

**Utviklinga av Den Europeiske
Unionen**
– traktatgrunnlaget

Torbjørn Tufte

Forord

Formålet med denne rapporten er å drøfte og analysere grunnlaget for politikken og styringa av Europa Unionen (EU). Grunnlaget for EU vert formelt skipa gjennom dei ulike traktatane som legg det rettslege fundamentet for politikken til unionen.

Utifrå det traktatgrunnlaget EU er tufta på, søker rapporten å skildre nokre sentrale politiske felt innan EU-samarbeidet. Utgangspunktet for arbeidet er dei tre sist ratifiserte traktatane; Maastricht-traktaten, Amsterdam-traktaten og Nice-traktaten.

Etter ei kort skissering av EU si historiske utvikling frå Roma-traktaten og fram til i dag, tek rapporten tak i Maastricht-traktaten, der Det europeiske fellesskapet gjekk over til å vere Den europeiske unionen. I drøftinga fokuserer rapporten på dei endringane som kom med Maastricht-traktaten og den vidare utviklinga som kom med dei to påfølgjande traktatane; Amsterdam-traktaten og Nice-traktaten. Gjennom dette er målsetjinga til rapporten å skissere opp nokre av dei overordna rammene unionen opererar innan. Det gjer at felt som den økonomisk- og monetære unionen, Den felles utanriks- og tryggleikspolitikken, samt institusjonelle rammer for unionen er sentrale tema for drøftinga.

Rapporten er utarbeida av Torbjørn Tufte og inngår i Landbrukets Utredningskontor sin rapportserie.

Oslo, mai 2003

Bjørn Strøm

Innhald

1	INNLEIING	1
1.1	FORKORTINGAR	2
2	STYRINGSORGANA	3
2.1	EUROPAPARLAMENTET	3
2.2	EUROPAKOMMISJONEN	4
2.3	DET EUROPEISKE RÅD	4
2.4	RÅDET FOR DEN EUROPEISKE UNION	4
2.5	EF-DOMSTOLEN	5
2.6	REVISJONSRETTEIN	6
3	KORT HISTORIKK OM EU	7
3.1	UTVIKLING GJENNOM TRAKTATAR	7
3.2	SØYLENE I EU	7
3.2.1	1950 – 1960: Europa deler seg i handelsblokker	8
3.2.2	1961 – 1970: Europa Unionen tek form	9
3.2.3	1970 – 1980: Utviding og stillstand	9
3.2.4	1980 – 1990: Einskapsakta og framtidsperspektiv	9
3.2.5	1990-2000: Ny giv og ein union tek form	10
3.2.6	2000-2003: Forhandlingar om utviding av EU og fullføringa av ØMU	11
3.3	KRONOLOGISK OPPSUMMERING AV UTVIKLINGA AV EU	12
4	FRÅ MAASTRICHT VIA AMSTERDAM, TIL NICE	14
4.1	MAASTRICHT-TRAKTATEN	14
4.1.1	Suverenitet og Økonomisk og Monetær Union	14
4.1.2	Felles utanriks- og tryggleikspolitikk	24
4.1.3	Samarbeidet om justis- og innanriksspørsmål	25
4.2	AMSTERDAM-TRAKTATEN	26
4.2.1	EU og innbyggjarane i unionen	27
4.2.2	EU og den internasjonale identiteten til unionen	31
4.2.3	EU og unionens institusjonar	32
4.2.4	Politisk fokus i Amsterdam-traktaten og Nice-traktaten	34
4.3	NICE-TRAKTATEN	35
4.3.1	Det institusjonelle rammeverket	36
4.3.2	Mellomstatleg union eller føderasjon – nasjonalstaten på sidelinja?	40
4.3.3	Den Felles utanriks- og tryggleikspolitikk	44
5	KONVENTET – EIN GRUNNLOV FOR EU?	53

LITTERATUR

1 Innleiing

Det er den politiske plattform og styringa av den Europeiske Unionen (EU) som er utgangspunkt i denne drøftinga. Den søker å vise korleis den politiske styringa er organisert gjennom ulike styringsorgan, og korleis desse organa er underlagt den politiske plattform som ligg i EU sine traktatar. I røynda er det traktatane som gir retningslinjene og rammeverket for korleis EU til ei kvar tid skal utvikle seg, og kor vidt samarbeidet i unionen skal vere, då det er gjennom desse at medlemslanda overfører makt og avgjersler frå medlemsstatane til samanslutninga; Europa Unionen. Difor utgjer traktatane det overordna styringsverktøyet Unionen må ta omsyn til i sine relasjonar til den enkelte medlemsstat, då det er traktatane som utgjer grunnlaget for EU. EU er per i dag eit mellomstatleg samarbeid med innslag av overnasjonalitet. Overnasjonaliteten ligg særleg i at EU-institusjonar kan vedta lovgiving som er overordna den enkelte medlemsstat sin nasjonale jurisdiksjon. Dette er direkte lovgiving.

Traktatane vert framforhandla og inngått mellom medlemsstatane. Deretter vert traktatane ratifisert i den enkelte stat etter dei prosedyrane og krava til handsaming det enkelte land har sett til endring av sitt konstitusjonelle grunnlag. Sjølv om traktatane ikkje formelt utgjer eit konstitusjonelt grunnlag, så fungerer traktatane på mange felt som grunnlaget for EU-samarbeidet, då dette er dei mest bindande politiske innrømmingane medlemmane gir til unionen sin politiske utvikling.

I denne drøftinga er det særleg utviklinga frå og med Maastricht-traktaten (ratifisert i 1993) til og med Nice-traktaten (ratifisert i 2003) som står i sentrum. Maastricht-traktaten, eller den såkalla Unionstraktaten oppretta Den Europeiske Unionen, og avløyste med denne endringa Det europeiske fellesskapet. I tillegg etablerte traktaten retningslinjene for ei rekke sentrale politiske felt i EU, som den økonomisk- og monetære unionen, den felles utanriks- og tryggleikspolitikken, justis- og innanrikssamarbeidet, samt Unionsborgarskapet. På mange måtar var det Maastricht-traktaten som på ny gav driv i integrasjonsprosessen i EU, og på ny la visjonar for samarbeidet etter ei lengre periode med liten utvikling i samarbeidet. Drøftinga ser vidare på utviklinga av EU gjennom dei påfølgjande traktatane, som hadde som mål å vidareutvikla det politiske samarbeidet Maastricht-traktaten la grunnlaget for. Dette skjedde i Amsterdam-traktaten (ratifisert i 1999), og med Nice-traktaten som så langt er den siste signerte og ratifiserte traktaten, vart grunnlaget for ei utviding av EU, med opptil 12 nye medlemar lagt.

Som avslutning av analysen vert Konventet kort presentert. Konventet er eit arbeid for å skape ein grunnlov for EU. Konventet er tidlegast klart for signering i desember 2003, og er framleis i støypeskeia. Trass i at Konventet ikkje er klart enno, er det komme ei rekke forslag til reformer som Konventet legg opp til. Nokre av desse forslaga vil verte kort skisserte i

drøftinga. Dersom arbeidet og måla med Konventet fører fram så vil Konventet få status som ein EU-konstitusjon og slik fungere som ein ny Roma-traktat.

1.1 Forkortingar

CMEA: Concil for Mutual Economic Assistance

ECSC: Den europeiske kull- og stålunionen

EF: Det europeiske fellesskap

EFTA: Det europeiske frihandelsforbundet

EMS: Det europeiske monetære system

ESB: Den europeiske sentralbank

ESFP: Den europeiske tryggleiks- og forsvarspolitikken

EU: Den europeiske union

EURATOM: Det europeiske atomenergifellesskap

EØF: Det europeiske økonomiske fellesskap

EØS: Det europeisk økonomiske samarbeidsområde

FUSP: Den felles utanriks- og tryggleikspolitikk

OCA: Optimum Currency Areas

SØE-land: Sentral- og Austeuropeiske land

ØMU: Den økonomisk og monetære union

2 Styringsorgana

I utgangspunktet er ein suveren stat den høgaste rettsmakta i forhold til sine borgarar. Vidare er ein suveren stat i internasjonal rett berre underlagt den internasjonale samhandlinga den deltek i frivillig. I den politiske teorien realismen, vert difor det internasjonale systemet ofte definert som eit system der nasjonalstatane er hovudaktørane og det ikkje er noko overnasjonal mynde (anarki). Relasjonane mellom statane er makt og interesser. I eit mellomstatleg samarbeid, som EU, gir den enkelte medlemsstat frå seg suverenitet til unionen og EU inneheld difor overnasjonal mynde på ein del områder.

For å ivareta den politiske styringa på vegne av medlemsstatane på utvalde felt er det difor oppretta ein styringsstruktur i Europa Unionen. Dei viktigaste institusjonelle organa medlemsstatane har overført suverenitet til, og som skal styre Unionen sin politikk er:

- Europaparlamentet
- Europakommisjonen
- Det europeiske råd (Stats- og regjeringsleiarar)
- Rådet for Den europeiske union (Ministerrådet)
- EF-domstolen
- Revisjonsretten

Dette er dei sentrale styringsinstitusjonane i EU. Underlagt desse igjen er det ei rekkje komitear, utval og andre organ. Representantane i Det europeiske råd og i Unionsrådet er bundne til den medlemsstaten dei representerer i røystingar. EU-domstolen, Europaparlamentet og Europakommisjonen er medlemmene frie i forhold til sin nasjonalitet og skal dermed representere unionens interesser (St.meld. nr. 40, 1993 –1994).

2.1 Europaparlamentet

Det er direkte val på representantar frå den enkelte medlemsstat til Europaparlamentet, som består av 626 representantar (vil auke til 732 i samband med utvidinga i 2004).

Representantane er folkevalte for periodar på fem år, der talet på representantar eit land får er gitt utifrå ein fordelingsnøkkel gitt av folketalet i det enkelte medlemsland. Parlamentet er det einaste EU-institusjonen som gir fult offentleg innsyn i si sakshandsaming. Parlamentet har tre hovudoppgåver:

- Lovgivande organ saman med Ministerrådet, samt utarbeiding av lover (Forordningar, direktiv og avgjersler), men den lovgivande funksjonen er avgrensa av kva prosedyre loven vert handsama under.
- Budsjettavgjersler saman med Ministerrådet, samt at Parlamentet kan forkaste EU-budsjettet

- Demokratisk kontroll med EU-institusjonar. Parlamentet godkjenner nye Kommissærar, og kan avsetje Kommisjonen med 2/3 fleirtal. Likevel kan ikkje Parlamentet avsetje enkelt kommissærar.

2.2 Europakommisjonen

Europakommisjonen er EU sin initiativtakar og utøvande organ. Alle medlemsstatar er representert i Kommisjonen, med kvar sin kommissær, medan Frankrike, Italia, Spania, Storbritannia og Tyskland har to kommissærar kvar, til saman består Kommisjonen då av 20 Kommissærar (ved utvidinga i 2004 vil desse landa miste sin ekstra kommissær, og kvart land vil ha kvar sin). Kommisjonen er organisert som ein regjering, med President og kommissærane får fordelt fagfelt mellom seg, som til dømes energi, fisk og landbruk, konkurranse og miljø. Kommisjonen skal opptre for Unionen og fellesskapet og ikkje som nasjonale representantar. Kommisjonen har fire hovudoppgåver:

- Forslagsstillar; Det er Kommisjonen som set fram alle lovforslag overfor Ministerrådet og Europaparlamentet
- Utøvande organ; Kommisjonen skal sørge for at EU-lovgiving, budsjett og program vert etterfølgt
- Kontrollorgan; Kommisjonen og EF-domstolen kontrollerer at traktatane, altså fellesskapsretten vert respektert
- EU-representasjon; Det er Kommisjonen som er deltakar på den internasjonale arena for EU

Kommisjonen tek sine avgjersler gjennom simpelt fleirtal.

2.3 Det europeiske råd

Kvart medlemsland sin stats- eller regjeringssjef, samt Kommisjonen sin leiar utgjør Det europeiske råd, også omtalt som toppmøtet. Per i dag er det altså 16 deltakarar i Det europeiske råd. Hovudoppgåva deira er å utarbeide dei overordna retningslinjene for utviklinga i EU. Arbeidet med traktatar, og politiske avtaler mellom medlemsstatane ligg under Det europeiske råd. Det europeiske råd inngår også kompromiss der Ministerrådet ikkje har komme til semje. Traktatendringar krev einsemje i Det europeiske råd.

2.4 Rådet for den europeiske union

Rådet for den europeiske union eller Ministerrådet, er den viktigaste avgjersle mynda i EU. Ministrane frå medlemslanda møtes her ut i frå det saksområdet som skal handsamast. Ministerrådet er den tydelegaste mellomstatlege styringsinstitusjonen innan EU. Kommisjonen

førebur og legg fram sakene Ministerrådet handsamar, der Ministerrådet tek avgjersler, som regel i samhandling med Europaparlamentet. Hovudoppgåvene til Ministerrådet er:

- Lovgivande organ saman med Europaparlamentet
- Samordning av økonomiske politikken mellom medlemsstatane
- Inngår avtaler mellom EU og internasjonale organisasjonar eller tredjeland
- Budsjettavgjersler saman med Europaparlamentet
- Mynde i den felles utanriks- og tryggleikspolitikk utifrå dei rammene Det europeiske råd har gitt
- Mynde innan justis- og politisamarbeidet

Avgjersler i Ministerrådet skjer både ved krav om einsemje, kvalifisert fleirtal og simpelt fleirtal. Ved fleirtalsavgjersler er røstene vekta med bakgrunn i folketalet, slik at til dømes Frankrike, Italia, Storbritannia og Tyskland har ti røyster kvar, til saman 40, medan Belgia, Hellas, Nederland og Portugal har fem røyster kvar, til saman 20 (desse mekanismane vil verte endra i samband med utvidinga i 2004). Det er innført stadig fleire prosedyrar og saksområde som kan vedtakst med fleirtalsavgjersler, i staden for tidlegare krav om einsemje (krava til einsemje vert ytterlegare svekka til fordel for kvalifisert fleirtal i samband med utvidinga i 2004).

2.5 EF-domstolen

EF-domstolen skal vere ein uavhengig rettsinstans. Det er ikkje noko traktatfesta krav til fordeling av dommarar etter medlemsstartar, men det har likevel vorte praktisert at kvar medlemsstat har ein dommar. Domstolen vart etablert i 1952.

Domstolen har definert EU som eit rettsfellesskap med to prinsipp:

1. Fellesskapsretten har direkte verknad i medlemsstatane
2. Fellesskapsretten har forrang framfor nasjonal rett

Hovudoppgåvene til EF-domstolen er:

- Tolke tydinga av traktatane etter at dei er vedtekne politisk dersom det vert tvil om tydinga av dei
- Avgjere om nasjonale eller Unionen sine institusjonar har følgd sitt mandat dersom det vert røst tvil om dette
- Støtte nasjonale rettsinstansar i handhevinga av fellesskapets jurisdiksjon

EF-domstolen har 15 dommarar, som handsamar sakene i plenum på 15 eller i grupper med 11, 7, 5 eller 3 Dommarar. Dommarane sine forhandlingar og røysting er hemmeleg, og dissensar vert verken formulert eller publisert.

I 1989 vart EF-domstolen utvida med Førsteinstansdomstolen. Målet med denne er å få ei raskare saksgjennomgang ved at definerte saksområde kan verte handsama her. Twistar kring

konkurransereglar og søksmål frå private personar er saker som vert handsama i Førsteinstansdomstolen.

2.6 Revisjonsretten

Er oppretta som ein uavhengig institusjon og har som hovudoppgåve å kontrollere og revidere bruken av dei økonomiske midlane i EU-budsjettet. I tillegg skal revisjonsretten gjere greie for innbyggjarane i EU korleis dei økonomiske midlane vert nytta av dei ansvarlege instansane.

3 Kort historikk om EU

Det første konkrete initiativet til det som i dag er ein Europeisk Union, med femten medlemsland kom i 1950, med Schuman-erklæringa om eit Kull- og Stålfellesskap i Europa. Allereie i 1951 signerer dei seks statane Belgia, Frankrike, Italia, Luxembourg, Nederland og Tyskland traktaten om "Den Europeiske Kull- og Stålungionen" (ECSC), som trer i kraft i 1952. Dette er Paris-traktaten som i hovudsak var utarbeida av den franske utanriksministaren Robert Schuman, i samarbeid med Jean Monnet. Schumann haldt fram arbeidet med forslag om ein europeisk føderasjon med mål om å gjere slutt på det tysk-fransk fiendskap for framtida. Storbritannia på si side var svært skeptiske til desse ideane.

3.1 Utvikling gjennom Traktatar

Det er traktatane i EU som legg føringane på utviklinga innan EU. Traktatane utgjer den politiske plattformen og rammeverket unionen skal utviklast etter, og dei avgrensar det politiske handlingsrommet for den politiske styringa dei institusjonelle organa må forholde seg til når dei opptre som utøvande einingar i den europeiske integrasjonsprosessen. Difor er det avgjerande for utviklinga av EU, kva som vert nedfelt i traktatane. Det er traktatane som er utviklingsverktøyet i Unionen, og som binder medlemsstatane til den politikken som traktatane legg opp til. Med andre ord er det traktatgrunnlaget som avgjer kva type union EU skal vere, og kor mykje suverenitet ein medlemsstat skal avseie til unionen.

3.2 Søylen i EU

I EU vert ofte biletet søyler eller pilarar nytta for å skildre strukturen i samanslutninga. Etter Maastricht-traktaten vert det operert med dei tre søylene:

- Søyde I, består av Roma-traktaten, med Den europeiske kull- og stålungionen, Det europeiske økonomiske fellesskap og Det europeiske atomenergifellesskap.
- Søyde II, består av den felles utanriks- og tryggleikspolitikken, etablert i Maastricht-traktaten
- Søyde III, består av samarbeidet om justis og innanriksspørsmål (justis- og politisamarbeidet), oppretta i Maastricht-traktaten

Den første søyla skil seg frå dei to andre ved at denne er fundamentert i dei rettslege instrument og prosedyrar etablert i Roma-traktaten og er såleis basert på fellesskapet. Dei to andre søylene er dominert av Rådet for Den Europeiske union og Det europeiske råd, og har slik større innslag av mellomstatleg samarbeid enn søyle I, som er eit rettsleg bindande fellesskap.

Saksfelta som vert omhandla i søyle I utgjer slik det overnasjonale samarbeidet i EU. Saksfelt i søyle II og III, er derimot organisert som eit mellomstatleg samarbeid. Skilnaden mellom fellesskapsretten og det mellomstatlege samarbeide presenterer EU slik:

Med fællesskapsretligt samarbejde menes den måde, der arbejdes og træffes beslutninger på inden for Unionens første søjle, som indeholder Det Europæiske Fællesskab. Samarbejdets grundlag er integration under overholdelse af nærhedsprincippet, og nogle af dets vigtigste karakteristika er følgende:

Kommissionen har monopol på initiativretten.

Rådets afgørelser træffes generelt med kvalificeret flertal.

Europa-Parlamentet spiller en aktiv rolle (udtalelser, ændringsforslag mv.).

Domstolen sikrer en ensartet anvendelse af fællesskabslovgivningen.

I modsætning hertil står det mellemstatslige samarbejde, som er den måde, der arbejdes og træffes beslutninger på inden for Unionens anden og tredje søjle, og hvis vigtigste kendetegn er følgende:

Enten deler Kommissionen sin initiativret med medlemsstaterne, eller også er den begrænset til nogle bestemte områder.

Rådets afgørelser træffes generelt med enstemmighed

Europa-Parlamentets rolle er rådgivende.

Domstolens rolle er begrænset.

(kjelde: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/da/cig/g4000f.htm#f28>)

3.2.1 1950 – 1960: Europa deler seg i handelsblokker

Etter Paris-traktaten frå 1951, utvidar dei seks landa i Kull- og Stålunionen samarbeidet sitt formelt i 1957, når dei signerer Roma-traktaten, og gjennom denne vert Det europeiske økonomiske fellesskap (EØF) og Det europeiske atomenergifellesskap (EURATOM) oppretta. 1. januar 1958 trår Roma-traktaten i kraft og Det Europeiske Økonomiske Fellesskap (EEC) er etablert.¹

Frå 1958 var altså eit politisk og økonomisk samarbeid i form av Det Europeisk Fellesskap oppretta som ei formell politisk blokk. I 1960 svarar Danmark, Noreg, Portugal, Storbritannia, Sveits, Sverige og Austerrike med etableringa av Det europeiske frihandelsforbundet (EFTA), som eit frihandelsområde. I tillegg hadde Sovjetunionen og dei austeuropeiske land oppretta eit økonomisk samarbeid gjennom organisasjonen ”Concil for Mutual Economic Assistance”

¹ Det formelle skiftet frå det Europeiske Fellesskap (EF) til Europa Unionen (EU) er basert på endringane i rammeverket for samarbeidet mellom aktørane. Nemninga EF var utleia av ”Traktat om oppretting av Det europeiske fellesskap” (Roma-traktaten) av 1957, medan EU er basert på innføringa av ”Traktat om Den europeiske union” (Maastricht-traktaten) av 1992. Drøftinga nyttar forkortinga EU også der det formelt sett er referert til det Europeiske Fellesskap for å unngå mistydingar.

(CMEA) allereie i 1949. Dermed var største delen av Europa integrerte i dei tre handelsblokkene CMEA, EF og EFTA.

3.2.2 1961 – 1970: Europa Unionen tek form

Neste store reform kjem i 1962 når EU innfører ein felles landbrukspolitikk. Unionen utviklar seg ytterlegare i 1965, då institusjonane Kull- og stålunionen, Det økonomiske fellesskap og Atomenergifellesskapet vert slått saman gjennom Fusjons-traktaten, den trer i kraft i 1967, og gjennom denne er vert eit felles Råd og ein felles Kommisjon etablert. Så i 1968 vert all toll mellom dei seks EU-landa avskaffa, i tillegg innfører landa felles tollsatsar mot tredjeland. Ein tollunion er etablert.

Danmark, Irland, Noreg og Storbritannia søker medlemskap to gonger i løpet av denne perioden. Men både i 1962 og 1967 vert søknaden avslått gjennom Frankrike sitt veto.

3.2.3 1970 – 1980: Utviding og stillstand

I 1970 får EU sitt eige budsjett. I tillegg opnar Unionen no for nye medlemar og dei fire landa som tidlegare er vortne avviste startar forhandlingar om medlemskap. I 1972 ratifiserer Danmark, Irland og Storbritannia den framforhandla avtala om medlemskap, og dei vert fullverdige medlemar frå 1973. Noreg avviser medlemskap, og inngår i staden ei frihandelsavtale som trer i kraft i 1973.

Det europeiske råd vert danna i 1974, og det vert avgjort at Stats- og regjeringssjefane som utgjør Det europeiske råd, skal gjennomføre minimum to toppmøte i året. Deretter er det lite aktivitet og reformer før i 1979. Då vert Det europeiske monetære system (EMS) oppretta, med ein felles valutaening kalla ECU. Målet med dette er å redusere valutasvingingane mellom ulike medlemsstatar. Same år vert det første direktevalet til Europaparlamentet gjennomført.

I denne perioden søker Hellas medlemskap i 1975, medan Portugal og Spania søker i 1977.

3.2.4 1980 – 1990: Einskapsakta og framtidsperspektiv

I dette tiåret skjer det lite konkret i EU, men dei utvidar ytterlegare med Hellas i 1981, og Portugal og Spania vert medlemar i 1986. Trass i at det skjedde lite konkret i denne perioden, så vart likevel grunnlaget for ein del av den framtidige utviklinga i EU lagt i denne perioden. I 1985 vert det lagt fram eit forslag i form av eit "White-paper" om oppretting av ein indre marknad frå 1/1-1993. Dette vert følgt opp med endringar av Roma-traktaten på slutten av året, ved at Einskapsakta vert skipa. Den trer i kraft i 1987. Einskapsakta legg forholda til rette for etableringa av den indre marknaden, med fri flyt av varer, tenester, kapital og arbeidskraft. I tillegg styrkar den det politisk samarbeid innan EU, samt at den legg fram reformer innan den institusjonelle strukturen i EU. Gjennom Einskapsakta fekk EU som

institusjon meir politisk mynde på kostnad av medlemslanda. Det vart lagt opp til harmonisering av nasjonale standardar og vedtekter, samt at vetoretten til det enkelte medlemsland vart innskrenka ved at kravet om samrøystes vedtak vart avskaffa på ei rekke saksområde.

I 1989 inngår EU og EFTA ei avtale om å forhandle om oppretting av eit økonomisk samarbeidsområde (EØS) mellom EU-medlemar og EFTA-medlemar.

3.2.5 1990-2000: Ny giv og ein union tek form

Einskapsakta gav dei første signala om at Fellesskapet kunne utvikle seg til meir enn eit økonomisk samarbeid. Og i 1990 held EU to regjeringskonferansar om Den politiske unionen og Den økonomiske og monetære unionen (ØMU). No går reformene raskt og i 1991 vert arbeidet med unionen avslutta, og i 1992 vert Maastricht-traktaten signert, og den trer i kraft i 1993. I 1990 vert Aust-Tyskland integrert i EU, som eit ledd i samanslåinga av Vest- og Aust-Tyskland.

Året 1993 er eit år med store omveltingar. 1. januar trer EU sin indre marknad i kraft, og i november same år trer Maastricht-traktaten i kraft. Gjennom dette er Det Europeiske Fellesskap avløyst av Den Europeiske Unionen. Maastricht-traktaten oppretta ein politisk og økonomisk union, der det vart etablert: ein felles utanriks- og tryggleikspolitikk (FUSP), eit felles samarbeid i innanriks- og justisspørsmål, samt ein felles monetær union. I tillegg vart det innført eit unionsborgarskap for innbyggjar med statsborgarskap i eit av medlemslanda.

På mange måtar kan ein sjå på Maastricht-traktaten som ein realisering og praktisk gjennomføring av fleire av dei ideane som låg i Einskapsakta, ved at det no vart konkretiserte og forpliktande for medlemslanda. Det var sterk strid kring utforminga og ratifiseringa av Maastricht-traktaten, og den vart først godkjent etter at Danmark og Storbritannia reserverer seg mot deler av den, og vert fritekne med eigne protokollar frå visse deler av den økonomiske og monetære unionen, samt at Danmark i tillegg står utanfor deler av FSUP.

EØS-avtala mellom EU og EFTA, trer i kraft i 1994, Sveits vel å reservere seg frå EØS-avtala, og opprettar ei eiga handelsavtale med EU. Året etter vert Austrike, Finland og Sverige medlemar i EU. Noreg avviser medlemskap ettersom fleirtalet i folkerøystinga valde å seie nei til medlemskap. Heller ikkje Sveits går inn i Unionen.

Amsterdam-traktaten var den neste større endringa av grunnlaget for EU. Traktaten vart signert i 1997, og trådte i kraft i 1999. Likevel kom det høvesvis lite ut av denne. Dei viktigaste endringane i denne traktaten var ei styrking av Europaparlamentet, større tilgang for bruk av fleirtalsavgjersler, auka makt til EU-kommisjonen sin President, flytting av ein del saksområdar til søyle 1 og ei forenkling av traktatgrunnlaget ved at ei rekke ikkje relevante avgjersler vert tatt ut av det samla traktatgrunnlaget. I tida mellom signering og ratifisering av

Amsterdam-traktaten vart Den Europeiske Sentralbank (ESB) stifta, og dei nasjonale sentralbankane til medlemane vart underlagt denne som regionale bankar, men utan innverknad på pengepolitikken som i sin heilskap ligg hjå ESB. ØMU tredde i kraft 1/1-1999, som felles valuta og felles sentralbank som tok over pengepolitikken. I denne perioden vart det også opna for forhandlingar om medlemskap med land frå Sentral- og Aust-Europa (SØE), som ein konsekvens av oppløysninga av Sovjetunionen. Det vart også semje om etableringa av ein Europa-hær som ein del av FUSP i søyle II.

3.2.6 2000-2003: Forhandlingar om utviding av EU og fullføringa av ØMU

Siste fase av ØMU starta 01.01.1999 då Euro vart innført som felles valuta i EU, og ØMU vart fullført 01.01.2002 ved at nasjonale valutaer vart trekt inn, og Euro myntar og setlar kom i sirkulasjon. Den europeiske sentralbank tok over ØMU-deltakarane sin pengepolitikken og utøvar den uavhengig på felles vegne av ØMU-medlemane. Storbritannia og Danmark er utanfor ØMU gjennom formelle protokoller i Maastricht-traktaten og er ikkje forplikta til å delta i det heile, eller før dei eventuelt skulle ynskje det. Sverige har også kunngjort at dei ikkje ynskjer å delta i ØMU, men landet er ikkje formelt fritakne frå Maastricht-traktaten når det gjelder tilknytninga til ØMU. Det betyr at per i dag er tolv av dei femten noverande EU-landa i ein økonomisk- og monetær union.

I tillegg til at ØMU vart fullført, starta førebuingane i EU for å utvide med ei rekke land frå SØE. For å møte ei stor utviding av Unionen måtte det institusjonelle rammeverket i unionen tilpassas denne eventuelle ekspansjonen. Endringane av dei institusjonelle rammene var ei av hovudoppgåvene med Nice-traktaten. Traktaten var sluttforhandla i desember 2000, men den tredde i kraft først 1. februar 2003, ettersom Irland måtte gjennomføre to folkerøystingar for å få den ratifisert.

Forutan å legge til rette dei institusjonelle rammene for utvidinga av EU, så inneheld Nice-traktaten ei styrking og utviding av FUSP, og auka fokus på nasjonale forpliktelsar for å hindre meir sosial segmentering mellom folk.

I desember 2002 vart det satt strek for forhandlingane med ti kandidatland frå SØE, og desse fekk klarsignal til å gå inn i EU i 2004, dersom medlemsvilkåra vert godkjent i det enkelte land, gjennom at dei ratifiserer Tiltreingstraktaten. EU kan altså auke frå 15 til 25 medlemsstatar i 2004, dersom alle dei ti vel å gå inn i unionen.

3.3 Kronologisk oppsummering av utviklinga av EU

- 1950: Schuman-erklæringa om eit Kull- og Stålfellesskap, som legg grunnlaget for eit Europeisk Fellesskap vert framlagt.
- 1951: Paris-traktaten om "Den Europeiske Kull- og Ståluionen" (ECSC), vert signert. Traktaten trer i kraft i 1952 med Signatorstatane: Belgia, Frankrike, Italia, Luxembourg, Nederland og Tyskland.
- 1957: Roma-traktaten vert signert. "Den Europeiske Kull- og Ståluionen" vert utvida med: Det europeiske økonomiske fellesskap (EØF) og Det europeiske atomenergifellesskap (EURATOM). 1. januar 1958 trår Roma-traktaten i kraft og Det Europeiske Økonomiske Fellesskap (EEC) er formelt etablert.
- 1962: Det vert etablert ein felles landbrukspolitikk i EU.
- 1965: Fusjonstraktaten vert signert. Den trer i kraft 1967, og Fusjonstraktaten legg grunnlaget for ein felles Kommisjon og eit felles Råd for dei tre samarbeidsområda som ligg i Roma-traktaten.
- 1968: Tollunionen i EU fjernar toll mellom medlemslanda og etablerer felles tollsatsar mot tredjeland.
- 1972: Første utviding av EU. Danmark, Irland og Storbritannia ratifisere medlemskapsavtala i 1972, og går inn i EU i 1973.
- 1979: Medlemsstatane innfører eit pengepolitisk samarbeid for å stabilisere landa sine valutaer mot kvarandre. Samarbeidet går under namnet Det europeiske monetære system (EMS), og valutaeninga ECU vert skapt.
- 1981: Hellas vert medlemar i EU.
- 1986: Portugal og Spania vert medlemar i EU.
- 1987: Einskapsakta trer i kraft. Den opnar for fri flyt av varer, tenester, kapital og personar i den indre marknaden.
- 1990: Forhandlingane mellom EFTA og EU om eit Europeisk økonomisk samarbeidsområde (EØS) vert sett i gang.
- 1992: Maastricht-traktaten vert signert. Den trer i kraft i 1993. Denne vert kalla Unionstraktaten og etablerer Den europeiske union, som erstattar for Det europeiske fellesskap. Traktaten legg grunnlaget for Den økonomiske monetære unionen, Den felles utanriks- og tryggleikspolitikken, Samarbeidet om justis- og innanrikspolitikk, samt Unionsborgarskapet. Den indre marknaden trer i kraft i 1993.
- 1995: Austerrike, Finland og Sverige vert medlemar i EU.
- 1997: Amsterdam-traktaten vert signert. Den trer i kraft i 1999. Traktaten konsoliderar dei tidlegare traktatane og tidlegare artikkelnummerering etter bokstavar vert samordna til nummerering etter avsnitt og artikkelnummer.
- 2000: Nice-traktaten vert signert. Den trer i kraft i 2003. Traktaten tilpassar det institusjonelle rammeverket for den store utvidinga av EU, med land frå Sentral- og Aust-Europa.

Institusjonane vert tilrettelagt for ei utviding med opptil 12 nye medleamar. Vidare søker traktaten å utvikle Den Felles utanriks- og tryggleikspolitikk.

2002: Den økonomisk- og monetære unionen vert fullført ved at Euro vert sett i sirkulasjon i dei 12 ØMU-landa.

2004: Ti land frå Sentral- og Aust-Europa er klarerte til å verte EU-medleamar, dersom dei ratifiserer si medlemskapsavtale med EU nasjonalt.

4 Frå Maastricht via Amsterdam, til Nice

Etter at Einskapsakta legg grunnlaget for etableringa av dei fire fridomane i ein felles indre marknad, skyt det politiske samarbeidet i EU fart, då det omfattar nye områder. Særleg viktig er Maastricht-traktaten for det utvida samarbeidet, men også Amsterdam-traktaten og Nice-traktaten er viktige instrument i arbeidet med å tilpasse Unionen eit utvida samarbeidsområde.

4.1 Maastricht-traktaten

Maastricht-traktaten kan på mange vis sjåast på som eit skifte i EU-samarbeidet, då det som tidlegare var idear og visjonar no vert konkretisert ved at medlemmane inngår bindande avtaler for større politiske satsingar innan Unionen, som samarbeidsform. Dette skjer etter mange år med tilnærma stillstand i utviklinga av samarbeidet. Maastricht-traktaten vert til tider omtala som Unionstraktaten, då medlemmane i "Det Europeiske Fellesskapet" einast om å stifte "Den Europeiske Union" gjennom denne traktaten, og med det vart ein stor revisjon av Roma-traktaten gjennomført.

Få traktatar har vore så omstridd blant EU-medlemmane som Maastricht-traktaten. Det er gjennom Maastricht-traktaten at både grunnlaget for ein felles Utanriks- og tryggleikspolitikk vert lagt, og reglane for full deltaking i den økonomiske og monetære unionen. Dette førte til stor splitting mellom EU-medlemmane, og både Storbritannia og Danmark fekk tillagt egne protokollar i traktaten som fritok dei frå deler av den. For Danmark gjaldt dette formelle fritaket at dei kan avstå frå full integrering i både ØMU og FSUP. Storbritannia fekk protokollført fritak frå ØMU.

4.1.1 Suverenitet og Økonomisk og Monetær Union

Frå 1. januar 1999 vart Euro innført som felles valuta for dei av EU-landa som deltek i Den økonomisk og monetære unionen (ØMU) og Euro kom i sirkulasjon 1/1-2002. Dette skjedde i tredje og siste fase i gjennomføringa av ein felles pengeunion i EU. Elleve land deltok frå starten av, samt at Hellas kom med som tolvte land, den 01.01.2001. Danmark, Storbritannia og Sverige står utanfor ØMU, og har beholdt sine nasjonale valutaer.

Maastricht-traktaten utgjorde det endeleglege gjennombrotet for ein økonomisk- og monetær union i EU, sjølv om ideen om dette ikkje er nokon ny tanke i EU. Visjonane kring ein pengeunion eksisterte allereie ved opprettinga av det Europeiske Fellesskapet, og skipinga av ein økonomisk- og monetær union har i større eller mindre grad versert på EUs dagsorden sidan stiftinga av Det Europeiske Fellesskap i Roma-traktaten i 1957.

Storbritannia og Danmark er altså unnadratt ØMU gjennom formelle protokoller i Maastricht-traktaten. Sverige ynskjer ikkje per i dag å delta i ØMU, men landet er ikkje formelt fritekne

frå bindingane i Maastricht-traktaten om deltaking i ØMU. Sverige er juridisk er avtafefesta til å delta i ØMU, men dei er per i dag politisk fritekne. Dette kompromisset vart nådd ved at EU-kommisjonen tilrådde at Sverige ikkje skulle slutte seg til ØMU, då landet ikkje tilfredstilte de økonomiske kriteria for deltaking i ØMU, dei såkalla konvergenzkriteria².

Hellas, på si side ynskja politisk å delta i ØMU, men mangla langt meir enn Sverige på å oppfylle konvergenzkriteria, trass i dei økonomiske manglane vart Hellas innlemma i ØMU.

Når det gjeld Noreg sitt forhandlingsresultat i framkant av folkerøystinga i 1994 sto Noreg i tilsvarande posisjon som Sverige når det gjaldt ØMU og Maastricht-traktaten. Einaste skilnad var at Noreg faktisk oppfylte konvergenzkriteria som einaste land saman med Austerrike og Luxemburg (ingen av dei andre landa oppfylte krava på dette tidspunktet). Utifrå forhandlingsresultatet kunne Noreg ikkje avstå frå ØMU formelt, slik som Danmark og Storbritannia forhandla seg fram til.

Sjølv om ØMU ikkje var det sentrale i debatten kring norsk medlemskap i 1994, har ØMU direkte innverknad på nokre av argumenta, særleg i forhold til suverenitet og overnasjonalitet. For ØMU er uomtvisteleg ei styrking av Unionens makt, og tilsvarande ein reduksjon av den nasjonale suvereniteten og sjølvrådetretten. Dette skjer ved at de landa som deltek i ØMU fråseier seg sin nasjonale valuta- og pengepolitikk til Den europeiske sentralbank. ESB er på si side overordna dei nasjonale sentralbankane til medlemslanda, og desse inngår som regionalbankane til ESB. Dette er ein klar styrking av overnasjonale avgjersler og makt innan EU-systemet, og ein tilsvarande svekking av nasjonal suverenitet over økonomiske verkemiddel. I tillegg til at dei fråseier seg pengepolitikken, inngår landa strenge bindingar for sin finanspolitikk, særleg gjennom vedtekne inflasjonsmål og kravet om budsjettbalansen.

I Storbritannia var delegeringa av makt over valuta og pengepolitikken frå nasjonale statsbankar til ESB særleg omstridt under Maastricht-forhandlingene. Striden om reduksjonen av nasjonalt sjølvstyre i Storbritannia, kan illustrerast med Margaret Thatcher sitt utsegn om å overføre makta over pengepolitikken frå Bank of England til Den europeiske sentralbanken. Dersom Storbritannia fråskreiv seg sin nasjonale pengepolitikken var det i følgje Thatcher:

”the greatest abdication of national and parliamentary sovereignty in our history” (Economist, 29.06.1991, i Thurow 1996, s.131).

² Konvergenzkriteria i Maastricht-traktaten er fem økonomiske retningslinjer som landa skulle tilfredstille for å delta i ØMU. Desse kriteria er: Budsjettbalanse (Offentlig forvaltnings underskot, ikkje større enn 3 prosent av BNP), Gjeldskravet (Offentlig forvaltnings bruttogjeld skal ikkje overstige 60 prosent av BNP), Inflasjonskravet (Inflasjonen skal ikkje vere meir enn 1,5 prosentpoeng over gjennomsnittet for dei tre medlemslanda med lågast inflasjon), Rentekravet (Renta på langsiktig statsobligasjonar skal ikkje vere meir enn 2 prosentpoeng over gjennomsnittet for de tre medlemslanda med lågast inflasjon) og Valutakravet (Landa skal ha vore medlem av det europeiske monetære system (EMS) i to år utan å sjølv ha devaluert, eller hatt problem med å halde seg innanfor EU sine vedtekne valutasvingingar).

Uavhengig av positive og negative effektar ØMU har for deltakarlanda er ØMU basert på ein overføring av tidlegare einsidig nasjonal økonomisk-politikk til mellomstatleg/ og til dels overnasjonal styring gjennom ESB. Eller som St.meld. nr. 40 seier om saken:

”Ved deltakelse i valutaunionen vil imidlertid landene avstå formell suverenitet i pengepolitikken”
(St.meld. nr. 40, 1993-1994, s.248)

I tillegg til at det enkelte medlemslandet i ØMU fråseier seg nasjonal suverenitet, så gir òg medlemmane frå seg makt på fellesskapsnivå, til Den europeiske sentralbanken. Gjennom Maastricht-traktaten er det vedtatt at det pengepolitiske mål skal vere prisstabilitet. Dette er overordna alle andre politiske og økonomiske mål, som til dømes sikre høg sysselsetting, sosial tryggleik, miljø og bærekraftig utvikling. Men desse forholda kan ESB støtte dersom dette ikkje kjem i konflikt med målet om prisstabilitet (St. meld. nr. 2, 1997-1998).

Når ESB utøvar pengepolitikken på vegen av medlemmane, tyder det at deltakarlanda oppgjev å føre nasjonal motkonjunkturpolitikk ved hjelp av pengepolitikk, der dei viktigaste verkemidla er styring av rentene og devaluering av valutaen. Avgjersla om å trekke politisk styring ut av pengepolitikken og overlate den til ESB, som uavhengig av andre mål skal sikre stabile forhold for marknadskreftene, er tydelig i ØMU. Prisstabilitet er det traktatfesta målet til ESB, uavhengig av eventuelle konsekvensar dette gir for det enkelte land. Denne politiske retretten frå pengepolitikken er traktatfestet i Maastricht-traktaten, gjennom:

Artikel 99

Medlemsstaterne betrakter deres økonomiske politikker som et spørsmål af fælles interesse og samordner dem i Rådet i overensstemmelse med artikel 98.

Artikel 105

1. Hovedmålet for ESCB er at fastholde prisstabilitet [inflasjon over 0 prosent og under 2,5 prosent]. Uden at målsætningen om prisstabilitet derved berøres, støtter ESCB de generelle økonomiske politikker i Fællesskabet med henblik på at bidrage til gennemførelsen af Fællesskabets mål som fastsat i artikel 2. ESCB handler i overensstemmelse med princippet om en åben markedsøkonomi med fri konkurrence, som fremmer en effektiv ressourceallokering, og i overensstemmelse med principperne i artikel 4.

Artikel 108

Under udøvelsen af de beføjelser og gennemførelsen af de opgaver og pligter, som de har fået pålagt ved denne traktat og ESCB-statutten, må hverken ECB, de nationale centralbanker eller medlemmerne af disses besluttende organer søge eller modtage instrukser fra fællesskabsinstitutioner eller -organer, fra medlemsstaternes regeringer eller fra nogen anden side. Fællesskabets institutioner og organer samt medlemsstaternes regeringer forpligter sig til at respektere dette princip og til ikke at søge at øve indflydelse på, hvordan medlemmerne af ECB's eller af de nationale centralbankers besluttende organer udfører deres opgaver.

(Maastricht-traktaten, konsolidert utgåve på: http://europa.eu.int/eur-lex/da/treaties/dat/EC_consol.html#000501).

4.1.1.1 Pengepolitikk

Deltakarane i valutaunionen har i praksis fasa ut sine nasjonale valutaer og samla seg om den felles valutaeninga Euro. Ansvar for å forvalte pengepolitikken i valutaområdet har landa overført til Den europeiske sentralbanken, som leiar systemet av sentralbankar. ESB fastlegg og gjennomfører pengepolitikken i Euro-området, noko som gir ESB stor politisk makt og innverknad i EU. Ved at det deltakarane har delegert makta over pengepolitikken til ESB, har landa også valt å gi avkall på ei rekkje økonomiske verkemiddel som tidlegare kunne nyttast for å nå nasjonale målsetjingar. Det at landa har lagt sin nasjonale pengepolitikk brakk, tyder difor at rammevilkåra for det enkelte land sine moglegheiter til å føre motkonjunkturpolitikk og iverksetjing av tiltak retta mot spesielle situasjonar og sektorar ved devaluering og rentepolitikk er totalt endra, ved at det no er ESB som styrer desse verkemidla utifrå dei rammene som er gitt, og for området i heilskap, og ikkje eventuelle nasjonar sine spesielle problem.

Grunnlaget for ØMU kan sjåast på fleire måtar, men to basisfaktorar for etableringa er framtrekande; for det første er det eit politisk prosjekt, og for det andre er det til del eit økonomisk prosjekt. Som politisk prosjekt utgjør ØMU og Euro ein sterk symboleffekt for eit sterkt integrert og harmonisert EU, og er på den måten retta mot å styrke fellesskapet i Europa Unionen. For det andre er det visjonar om økonomisk vinst gjennom mål om å gjere EU meir konkurransekraftige i forhold til tredjeland, og å få ei meir stabil økonomiske utviklinga innan EU. Dette gjelder forhold som valutastabilitet, prissamanlikning/harmonisering, låg inflasjon, reduserte transaksjonskostnader og auka konkurranse innan EU.

I fleire år har mange av ØMU-landa møtt ein økonomisk nedgangskonjunktur. Den forventade vekstrata for 2003 er nedjustert til 1 prosent frå Den europeiske sentralbanken. Samstundes har ESB fått kritikk for at dei kuttar i styringsrenta for seint og for lite. Særleg er den tyske lågkonjunktura kritisk for veksten i Euro-området, ettersom Tyskland er den største økonomien, der det er/nærmar seg økonomisk stagnasjon for tida, noko som raskt kan utvikle seg til ein økonomisk tilbakegang i følgje Financial Times (Financial Times 07.03.2003). ESB sitt rentekutt på eit kvart prosentpoeng til ei styringsrente på 2,5 % kommenterte Buttiglione i Barclays Capita som eit kutt som ville verte "lost in the sea of uncertainty" (Financial Times 07.03.2003).

Debatten om rentenedsetjing versus arbeidsløyse, skytt fart ettersom Tyskland har nådd 11,1 prosent arbeidslause med ein inflasjonen på 1 prosent, medan dei tolv ØMU-landa samla har ei arbeidslause på 8,6 prosent og inflasjon på 2,2 prosent (Dagens Næringsliv 05.03.2003 og Eurostat: <http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop/print-product/EN?catalogue=Eurostat&product=2-28022003-EN-BP-EN&mode=download>).

Medan Danmark, Sverige og Storbritannia, som står utanfor ØMU har langt lågare arbeidsløyse med kring 5,1 prosent, og like låg inflasjonen (Eurostat:

<http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop/print-product/EN?catalogue=Eurostat&product=3-04032003-en-ap-EN&mode=download>).

Dei siste to til tre åra med økonomisk tilbakeslag om ein ser ØMU-området under eit, har ført til at ESB er kritisert for ein passiv rentepolitikk. ESB og Sentralbanksjef W. Duisburg har parert dette med at det er banken si oppgåve å halde inflasjonsmålet, og i ØMU er prisstiginga framleis over 2 prosent, difor hevdar ESB at dei gjer den oppgåva dei er sett til. Samstundes framhevar ESB, at deira målsetjing er prisstabilitet, medan medlemslanda i ØMU sjølve har ansvaret for sin arbeidsmarknad og sysselsetjing (Aftenposten 06.12.2002).

4.1.1.2 Finanspolitikk

Forutan at EU med ESB tar over styringa av pengepolitikken til deltakarlanda, legg ØMU sterke føringar på finanspolitikken til det enkelte land. Finanspolitikken er formelt ikkje underlagt overnasjonal styring, men det er utarbeida klare retningslinjer og krav også for finanspolitikken. Disse generelle retningslinjene ligg i ”stabilitets- og vekstpakta”. Denne pakta vart vedtatt i Det europeiske råd sitt møte i Amsterdam 1997, og er ei vidareføring av konvergenzkriteria. Særleg Tyskland pressa på for å samordne landa sin finanspolitikk, då dei frykta ein valutakollaps når dei skulle gi opp Tyske mark for Euro. Dei første signala om eit samarbeid om finanspolitikken kom i Maastricht-traktaten, medan det endelege forslaget i pakta vart godkjent i Amsterdam. Danmark, Storbritannia og Sverige er òg deltakarar i ”stabilitets- og vekstpakta”, såleis inkluderer denne alle femten EU-medlemar.

Det mest omtalte punktet i stabilitetspakta er kravet om budsjettbalanse, der landa sin bruk av eventuell ekspansiv finanspolitikk gjennom bruk av budsjettunderskot skal avgrensast. Ramma for eit eventuelt budsjettunderskotet er sett til maksimalt 3 prosent av bruttonasjonalprodukt (BNP) i eit land. Dersom eit land over tid har større underskot i budsjettet kan sanksjoner innførast, som regel i form av bøter (St.meld. nr. 40, 1993-1994, St. meld. nr. 12 2000-2001).

Dersom EU vedtek å sanksjonere mot eit land i form av økonomiske bøter, skjer det ved at EU krev eit ikkje renteberande innskot, som kan omgjerast til bot, dersom budsjettunderskotet ikkje vert retta opp. Denne sanksjonen vert gjentatt årleg til budsjettbalansen er gjenoppretta. Bota kan utgjere opp til 0,5 prosent av landets bruttonasjonalprodukt dersom budsjettunderskotet er for stort. Til dømes vil ein sanksjon i form av ei bot på 0,5 prosent, retta mot Tyskland utgjere omlag 80 milliardar norske kroner, estimert etter Tyskland sitt BNP i 1999. For Noreg vil tilsvarende tyde 5,8 milliardar norske kroner, på grunnlag av BNP 1999 (Eurostat Yearbook 2001). For eit land som slit med budsjettbalanse er bot ei form for sanksjon som igjen gjer det vanskelegare å få budsjettet i balanse, då bota vil utgjere eit auka offentleg forbruk tilsvarende bota sin storleik.

4.1.1.3 Problem knytt til Stabilitets og vekstpakta

Av ulike årsaker, som høg arbeidsløyse, svak økonomisk vekst med meir ligg dei fleste av ØMU-medlemane på grensa av godkjent budsjettunderskot per i dag, og det betyr i røynda at desse landa heller ikkje kan nytte finanspolitikken som virkemiddel for å stimulere sin økonomi. Dette problemet vert kommentert slik i St. meld. nr. 2 (1997-1998):

”Det innebærer at landene med dagens utgangspunkt gjennomgående ikke har noe manøvreringsrom for å stimulere aktiviteten via finanspolitikken” (St. meld. nr. 2, 1997-1998).

Sjølv om finanspolitikken framleis er underlagt nasjonalt styre er altså finanspolitikken i realiteten bunden når landa er inne i ein lågkonjunktur, gjennom kravet om budsjettbalanse.

The Economist drøftar problema med nedgangskonjunktur der pengepolitikken utanfor nasjonal styring, samstundes som finanspolitikken er tilnærma låst i forhold til å føre ekspansiv politikk. Utan pengepolitikk og låst finanspolitikk gjennom stabilitets- og vekstpakta ynskjer desse landa som har nedgang i økonomien å stimulere den med ekspansiv finanspolitikk og budsjettunderskot, i staden, skriv The Economist er følgjande eit mogleg utfall:

”Yet the European Commission has declared that, in Italy, Germany and France, the stability pact must not only preclude any fiscal easing but even trammel the operation of fiscal ”automatic stabilisers”, That could mean that these countries are required to raise taxes or cut public spending even as their economies slow. That smacks of 1930s-style self-flagellation” The Economist, 25.08.2001.).

Tyskland, Italia og Frankrike kan risikere at den økonomiske nedgangen vert forsterka på grunn av stabilitets- og vekstpakta. For svikt i økonomien tyder reduserte statsinntekt. Når pakta samstundes krev budsjettbalanse, må staten enten kutte i utgiftene eller auke inntekta for å oppretthalde forbruket. Landa kjem i eit dilemma der dei enten kuttar i offentlig forbruk, eller innfører skatteskjerpingar samstundes som økonomien er svak, altså det motsatte av kva dei ynskjer for å få fart på økonomien, der rente kutt frå ESB vert den einaste eventuelle drivkrafta.

ØMU-landa er gjennom sine bindingar tilnærma avskorne frå å ty til den økonomiske teorien knytt til den britiske økonomen J.M. Keynes; om at økt offentlig forbruk i økonomiske nedgangstider kan stimuler til auka sysselsetting og økonomiske oppgang på sikt. Utøving av ein slik politikk er ikkje samanfallande med deltakarlanda sin økonomiske situasjon og ØMU sine målsettingar slik vekst og stabilitetspakta er forma no.

Resultatet av dei strenge krava i stabilitets- og vekstpakta og ingen sjølvstendig pengepolitikk opplever Tyskland no etter fleir år med svak økonomisk vekst, høg og veksande arbeidsløyse og krav om handling frå tyske veljarar gjer at finansminister H. Eichel stilt spørsmål ved det manglande handlingsrommet Tyskland har, og dei strenge krava til finanspolitikken må først etter. Dette står i kontrast til at Tyskland og H. Kohl var den aktive pådrivar for å presse

igjennom ei streng linje stabilitets- og vekstpakta for å sikre ein sterk valuta, samstundes som det no er særleg Tyskland og Frankrike som talar for å kunne avvike desse krava, ettersom dei har store problem med å oppfylle bindingane sine (Aftenposten 21.08.2001). Noko som resulterte i at Frankrike fekk eit budsjettunderskot på 3,038 prosent for 2002. At dette var brot på stabilitetspakta avviste den franske finansministaren F. Mer med at det var innafor krava då 3,038 avrunda tilsvare 3 prosent, og altså i tråd med Stabilitets og vekstpakta. I ein kommentar til Frankrike sine problem med å overhalde stabilitets og vekstpakta, seier den franske statsministaren Raffarin, at på den eine sida ynskjer han å halde budsjettbalansen, men samstundes ynskjer han heller ikkje å overføre belastninga på det franske folk. (Financial Times, 04.03.2003). Verre for Frankrike er det at budsjettunderskottet av BNP for 2003 truleg vil verte minst 3,4 prosent (Financial Times, 06.03.2003).

EU-landa sine problem med å overhalde stabilitets- og vekstpakta har ført til at fleire av dei er byrja å diskutere sine bindingar i finanspolitikken, og det er venta at det vert lagt inn lempingar i pakta gjennom kompromiss som at overskridingar av budsjettunderskotet må sjåast i forhold til; "nasjonsspesifikke omstende" og langtids tilstandar i dei offentlege finansane" når ein omhandlar brot på budsjettbalansen. Frankrike, Storbritannia og Tyskland har i den siste tida starta å arbeide for reformer for å lette krava i stabilitets og vekstpakta, medan Belgia, Italia og Spania har motarbeida dette. Det mest konkrete forslaget til reformer av pakta er utarbeidd av finanskomiteen i det britiske overhuset. Komiteen meiner mellom anna at kravet om "tilnærma budsjettbalanse eller budsjettoverskot" skal utførast og tolkast som ein syklusjustert budsjettbalanse", vidare hevdar dei Ecofin ikkje skal nytte 3 prosent grensa som noko absolutt grense, og at EU-medlemar med låg statsgjeld skal kunne tillate seg mindre avvik frå målsettingane i pakta. Komiteen legg òg til at eventuelle sanksjonar ikkje skal setjast i kraft mot land før underliggjande økonomiske faktorar som; medlemslandet sitt nivå av statsgjelda og posisjonen i dei økonomiske svingingane, er vurdert (Financial Times, 04.03.2003).

Irland på si side er i motkonjunktur i forhold til dei store EU-landa. Irland opplever sterk vekst, samstundes som renta i EU er låg, fordi resten av ØMU-området er i ein lågkonjunktur. EU-kommisjonen, Finansministrane i Ministerrådet (Ecofin) og ESB har kritisert Irland sine planer om auka offentlege utgifter, samt skattelette, då dei tilrår EU å stramme inn finanspolitikken for å unngå inflasjon og svekkja Euro. Aftenposten skildrar EU sitt vedtak som ein økonomisk reprimande mot Irland, under overskrifta "Irland får kjeft for sterk økonomi" (Aftenposten 12.02.2001).

4.1.1.4 Utfordringar ved økonomiske svingingar i ØMU-området

Konsekvensane av ØMU er framleis usikre, då langtidseffektane enno ikkje kan analyserast. Dei ynskja fordelane er venta gjennom valutastabilitet, mindre risiko for valutaspekulasjon, kostnadseffektivisering ved reduserte transaksjonskostnader og økt konkurranse ved direkte prissamanlikning mellom landa. Samstundes så er det knytt store utfordringar til i at

deltakarlanda har svært ulikt kostnadsnivå, velferdsnivå og avgifts og skattepolitikk. Til dømes låg lønskostnadane per time i 2002 for EU på 22,70 Euro. Men variasjonen er stor, der Tyskland med 26,54 Euro per time har høgast nivå innan ØMU, medan Portugal med 8,21 Euro har lågast kostnadsnivå. Snittet for Kandidatlanda frå Sentral- og Aust-Europa er nede i 4, 21 Euro (EU dokument: STAT/03/23).

Når både finanspolitikken og pengepolitikken ligg relativt fast for det enkelte medlemslandet i ØMU, så er teorien at andre faktorar skal virke som reguleringsmekanismar for økonomien i området som heilskap i forhold til økonomiske svingingar innan området. Mobil arbeidskraft, lønskonkurrans, priskonkurrans, mobil produksjon med meir er døme på slike mekanismar.

Den største kritikken mot ØMU har vært at deltakarlanda ikkje er harmoniserte nok til å tufta sin politikk på ein felles rente og valutapolitikk. Dette omhandlar den økonomiske teorien om optimum currency areas (OCA). Då deltakarlanda sine økonomiar er ulikt samansett og sterke/sårbare i forskjellige sektorar innan ØMU, i forhold til økonomisk utvikling, er området etter teorien om OCA i utgangspunktet dårleg skikka til å ha ein felles pengepolitikk for å møte økonomiske svingingar, dersom desse svingingane ikkje er i fase i alle landa. Problemet med ulik økonomisk utvikling i forskjellige regionar innan eit felles valutaområde, er at det kan oppstå regionale behov for å nytte ulike virkemiddel innan Unionen for å stabilisere økonomi i ein gitt tidsperioden.

Dette kan illustrerast med eit døme der Tyskland er inne i ein økonomisk lågkonjunktur, på grunn av svikt i bil og tungindustrien. Tyskland vil då ynskje ein politikk basert på låge renter og ekspansive statsbudsjett for å få fart på økonomien og redusere arbeidsløysa (noko som er den tyske situasjonen i dag). Tyskland vil no ha liten etterspørsel etter arbeidskraft og svakt press på lønningar, og låg inflasjon. Samstundes med tysk stagnasjon kan til dømes Irland, vere inne i ein økonomisk oppgangstid ved at IT og telekommunikasjon har gode tider (slike regionale svingingar vert òg kalla asymmetriske sjokk). Irland kan då oppleve auka forbruk som gir press på økonomien gjennom høg sysselsetjing med press for auka løn. Irland vil truleg då ynskje å føre ein politikk med forholdsvis stram finanspolitikk og høge renter for å bremse inflasjonen. Dersom ESB då føl tysk økonomi kan Irland få ein "boom" i sin økonomi som følgje av rentekutt, som lei til auka inflasjon. Presset på det irske arbeidsmarknaden vil no vere stort både på lønningar og sysselsettingen. Denne økonomisk "boomen" kan raskt utvikle seg til eit økonomisk "crack" som følgje av at kostnadsnivået aukar kraftig i forhold til konkurrentane (Eldby, Tufte m.fl. 2002).

I eit optimalt valutaområde er tanken at mobiliteten i arbeidskrafta skal utjevne mykje av konjunkturen ved at arbeidarar i regionar med lågkonjunktur og arbeidsløysa vil flytte til regionar med høgkonjunktur og arbeidsmarknaden. Eit sentralt problem i Europa er at denne mobiliteten er fråverande, samanlikna med til dømes USA. St. meld. nr. 12 2000-2001, viser også til den låge mobiliteten i EU, der 1,5 prosent av EU-innbyggjarane er busett i eit anna

medlemsland, og berre 0,25 prosent (300 000) arbeidstakarar har arbeid i eit anna medlemsland, enn sitt heimland (St. meld. nr. 12 2000-2001, s. 150).

Det er òg grunn til å tru at ESB både bør og må ta ein økonomisk nedgang i dei store økonomiane som Tyskland, Frankrike og Italia meir alvorleg enn ein stagnasjon/boom i land som Austerrike, Finland eller Irland.

Når Sentral- og Aust-Europa skal integrerast i ØMU (dei eventuelle medlemslanda er plikta til å tre inn i ØMU, trast dei har oppfylt konvergenskriteria), vert det ei stor utfordring då dei regionale skilnadane mellom regionane i ØMU vil verte større og sjansane for asymmetriske sjokk vil auke (Economist 05.01.2002).

Kritikken retta mot teorien kring OPC hevdar at dei økonomiske skilnadane mellom regionar ikkje utgjer eit så avgjerande tilhøve, som teorien om OPC legg til grunn. Kritikanerane hevdar også at vekslingskurs og devaluering som virkemiddel ikkje er noko effektivt virkemiddel for å rette opp konkurranse tilhøve mellom land. Somme ser på devaluering ikkje berre som lite effektivt, men også som eit skadeleg verktøy (de Grauwe, 1994). Likevel som Springer (1996) viser til, er det stor usemje i debatten om kostnader og vinst ved ØMU, sjølv når berre reine økonomiske kriteri vert lagt til grunn.

4.1.1.5 Reformar i arbeidslivet og velferda

Det traktatfesta overorda målet med pengepolitikken i ØMU er prisstabilitet. Så lenge hovudoppgåva med pengepolitikken ESB fører er låg inflasjon, framfor alle andre eventuelle politiske og økonomiske mål som til dømes høg sysselsetting, sosial tryggleik, miljøomsyn og bærekraftig utvikling, gjer desse faktorane til viktige mekanismar i å oppretthalde konkurranseemna. Ein låst pengepolitikk kombinert med ein sterkt avgrensa finanspolitikk i eit område med fri flyt av varer, kapital, tenester og personar, gjer arbeidsmarknaden og arbeidskrafta til ein sentral reguleringsnøkkel for økonomien innan ulike regionar i pengeunionen, når konkurranseemna skal oppretthaldast.

Tilsvarande kan skatte- og avgiftspolitikken til deltakarlanda, verte ein sterk konkurransefaktor mellom land og regionar innan ØMU. Claes og Tranøy (1998) hevder at skatte og avgiftskonkurransen mellom land vil på sikt føre til at den vert regulert på EU-nivå, i staden for nasjonalt nivå (Claes, D.H. og Tranøy, B. i Dagbladet 03.05.1998).

Problematikken omkring arbeidslivet er omtalt i gjennomgangen av ØMU i revidert nasjonalbudsjett 1998. Denne gjennomgangen viser til ei rekkje forventa omstruktureringar i arbeidsmarknaden. Mellom anna seier finansdepartementet følgjande om utfordringane i arbeidslivet:

”Med en felles valuta vil arbeidsmarkedets evne til å omstille arbeidsstyrken mellom bedrifter, næringer og regioner få større betydning for sysselsettingen. Den geografiske mobiliteten i Europa

er betydelig lavere enn f.eks. i USA. [...] Lønnsdannelse blir dermed viktig. Dersom tilpassing i lønningene forholdsvis raskt motvirker en forverring i relativ konkurranseevne overfor utlandet, vil virkningene på produksjon og sysselsetting dempes. Endringer i relative lønninger vil videre gi arbeidstakere motiv til å søke sysselsetting i næringer med høy lønnssevne.

Dette bygger på den manglende mobiliteten i den europeiske arbeidsmarknaden. Dersom mobiliteten ikkje vert kraftig forbetra så kan arbeidstakarane måtte velje mellom redusert lønn eller oppseiing for å oppretthalde føretak sin konkurranseevne og lønnsemd innan ØMU.

Endringer i lønnsdannelse kan imidlertid også øke inntektsforskjellene blant de sysselsatte. I Storbritannia har arbeidsmarkedet blitt mer fleksibelt de siste 15-20 årene. Det har bidratt til redusert ledighet. Samtidig har lønnsforskjellene økt

Slutten på fyrste avsnitt og andre avsnitt speiler ein meir differensiert arbeidsmarknad. Løna vert tilpasses lønnsenda med klare skilje mellom lågstatusyrke og høgstatusyrke.

Den økte konkurransen som forventes innenfor ØMU vil trolig kunne påvirke tilpasningen av lønningene. For det første vil arbeidsgivernes fortjeneste reduseres mer når lønningene øker. De vil dermed ha sterkere motiv til å stå imot en lønnsøkning som forverrer konkurranseevnen. For det andre vil arbeidstakerne kunne tape mer i form av økt ledighet ved å stille krav om en gitt lønnsvekst, bl.a. fordi mulighetene for å motvirke tap av arbeidsplasser ved å sikre konkurranseevnen gjennom valutakursjusteringer er borte.

Tredje avsnitt gjer arbeidsgivar og arbeidstakar til reguleringsmekanisme ved økonomiske svingingar. Arbeidstakaren er ansvarleg for lønnsenda på grunn av konjunkturar ved at arbeidstakar skal tilpasse løna, eventuelt verte avsett for å sikre at føretaket opprettheld si konkurranseemne.

Den høye arbeidsledigheten i mange av landene, sammen med den forsterkede konkurransen og reduserte muligheter for nasjonale stabiliseringspolitiske tiltak, vil også kunne føre til økt oppmerksomhet om strukturreformer som påvirker arbeidsmarkedet. Dette gjelder bl.a. bestemmelsene som regulerer ansettelser, permisjoner, avskjed og arbeidstid, samt direkte og indirekte beskatning av arbeidskraft og utforming av arbeidsledighetstrygd. Større endringer på dette området vil kunne gjøre det lettere, både for nykommere på arbeidsmarkedet og for de arbeidsledige, å finne arbeid. Men samtidig vil etablerte grupper av arbeidstakere kunne få svekket sin posisjon på arbeidsmarkedet. (St.meld. nr 2, 1997-1998).

Siste avsnitt viser til mogleg reduksjon i sosiale rettar, særskilt for arbeidstakarar og arbeidslause. Stortingsmeldinga påpeikar at arbeidsmiljø og trygderetter kan verte nytta som konkurransefaktorar. Der svekkja tilsettværn for tilsette, svakare rettar kring barselpermisjon og anna velferdspermisjon kan verte redusert for å oppretthalde konkurranseemna. Redusert arbeidstidsregulering og arbeidsløysetrygd vert òg trekt fram som verkemiddel for å oppretthalde/betre konkurranseemna. Dersom arbeidstakarane ikkje er fleksible kan eventuelt føretaka vere mobile og flytte til regionar med billigare arbeidskraft og/eller lågare skattenivå.

Claes og Tranøy (1998) trekker òg fram at tilsvarande omstruktureringar vil oppstå for å stabilisere marknaden i ØMU:

”Vi kan også forvente sterkere krav om et mer fleksibelt arbeidsmarked der arbeidstakerne får svakere rettigheter (minstelønn, oppsigelsevern osv.) i ”bytte” mot et håp om større jobbskaping.” (Claes, D.H. og Tranøy, B. I Dagbladet 03.05.1998)

Resultatet i den økonomisk politikk kan verte at kostnadene ved svingingar i økonomien vert regulert gjennom arbeidstakarar og arbeidslause. Det at ØMU tyder eit fundamentalt skifte i nasjonalstatane si evne til økonomisk-politisk tilpassing, var utgangspunktet for professor R. Boyer sitt innlegg: "ØMU- Et veiskille for europeisk arbeidsliv?" Boyer poengterer følgjande:

Med basis i forholdsvis stabile nasjonale arbeidslivs- og velferdsstandarder har valutakursjusteringer vært et viktig virkemiddel til å rette opp utenriksøkonomiske ubalanser i de fleste land. Med en felles penge- og valutakurspolitikk i ØMU blir forholdet omvendt, dvs. at ulik utvikling i konkurranseevne, produktivitet og økonomiske "sjokk" i økende grad må skje gjennom tilpassing av arbeidskostnader, mobilitet og velferdsytelser - såkalte "sosiale devalueringer". Ettersom arbeidsmobiliteten i Europa er lav, innebærer dette, i følge Boyer, en fare for at arbeidsløshet blir den sentrale tilpassingsmekanismen, hvis ikke partene i arbeidslivet klarer å tilpasse forhandlingsystemet og sikre tilstrekkelig fleksibilitet i lønnsdannelsen. (Boyer, R. (1997). ARENA: <http://www.arena.uio.no/news/newsletter/1997may-n/09.htm>).

At det er mekanismar som mobilitet i arbeidsmarknaden, svakare trygdenett enn det som eksisterer i land som Sverige, Tyskland, Danmark og Frankrike, større lønsdifferensiering mellom yrkesgrupper, skattepolitikk og eit mindre offentleg styrt og meir marknadsstyrt arbeidsmarknad er den rette vegen å gå er også G. Sabathil, Ambassadøren ved Europadelegasjonen i Noreg sitt syn i Dagens Næringsliv:

Nøkkelmål er balanse i offentlige budsjetter, fleksible arbeidsmarkeder, reformer på produktmarkedet og vidare integrering av markedet for finansielle tjenester. For eksempel vil EUs økonomi vokse kraftigere dersom folk er beredt til i større grad å gå inn og ut av jobber. Her gjelder det å finne en god balanse i skatte- og trygdesystemet. Et godt sikkerhetsnett for arbeidsledige må finnes, men det skal hele tiden være mer lønnsomt å være i arbeid. Folk vil bli mer mobile og fleksible hvis de gis tilbud om livslang læring. Også behovet for barnepass må også møtes med rimelige og tilgjengelige tilbud, som gir foreldre råd til å være på jobb. (Dagens Næringsliv, 21.03.2003).

I EU sin statistikk er det òg teikn som tyder på at velferdsordningar og sosiale ytingar allereie er under eit vist press i EU-landa:

In the EU, the share of social protection expenditure in GDP fell from 27.5% in 1999 to 27.3% in 2000. It has been falling steadily since 1996, when it was 28.4%. Eurostat: <http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/dashop/print-product/EN?catalogue=Eurostat&product=3-13022003-EN-AP-EN&mode=download>).

Sverige, Frankrike og Tyskland nytta mest av BNP på sosiale tiltaksordningar med ein lut på høvesvis 32.3, 29.7 og 29.5 prosent, medan Irland og Spania nytta minst med 14, 1 og 20, 1 prosent.

4.1.2 Felles utanriks- og tryggleikspolitikk

Gjennom Maastricht-traktaten vart det semje om å innføre ein felles utanriks og tryggleikspolitikk (FUSP) i EU for å framstå meir som ei blokk også på dette politiske området. FUSP er i all hovudsak innretta som eit mellomstatleg samarbeid, i søyle II, innanfor den strukturen i EU som kom med Maastricht-traktaten. Gjennomslaget for ei etablering av eit utanrikspolitisk samarbeid, kom med Davignon-rapporten i 1970, som la grunnlaget for Det europeiske politiske samarbeid. Dette samarbeidet vart formalisert og institusjonalisert i

Einskapsakta i 1987, for så å verte erstatta med FUSP i Maastricht-traktaten (<http://europa.eu.int/scadplus/leg/da/lvb/r00001.htm>).

Hovudformålet og retningslinjene om kva medlemmane ynskja med sin felles utanriks og tryggleikspolitikk vart traktatfesta i Maastricht. I artikkel B i traktaten heiter det at Unionen skal:

... styrke sin identitet i det internasjonale samfunn, særlig ved å iverksette en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, som skal omfatte utformingene på lang sikt av en felles forsvarspolitikk, som med tiden vil kunne føre til et felles forsvar. (Maastricht-traktaten, artikkel B, i Eldby, Tuftes m.fl. 2002, s.17, Artikkel 2 i den konsoliderte-traktaen).

Grunnlaget for EU sin FUSP vert lagt i artikkane J.1 – J. 11 i Maastricht-traktaten (Seinare erstatta av artikkel 11 – 28 i Amsterdam-traktaten).

Hovudmåla med den felles utanriks- og tryggleikspolitikken er skisserte avsnitt V, artikkel 11 (tidligere artikkel J. 1), og er følgjande:

- Vern av Unionens felles verdiar, og grunnleggjande interesser
- Styrkje Unionen sin tryggleik
- Halde ved lag freden og styrkje internasjonal tryggleik
- Fremje internasjonalt samarbeid
- Utvikle og sikre demokratiet, samt sikre rettsstatsprinsipp og respekten for menneskerettar

((Artikkel, 11), <http://europa.eu.int/eur-lex/da/treaties/selected/livre106.html>)

Desse hovudmåla i artikkel 11, skal Unionen søkje å realiser gjennom dei politiske instrumenta:

- Fastsleggje prinsipp og overordna retningslinjer for FUSP
- Framleggje felles strategiar
- Vedta felles handlingar
- Vedta felles haldningar
- Styrkje det systematiske samarbeidet mellom medlemsstatane og deira politikk

(Artikkel 12 (tidlegare J. 2), <http://europa.eu.int/eur-lex/da/treaties/selected/livre106.html>).

Sjølv om det var i Maastricht-traktaten grunnlaget for ein felles utanriks og tryggleikspolitikk vart lagt, vart dette samarbeidet eit av dei viktige saksområda både i Amsterdam-traktaten og Nice-traktaten, der det vart gjort ein del endringar og tilførselar i rammeverket og dei institusjonelle ordningane kring FUSP. EU sitt samarbeid på dette feltet vil difor verte drøfta vidare i delkapitel 4.2 og 4.3.

4.1.3 Samarbeidet om justis- og innanriksspørsmål

EU- landa oppretta eit utstrakt samarbeid på politi- og justis sektoren gjennom Maastricht-traktaten. Deler av samarbeidet ligg både som eit reint fellesskapsrettsleg felt (overnasjonalt) i

søyle I, og som eit mellomstatleg samarbeid i søyle III. Søyle I omhandlar mellom anna deler av justissamarbeidet som: grensekontroll, visum-, asyl, innvandrings- og flyktningspolitikken, samt det sivilrettslege samarbeidet. Medan politisamarbeidet framleis er mellomstatleg og ligg i søyle III, med saksfelt som: førebygging og motkjemping av kriminalitet og strafferettsleg samarbeid (Europaveien.no). I utgangspunktet låg dette samarbeidet som ofte går under nemninga ”samarbeidet om justis- og innanriksspørsmål” i sin heilskap i søyle III, men gjennom Amsterdam-traktaten vart altså deler av samarbeidet flytta til fellesskapsnivå, og lagt til søyle I. EU sitt samarbeid på dette feltet vil difor verte drøfta vidare i kapittel 4.2 og 4.3.

4.2 Amsterdam-traktaten

Amsterdam-traktaten, som tredde i kraft 01.05.1999, sine mål var å etablere naudsynte politiske og institusjonelle rammer, slik at den nyetablerte Unionen kunne møte framtidens utfordringar (Amsterdam-traktaten, brugsanvisning, 1999). Amsterdam-traktaten er organisert gjennom tre hovuddelar, eit vedlegg og 13 protokollar. Innhaldet er i første del grunnleggjande tillegg og endringar av eksisterande traktatar. Andre del er forenkling av dei tre grunnleggjande traktatane, (Roma-traktaten, Einskapsakta og Maastricht-traktaten) der såkalla ikkje-relevante ordningar fell vekk. Tredje del er traktatens allminelege og avsluttande ordningar. Til slutt føl eit vedlegg med tabellar over renummerering av artiklar, og dei 13 protokollane. Denne forenklinga og renummereringa kjem av at Amsterdam-traktaten er ein revidering av EU- sitt samla traktatverk inn i Amsterdam-traktaten. Revideringa skjer mellom anna ved at referansar til EF-traktatane sine artiklar, no skjer ved at artiklane er nummerert etter tall, mot tidlegare bokstavsnummerering. Ofte vert denne reviderte utgåva av traktatane, som vart gjeldande då Amsterdam-traktaten trådde i kraft, omtala som den konsoliderte Amsterdam-traktaten.

Dei nemnde protokollane i Amsterdam-traktaten inneheld mellom anna Danmark, Irland og Storbritannia sin reservasjon mot deler av den felles justis- og innanrikspolitikken. Vidare omhandlar protokollane institusjonelle rammer, Schengen, utvikling av forsvarspolitikken med meir.

Strukturen i Amsterdam-traktaten er retta inn mot tre hovudtema:

1. EU og innbyggjarane i unionen
2. EU og den internasjonale identiteten til unionen
3. EU og unionens institusjonar

Desse seksjonane av tema er fletta inn i kvarandre og knytt til kvarandre. Til dømes endringar i dei institusjonelle rammene vil ha innverknad på avgjersle for den felles utanriks- og tryggleikspolitikken, ved at endra røystereglar gir andre premisser for utføring av politikken. Meir konkrete vert nokon av dei sentrale saksfelt i Amsterdam-traktaten kort presentert.

Dei viktigaste saksområda Amsterdam-traktaten handsamar er:

- Endringar i dei institusjonelle rammene. Mellom anna fekk leiaren for kommisjonen eit sterkare mandat, med auka makt og rett til å avsetje kommisjonærar. Europaparlamentet fekk òg meir innverknad. I tillegg vart det gitt større tilgang til å ta fleirtalsavgjersler. I tillegg vart det innført tilgang til ein fleksibel integrasjon, der ein del av medlemane kan inngå eit vidare samarbeid på saksfelt, sjølv om ikkje alle er med.
- Vidare utvikling av FUSP. Felles strategiar vart innført som instrument i FUSP. Rådet fekk utvida rett til å ta avgjersler med kvalifisert fleirtal, samt at prosedyrane for finansiering vart forenkla. Amsterdam-traktaten innførte ein felles talsmann for FUSP gjennom opprettinga av FUSP sin høgrepresentant. Det vart også oppretta ein eining for planlegging og varsling under Rådet sitt generalsekretariat, som skal assistere høgrepresentanten. Deira oppgåve er å analysere den internasjonale stoda til ei kvar tid. I tillegg vart ”Petersberg-oppgåvene” lagt til som ein del av Den felles utanriks-tryggleikspolitikken. Petersberg-oppgåvene er retta mot humanitære operasjonar, fredsretta aksjonar, samt anna militær krisehandtering.
- Justis og innanrikssamarbeidet vart utvida og endra. Det vart oppretta eit område for fred, tryggleik og rettferd, der deler av Schengen-samarbeidet kom inn. Dette innebar at deler av justissamarbeidet (visum, asyl, innvandrings- og flyktingspolitikk, samt nokre sivilrettslege oppgåver) vart flytta frå mellomstatleg nivå i søyle III, til fellesskapsretten i søyle I. Danmark, Irland og Storbritannia har ein del protokollar som frittek dei frå ulike deler av det overnasjonale samarbeidet på dette feltet, mellom anna står Irland og Storbritannia utanfor Schengen. Dette vart mogleg gjennom innføringa av fleksibel integrasjon. I tillegg vart politisamarbeidet i form av EUROPOL styrka.
- Gjennom protokollar auka Amsterdam-traktaten fokuset på saksfelta ei bærekraftig vekst og sysselsetjing, fundamentale rettar for innbyggjarar med meir.

I dei følgjande delkapitla vert saksfelta i Amsterdam-traktaten kort skisserte med bakgrunn i tredelinga av saksfelta. Ei vidare drøfting og gjennomgang av saksfelta vil følgje under kapitlet om Nice-traktaten, då den vidarefører og tek oppatt mange av dei forholda Amsterdam-traktaten handsamar.

4.2.1 EU og innbyggjarane i unionen

Denne delen av Amsterdam-traktaten innfører unionsborgarskap, samt at deler er retta inn mot politiske forhold som gjeld den enkelte innbyggjarane. Likevel er store deler av innhaldet også her meir overordna politikk, då til dømes miljø, justispolitikk, flyktning og innvandringspolitikk i mange tilfeller er meir retta mot grupper enn enkelt individ.

- Innføring av fundamentale rettar, som ikkje diskriminering på bakgrunn av kjønn, rase, seksuell legning med meir

Som eit ledd i dette vert det innført unionsborgarskap for statsborgarar i eit EU-land. Unionsborgarskapet er eit supplement til statsborgarskapet. Unionsborgarskapet føreset statsborgarskap innan unionen, og EU presenterer denne nyvinninga slik:

- ret til frit at færdes og tage ophold i Unionen
- stemmeret og valgret til kommunalvalgene og Europa-Parlamentsvalgene i den medlemsstat, hvor personen har bopæl
- diplomatisk og konsulær beskyttelse hos andre medlemsstaters representasjoner i et tredjeland, såfremt personens hjemland ikke er representert på stedet
- ret til at indgive andragender og klage til den europæiske ombudsmand.

Det er vigtigt at bemærke, at unionsborgerskabet ikke erstatter, men supplerer det nationale statsborgerskab. Denne komplementaritet giver unionsborgeren et klarere og mere håndgribeligt tilhørsforhold til Unionen. (<http://europa.eu.int/scadplus/leg/da/cig/g4000u.htm#u8>).

Ein av dei viktigaste målsetjingane med Unionsborgarskapet er å få innbyggjarane til å identifisere seg med unionen, og å skape ein føling av tilhørsle.

- Sysselsetjing og sosialpolitikk

Under sysselsetjing heiter det i Amsterdam-traktaten Artikkel 109n, paragraf 1.³

Member States and the Community shall, in accordance with this Title, work towards developing a coordinated strategy for employment and particularly for promoting a skilled, trained and adaptable workforce and labour markets responsive to economic change with a view to achieving the objectives defined in Article B of the Treaty on European Union and in Article 2 of this Treaty. (Amsterdam-traktaen, artikkel 109n, <http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/amsterdam.html>).

Der det heiter i artikkel B:

The Union shall set itself the following objectives:

- to promote economic and social progress and a high level of employment and to achieve balanced and sustainable development, in particular through the creation of an area without internal frontiers, through the strengthening of economic and social cohesion and through the establishment of economic and monetary union, ultimately including a single currency in accordance with the provisions of this Treaty; (Amsterdam-traktaen, artikkel B, første ledd, <http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/amsterdam.html>).

Vidare i Artikkel 2:

The Community shall have as its task, by establishing a common market and an economic and monetary union and by implementing common policies or activities referred to in Articles 3 and 3a, to promote throughout the Community a harmonious, balanced and sustainable development of economic activities, a high level of employment and of social protection, equality between men and women, sustainable and non-inflationary growth, a high degree of competitiveness and convergence of economic performance, a high level of protection and improvement of the quality of the environment, the raising of the standard of living and quality of life, and economic and social cohesion and solidarity among Member States. (Amsterdam-traktaen, artikkel 2, <http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/amsterdam.html>).

³ I den oppinlege utgåva er fleire av artiklane i Amsterdam-traktaten nummererte med bokstav og nummer. Men ved at ulike traktatar vert konsolidert og samordna, vert artikkel nummer endra, der til dømes Artikkel J.1 i Amsterdam-traktaten, vert artikkel 11. Der det vert nytta sitat, vert som hovudregel referert til nettutgåva frå EU, der det vert nytta oppdatert nummerering av artiklane.

Det er altså ei overordna målsetjing om å gjere arbeidsstyrken i unionen fleksibel i forhold til økonomiske svingingar i samfunnet, og slik ”fremje eit høgt nivå av sysselsetjing. Trass i at unionen har auka sitt fokus på sysselsetjing, så er det framleis lagt vekt på at dette først og fremst er eit nasjonalt ansvar, og at unionen skal arbeide med å samordne strategiar og å legge forholda til rette for samarbeid mellom statane, og ta initiativ og slik føre ein politikk med mål om å sikre høg sysselsetjing (Amsterdam-traktaten, Artikkel, 109n, (2), 109p, 109q).

- Tryggleik, fridom og justis – Dette er innariks- og justispolitikken i EU, med mellom anna saksfelt som Schengen-samarbeidet, politisamarbeid, asylpolitikk med meir

Endringane i justis- og innanrikspolitiske saker ligg i skjæringspunktet mellom individ og unionen. Saksfeltet visum, asyl, innvandrings- og flyktingspolitikk og sivilrettslege oppgåver er gjeldande både for innbyggjarane innan unionen, og for personar frå tredjeland som oppsøker unionen. Sjølv om dette saksfeltet gjeld den enkelte innbyggjar sin rett til ferdsel innan unionen, legg samarbeidet også rammene for styresmaktene sin politikk når det gjeld overvaking, innvandring med meir, både av unionsborgarar og personar som ynskjer å besøke, eller arbeide i unionen. Justis- og innanrikssamarbeidet er altså retta mot individa i unionen i tillegg til at også samarbeidet legg ei rekke av dei politiske føringane for unionen som regime, då det er retningslinjene for eit justis- og det innanrikspolitisk samarbeide på dei nemnde saksområda som vert skissert. Den viktigaste endringa er at deler av saksfeltet vert flytta frå eit mellomstatleg samarbeid til fellesskapsretten, og overnasjonal styring, altså utanfor nasjonalt sjølvstyre. I tillegg gjorde den institusjonelle endringa ”fleksibel integrasjon” òg kalla ”forsterka samarbeid”, det mogleg for eit styrka samarbeid for dei medlemslanda som ynskja det, på nærare definerte politiske områder innanfor EU sine institusjonelle rammer.

Dette gjorde opprettinga av eit felles ytre grensevern i form av Schengen-samarbeidet mogleg, då EU-landa på avgrensa områder fekk tilgang til å opprette eit utvida samarbeid, utan at alle medlemslanda inngår i samarbeidet. Island og Noreg er assosierte medlemar av Schengen, medan Storbritannia og Irland står utanfor.

I Amsterdam-traktaten vert først ordningane for det politisk og juridisk samarbeid innan kriminalsaker lagt. Deretter føl reguleringa av fleksibel integrasjon i artikkel K. 15. Neste avsnitt omhandlar visum, asyl og innvandring, samt anna politikk relatert til fri ferdsel av personar. Denne oppbygginga er eit resultat av at fleksibel integrasjon er ei føresetnad for ein fellespolitikk på sistnemnde felt.

Retningslinjene for det juridiske og politiske samarbeidet retta mot kriminalitet vert lagt i artikkel K. 1:

PROVISIONS ON POLICE AND JUDICIAL COOPERATION IN CRIMINAL MATTERS

Article K.1

Without prejudice to the powers of the European Community, the Union's objective shall be to provide citizens with a high level of safety within an area of freedom, security and justice by developing common action among the Member States in the fields of police and judicial cooperation in criminal matters and by preventing and combating racism and xenophobia.

That objective shall be achieved by preventing and combating crime, organised or otherwise, in particular terrorism, trafficking in persons and offences against children, illicit drug trafficking and illicit arms trafficking, corruption and fraud, through:

- closer cooperation between police forces, customs authorities and other competent authorities in the Member States, both directly and through the European Police Office (Europol), in accordance with the provisions of Articles K.2 and K.4;

- closer cooperation between judicial and other competent authorities of the Member States in accordance with the provisions of Articles K.3(a) to (d) and K.4;

- approximation, where necessary, of rules on criminal matters in the Member States, in accordance with the provisions of Article K.3(e). (Amsterdam-traktaten, artikkel K.1, <http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/amsterdam.html#0001010001>).

Grunnlaget for den felles politikken for grensekontroll med meir vert lagt i artikkel 73i, der det igjen vert vist til fridom, tryggleik og rettferd:

VISAS, ASYLUM, IMMIGRATION AND OTHER POLICIES RELATED TO FREE MOVEMENT OF PERSONS

Article 73i

In order to establish progressively an area of freedom, security and justice, the Council shall adopt:

(a) within a period of five years after the entry into force of the Treaty of Amsterdam, measures aimed at ensuring the free movement of persons in accordance with Article 7a, in conjunction with directly related flanking measures with respect to external border controls, asylum and immigration, in accordance with the provisions of Article 73j(2) and (3) and Article 73k(1)(a) and (2)(a), and measures to prevent and combat crime in accordance with the provisions of Article K.3(e) of the Treaty on European Union;

(b) other measures in the fields of asylum, immigration and safeguarding the rights of nationals of third countries, in accordance with the provisions of Article 73k;

(c) measures in the field of judicial cooperation in civil matters as provided for in Article 73m;

(d) appropriate measures to encourage and strengthen administrative cooperation, as provided for in Article 73n;

(e) measures in the field of police and judicial cooperation in criminal matters aimed at a high level of security by preventing and combating crime within the Union in accordance with the provisions of the Treaty on European Union. (Amsterdam-traktaten, artikkel 73i, <http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/amsterdam.html#0001010001>)

I tillegg føl det protokoll og anneks der Schengen-avtala vert integrert i rammeverket til Den europeiske union, med dei fridomane Irland og Storbritannia har i samarbeidet, og forholdet til Island og Noreg som begge ynskjer å binde seg til ordningane i Schengen.⁴

- Miljø, helse og forbrukartryggleik

Miljø, bærekraftig utvikling og forbrukartryggleik vert traktatfesta i Amsterdam, der desse forholda vert lagt inn som tilhøve det skal takast omsyn til når politikken i unionen vert utforma:

Environmental protection requirements must be integrated into the definition and implementation of the Community policies and activities referred to in Article 3, in particular with a view to promoting sustainable development- (Amsterdam-traktaten, artikkel 3c, <http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/amsterdam.html>).

- Innbyggjarane sine verdiar og forventningar

Her vert ei rekke tilhøve i samfunnet lagt fram som forhold som skal respekterast og støttast som viktige fundament i Unionen: Døme på forhold som vert referert til er; avvisning av dødsstraff som strafferettsleg instrument, respekten for yringsfridom, dyrevelferd med meir. Desse erklæringane er ikkje alltid juridisk bindande, men dei må likevel reknast som politiske innrømmingar frå partane.

4.2.2 EU og den internasjonale identiteten til unionen

Denne delen av traktatane omhandlar først og fremst Den felles utanriks- og tryggleikspolitikken som Europa Unionen skal føre. Overordna mål med denne politikken er:

- Sikre felles verdiar, fred, tryggleik og uavhengigskap

Med dei politiske verkemidla/instrumenta:

- Felles strategiar og ministerrådet sine felles handlingar
- Oppreting av høgrepresentant og ei tilhøyrande eining for analysar og varsling
- Sikre militærkapasitet – vestunionen
- Få ein felles handelspolitikk og forhandlingsmandat for alt frå tenester til intellektuell eigeidom

Sjølv om FSUP, vart traktatfesta allereie i Maastricht, så resulterte det i lite konkret politisk samarbeid innan dette feltet. Truleg er dette knytt til at utanrikspolitikken ofte vert rekna som det mest følsame og sentrale tema for ein nasjonalstat. Å delegere makt over politikk som gjeld ein nasjon sin tryggleik er difor noko mange statar vegrar seg mot. Sjølv om FUSP, enno er eit mellomstatleg samarbeid, er det eit omstridd felt då ei eventuell innskrenking av den enkelte stat sin eksklusive rett til handlefridom i utanrikspolitikken er ein stor endring,

⁴ Schengen-avtala integrert gjennom protokoll 2, medan protokollane 3 og 4 greier ut posisjonane til Irland og Storbritannia. Danmark sin posisjon vert greia ut i protokoll 5.

fordi dette tradisjonelt er rekna som første prioritet for ein nasjonalstat. Amsterdam-traktaten hadde som mål å styrkje dette samarbeidet og synleggjere EU som ei utanrikspolitisk blokk, og ikkje berre eit økonomisk fellesskap.

I avsnitt V, vert det stadfesta at Unionen skal skipe ein felles utanriks- og tryggleikspolitikk på alle felt utanriks- og tryggleikspolitikken dekker:

PROVISIONS ON A COMMON FOREIGN AND SECURITY POLICY

Article 11 (ex Article J.1)

1. The Union shall define and implement a common foreign and security policy covering all areas of foreign and security policy, ... (Amsterdam-traktaten, artikkel 11, <http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/amsterdam.html>).

For å oppnå eit betre og tettare samarbeid innan unionen når det gjaldt utanriks- og tryggleikspolitiske spørsmål vart det gjennom Amsterdam-traktaten avgjort å opprette ein talsmann for unionen i desse spørsmåla. Formålet med dette var å slik synleggjere den felles politikken og styrkje identiteten kring EU sine utanrikspolitiske målsetjingar. Denne stillinga er kalla FUSP sin høgrepresentant, og J. Solana er valt for perioden 1999-2004. I tillegg vart det altså oppretta ei planleggings- og analyseining for å ytterlegare styrkje satsinga på tryggleik- og utanrikspolitikk i unionen. Nye oppgåver vart òg lagt inn i FUSP, og dei institusjonelle prosedyrane vart endra med auka bruk av kvalifisert fleirtal, for å få lettare tilgang til handling. Både FUSP generelt, og instrumenta og verkemidla var tema også i Nice-traktaten, og vert difor nærare gjennomgått i den delen av rapporten.

4.2.3 EU og unionens institusjonar

I Amsterdam-traktaten var dei institusjonelle rammene i unionen på dagsorden. Dei viktigaste reguleringane av det institusjonelle rammeverket hjalt EU- institusjonane Europaparlamentet, Europakommisjonen og Rådet for Den europeiske union (Ministarrådet). I tillegg vart det lagt til rette for ein høgrepresentant for FUSP. Ei prosedyre endring som er svært sentral vart òg traktatfesta. Det hjalt innføringa av tilgangen til ”Fleksibel integrasjon”.

4.2.3.1 Styrking av parlamentet sin rolle

Parlamentet fekk noko auka politisk påverknad. Dette skjer i Amsterdam-traktaten ved at Parlamentet vert meir involvert i lovgivinga. Parlamentet vert òg med i nominasjonen og godkjenninga av kommisjonærar. I tillegg vert Parlamentet trekt inn med budsjettkontroll også for Den felles utanriks- og tryggleikspolitikken.

4.2.3.2 Styrking av kommisjonen sin leiar og initiativretten

Innan Kommisjonen vart leiaren tildelt eit sterkare mandat enn tidlegare. Leiaren fekk tilgang til å utpeike porteføljen til sine kommisjonærar, samt makt til å avsetje sine kommisjonærar. I tillegg vert leiaren involvert i medlemsstatane sin nominasjon av kommisjonærar.

I tillegg til ein styrka leiar, fekk også Kommisjonen eit større mandat. Dette gjeld særleg utviding av initiativretten, som ei følgje av dei felte i innanriks- og justissamarbeidet som vart flytta frå søyle III til søyle I. Det gjer at Kommisjonen etter ei overgangsordning får initiativmonopol på saker innan, visum, innvandring, flyktingspolitikk, samt deler av det sivilrettslege samarbeidet. Også samarbeidet gjeldande politi- og justissamarbeid i kriminalsaker vert underlagt Kommisjonen sitt initiativ, men det som ligg under søyle III, er initiativretten delt mellom medlemsstatane og kommisjonen. Deler av sosialpolitikken, sysselsetjing med meir, under innføringa av samarbeidet kring ”fridom, justis og tryggleik” har kommisjonen vorte tildelt ein utvida initiativrett.

4.2.3.3 Auka tilgang for kvalifisert fleirtalsavgjersler i Ministarrådet

Den auka tilgangen til å nytte kvalifisert fleirtal gjeld om lag tretti saksområde, som det tidlegare var krav om einsemje for å ta vedtak.

Særleg sentralt er innføringa av kvalifisert fleirtal kring deler av FUSP. Avgjersler som kan takast med kvalifisert fleirtal i FUSP gjeld; gjennomføring av fellesstrategiar, samt felles handlingar og felles haldningar, når sakene har vore på handsaming i Rådet tidlegare.

4.2.3.4 Innføring av Fleksibel integrasjon og auka fokus på nærleiksprinsippet

Fleksibel integrasjon gjer det mogleg at nokre av EU-medlemane kan inngå eit tettare samarbeid innan ulike politiske felt innan unionen, der andre medlemar ikkje ynskjer å delta. Dette gjeld også forhold som inngår i fellesskapsretten. Det tyder at medlemar har ulik juridisk tilknytning til unionen, og forskjellige politiske områder dei har delegert til fellesskapsnivå. Det at alle land ikkje ynskja same tempo i integreringa i unionen, var problematisk også tidlegare. Likevel vart ideen om eit ”to hastigheits Europa” forkasta, då eit slikt konsept tidlegare ikkje fann støtte blant medlemane. Så med Amsterdam-traktaten vart eit tilnærma likt konsept innført for å unngå at ”unionsentusiastane” blant medlemane, vart sinka av medlemslanda som var/er meir tilbakehaldande i å gi frå seg nasjonal sjølvråderett til unionen.

Dette er ei institusjonell ordning som gjorde mellom anna Schengen-samarbeidet mogleg, og i røynda vart ei differensiert integrering i unionen også nytta i prosessen kring økonomisk- og monetær union.

Eit anna prinsipp som vart handsama i Amsterdam-traktaten var nærleiksprinsippet, eller meir kjent som subsidiaritetsprinsippet. Sjølv om subsidiaritet vart nemnt i EU frå 1975 vart ikkje traktatfesta som prinsipp før i Maastricht-traktaten, medan det er i Amsterdam-traktaten prinsippet vert utbygd som idé og retningslinjer for avgjersler, og er no eit flittig nytta omgrep innan EU. I utgangspunktet gjeld subsidiaritet fordelinga av mynde over avgjersler i eit demokratisk system. Ved at det er eit uttalt problem at EU lid med eit demokratiunderskot, og

manglande demokratisk legitimitet vart eit auka fokus på nærleiksprinsippet lagt inn i Amsterdam-traktaten. Subsidiaritet er i utgangspunktet at ei politisk avgjersle skal takast så nær borgaren som mogleg samstundes som krav om effektiv handling skal oppretthaldast.

Kva EU som institusjon legg i nærleiksprinsippet er uklart, då både definisjon og tolkingane varierer. På den eine sida innførte Amsterdam-traktaten retningslinjer der det vart sagt at nærleiksprinsippet skal integrerast i avgjersler, ved at det skal leggjast fram ei erklæring om alle lovforslag sin innverknad på nærleiksprinsippet. I tillegg skal fellesskapet satse på mindre bindande instrument, der direktiv skal nyttast framfor forordningar der det er mogleg.

På den andre sida definere Amsterdam-traktaten nærleiksprinsippet som eit dynamisk omgrep, som gir tilgang for å utvide Fellesskapets handlingar når omstendene krev det. Samt at nærleiksprinsippet ikkje må trekast inn i forhold til domstolen, eller traktatgrunnlaget (Europa-Kommisjonen (1999): Amsterdam-traktaten, brugsanvisning).

4.2.3.5 Innføring av høgrepresentant for FUSP

Etableringa av ein høgrepresentant, med tilhøyrande stab, var eit av virkemidla for å styrkje Den felles utanriks- og tryggleikspolitikken, ved å få ein felles talsmann og eit organ som arbeider med unionens forhold til slike spørsmål. Slik det er organisert i dag, så er det generalsekretæren frå Generalsekretariatet til Ministarrådet som opererer vervet som høgrepresentant.

4.2.4 Politisk fokus i Amsterdam-traktaten og Nice-traktaten

Amsterdam-traktaten handsamar eit vidt spekter av politiske saksfelt. Trass i det breie utgangspunktet for arbeidet med traktaten, kom det ikkje særskilt mykje ut av traktaten, og alt i alt var den lite nyskapande og greidde ikkje å setje noko særskilt preg på den politiske dagsorden i EU etter at den var ferdigforhandla. På mange måtar speiler Amsterdam-traktaten ei tilbakevending til realpolitikken i medlemsstatane, der nasjonale interesser på nytt vert synlege, etter den visjonære unionsintegreringa som rådde i Maastricht-traktaten.

Forhandlingane kring Amsterdam-traktaten starta i 1994, men først i 1999 trådte traktaten i kraft. Om ein ser på resultata i Amsterdam-traktaten i sin heilskap så bærer ein del av innhaldet preg av å vere ei justering, tilpassing og opprydding innan dei politiske reformene som Maastricht-traktaten la grunnlaget for.

Dette gir eit inntrykk av at Amsterdam-traktaten først og fremst på fleire felt står fram som ei ferdigstilling og opprydding av Maastricht-traktaten, samstundes som den òg er ein førebuande traktat til det kommande politiske prosjektet som gjeld utvidinga av EU, med land frå Sentral- og Aust-Europa, som Nice-traktaten legg dei institusjonelle forholda til rette for.

Ettersom den økonomisk- og monetære unionen er realisert, der det er resultat og konsekvensane over tid som framleis er noko uvisse, er det politiske fokuset i Amsterdam-traktaten og Nice-traktaten særleg retta mot;

- vidareføringa av ein felles utanriks- og tryggleikspolitikk
- utvikle innanriks- og justissamarbeid
- legge til rette for den planlagde utvidinga av unionen
- institusjonelle spørsmål, både på grunn av utvidinga og i forhold til legitimitet og effektiv styring

4.3 Nice-traktaten

Nice-traktaten styrking og utviding av FSUP, med etablering av felles tryggleik- og forsvarspolitikk etablering av tryggleik- og forsvarskomite, militærkomité og militærstab. Vidare omhandlar Nice-traktaten ei institusjonell reorganisering, med mål om å legge til rette for utvidinga av EU, med nye medlemsland frå Sentral- og Aust-Europa.

Vidareutvikling av Lisboa-strategien med auka nasjonal satsing for å kjempe mot fattigdom og sosial utstøyting ligg også inne i traktaten.

I traktaten er det ikkje forhandlingane med medlemslanda som er sentralt, men derimot EU sin organisering av institusjonane slik at ei utviding frå EU-15 til EU-27, skal vere mogleg. I første omgang vil utvidinga vere avgrensa til 10 nye medlemar, dersom alle landa som har fått klarsignal til å gå inn i EU, vel å takke ja til medlemskapen. Om så skjer vil EU verte utvida frå 15 medlemar til 25 medlemar 01.05.2004. I tillegg ramla Bulgaria og Romania ut av første utvidingsrunde under medlemskapsforhandlingane og er difor i andre utvidingspulje, og dei kan få tilbod om medlemskap i 2007, dersom dei oppfyller medlemskapskriteria.

Nice-traktaten legg såleis dei institusjonelle forholda til rette for ei utviding med opptil 12 land og altså eit samla EU på 27 land. Bulgaria og Romania sin posisjon er difor avklart reint institusjonelt, sjølv om dei ikkje fekk tilgang til på medlemskap i 2004.

Nice-traktaten er difor naudsynt for at EU kunne utvidast som planlagt, samt at Nice-traktaten haldt fram arbeidet frå Maastricht-traktaten og Amsterdam-traktaten med utviklinga av det utanrikspolitiske samarbeidet i Unionen. Difor vil følgjande to tema vere fokus for gjennomgangen av Nice-traktaten:

- Institusjonelle rammeverket
- Den Felles utanriks- og tryggleikspolitikk

4.3.1 Det institusjonelle rammeverket

EU er utvida med nye medlemsland ei rekkje gonger sidan Roma-traktaten vart signert av seks land i 1957, og med det etablerte grunnlaget for dagens Europa Union med 15 medlemsstatar. Men aldri tidlegare har ei utviding inkludert meir enn tre land samstundes. Difor er 10 nye medlemsstatar med likt tiltredingsdato i unionen eit unikt prosjekt, som naturlegvis også medfører ei omlegging av det institusjonelle rammeverket, då nye land skal vere representert i alle styringsorgan i unionen. Endringane av det institusjonelle rammeverket er særskilt viktig i forhold til samansetjinga av institusjonane, og i forhold til avgjerleprosessane innan institusjonane. Innan desse fordelingane er igjen to forhold avgjerande når det gjeld innverknaden på avgjersler i balansen mellom medlemsstatane og befolkninga i den enkelte medlemsstaten. Altså maktforholdet mellom kvar enkelt medlemsstat i ein union der medlemslanda i utgangspunktet skal vere likeverdige, versus befolkninga sin innverknad utifrå demokratiet og representasjon utifrå folketal og talet på røyster.

I EU er desse funksjonane organisert ved at makta til den enkelte medlemsstat i hovudsak ligg i Det europeiske råd, Rådet for den europeiske union. For EU opererer Europakommisjonen som utøvande organ, der Kommissærane skal opptre uavhengig av landet dei representerer, men likevel er alle medlemsstatane representert i Kommisjonen. Innbyggjarane i EU si påverknad ligg i deira val av representantar til Europaparlamentet. Europaparlamentet er det einaste folkevalde styringsorganet i Europa Unionen.

Det er organiseringa av dei institusjonelle styringsorgana i Unionen, der strukturen er uavklara i forholdet mellom om unionen skal vere eit mellomstatleg samarbeid mellom likeverdige statar eller om den skal vere meir som ein føderasjon med overnasjonal styring, som er problematisk i styringa, både før og etter Nice-traktaten. Likevel drog Nice-traktaten dei institusjonelle rammene nærare den overnasjonale føderasjonen på grunn av at stemmene i institusjonane vart revekta, med større makt til store statar, moglegheiter for statane med høgt innbyggjartal å blokkere vedtak med bakgrunn i befolkninga som står bak stemmene i dei ulike statane, og ved at konsensusavgjersler vart bytta mot simpelt og kvalifisert fleirtal på ei rekke saksområde, der vektinga av stemmene vert nytta i forhold til berekninga av fleirtal/ikkje fleirtal, samt at vedtak kan blokkerast med bakgrunn i innbyggjartalet.

I denne drøftinga vil dei konkrete endringane Nice-traktaten gav innan dei viktigaste institusjonane først verte presentert skjematisk. Deretter vil ei kort drøfting av forholdet mellom dei ulike institusjonane verte skissert i forhold til EU si skjering mellom eit mellomstatleg samarbeid versus overnasjonal organisasjon.

Europaparlamentet

Europaparlamentet er det folkevalde organet, likevel er den utøvande makta forholdsvis avgrensa. Etersom Nice-traktaten la til grunn ei utviding med opptil tolv land er talet på

representantar til medlemslanda fastsett for kvart enkelt land basert på eit forholdstal berekna ut i frå innbyggjartalet i dei ulike landa.

Tabell 1: Samansetjing av Europaparlamentet før og etter ein eventuell utviding av EU.

Land	Representantar		Representant fordeling i prosent		Innbyggjarar per representant (mill.)	
	I dag, EU-15	Ved ei utviding	I dag, EU-15	Ved ei utviding	I dag, EU-15	Ved ei utviding
Tyskland	99	99	15,8	13,5	0,8	0,8
Italia	87	72	13,9	9,8	0,7	0,8
Frankrike	87	72	13,9	9,8	0,7	0,8
Storbritannia	87	72	13,9	9,8	0,7	0,8
Spania	64	50	10,2	6,8	0,6	0,8
Nederland	31	25	5,0	3,4	0,5	0,6
Hellas	25	22	4,0	3,0	0,4	0,5
Belgia	25	22	4,0	3,0	0,4	0,5
Portugal	25	22	4,0	3,0	0,4	0,5
Sverige	22	18	3,5	2,5	0,4	0,5
Austerrike	21	17	3,4	2,3	0,4	0,5
Danmark	16	13	2,6	1,8	0,3	0,4
Finland	16	13	2,6	1,8	0,3	0,4
Irland	15	12	2,4	1,6	0,2	0,3
Luxembourg	6	6	1,0	0,8	0,07	0,07
<i>Søklarlanda</i>						
Polen		50		6,8		0,8
Romania		33		4,5		0,7
Ungarn		20		2,7		0,5
Tsjekkia		20		2,7		0,5
Bulgaria		17		2,3		0,5
Slovakia		13		1,8		0,4
Litauen		12		1,6		0,3
Latvia		8		1,1		0,3
Slovenia		7		1,0		0,3
Estland		6		0,8		0,2
Kypros		6		0,8		0,1
Malta		5		0,7		0,08
Representantar totalt	626	732				

kjelder: (St.meld. nr. 40, 1993-1994, og Oen, Stian Cato, 2000)

Som ein ser av tabellen aukar talet på representantar i Europaparlamentet frå 626 representantar til 732, dersom EU utvidar som planlagt med alle tolv landa frå Sentral- og Aust-Europa. Då Bulgaria og Romania tidlegast vert medlemar i 2007, vil Europaparlamentet ha 682 representantar frå 2004, dersom alle dei ti kandidatlanda som har fått klarsignal om medlemskap vel å gå inn i EU i 2004.

Det skjer også ei endring av maktforholdet mellom store og små land sine representantar gjennom Nice-traktaten. Dei store landa sine representantar får auka si makt i forhold til dei små landa sine representantar gjennom den samansetjinga Nice-traktaten legg til grunn for Europaparlamentet. Dette skjer fordi forholdstalet mellom talet på representantar og innbyggjartal vert mindre gunstig for dei små landa i EU, enn tilfellet er i dag.

Europakommisjonen

Europakommisjonen fungerer som det utøvande organet og er på mange måtar Unionens regjering. I samband med utvidinga var spørsmålet i hovudsak om alle statar skulle vere representert i kommisjonen, då vurderinga sto mellom ynskja om det enkelte medlemsland sin representasjon i dei styrande organa i unionen, og eit tal på representantar i kommisjonen som samsvara med ei viss effektivitet i styringa.

Alle medlemsstatar er representert i Kommisjonen, med kvar sin kommissær, medan Frankrike, Italia, Spania, Storbritannia og Tyskland har to kommissærer kvar, til saman består Kommisjonen då av 20 Kommissærer. Nice-traktaten som skulle tilpasse Kommisjonen til eit EU med opptil 27 medleamar drøfta i hovudsak to løysningar, enten ein Kommisjon med eit fastsett tal på Kommissjonærer, eller å halde fram systemet med at kvart medlemsland skulle ha minst ein Kommissjonær.

Løysninga i Nice vart eit kompromiss mellom desse to modellane. Etter ei utvidinga vil alle medlemane ha kvar sin Kommissjonær. Frankrike, Italia, Spania, Storbritannia og Tyskland, som per i dag har to kommissjonærer, mister sin ekstra kommissjonær, men dei beheld to fram til dei nye medlemsstatane trer inn i EU i 2004.

Vidare vart det i kompromisset om Kommisjonen si samansetjing avgjort at organiseringa av Kommisjonen skal gjennomgåast på nytt når det 27. medlemslandet går inn i unionen. Etersom første pulje av utvidinga omfattar ti land, vert dette ikkje tema før eventuelt både Bulgaria og Romania går inn i EU i 2007, eller at eventuelle andre statar gjer at EU aukar frå 25 medleamar til 27 medleamar.

Kompromisset baserer seg på eit utgangspunkt i at 26 kommissjonærer er ei øvre grense på eit effektivt utøvande organ. Det er difor ikkje klart om alle medlemsland er sikra ein kommissjonær dersom EU får meir enn 26 medlemsland.

Det europeiske råd

Det europeiske råd, ofte omtala som Toppmøtet der stats- og regjeringsleiarane i medlemslanda, samt Kommisjonens leiar, møtest minimum to gonger årleg for å drøfte saker og legge fram retningslinjer for Unionen. Avgjersler her baserer seg på konsensus, og retningslinjene Det europeiske råd har einast om, vert presentert i etterkant av møtet. Den

viktigaste funksjonen til Det europeiske råde er å trekke opp dei overordna måla og retningslinjene for Unionen.

Rådet for Den europeiske union

Ministerrådet, som er eit av dei viktigaste organa for lovgiving og avgjersler får og ei endra samansetjing når det gjeld stemmetal, som følgje av Nice-traktaten. Men Ministerrådet vil også etter utvidinga vere samansett av ein ministrar frå kvart medlemsland, men det er makta mellom ministrarane som vert endra ved fleirtalsavgjersler på grunn av at ministrarane si stemme er vekta utifrå kva land dei representerar. Forutan at reint praktisk vil Ministerrådet auke i omfang frå 15 til 25 ministrarar i 2004, dersom alle ti landa kandidatlanda går inn i EU.

Tabell 2: Samansetjing av Ministerrådet før og etter ei utviding av EU.

Land	Vekta stemmetall		Prosent av stemmene		Innbyggjarar per stemme (mill.)	
	I dag, EU-15	Ved ei utviding	I dag, EU-15	Ved ei utviding	I dag, EU-15	Ved ei utviding
Tyskland	10	29	11,5	8,4	8,3	2,9
Italia	10	29	11,5	8,4	5,9	2,0
Frankrike	10	29	11,5	8,4	5,9	2,0
Storbritannia	10	29	11,5	8,4	5,8	2,0
Spania	8	27	9,2	7,8	4,9	1,5
Nederland	5	13	5,7	3,8	3,1	1,2
Hellas	5	12	5,7	3,5	2,1	0,9
Belgia	5	12	5,7	3,5	2,0	0,8
Portugal	5	12	5,7	3,5	2,0	0,8
Austerrike	4	10	4,6	2,9	2,3	0,9
Sverige	4	10	4,6	2,9	2,0	0,8
Danmark	3	7	3,4	2,0	1,8	0,8
Finland	3	7	3,4	2,0	1,6	0,7
Irland	3	7	3,4	2,0	1,2	0,5
Luxembourg	2	4	2,3	1,2	0,2	0,1
<i>Søklarlanda</i>						
Polen		27		7,8		1,4
Romania		14		4,1		1,6
Ungarn		12		3,5		0,9
Tsjekkia		12		3,5		0,9
Bulgaria		10		2,9		0,8
Slovakia		7		2,0		0,8
Litauen		7		2,0		0,5
Latvia		4		1,2		0,6
Slovenia		4		1,2		0,5
Estland		4		1,2		0,4
Kypros		4		1,2		0,2
Malta		3		0,9		0,1
Totalt	87	345				

kjelder: (St.meld. nr. 40, 1993-1994, og Oen, Stian Cato, 2000)

Ministerrådet sine vedtak er basert på ulike prosedyrar for ulike saksområde. Det vert nytta konsensus, simpelt fleirtal og kvalifisert fleirtal ved avgjersler i Ministerrådet. Ved fleirtalsavgjersler vert eit system med vekta røyster nytta. Vektinga av røystene til representantane fungerer som ei mekanisme for maktfordelinga mellom medlemsstatane. Vekting av røyster vert brukt i dag, og vil gjelde også ved utvidinga med nye medlemar. Men fordelinga og vektinga vart endra med Nice-traktaten. Endringa av vektinga gikk i favør av dei store landa, og i disfavør for dei mindre landa, om ein samanliknar fordelinga av stemmer før og etter Nice-traktaten (Europaveien. no – Unionsrådet).

Som ein ser av tabellen over vert dei 15 stemmene i Ministerrådet vekta opp til 87 stemmer fordelt på landa utifrå deira innbyggjartal. For å få vedtak igjennom ved kvalifisert fleirtal slik systemet er no, så er det sett krav til at 62 av dei 87 stemmene støttar forslaget framsett av Kommisjonen for å ta avgjersle. Forslag som andre enn Kommisjonen fremmar set i tillegg krav om at ti av dei 15 medlemsstatane støttar forslaget.

Som følge av utvidinga og dei prosedyrane Nice-traktaten legg opp til vert vektinga endra, samt at det vert innført ein kopling mellom stemmegivar i forhold til innbyggjartalet stemmegivarane har bak stemmene sine.

Når EU eventuelt vert utvida til 27 medlemsland, innfører Nice-traktaten eit stemmetal for dei 27 ministrane som er vekta opp til 345 røyster. Kvalifisert fleirtal på forslag frå Kommisjonen krev då 255 av 345 røyster og simpelt fleirtal i talet på medlemsstatar som støttar forslaget. Når det er anna forslagstillar enn Kommisjonen må derimot 2/3 av medlemsstatane støtte forslaget.

Nice traktaten opnar i tillegg for at eit medlem kan krevje at ei avgjersle må relaterast til talet på innbyggjarar stemmene som er angitt har bak seg. Når denne ordninga vert nytta så er det krav om at i tillegg til dei reine røysteregiane skal stemmene som støttar eit forslag representere minimum 62 prosent av befolkninga i EU. Det vil seie at dei store landa med høgt innbyggjartal har fått eit effektivt instrument tilgjengeleg for å blokkere vedtak frå land med høvesvis lågt innbyggjartal.

4.3.2 Mellomstatleg union eller føderasjon – nasjonalstaten på sidelinja?

Ei av hovudutfordringane i EU er balansen mellom eit mellomstatleg samarbeid av likeverdige medlemar i forhold til det overnasjonale innslaget i form av føderasjon. Framleis er forma på EU uavklara, der det stadig er ein dragkamp mellom nasjonalstaten si suverenitet og overnasjonal makt til EU over nasjonale styringsorgan. Det at det ikkje er ei klar orientering mot kva form unionen skal ha, leiur til problem med balansen mellom EU sine styringsorgan, og balansen mellom overnasjonal makt og nasjonalstatane sin suverenitet, samt at innbyggjarane i unionen sin påverknad vert noko udefinert. Dei uavklara forholda kring kva form unionen skal ende opp i, er nær knytt til den manglande kontrollen ved politiske

avgjersler i EU, det såkalla demokratiske underskotet. Det demokratiske underskotet gjer seg gjeldande både for avgjersler unionen tek og kontrollen av vedtaka, i relasjonen mellom den enkelte medlemsstat og EU i fordelinga av makt, samt innbyggjarane i EU sin påverknad på leiarskapet. Europa Unionen skildrar omgrepet demokratisk underskot slik:

Med uttrykket det demokratiske underskud ønsker man hovedsagelig at gøre opmærksom på, at Unionen lider af en mangel på demokrati, og at den på grund af sin komplekse måde at fungere på synes at være svært tilgængelig for borgerne. Fællesskabets institutionelle system opfattes som værende domineret af to institutioner, én, der sidder på den lovgivende magt og regeringsmagten, nemlig Rådet, og en anden, der savner demokratisk legitimitet, nemlig Kommissionen (selv om kommissærkollegiets medlemmer udnævnes af medlemsstaterne, godkendes ved en afstemning i Europa-Parlamentet og er kollektivt ansvarlige over for dette).
(<http://europa.eu.int/scadplus/leg/da/cig/g4000d.htm#d3>)

Difor er balansegangen mellom styringsorgana innan unionen, og i forhold til nasjonale styringsorgan i medlemsstatane eit kritisk punkt, så lenge EU verken er eit reint mellomstatleg samarbeid eller føderasjon. I mangel på ei avklaring av organisasjonsforma opererer ofte EU som ein hybrid i strukturen, mellom overnasjonal myndigheit og mellomstatleg samarbeid. Ein del av kostnaden med dette kompromisset er redusert demokratisk kontroll og legitimitet.

Problema rundt styringsstrukturen i EU i forhold til maktfordeling og avgjersleprosedyrar, som fører til at EU sliter med oppnå demokratisk kontroll og legitimitet, kan tredelast;

1. Forholdet mellom dei ulike styringsorgana innan EU
2. Forholdet mellom EU sine institusjonar og Nasjonalstatane sine institusjonar
3. Forholdet mellom EU sine institusjonar og innbyggjarane i EU

4.3.2.1 Forholdet mellom dei ulike styringsorgana innan EU

Det første forholdet gjeld samspelet mellom organa som er etablert for å styre, utforme og vedta lovene og retningslinjene for EU, medlemsstatane og innbyggjarane. Særleg samhandlinga mellom Europakommisjonen, Ministarrådet og Europaparlamentet er viktig her. Desse tre organa speiler også EU si samansetjing som institusjon. Europakommisjonen representerer Unionen som sjølvstendig politisk eining, Ministarrådet er organet som viser at Unionen er eit mellomstatleg samarbeid, der deltakarane representerer nasjonalstatane som står bak Unionen, og Europaparlamentet skal vere innbyggjarane i Unionen sitt organ, der parlamentet representerer og trekker befolkninga inn i Unionen som deltakarar.

Etter at dei overordna retningslinjene for Unionen er fastsette av stats – og regjeringssjefane i medlemslanda, vert den vidare politiske oppfølginga og den praktiske politikken vedteken og utført av Kommisjonen, Parlamentet og Ministarrådet. Av desse tre organa er det Ministarrådet som har det sterkaste og største mandatet i EU sin styringsstruktur.

Dei demokratiske problema kring styringsstrukturen oppstår i fordelinga av makt og kontroll kring avgjersleprosessar. I EU er Kommisjonen den viktigaste forslagsstillaren. Forslag og

lovframlegg vert levert frå Kommisjonen til Ministarrådet for vedtak. Ut i frå kva saksfeltet som forslaget gjeld vert prosedyrane for handsaming avgjort. Prosedyrane kan vere om avgjersla må takast med einsemje, kvalifisert fleirtal, om den må handsamast i parlamentet med meir.

Når forslaget vert sendt til høyring og avgjersler oppstår det eit demokratisk problem for Ministarrådet har i siste instans tilnærma uinnskrenka makt, og heller ikkje noko parlamentarisk ordning som kan felle dei. Difor får Ministarrådet i praksis fri tilgang til å ta avgjersler utan at dei i sin heilskap verken må stå ansvarleg for avgjersla verken overfor EU sine organ, eller noko nasjonalorgan, då ingen andre institusjonar, og heller ikkje befolkninga i realiteten har makt til å avsetje Ministarrådet. Dei politiske prosessane i EU er slik sett basert at Ministarrådet sjølve kontrollerer seg, noko som gir eit potensiale for maktmisbruk.

Den einaste moglege mistillitsprosessen er då på medlemsstatsnivå, ved at ein ministar vert stilt til ansvar overfor sin nasjonalforsamling i ettertid. Men dette er i realiteten eit dødt verkemiddel, for det første så er avgjersla allereie tatt ved eit slik saksgang, for det andre kan ei avgjersle skje mot eit lands ynskje, og slik sett har ikkje representanten gjort anna enn tapt i voteringa.

Samla sett har denne styringsstrukturen gitt Ministarrådet makta til å vedta lover, og makta til å utøve og setje i verk politikk. Difor har Ministarrådet eit svært vidt politisk handlingsrom, i forhold til sine respektive nasjonalforsamlingar, innbyggjarar, og i forhold til Europaparlamentet, så lenge Ministarrådet sine vedtak føl dei formelle prosedyrane for avgjersler og så lenge vedtaka ikkje strid mot det gjeldande traktatgrunnlaget.

4.3.2.2 Forholdet mellom EU sine institusjonar og Nasjonalstatane sine institusjonar

Det andre forholdet gjeld den demokratiske kontrollen og styringa medlemsstatane sine folkevalde organ har på avgjersler i forhold til det utnemnde leiarskapet i EU. Medan Europakommisjonen og Europaparlamentet er fellesskapsinstitusjonar, er Ministarrådet i hovudsak ein mellomstatleg institusjon. Ved at ministrane som representerer eit land i Ministarrådet er representant frå ein medlemsstats si sitjande regjering er Ministarrådet nær knytt til landa sine nasjonalforsamlingar.

Ettersom EU både er eit mellomstatleg samarbeid mellom suverene statar og eit samarbeid med overnasjonalitet der fellesskapsretten har forrang framfor nasjonal jurisdiksjon, er forholdet mellom Ministarrådet og Nasjonalforsamlinga eit kritisk punkt utifrå eit parlamentarisk system. Som nemnt overfor så har ikkje Europaparlamentet noko makt over Ministarrådet. Men heller ikkje Nasjonalforsamlingane har noko parlamentarisk makt over andre enn sin representant i ministarrådet. Det er heller ikkje noko automatisk bruk av nasjonal ratifikasjon av eventuelle forordningar eller andre avgjersler i bindinga mellom Ministarrådet og nasjonalforsamlingane. Med unntak av Danmark er det ikkje noko

ratifikasjonssprosses anna enn ved godkjenninga av traktatane i EU. Den demokratiske kontrollen mellom det mellomstatlege organet Ministarrådet, og befolkninga dei representerer som regjeringsmedlemar for suverene statar er altså tilnærma fråverande. Dette gjer at Nasjonalforsamlingane lett ender på sidelinja i forhold til handsaming og vedtak som vert gjort i Ministarrådet.

I tillegg vert den demokratiske kontrollen av Ministarrådet frå nasjonalforsamlingane, ytterlegare svekkja ved at Ministarrådet opererer med vektta røyster. Dette gjer at vedtak kan skje legetimt på tvers av ein medlemsstat sine ynskjer når det vert nytta prosedyrar basert på fleirtal. Dette gjer at ministarrådet som i utgangspunktet er organisert som eit mellomstatleg organ tenderer mot eit innslag av overnasjonalitet. Dette innslaget av overnasjonalitet har auka i dei siste traktatane ved at stadig fleire saksområde vert underlagt fleirtalsprosedyrar, i staden for konsensus i Ministarrådet. Det vil sei at medlemsstatane har fråsagt seg suverenitet, ved at dei frivillig har gitt i frå seg retten til å blokkere for vedtak ved veto, der dei meiner det strid mot deira interesser.

4.3.2.3 Forholdet mellom EU sine institusjonar og innbyggjarane i EU

Det tredje forholdet gjeld innbyggjarane sin påverknad i forhold til EU sine institusjonar gjennom sin røysterett. Europaparlamentet er den einaste folkevalde institusjonen i EU-systemet.

Representantane i Europaparlamentet vert valt ved direkteval i medlemsstatane, med eit valsystem basert på forholdstal som angir talet på representantar for kvart medlemsland. Dei 626 representantane skal virke som talerøyet for over 350 millionar innbyggjarar. Europaparlamentet er motvekta til Ministarrådet og Kommisjonen som innbyggjarane i EU ikkje har noko innverknad på. Jamvel om det kan argumenterast med at innbyggjarane moglegvis har ei svak indirekte påverknad på samansetjinga i Ministarrådet, då innbyggjarane i det enkelt land har påverknad på kva regjering som skal representere deira land i Ministarrådet gjennom dei nasjonale vala.

Kritikken retta mot det demokratiske fundamentet til Europaparlamentet gjer seg særskilt gjeldande kring fordelinga av makt og det store røystetalet bak kvar representant.

Kritikken av røystetalet bak kvar representant byggjer på om folk føler dei har reel innverknad gjennom å røyste når kvart land har få representantar og kvar av representant er delt på eit veldig stort innbyggjartal. Problemet med det store talet på innbyggjarar bak kvar representant kan føre til liten oppslutning i befolkninga om valet, og lita tru på faktisk påverknad gjennom valet. Dersom ein slik situasjon oppstår blant befolkninga vert grunnlaget for dei demokratiske prosessane sterkt svekkja og eit demokratisk system utan oppslutning tyder i røynda at det oppstår eit demokratisk problem. Difor er Europaparlamentet avhengig av at befolkninga sluttar opp om institusjonen for å fungere som det folkevalde organet i EU.

Som ein ser av tabell 1 varierar talet på innbyggjarar bak kvar representant frå land til land. Ein tysk representant representerer 800 000 personar, medan tilsvarande for Luxembourg er 70 000. Dei fleste representantane representerer mellom 200 000 og 700 000 innbyggjarar. Valdeltakinga ved Europaparlamentsval er og låg og den store avstanden mellom representant og røystar kan gi eit demokratisk underskot og leie til at befolkninga føler seg framandgjort frå påverknad. Ved sist parlamentsval i 1999 var valdeltakinga for EU-15 49,6 prosent. Valdeltakinga har gått nedover i alle vala, etter det første i 1979, då valdeltakinga var størst med 63 prosent deltaking. Neste val til Europaparlamentet er i 2004.

Den andre kritiske faktoren for Europaparlamentet er mangelen på makt i forhold til Kommisjonen og Ministarrådet. Parlamentet har ei viss parlamentarisk makt over kommisjonen og kan krevje denne avsett. Men Kommisjonen er ikkje knytt til valresultatet for Parlamentet slik ein regjering vanlegvis er i eit nasjonalt demokrati. I tillegg har Kommisjonen initiativretten, og Parlamentet har ikkje noko utøvande funksjon. Parlamentet står ytterlegare svakkare i forhold til Ministarrådet. I realiteten har ikkje Europaparlamentet noko formell makt i sitt forhold til Ministarrådet.

4.3.3 Den Felles utanriks- og tryggleikspolitikk

Med Maastricht-traktaten vart arbeidet med å gi unionen ein utvida identitet intensivert, særleg er den felles utanriks- og tryggleikspolitikken eit verkemiddel for å markere unionen som eining på den internasjonale arenaen. Etter fleire tiår der EU stort sett berre er omtala som ei handelsblokk, mellom anna er Unionen portrettert som ein: ”economic giant and a political dwarf”, vart det gjennom Maastricht fokusert på den politiske identiteten til EU. ØMU har innslag av identitetskapande målsetjingar innanfor unionen, medan FUSP er Unionen si politiske hovudsatsing for å skipe ein internasjonal identitet for unionen.

FUSP vart vidareutvikla både i Amsterdam-traktaten og Nice-traktaten. Det er framleis mange uavklara problem knytt til dette saksområdet som er politisk følsamt for dei fleste nasjonalstatar i EU. Trass i alle dei uavklara problema om kva som ligg i den felles utanriks- og tryggleikspolitikken, er ein del målsetjingar, verkemiddel, institusjonar og operative funksjonar på plass og slik sett er mange av dei viktige prinsippa for politikken no traktatfesta. Det tyder at unionen har etablert ein felles utanriks- og tryggleikspolitikk, medan spørsmåla knytt til FUSP gjeld kor omfattande og samordna politikken skal vere for deltakarane. Utfordringar er korleis skal politikken førast, kva er funksjonen i FUSP i forhold til den nasjonale politikken og jurisdiksjonen til medlemsstatane, og korleis skal den organiserast i forhold til andre organisasjonar som; FN og NATO, samt tredjelandrelasjonar som til Russland, Noreg med fleire.

I det følgjande vil FUSP verte skissert i korte trekk, samt at ein del forhold kring FUSP vil verte drøfta. Det er FUSP slik den er i dag som vil vere det sentrale. Sjølv om mange av hovudutfordringane i dette samarbeidet er knytt til framtidsaspekt, som ei eventuell etablering

av eit felles forsvar, så ligg dette likevel langt fram i tid, og vert difor ikkje analysert særleg her.

Strukturen i EU sin felles utanriks- og tryggleikpolitikk er meisl ut gjennom generelle retningslinjer der det heiter i avsnitt V, Artikkel 11; at Unionen skal definere og implementere ein felles utanriks- og tryggleikspolitikk som dekker alle områder innan saksfeltet. Rammene for EU sin felles politikk på dette området kan systematiserast gjennom funksjonane: overordna målsetjingar, - politiske instrument/verkemiddel, - institusjonar/styringsverktøy og operative verktøy for gjennomføring av politikken.

4.3.3.1 Overordna målsetjingar

Det overordna måla med FUSP er som nemnd tidlegare framsett, i artikkel 2 i den konsoliderte-traktaten ((Artikkel B i Maastricht-traktaten), samt i avsnitt V, artikkel 11, ledd 1 og 2, der det heiter at Unionen skal definere og implementere ein felles utanriks- og tryggleikspolitikk som dekker alle områder innan saksfeltet, der formålet er å oppnå:

- Vern av Unionens felles verdiar og grunnleggjande interesser
- Styrkje Unionen sin tryggleik
- Halde ved lag freden og styrkje internasjonal tryggleik
- Fremje internasjonalt samarbeid
- Utvikle og sikre demokratiet, samt sikre rettsstatsprinsipp og respekten for menneskerettar

Dette vert følgt opp om med at medlemsstatane skal samarbeide og vere lojale mot den utanriks- og tryggleikspolitikken unionen fører, ved at det i artikkel 11, ledd 2, heiter:

”Medlemsstatene støtter aktivt og uforbeholdent Unionens udenrigs- og sikkerhedspolitik i en ånd af loyalitet og gensidig solidaritet.

Medlemsstaterne samarbejder for at styrke og udvikle deres gensidige politiske solidaritet. De afstår fra enhver handling, som strider imod Unionens interesser, eller som kan skade dens effektivitet som en sammenhængende faktor i internationale forbindelser.” (Artikkel 11, ledd 2, i Konsolidert-utgåve av EU sitt traktatgrunnlag: http://europa.eu.int/lex/da/treaties/dat/EC_consol.html#003301).

Gjennom EU si traktatfesting av FUSP, i Avsnitt I, artikkel 2, og Avsnitt V, artikkel 11, vert dermed dei overordna måla med den felles utanriks- og tryggleikspolitikken definert. Vidare vert instrumenta for å forfølgje og å oppnå dei definerte måla, først presentert i artikkel 12, deretter vert innhaldet i dei ulike instrumenta nærare gjennomgått i dei påfølgjande artiklane i avsnitt V.

4.3.3.2 Instrument/verkemiddel

For å gjennomføre EU sin felles utanriks- og tryggleikspolitikk er det oppretta ulike tiltak. Det er ei stor utfordring når femten land sin utanrikspolitikk skal samordnest, særskilt når

utforminga må ta omsyn til at ikkje alle deltakarane er fullt integrert i FUSP, då nokre av statane har valt å reservere seg mot deler av den felles tryggleikspolitikken.

I tillegg er FUSP ut frå det traktatgrunnlaget som gjeld i dag organisert i hovudsak som eit mellomstatleg samarbeid. Det gjer at FUSP står utanfor EF-domstolen sin jurisdiksjon, og pålagde fellesavgjersler i form av direktiv eller forordningar er heller ikkje eit godkjent instrument i FUSP. Dermed er makta over FUSP underlagt Unionsrådet og ministarrådet. Desse organa utformer og styrer FUSP, gjennom eit samarbeid med FUSP sin høgrerepresentant, med tilhøyrande stab. Makta over FUSP ligg altså hjå Unionsrådet og Ministarrådet som styrer gjennom instrumenta; Overordna prinsipp og retningslinjer, felles strategiar, felles handlingar og felles haldningar.⁵

Felles strategiar vart innført med Amsterdam-traktaten. Ein felles strategi er dei retningslinjene for eit saksfelt innanfor FUSP som Det europeiske råd vedtek. Strategien kan innehalde formål, tidsaspekt og ressursar Unionen og medlemsstatane skal nytte for å realisere den felles strategien.

Ministarrådet kan tilrå ein felles strategi på eit saksfelt, til Det europeiske råd, så kan Det europeiske råd setje i kraft strategien ved til dømes å vedta felles handling eller felles haldning.

Det Europeiske råd vedtek Felles strategiar. Vedtaket må vere samrøystes.

Felles handling er eit rettsleg instrument som frigjer ressursar for å utføre ein koordinert handling frå Unionen si side. Ressursane for å utføre ein felles handling kan vere mannskap, finansielle midlar, materielle ting med meir. Ein felles handling vert slik ein reiskap for å nå mål framsett i ein felles strategi. Felles handling er det operasjonelle tiltaket i FUSP.

Felles handlingar vedtek felles haldningar. Vedtak fattas normalt samrøystes men det kan nyttas fleirtalsavgjersler dersom avgjersla er basert på ein Felles strategi, eller ved avgjersler som gjeld utføring av ein felles handling.

Felles haldning vert vedteke i Ministarrådet. Ein felles haldning er ei systematisering og koordinering av medlemsstatane sitt samarbeid om eit saksfelt, tema, tredjeland eller liknande. Unionsrådet vedtek ei haldning Unionen og medlemsstatane støtter seg til og medlemsstatane er forplikta til å respektere den felles haldninga dei har vedteke.

Prosedyrane for vedtaka for felles haldning er tilsvarande prosedyrane for felles handling.

⁵ Instrumenta vert definert i Avsnitt V i den konsoliderte-traktaten under desse artiklane: Felles strategi i artikkel 13, felles handlingar i artikkel 14 og felles haldningar i artikkel 15.

I tillegg til dei nemnde instrumenta har Det europeiske råd og Ministarrådet tilgang til å inngå **internasjonale avtaler**, samt å framsetje **erklæringar** som ein del av den felles utanriks- og tryggleikspolitikken. Både internasjonale avtaler og erklæringar vert inngått av EU på vegne av medlemsstatane. Internasjonale avtaler er som regel bindande, medan erklæringar ikkje er formelt bindande for medlemsstatane.

For å inngå internasjonale avtaler vert det som hovudregel kravd einsemje i Ministarrådet. Det er Ministarrådet som både gir klarsignal for å starte forhandlingar om avtaler, og som inngår ei eventuell avtale etter enda forhandlingar. Gjennom Nice-traktaten kan kravet om einsemje fråvikast dersom avtala omhandlar i kraftsetjing av ein felles haldning eller handling.

Erklæringar er eit av dei verkemidla som er mest nytta i FUSP, trass i at dette er eit instrument som ikkje er traktatfesta under FUSP. Erklæringar er heller ikkje rettsleg bindande, men dei gir likevel uttrykk for ei haldning/syn Unionen har på ei sak knytt til den internasjonale arena, det vere seg menneskerettar, miljø eller liknande.

4.3.3.3 Institusjonar/styringsverktøy

Felles strategiar er det overordna instrumentet for å framsetje måla med FUSP. Felles handlingar og haldningar vert sett i kraft av Ministarrådet for å nå dei måla Det europeiske råd har definert i den felles strategien. Makta i FUSP ligg altså i all hovudsak av Det europeiske råd og ministarrådet. Det er også i all hovudsak eit mellomstatleg samarbeid. I tillegg til desse to organa er det også oppretta ulike EU-organ for å støtte Det Europeiske råd og Ministarrådet. Desse organa har funksjon som samordnarar og koordinasjonsorgan i analysane og utføringa av FUSP. Dei viktigaste einingane er den tidlegare nemnde Høgrepresentanten med den tilhøyrande stab, samt at det er etablert ein utanriks- og tryggleikskomiteé, militærkomité og militærstab.

To vedtekne styringsverktøy er i tillegg avgjerande for FUSP. Det er fleksibel integrasjon, som er omtala tidlegare, og konstruktiv avståing. Fleksibel integrasjon gjer at nokre av deltakarlanda har moglegheit til å inngå eit tettare og utvida samarbeid innan FUSP, om dei ynskjer det, sjølv om ikkje alle EU-landa ynskjer å verte deltakarar i eit slikt samarbeid.

Konstruktiv avståing gir eit medlemsland tilgangen til å avstå å røyste i forhold til ei sak i Ministarrådet. Ei slik avståing er ein mildare reservasjon enn eit veto, for det legg ingen bindingar på dei andre medlemslanda sine vedtak. Når eit land vel konstruktiv avståing gjennom formell erklæring vert landet friteke frå å følgje vedtaket, men landet har likevel plikt til å ikkje søkje å hindre eventuelle konsekvensar av vedtaket som Unionen fattar.

Det er altså Felles strategiar som gir dei overordna retningslinjene for formålet med EU sin FUSP overfor til dømes eit tredjeland. EU har vedteke ein felles strategi for sine politiske relasjonar i forhold til Russland. Her vert også verkemidla for å nå måla i strategien definert,

og denne gir eit tilnærma uinnskrenka mandat til Ministarrådet, for i den felles strategien overfor Russland heiter det at:

”The European Union will work to achieve the objectives of this Common Strategy by making appropriate use of all relevant instruments and means available to the Union, the Community and to the Member States.”

Ordlyden: *”all relevant instruments and means available to the Union, the Community and to the Member States”* kan vanskeleg forståast på anna måte enn at alle utanriks- og tryggleikspolitiske verkemiddel som Europa Unionen disponerer, samfunnet disponerer og det enkelte deltakarlandet disponerer er tilgjengeleg. Dette gir grunnlag for å spørje om kor mykje enkeltstatane eigentleg legg i FUSP og ein Felles strategi. For å gjere alle verkemiddel disponible for Ministarrådet er truleg ikkje eit mandat alle deltakarlanda sluttar sterkt opp om. Haukkala og Medvedev (2001) sett spørsmål med seriositeten av ei slik fullstendig politisk innrømning frå medlemsstatane, i eit elles skjørt samarbeidsområde som FUSP er i EU. Særleg gjeld dette spørsmålet det at; verken kva instrument/midlar som faktisk er tilgjengeleg er utgreidd, heller ikkje koordineringa/kontrollen over midlane som eventuelt skal nyttast er drøfta noko større. Dersom alle midlar EU og statane i EU disponerer verkleg skal kunne nyttast er det klart at desse spørsmåla må avklarast.

Det vil seie at det i realiteten ligg ein kime til konflikt mellom traktatgrunnlag og felles strategi ettersom den felles strategien overfor Russland frigjer alle ressursane til medlemsstatane, samfunnet og unionen, medan traktatgrunnlaget er svært vagt kring å krevje konkrete ressursar frå medlemslanda, og særskilt næringslivet som er ein del av samfunnet. Døme på nasjonale ressursar i denne samanhengen er til dømes handelsrelasjonar, handelsboikott/sanksjonar, diplomatiske relasjonar, økonomiske tilskot, militærressursar, personale, kunnskap og teknologi med meir.

Det er grunn til å setje spørsmål om kvart land som er deltakarar i den felles strategien eigentleg er villig til å stille alle sine midlar disponibelt for EU i gjennomføringa av ein felles strategi, medan det i traktatane framleis er ei rekke uavklara tilhøve kring FUSP og ikkje minst i utvidinga av FUSP med, Den europeiske tryggleiks- og forsvarspolitikken (ESFP), samt at få tema innan EU-samarbeidet er så omstridd som kva form EU sin utanriks- og tryggleikspolitikken skal ha i framtida.

4.3.3.4 Operative ressursar

Dersom ein ikkje tolkar den felles strategien til EU overfor Russland bokstavleg, om at alle midlar er tilgjengelege i FUSP, så har Unionen kontroll over få ressursar på fellesskapsnivå, så sant medlemsstatane ikkje frigjer av sine nasjonale ressursar.

Dette tilhøvet er forholdsvis gitt ettersom FUSP er mest eit mellomstatleg samarbeid. Slik sett er EU avhengig av at kvart medlemsland samarbeider til ei kvar tid innafor FUSP, dersom

dette skal vere ein reel politisk faktor på den internasjonale arena. Den felles utanriks- og tryggleikspolitikken til EU er basert på at kvart medlemsland sluttar opp om den med nasjonale ressursar, eller ressursar som til dømes NATO har tilgang på. Likevel har ei viss samordning av ressursar komme i gang, og Unionen har fått nokre mindre operative ressursar tilgjengeleg og fleire er under planlegging. Ut i frå traktatgrunnlaget er det få avgrensingar av den framtidige FUSP, då det i traktatane er opna for at også eit felles forsvar for EU og medlemsstatane i EU kan etablerast om det er ynskjeleg.

Utanrikspolitiske og militære ressursar

Dei styrande instrumenta som ligg i felles strategiar, felles handlingar, felles haldningar, samt erklæringar og moglegheitene til å inngå internasjonale avtaler, er dei formelle politiske tiltaka EU nyttar i sitt diplomati kring sine relasjonar til tredjeland i FUSP. I tillegg er det oppretta institusjonar, høgrepresentant og ei integrering av vestunionen i EU, samt at ein ståande styrke med eit mannskap på 60 000 til krisehandtering er under planlegging.

Ettersom EU er sett saman av land med ulik tryggleikspolitisk profil er det mange omsyn som må samordnast og koordinerast både innan EU, og i enkeltlanda sine relasjonar utover EU. Særleg har forholdet til NATO vore komplisert. Både fordi NATO har ei rekke land som ikkje er deltakarar i EU, og fordi EU har medlemmar som står utanfor NATO. I tillegg har Tyrkia sin posisjon skapt problem. Tyrkia har lenge ynskja EU-medlemskap, men EU har stilt seg avventande så langt. Samstundes har Tyrkia fullt NATO-medlemskap. Austerrike, Finland, Irland og Sverige og har valt å stå utanfor NATO, men er tilknytte med ei samarbeidsavtale slik som Russland. Forutan problema med å klart å definere ein utanriks- og tryggleikspolitikk i forhold til landa sine ulike eksisterande plikter og bindingar, har fleire av EU-landa ulik nasjonal oppbygging av sin tryggleikspolitikk, samt at dei har ulik posisjon i FN.

Både Frankrike og Storbritannia har gjennom sin posisjon som faste medlemmar i FN sitt tryggleiksråd med tilhøyrande vetorett, ein svært sentral og mektig rolle på den internasjonale arenaen og dette er løyst med eit kompromiss i traktaten der dei skal ta omsyn til Unionen, men at dette ikkje skal skje på kostnad av deira plikter som rådsmedlemmar fastsett i FN-charteret (Avsnitt V, artikkel 19).

I EU-landa sin nasjonale tryggleikspolitikk er det òg stor innbyrdes forskjell mellom landa. Der Tyskland har ei tett allianse med USA, når det gjeld atomvåpen, der Tyskland ikkje har slike våpen sjølv, men landet har USA-kontrollerte basar med slike våpen så er både Frankrike og Storbritannia sjølvstendige atommakter. Alt dette er faktorar som er avgjerande i defineringa av omfanget av ein felles utanrikspolitikk. Difor er det særleg dei politiske forholda som er nær knytt til forsvarspolitikk som inneheld dei største utfordringane og er mest komplisert å integrere i EU sin FUSP.

Sjølv om traktatane opnar for at unionen kan etablere eit felles forsvar, er dette feltet så langt avgrensa til eit samarbeid som omfattar definerte deler av forsvarspolitikken. Gjennom Nice-traktaten vart det etablert ein plan for den vidare utviklinga av tryggleiks- og forsvarssamarbeid gjennom Den europeiske tryggleiks- og forsvarspolitikken (ESFP). Sjølv om ESFP er eit skritt mot felles forsvar er det så langt klart avgrensa ved at samarbeidet ikkje skal komme i konflikt med den enkelte stat sin nasjonale forsvarspolitik. Difor er det per i dag oppgåver som krisehandtering i samband med fredsbevarande eller fredsopprettande arbeid, humanitære oppgåver og redningsarbeid.

I tillegg er EU og NATO samde om retningslinjene for korleis samarbeidet og koordineringsforholdet mellom EU og NATO skal organiserast. I tillegg kan det supplerast med tiltak frå sivilrettslege samarbeidet ved krisehandtering for å støtte rettsstatsprinsipp, sivilt vern med meir. I samband med dette er målet at EU skal ha ein politistyrke på 5000 personar disponibelt til ei kvar tid.

4.3.3.5 Utfordringar

Den verkleg elddåpen for EU sin felles utanrikspolitikk i ein krisesituasjon, etter ratifiseringa av Nice-traktaten, kom etterkvart som Irak-konflikten tiltok i styrke på nyåret i 2003. Med eit splitta FN og splitta NATO, vart det stort fokus på USA sine relasjonar til Europa. Difor vart det knytt stor spenning til korleis EU ville opptre som ei politisk blokk på den internasjonale arena.

Medan Frankrike og Tyskland stilte seg sterkt kritisk til ein invasjon i Irak utan eit klart FN-mandat, sto Storbritannia fram som USA sin næraste støttespelar og samarbeidspartnar. Denne interne striden innan unionen kom raskt til syne, og det vart klart at noko felles standpunkt frå EU og medlemslanda ikkje ville komme. Men den interne usemja i unionen og at EU ikkje ville greie å einast om ein strategi i handteringa av Irak-konflikten var klart tidleg. Men problema vart ytterlegare forsterka etterkvart som det syntte seg at det ikkje var berre samordninga som var problematisk, for det kom også signal som tyder på at EU-landa heller ikkje drøfta forholdet saman eller handla utifrå intensjonane som er traktatfesta i den felles utanriks- og tryggleikspolitikken. Dette forholdet kuliminerte den 30.01.2003, ved at åtte statssjefar i Europa publiserte eit brev i media som var ei einsidig støtte for USA sitt syn på Irak-konflikten, og ein tilsvarande kritikk av mellom anna det tyske og franske standpunktet.

For FUSP var ikkje det største problemet at medlemslanda ikkje var samde, men at det viste at verken artikkel 11 i FUSP vart respektert, og at heller ikkje diplomatiske drøftingar var gjennomført før brevet vart offentleggjort. Difor kom uttalinga til dei åtte statssjefane totalt overraskande på dei resterande statssjefane i EU. Av dei åtte statssjefane som støtta USA er fem EU-medlemar i dag. EU-land som signerte oppropet var Danmark, Italia, Portugal, Spania og Storbritannia. Dei tre siste landa er alle kommande EU-medlemar og var Polen, Tsjekkia og Ungarn.

Under tittelen *"Does 'gang of eight' letter sound the death bell for CFSP?"* skriv Euroarkiv at statsjefane sitt utspel provoserar kraftig, særleg fordi verken FUSP sin høgrepresentant for FUSP, J. Solana eller C. Simitis, statsministaren til Hellas, som har presidentskapet i EU, vart informert om dei åtte statsjefane sitt utspel i framkant av offentleggjeringa (<http://www.euractiv.com/cgi-bin/cgint.exe/4051437-521?tag=1&204&OIDN=1504587>). Offentleggjering av standpunktet utan konsultering med andre EU-medlemar er heller ikkje særleg i tråd med den grunnleggjande artikkelen for FUSP i Avsnitt V, der det heiter i artikkel 11, ledd 2:

Artikkel 11

2. Medlemsstatene støtter aktivt og uforbeholdent Unionens udenrigs- og sikkerhedspolitik i en ånd af loyalitet og gensidig solidaritet.

Medlemsstatene samarbejder for at styrke og udvikle deres gensidige politiske solidaritet. De afstår fra enhver handling, som strider imod Unionens interesser, eller som kan skade dens effektivitet som en sammenhængende faktor i internationale forbindelser.

Rådet påser, at disse prinsipper overholdes. ((Artikkel 11, ledd 2:
http://europa.eu.int/eurlex/da/treaties/dat/EC_consol.html#003301).

Den utanrikspolitiske framgansmåten og handteringa av Irak-krisa, både i EU i sin heilskap og særleg utspelet til dei åtte statsjefane, står òg i sterk kontrast til kva St. meld. nr. 12 (2000-2001) hevdar FUSP representerer:

FUSP innebærer at EUs medlemsland har løpende kontakt og samordner utspill og tiltak i forbindelse med internasjonale kriser og konflikter (St. meld. nr. 12 (2000-2001), s. 161).

Eit anna døme på at EU-land vel å handle ut frå si eigeninteresse framfor dei retningslinjene fellesskapspolitikken innan FUSP gir, er nokre av EU-landa sin politikk overfor Russland si handtering av Tsjetsjenia, der den nasjonale politikk ikkje var samstemt i forhold til EU sin felles strategi overfor Russland. Medan EU kritiserte deler av Russland si handtering av Tsjetsjenia, stilte fleire av landa seg mykje mildare overfor Russland når det kom til dei bilaterale relasjonane mellom Russland og enkeltstatane i EU. Haukkala og Medvedev (2001) seier følgjande om dette:

In fact, the member states used the European foreign policy and the Common Strategy on Russia as avenues through which they expressed collective disapproval of the Russian actions, while simultaneously using them as shields under which they were able to carry on business as usual in their bilateral ties with Moscow. (Haukkala og Medvedev (2001), s. 58)

Motpolen til det politiske nederlaget EU sin felles utanrikspolitikk fekk kring handteringa av Irak-krisa, er at EU sin første sjølvstendige militære aksjon vart starta 31 mars 2003. Då overtok EU kommandoen for den tidlegare NATO-leia fredsbeverandestyryken i Makedonia. Med dette er det første gong ein militærstyrke i EU-uniform med tolv stjerner står i eit anna

land. The Economist (05.04.2003) seier at dersom EU handterer operasjonen i Makedonia er målet at EU skal ta over den mykje større fredsbeverandestyren i Bosnia, der 12 000 soldatar står under NATO-kommando.

5 Konventet – Ein grunnlov for EU?

Neste skritt i utviklinga av det formelle juridiske grunnlaget for EU er arbeidet med Konventet. Konventet som vert sett på som ein EU-konstitusjon. Arbeidet med å utforme Konventet starta i mars 2002, og om tidsplanen held skal eit forslag vere ferdig utarbeida før juli månad 2003. Dersom alt går som planlagt tyder det at ein EU-konstitusjon kan verte klar for signering i desember 2003. Arbeidet med Konventet er avgjerande for kva EU skal verte i framtida. Konventet tek opp i seg dei fleste forholda med unionen, det vere seg avgjersleprosessar, mellomstatleg og overnasjonal mynde, samansetjing av styringsorgan samt andre institusjonelle spørsmål. Politiske forhold innan unionen som budsjett, konkurransereglar, samt unionen sin politikk mot utanforståande forhold når det gjeld handel, utanrikspolitikk og forsvarspolitikk er tema for Konventet. Samla sett er intensjonen med Konventet å legge eit nytt juridisk fundament for EU, som skal avløyse Roma-traktaten som det fellesskapsrettslege grunnlaget.

Det endelege utkastet til ei forfatning for EU er enno ikkje ferdig. Men mange forslag er fremma og ulike utkast er framlagde. Om forslaga vert med i det endelege utkastet til konvent, og kva endringar som vert gjort er jamvel uavklara. Nokre av forslaga som har skapt debatt vil i det følgjande verte kort presentert.

Forslag til endring av Kommisjonen:

I Konventet er det foreslått å redusere Kommisjonen til 14 Kommissjonærar. Leiaren av Kommisjonen skal veljast av Parlamentet, som så set fram eit forslag til Kommisjon utifrå forslaga medlemslanda har gitt på aktuelle kommissjonærar. Kommisjonen må deretter godkjennast av Parlamentet. Forslaget om reduksjon i Kommisjonen har vakt oppsikt, og det er på det reine at veldig mange medlemsland vil stå utan representant i kommisjonen om forslaget vert ein del av konventet sin konklusjon.

Rådsleiaren som fast EU-president:

Det er foreslått at det roterande vervet som formannskap i Ministarrådet og toppmøtet skal avløysast av ein permanent rådsleiar, valt for to og eit halvt år, med moglegheit for attval for ytterlegare ein periode. Denne presidenten for EU vil få utvida fullmakter på vegne av unionen og medlemsstatane. Konfliktlinja om EU-presidenten går mellom dei store medlemsstatane som støttar forslaget og fleirtalet blant dei mindre statane som arbeider imot forslaget. Siste utspel kring dette omstridde forslaget er den greske Utanriksministaren George Papandreou sitt kompromissforslag om at EU-presidenten skal veljast gjennom ei folkerøysting i heile unionen. Presidentkandidatane skal dei politiske partia i Europaparlamentet nominere (<http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article.jhtml?articleID=546684>).

Endring av Europaparlamentet:

Det er foreslått at maksimalt tal på representantar i parlamentet skal vere 700, uavhengig av talet på medlemsland. Vidare at ingen medlemsland skal ha mindre enn 4 representantar i parlamentet. I tillegg vert Kommisjonen ansvarleg overfor Parlamentet, og ved eventuell mistillit går heile Kommisjonen av.

Utanriksministar i EU

For å styrkje FUSP er det forslag om ein utanriksministar for EU. Denne posten skal då erstatte Kommisjonæren for utanrikssaker og FUSP sin høgrepresentant.

Utmelding av unionen

Det er ulike haldningar for om eit medlemsland skal få ein lovfesta rett gjennom Konventet til å melde seg ut av unionen eller ikkje.

Religion

Det er stor strid om Konventet skal innehalde referansar til Europa si religionshistorie. Særleg er det omstridd om Konventet skal innehalde eit ansvar overfor Gud eller ikkje.

Ulike standpunkt

Ulike medlemsland er òg splitta innanriks om korleis dei skal forholde seg til ein eventuell EU-grunnlov. I Storbritannia skisserte opposisjonen at ei folkerøysting over Konventet burde vurderast. At ei folkerøysting var aktuelt vart blankt avvist av Statsministar T. Blair, med kommentaren ”out of question”. Blair argumenterte med at Storbritannia ikkje hadde folkerøysting over Einskapsakta og Maastricht-traktaten så då er heller ikkje noko folkerøysting over grunnlova naudsynt. Opposisjonen på si side hevda Blair si bastante haldning kom av at Statsministaren var klar over at Konventet vil verte avvist ved ei folkerøysting, med bakgrunn i at berre 55 % av britane meiner eit medlemskap i EU er eit gode i sist måling utført for Kommisjonen

(<http://www.euobserver.com/index.phtml?sid=18&aid=11221>).

Frankrike sin statsministar J-P. Raffarin stiller seg derimot open for ei folkerøysting over konventet. Raffarin argumenterte for at han er positiv til folkerøysting fordi innbyggjarar i Europa må gjere Konventet og Europa i framtid til sitt eige prosjekt

(<http://www.euobserver.com/index.phtml?sid=18&aid=11179>).

Litteratur

Amsterdam-traktaten – Internett: (<http://europa.eu.int/eur-lex/da/treaties/selected/livre546.html>).

Boyer, R. (1997). ”ØMU- Et veiskille for europeisk arbeidsliv?” ARENA, newsletter artikkel, 1997, ARENA.

Claes, D. H. og Tranøy, B. S. (eds.). (1999): Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen, Faktabokforlaget, Oslo.

Claes, D.H. og Tranøy, B. (1998): ”Et stort skritt for Europa” Kronikk i Dagbladet 03.05.1998.

Europa-Kommisjonen (1999): Amsterdam-traktaten, brugsanvisning, Luxembourg, De Europæiske Fællesskaber .

European Commisssion (1999): Treaty of Amsterdam: what has changed in Europe, Luxembourg, European Communities.

Eurostat Yearbook 2001: The statistical guide to Europe, Eurostat.

Friden, J.A. og Lake, D.A. (1996): ” International Politics and International Economics” i Roe Goddard, C. m.fl. (eds), International Political Economy: State-Market Relations in the Changing Global Order, s. 25-33, Lynne Rienner, New York.

Galloway, D. (2001): The Treaty of Nice and Beyond – Realities and Illusions of Power in the EU, Sheffield Academic Press, Sheffield.

Grauwe, P. de (1994): ”The Costs of a Common Currency” i , The Economics of Monetary Integration, s. 5-28, Oxford University Press.

Hagtvet, B. (2001): ”Politikkens selvstendighet”, Signert i Aftenposten 18.06.2001.

Haukkala, Hiski i Haukkala & Medvedev (eds.) (2001): The EU Common Strategy on Russia. Learning the Grammar of the CFSP. Ulkopoliittinen instituutti, Helsinki.

Indset, M. (2001): Subsidiaritetsprinsippet i EU etter IGC-1996, ARENA Report No 6/2001, Oslo.

Mehl, E., Tufte, T. m.fl. (2002): EU - politisk stormakt eller visjon uten politikk?, Rapport nr. 1 - 2002, Landbrukets Utredningskontor, Oslo.

Maastricht-traktaten –Internett: (<http://europa.eu.int/abc/obj/treaties/da/datoc01.htm>).

Nice-traktaten –Internett: (<http://europa.eu.int/eur-lex/da/treaties/selected/livre546.html>).

Oen, S. C. (2001): ”EU etter Nice”, i Nei til EUs Motmelding: Motmelding til Regjeringens stortingsmelding nummer 12(2000-2001)- Om Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre, Nei til EU 2001.

Risse, T. (1997). ”Euro som politisk symbol” ARENA, newsletter No. 1, 1998, ARENA.

Schjera, R. (2001): ”ØMU - Å gjøre økonomisk politikk impotent” i Nei til EUs Motmelding: Motmelding til Regjeringens stortingsmelding nummer 12(2000-2001)- Om Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre, Nei til EU 2001.

Springer, B. (1996): ”The March Toward Monetary Integration: Europe and the Maastricht Treaty ” i Roe Goddard, C. m.fl. (eds), International Political Economy: State-Market Relations in the Changing Global Order, s. 272-287, Lynne Rienner, New York.

St. meld. nr. 12 (2000-2001): Om Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre

St. meld. nr. 2 (1997-1998): Revidert nasjonalbudsjett 1998

St. meld. nr. 40 (1993-1994): Om medlemskap i den europeiske unionen

Stevens, A and Stevens, H. (2001): Brussels Bureaucrats? The Administration of the European Union, The European Union Series, Palegrave.

Strøm, B. (1992): Unionstraktaten, Notat nr. 5 - 1992, Landbrukets Utredningskontor, Oslo.

Thurow, L. (1996): ” A New Economic Game” i Roe Goddard, C. m.fl. (eds), International Political Economy: State-Market Relations in the Changing Global Order, s. 130-145, Lynne Rienner, New York.

Traktaten om opprettelse af Den Europæiske Union og traktaten om opprettelse af Det Europæiske Fællesskab gældende fra den 1. februar 2003 (konsoliderede udgaver efter Nice-traktaten), på dansk: (http://europa.eu.int/eur-lex/pri/da/oj/dat/2002/c_325/c_32520021224da00010184.pdf). På Engelsk: (http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/c_325/c_32520021224en00010184.pdf)

Tufte, T. (2001): EØS-avtala og Noreg: Politisk faneflukt frå nasjonale avgjersler? Ei analyse av Noreg som deltakar i Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet, Rapport nr. 6 - 2001, Landbrukets Utredningskontor, Oslo.

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>