tilsvare direktiv. I tillegg vert det utforma Europeisk forskrift og Europeisk avgjersle.

⁶ Internett: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/2950276.stm>

4 Grunnlovstraktaten – Det juridiske fundamentet

Det at stats- og regjeringsleiarane på toppmøtet vedtok at Unionen skal vere basert på ein grunnlovstraktat er eit tydeleg signal om eit ynskje om ei anna form på Union enn den har i dag. Grunnlovstraktaten legg til grunn andre prinsipp enn traktatverket som i dag gjeld for EU. Prinsipp om mellomstatleg samarbeid er kraftig redusert, deriblant gjennom fjerninga av tresøylesystemet der politiske vedtak er underlagt krav om konsensus, og retten for medlemmane til å bruke veto på ei rekke felt er akseptert. Grunnlovstraktaten fjernar veto frå dei fleste områder og innfører kvalifisert fleirtal på tilnærma alle saksområde. Det vil seie at saksfelte vert heva til eit overnasjonalt nivå.

Vidare vert forrangen til EU-retten stadfesta og formalisert i grunnlovstraktaten. I tillegg ligg det symbolverdiar i å innføre ein grunnlov/konstitusjon, der konstitusjon spelar på ein historisk og politisk struktur og tenkning kring organisering av ulike politiske system. Ein grunnlov gir eit signal om at Unionen er bygd opp rundt ein struktur basert på uavhengig og suveren makt. Med andre ord spelar grunnlov på perioden med nasjonsbygging og utforming av det demokratiske styresett, der Unionen er ein sentral aktør både ovafor andre land og internasjonale organisasjonar og ovafor rettar og plikter innbyggjarane i territoriet er tildelt.

Dette samspelet i grunnlovstraktaten mellom det institusjonelle rammeverket som ligg i del I og det politiske handlingsrommet som ligg i del III er lite drøfta i prosessen kring framstillingen av ein felles konstitusjon. Likevel er konsekvensane av dette samspelet innanfor det politiske systemet grunnlovstraktaten legg opptil svært sentralt. Ei ny institusjonell organisering av maktfordeling, avgjerslesystem, oppbygging av institusjonane og mandatet til institusjonane innanfor Unionen i forhold til dei nye retningslinjene gjennom dei politiske føringane og den politiske utøvinga Unionen er gitt på ulike områder vil ha stor betydning for Unionen si politiske rolle i framtida.

Eit av desse forholda er endringa av EF-domstolen til EU-domstol. I dag er mandatet til EF-domstolen basert på ei rettsakt innanfor EU, og den har såleis ikkje noko traktatfesta forrang. I grunnlovstraktaten vert EU-domstolen sitt mandat utvida og formalisert. EU-domstolen sitt mandat til å fortolke kva artikkelane tyder ved tvist, er så langt ikkje noko tema i den politiske debatten kring grunnlovstraktaten. Det at grunnlovstraktaten eit juridisk dokument gjer at eventuelle fortolkingar av lovverket ved tvistar vil skje i EU-retten. Så lenge reguleringane ikkje er fortolka er heller ikkje innverknad og konsekvensane i den praktiske politikken tydeleg. Kor grensene for ansvarsfordelinga går mellom union og medlemsstat er eit døme der ei fortolking av mandatet raskt kan verte tvinga fram for å få ei klar grensedraging. Så lenge politikken er kompleks og ulike ansvarsområdeområde er fletta inn i kvarandre, der avgjersler vert tekne både nasjonalt og overnasjonalt på tvers av politiske saksfelt er grensene flytande for kven som har ansvar for kva.

Eit ansvarsområda som har innverknad på eit vidt spekter av politiske saksområde er konkurransereglar. Konkurransereglane vil slå inn saksfelt både der det er einekompetanse, delt kompetanse og innanfor medlemsstatane sin kompetanse (som avgifter, skattar, konsesjonsreglar med meir).

Dette flettverket mellom einekompetanse og delt kompetanse, der EU-retten er fortolkar av kva lovgivinga i grunnlovstraktaten gjeld kan det verte strid om. Medlemsstatane vil i så tilfelle måtte satse på å få medhald i at EU-lovgivinga bryt med enten proporsjonalitetsprinsippet eller nærleiksprinsippet som skal regulere kompetansefordelinga der det er delt kompetanse mellom Unionen og medlemsstatane.

Det nye traktatgrunnlaget for EU skal altså regulere den mellomstatlege organiseringa i Unionen, den overnasjonale organiseringa og borgarane sine relasjonar til Unionen og medlemsstatane. Samstundes tek ikkje grunnlovstraktaten stilling til Unionen si form. Rett nok dreg grunnlovstraktaten mot meir overnasjonalitet og ei føderasjonsdanning, men det mellomstatlege grunnlaget for Unionen er framleis tydeleg, og den eventuelle framtidige forma er ikkje definert. Difor tilseier namnet "grunnlovstraktat" mykje av den udefinerte forma EU er basert på. Unionen er ein hybrid mellom eit mellomstatleg og overnasjonalt samarbeid, samstundes som det no vert skapt ein grunnlov for Unionsborgarane. Det utkastet til grunnlovstraktat derimot ikkje tek stilling til er kva framtidig struktur i styringsform/statsform Unionen baserer seg på, der overnasjonalitet, mellomstatleg samarbeid og borgardemokrati flyt om kvarande i det geografiske området EU utgjær. Det vert altså skapt ei forfatning for ein Union med legal forrang framfor nasjonalstatane, der både borgarar og statar inngår utan at det vert definert klart kva "statsform" forfatninga skal regulere eller vere grunnlag for.

Unionsforma grunnlovstraktaten legg opptil kan skildrast som ein statsdanning av statar. Grunnlovstraktaten er ei dreining av Unionen sitt fokus. Tidlegare har unionen vore eit funksjonelt samarbeid retta mot konkrete saksområde på den politiske dagsorden, noko også danninga gav klare signal om, ved at det var ein stål- og kullunion som var etablert først i Paris i 1951. Deretter vart samarbeidet utvida med Romantraktaten som også inkluderer Det europeisk økonomiske fellesskap og Det europeiske atomenergifellesskapet. I grunnlovstraktaten derimot er det retta eit sterkt fokus mot det organisatoriske rommet for å utøve politikk og institusjonane sine oppgåver innanfor det å utføre politiske avgjersler. Det er det generelle politiske systemet og det politiske maskineriet som det vert tilrettelagt for i grunnlovstraktaten, medan konkrete satsingsområde innanfor Unionen er lite drøfta. Opphevinga av tre pilar systemet er eit typisk døme på denne meir pragmatiske innfallsvinkelen til formålet med Unionen.

Grunnlovstraktaten er dermed ein traktat som regulerer dei mellomstatlege relasjonane mellom landa og representerer medlemsstatane overfor andre nasjonar og internasjonale

organisasjonar på ei rekke område. Samstundes er det ein grunnlov for borgarane sine relasjonar til samfunnet og kvarandre. Desse oppgåvene er samla i ein grunnlovstraktat for medlemslanda og deira innbyggjarar. Slik sett er både medlemsstatane og alle innbyggjarane i desse statane omfamna i ein felles forfatning for det til ei kvar tid gjeldande geografiske området. Grunnlovstraktat har gjort klare endringar av maktfordelinga mellom unionen og medlemsstatane. Skiftet i maktfordelinga skjer både i samspelet mellom det overnasjonale og mellomstatlege samarbeidet i Unionen, samt i kompetansefordelinga mellom nasjonale institusjonar og Unionen sine institusjonar.

4.1 Overnasjonalitet versus mellomstatleg samarbeid

Balansen mellom det overnasjonale og mellomstatlege samarbeidet som medlemsstatane har inngått i Unionen, er i hovudsak styrt av at der medlemsstatane har vetorett er Unionen eit mellomstatleg samarbeid, og der Unionen kan binde ein medlemsstat mot denne staten sin vilje er det eit overnasjonalt samarbeid. Det vil seie at alle dei felte ministarrådet kan gjere vedtak med kvalifisert fleirtal på, er i forma overnasjonal. Med andre ord er det lite anna enn FUSP og rammene for EU-budsjettet som framleis vil vere eit mellomstatleg samarbeid slik grunnlovstraktaten er utforma.

Forslaget i grunnlovstraktaten om å innføre avgjersler med ”dobbelt fleirtal” i staden for vektning av røyster slik som i Nice-traktaten, var hovudårsaka til at toppmøtet i desember 2003, ikkje greidde å einast om grunnlovstraktaten. Det at medlemsstatane sin tilgang til å nytte veto fell vekk på dei aller fleste politiske felt, gjer at det overnasjonale innslaget i Unionen vert styrkja. Avgjersler ved dobbelt fleirtal gir landa med stor befolkning ein langt sterkare posisjon enn dei landa med mindre befolkning, som i røynda er avhengig av støtte av dei store for å få gjennom vedtak, samstundes som dei små landa har liten moglegheit til å blokkere vedtak store land går inn for. Grunnlovstraktat aukar det overnasjonale innslaget i Unionen markant, og gjennom voteringsreglane delegerer dei små og mellomstore landa frå seg langt meir makt enn tilfellet er for dei største landa, då desse har mykje større moglegheiter til å blokkere avgjersler. Men samstundes er også dei store landa avhengig av oppslutnad frå fleire statar for å få gjennom vedtak.

4.2 EU-institusjonar versus nasjonalinstitusjonar

Ansvarsfordelinga mellom Union og medlemsstatane ligg nært opptil det mellomstatlege versus det overnasjonale i Unionen. I grunnlovstraktaten får Unionen auka sin kompetanse på ei rekke felt. Dei fleste politiske saksområda vert i tillegg underlagt ein overnasjonal avgjersleprosess. Samstundes gir grunnlovstraktaten EU-retten, ein folkerettsleg bindande forrang framfor nasjonal rett. Dette tyder ei meir omfattande delegering av makt frå dei nasjonale institusjonane til Unionen sine institusjonar enn tidlegare. Forholdet gjeld både Unionen som lovgivande mynde og som utøvar av praktisk politikk. Det vil seie at den

enkelte medlemsstat har gitt frå seg sin suverene sjølvråderett i avgjersler og over rammene i lovgivinga på dei fleste politiske felt.

Ettersom den nasjonale lovgivinga og makta over lovgivinga er delegert vekk frå dei nasjonale institusjonane til EU-institusjonane på felta der Unionen har einekompetanse, delt kompetanse og til dels der Unionen kan gå inn med understøttande, koordinerande og supplerande tiltak, skal dei nasjonale institusjonane si rolle sikrast gjennom Unionen sine prinsipp om nærleik og proporsjonalitet. Samla sett tyder dette at i kompetansefordelinga mellom Union og medlemsstat, har medlemsstatane i grunnlovstraktaten tildelt Unionen moglegheit for; lovgivande-, dømmende- og utøvande politisk mynde for hovudområde etter høvesvis artikkel I-12 – ”Unionen sitt eksklusive ansvar”, ”områder med delt ansvar” i artikkel I-13 og for ”områder med understøttande, koordinerande og supplerande ansvar” som ligg i artikkel I-16 i grunnlovstraktaten.⁷

⁷ For spesifikke områder i ansvarsfordelinga, sjå underkapitel ”EU-retten og ansvarsfordeling”.

5 Andre justeringar i Grunnlovstraktaten etter toppmøtet

Usemjå mellom medlemsstatane om det utkastet til grunnlovstraktaten som Konventet overleverte gikk også på spesifikke saksområdar. Særskilt nokre medlemsstatar frykta konsekvensane av den suverenitetsavståinga det var lagt opptil i del I, kombinert med dei spesifikke reguleringane av området i del III. Eit av områda denne interessekonflikten kom tydligaste fram var på reguleringa av energipolitikken, der interessekonflikten sto mellom medlemsstatar som forvaltar store gass- og oljeressursar på sin kontinentalsokkel mot medlemsstatar som enten ikkje har noko interesser på feltet, eller som er avhengig av tilgang på energiressursar på den internasjonale marknaden.

5.1 Kontroll, ordlyd og energi

Eit område som illustrerar dragkampen om kva medlemsstatane legg i det nye juridiske fundamentet presentert i kapitel fire er striden om **artikkel III-157 – Energi**. Her vart det overnasjonale versus det mellomstatlege satt på spissen då nokre av medlemsstatane opplevde at dei truleg sto utan nasjonal kontroll over sine olje- og gassressursar. For i forhold til det tidlegare traktatgrunnlaget vert EU-institusjonane kraftig styrka i grunnlovstraktaten, særskilt får Ministarrådet og Parlamentet meir makt generelt overfor Kommisjonen og nasjonale styresmakter. Dette er eit trekk som finn støtte hjå krefter som søker mot større innslag av føderalisme i unionen, med det vert også stilt spørsmål frå nasjonale myndigheiter om at EU skal vere ein pådrivar av saker som tradisjonelt har vore sett på som reine nasjonale innarikspolitiske spørsmål.

I spørsmåla kring energi vart skiljelinja mellom ansvarsområda og maktfordelinga mellom Unionen og medlemsstatane svært tydeleg då Nederland og særskilt Storbritannia stilte seg negative til formuleringar der Unionen fekk tilgang til å sikre Unionen sine energiforsyningar gjennom å ta kontrollen over medlemsstatane sine olje- og gassressursar (Avsnitt 10, artikkel III-157 i Udkast til traktat om en forfatning for Europa – CONV 850/03). I Konventet sitt utkast til grunnlovstraktat var det opna for at slike vedtak kunne takast med kvalifisert fleirtal utan at landa med olje- og gassressursar kunne blokkere avgjerslene. Etter forhandlingar er artikkelen om Energi, kraftig omformulert, utvida og spesifisert i forhold til det forslaget Konventet la fram i sitt utkast. I Konventet sitt utkast til grunnlovstraktat var følgjande formulering nytta:

SECTION 10, ENERGY

Article III-157

1. In establishing an internal market and with regard for the need to preserve and improve the environment, Union policy on energy shall aim to:

- (a) ensure the functioning of the energy market,
- (b) ensure security of energy supply in the Union, and
- (c) promote energy efficiency and saving and the development of new and renewable forms of energy.

2. The measures necessary to achieve the objectives in paragraph 1 shall be enacted in European laws or framework laws. Such laws shall be adopted after consultation of the Committee of the Regions and the Economic and Social Committee.

Such laws or framework laws shall not affect a Member State's choice between different energy sources and the general structure of its energy supply, without prejudice to Article III-130(2)(c). (CONV 850/03).

Etter at toppmøtet gikk inn for grunnlovstraktaten var nye formuleringar lagt til og andre sterkt omformulerte (omformuleringar og nye ordlydar i utheva tekst). Alle endringane går i retning av at Unionen taper makt og ansvar over medlemsstatane sine olje- og gassressursar, samt eventuelt andre energikjelder i forhold til Konventet sitt utkast. Altså har Storbritannia vunne fram med sitt krav over framleis sterk nasjonal kontroll over sine olje- og gassressursar. Det vil seie at sjølv om Unionen får stor styringsrett over medlemsstatane sin energipolitikk i grunnlovstraktaten i forhold til tidlegare traktatar, er likevel forvaltningsretten med omsyn til utnytting og utvinning av energiresursane i sterk grad tilbakeført til medlemsstatane gjennom dei endringane toppmøtet har bestemt å gjere i artikkel III-157 og i sluttdokumentet, i forhold til det forslaget Konventet la fram for energisektoren:

SECTION 10, ENERGY

Article III-157 (new)

1. In establishing an internal market and with regard for the need to preserve and improve the environment, Union policy on energy shall aim to:

- (a) ensure the functioning of the energy market,
- (b) ensure security of energy supply in the Union, and
- (c) promote energy efficiency and saving and the development of new and renewable forms of energy.

2. **Without prejudice to the application of other provisions of the Constitution**, the objectives in paragraph 1 shall be **achieved by measures** enacted in European laws or framework laws. Such laws or framework laws shall be adopted after consultation of the Committee of the Regions and the Economic and Social Committee.

Such laws or framework laws shall not affect a Member State's **right to determine the conditions for exploiting its energy resources**, its choice between different energy sources and the general structure of its energy supply, without prejudice to Article III-130(2)(c).

3. By derogation from paragraph 2, a European law or framework law of the Council shall establish the measures referred to therein when they are primarily of a fiscal nature. The Council shall act unanimously after consulting the European Parliament. (CIG 86/04)

Det er i tillegg til desse endringane lagt inn ytterlegare ei erklæring kring energi, som skal inn i den sluttversjonen av grunnlovstraktaten, som ytterlegare understrekar medlemsstatane sin rett over desse ressursane, i forhold til artikkel III-16, om felles ansvar for eit fungerande indre marknad i krisesituasjonar. Deklarasjonen i sluttakta seier følgjande:

Declaration for incorporation in the Final Act re Article III-157

The Conference believes that Article III-157 does not affect the right of the Member States to take the necessary measures to ensure their energy supply under the conditions provided for in Article III-16. (CIG 85/04).

Artikkel III-16, som det er vist til har denne ordlyden:

Member States shall consult each other with a view to taking together the steps needed to prevent the functioning of the internal market being affected by steps which a Member State may be called upon to take in the event of serious internal disturbances affecting the maintenance of law and order, in the event of war, serious international tension constituting a threat of war, or in order to carry out obligations it has accepted for the purpose of maintaining peace and international security. (CIG 86/04 og CONV 850/03).

Samla sett gir desse gjennomgåande endringane i avsnittet om energi, ein ny juridisk basis for området, enn tilfellet var kring reguleringa av energiområdet i Konventet sitt utkast til grunnlovstraktat.

5.2 Koordineringa av økonomi og sysselsetjing

Energipolitikken var ikkje det einaste feltet der det vart stilt spørsmål kring kor stor kontroll og myndigheit Unionen skulle ha til å utøve kontroll og kompetanse over medlemsstatane sin politikk. Andre områder det kom fram klare interessekonfliktar var felt som sosialpolitikk, justis og politi, økonomisk politikk og miljøpolitikk. Gjennomgåande var det Storbritannia som viste sterkast skepsis til å delegere suverenitet over ulike politikkområde til Unionen. Koordinering av økonomisk- og sysselsetjingspolitikk mellom medlemsstatar og Unionen er eit felt som vart revidert av toppmøtet for å få eit kompromiss om grunnlovstraktaten. Revideringa skjer kring koordineringa av den økonomiske politikken under artikkel 11, som gjeld ansvars-kategoriane mellom Unionen og medlemsstatane, samt under artikkel 14, som omhandlar samordninga av den økonomisk politikken og sysselsetjingspolitikken.

Etter at toppmøtet sin gjennomgang av Utkastet til grunnlovstraktat, vart det gjort endringar i artikkel 11 kring ansvarsfordelinga og oppgåvene til Unionen innan samordning av medlemsstatane sin økonomiske politikk og sysselsetjingspolitikk.

Artikkel 11 og 14 i grunnlovstraktaten til Konventet

Article 11: Categories of competence

§ 3. The Union shall have competence to promote and coordinate the economic and employment policies of the Member States.

Article 14: The coordination of economic and employment policies

1. The Union shall adopt measures to ensure coordination of the economic policies of the Member States, in particular by adopting broad guidelines for these policies. The Member States shall coordinate their economic policies within the Union.
2. Specific provisions shall apply to those Member States which have adopted the euro.

Artikkel 11 og 14 i grunnlovstraktaten etter toppmøtet

Article I-11: Categories of competence

§ 3. The Member States shall coordinate their economic and employment policies within arrangements as determined by Part III, which the Union shall have competence to provide.

Article I-14: The coordination of economic and employment policies

1. The Member States shall coordinate their economic policies within the Union. To this end, the Council shall adopt measures, in particular broad guidelines for these policies.

Specific provisions shall apply to those Member States whose currency is the euro.

Ei tolking av omformuleringane av desse paragrafane er at toppmøtet gjer artikkane mindre forpliktande for medlemsstatane. Unionen sitt mandat vert avgrense ved at Unionen sitt handlingsrom vert direkte knytt og avgrensa til reguleringane som ligg i Del III. Gjennom den endelege formuleringa er det medlemsstatane som får ansvarsområdet ved at det er dei som skal samordne sin politikk på felta innanfor dei ordningane det er lagt opptil innanfor del III, som Unionen på si side har mandat til å føreskrive. Medan det i Konventet sitt utkast er Unionen som er tildelt ansvaret for dei to politikkområda på meir generell basis.

5.3 Forsterka samarbeid

Regulering av forsterka samarbeid er eit viktig saksområde i grunnlovstraktaten. Forsterka eller fordjupa samarbeid er ein mekanisme som skal gi rom for å auke fleksibiliteten for medlemsstatane når interessene ikkje er samanfallande for nye politiske satsingar under unionen si fane. Det er lagt til grunn at dersom nokre medlemsstatar ynskjer å utvikle eit samarbeid tettare enn andre skal det vere tilgang til dette. Dersom nokre statar fordjupar sitt samarbeid innafor Unionen skal medlemsstatar som ikkje deltek ha tilgang til å slutte seg til samarbeidet ved eit seinare høve. Eit forsterka samarbeid må skje på ein slik måte at det ikkje vrir konkurransevilkåra, skaper forskjellar i samhandlinga mellom deltakarar og ikkje deltakarar. Når eit forsterka samarbeid er realisert trer eigne prosedyrar for avgjersler og reguleringar innafor det forsterka samarbeidet i kraft. Mellom anna er det berre medlemmar i Ministerrådet som representerer deltakarane i det forsterka samarbeidet som vedtek rettsakter, men alle medlemmane kan delta i forhandlingane.

For eit forsterka samarbeid innafor FUSP er det strengare reguleringar for kor langt ein kan gå. I tillegg innførte toppmøtet krav om einsemje for autorisasjon for eit forsterka samarbeid innanfor saksområde relatert til FUSP.

6 Ratifisering av grunnlovstraktaten

Då toppmøtet vart samde om ordlyden i grunnlovstraktaten for Unionen, er det signering og eventuell ratifisering i medlemslanda som er neste steg. dersom dette går etter planen skal grunnlovstraktaten erstatte det gjeldande traktatverket til Unionen, frå og med Roma-traktaten til og med Nice-traktaten. I samband med dette har to tema vore sentrale. For det første er det spørsmålet om kva konsekvensen er dersom ikkje alle medlemsstatane ratifiserer grunnlovstraktaten. Det andre temaet som vert diskutert er om grunnlovstraktaten bør opp til folkerøysting i medlemslanda. I denne saka er det splid både internt i fleire av EU-landa, og mellom standpunkta til ulike medlemsland.

6.1 Ratifisering og endringar av grunnlovstraktaten

Tidlegare har det i EU vore eit uomtvisteleg krav om at alle medlemslanda skal ratifisere ein ny traktat før den er gyldig og bindande for medlemsstatane. I utgangspunktet er dette gjeldande for innføringa av ein eventuell grunnlovstraktat også. Jamvel er det strid om kva som ligg i ratifiseringsprosessen for grunnlovstraktaten. Dette kjem av at det er innført eit tillegg i grunnlovstraktaten, der det heiter at den tek utgangspunkt i prinsippet om einsemje, men dersom berre fire femtedelar av medlemstatar ratifiserer grunnlovstraktaten innan to år vert saka sendt til vidare handsaming i Det europeiske råd:

If, two years after the signature of the treaty amending this Treaty, four fifths of the Member States have ratified it and one or more Member States have encountered difficulties in proceeding with ratification, the matter shall be referred to the European Council. (article IV-7, http://europa.eu.int/futurum/documents/other/oth180604_2_en.pdf)

Det er altså ikkje klart definert verken kva som skjer om berre ein medlemsstat avstår frå å ratifisere, eller kva prosedyrar Det europeiske råd kan nytte ved manglande ratifiseringar. Kva som ligg i desse formuleringane om tida mellom signering og ratifisering er uvist. Men det er mogleg at det er tenkt at grunnlovstraktaten kan verte vedteken uavhengig av at enkelte medlemsstatar ikkje ratifiserer den sjølv, gjennom ei kombinasjon mellom gamal og ny traktatlovgiving.

Det vil i så tilfelle tyde ei klar auking av det føderale innslaget i Unionen, der den opererer som overordna den enkelte stat sin nasjonale forfatning og vedtaksrett. Eventuelt kan ordlyden kring ratifiseringa tyde at det vil vere ei tilnærming der ein nyttar fleksibel integrasjon som verkemiddel. Det vil seie at alle medlemstatar ikkje er tilknytt same traktatgrunnlag og med det heller ikkje deler alle dei folkerettslege bindingane som er grunnlaget for Unionen. Eit tredje alternativ vil vere å gjennomføre endringar i traktaten slik at alle ratifiserer over tid. Eit fjerde alternativ ved manglande ratifisering er at grunnlovstraktaten vert forkasta og at Unionen nyttar det eksisterande traktatgrunnlaget, med Nice-traktaten som siste revisjon.

Desse juridiske og politiske problemfelt er nær knytt til korleis det enkelte medlemsland skal ratifisere grunnlovstraktaten, og særskilt gjeld dette spørsmålet om folkerøystingar bør gjennomførast eller ikkje.

6.2 Spørsmålet om folkerøysting

Ettersom EU slit med eit stort demokratisk underskot, er det i samband med diskusjonen om grunnlovstraktaten teke til ordet for å nytte folkerøystingar for å auke legitimiteten for Unionen sin politikk. Argumentet er at det mest demokratiske er å late innbyggjarane grunnlovstraktaten gjeld for, også avgjere om dei ynskjer den eller ikkje. Erfaringar frå EU-land som har gjennomført folkerøystingar tidlegare ved ratifisering av traktatar har i mange tilfelle ført til at borgarar har røysta i mot traktatane. Difor er det å nytte folkerøysting svært omstridd i EU, då resultatet av folkerøystingar ikkje er gitt og resultata kan difor gå på tvers av det EU og medlemsstatane sin politiske elite ynskjer. Forkjemparar for å gjennomføre folkerøystingar i medlemsstatane om grunnlovstraktaten, ser det derimot som eit verkemiddel for å auke legitimiteten og engasjementet i befolkninga i forhold til Unionen, og slik også redusere noko av det demokratiske underskotet i Unionen. Motstandarar ser derimot ikkje noko grunnlag for å involvere befolkninga i noko som vert rekna som ei rein politisk avgjersle. Frå dette synspunktet vert folkerøysting sett på som ein faktor som kan blokkere forfatninga og den politisk reforma i Unionen, der manglande oppslutning kan undergrave legitimiteten for grunnlovstraktaten. Innan Konventet har derimot majoriteten av medlemane tala for gjennomføring av folkerøystingar kring grunnlovstraktaten.⁸

Kva land som etterkvart vel å gjennomføre folkerøystingar er svært usikkert. Det er stor politisk splid internt i mange av landa mellom regjeringsmakta og opposisjonen. I Storbritannia var utgangspunktet til Statsministar Tony Blair at ei folkerøysting i Storbritannia ikkje var til vurdering, med kommentaren ”out of question”. Deretter snudde Blair og annonserte at Storbritannia vil halde folkerøysting. Dette vakte oppsikt då Storbritannia er rekna som svært tilbakehaldne i spørsmål kring suverenitetsavståing og i tillegg vert rekna som EU-skeptikarar, når det gjeld spørsmål kring auka integrering i Unionen.

I Frankrike har gikk debatten friskt kring spørsmålet om ei folkerøysting eller ikkje. Det kom tvitydige signal kring temaet frå politiske leiing. Statsministar J-P. Raffarin uttalte at ei folkerøysting kan virke positivt fordi innbyggjarane i Europa då gjer grunnlovstraktaten og Unionen si framtid til sitt eige prosjekt (Euobserver).⁹ Fleire politiske parti og sentrale aktørar har samla seg om ei fransk folkerøysting, og den debatten i Frankrike kuliminerte ved at President Jacques Chirac i juli annonsert at ei folkerøysting er mogleg i andre halvdel av 2005

⁸ 97 medlemar i Konventet har tilkjennegitt eit standpunktet til støtte for gjennomføring av folkerøystingar, i følge Democracy International på: <http://www.european-referendum.org/index.html>.

⁹ EUobserver, på: <http://www.euobserver.com/index.phtml?sid=18&aid=11179>

(<http://www.euobserver.com/?sid=18&aid=17248>). Danmark og Irland er derimot i den situasjon at deira nasjonale grunnlover stiller strenge krav når suverenitet skal delegerast vekk frå nasjonalforsamlingane. Dersom Danmark skal unngå folkerøysting må 4/5 deler av Folketinget røyste for grunnlovstraktaten, dersom den skal ratifiserast utan at det vert gjennomført folkerøysting. Irland er i tilnærma same situasjon som Danmark. Det tyder at det med stor sannsynlegskap må gjennomførast folkerøystingar i Danmark og Irland for å få ei ratifisering av ein grunnlovstraktat i desse to landa. Sverige si regjering har på si side avgjort at ei folkerøysting ikkje er naudsynt, då den svenske regjeringa held temaet til å vere for samansatt for ei folkerøysting (Euobserver).¹⁰

Slik situasjon er i dag har ti medlemsland signalisert rimeleg klart at dei vil halde folkerøysting om grunnlovstraktaten før den vert ratifisert. Dette er Danmark, Frankrike, Irland, Luxembourg, Nederland, Tsjekkia, Spania, Portugal og Storbritannia.

¹⁰ Euobserver, på: <http://www.euobserver.com/index.phtml?sid=18&aid=13668>

Landbrukets **Utredningskontor**

Schweigaardsgt. 34C
Pb 9347 Grønland
N-0135 OSLO
Tlf: 22 05 47 00
Fax: 22 17 23 11
E-post: lu@landsam.com
<http://www.utredningskontoret.no>