

Konventet

Frå Laeken-erklæringa til grunnlov for Den europeiske union?

Torbjørn Tufte

Forord

Formålet med dette notatet er å gi eit innblikk i Den europeiske union sitt arbeid med å utforme ei forfatning for Unionen. Arbeidet med å utforme ein grunnlovstraktat som erstatning for det eksisterande traktatgrunnlaget for Unionen, vart initiert i Laeken-erklæringa. Denne erklæringa vart vedteken ved EU sitt toppmøte i desember 2001. Gjennom erklæringa vart eit Konvent nedsett med eit mandat for sitt arbeid. Konventet avslutta sitt arbeid og overleverte sitt endelege forslag til grunnlovstraktat i juli 2003.

Dette utkastet er no til handsaming i medlemsstatane og i EU-organa. Eit endeleg utkast må godkjennast av Det europeiske råd og ratifiserast av medlemsstatane før det er juridisk bindande og slik vert det nye juridiske og politiske fundamentet i Unionen.

Dette notatet gir eit oversyn over etableringa av Konventet og dei retningslinjene Konventet fekk for sitt arbeid. Deretter vert ein del av dei mest sentrale forslaga til endringar som grunnlovstraktaten legg til rette for skissert. Avslutningsvis vert ratifiseringsprosessen av eit eventuelt nytt traktatgrunnlag drøfta.

Notatet er utarbeida av Torbjørn Tufte og inngår i Landbrukets Utredningskontor sin notatserie.

Oslo, november 2003

Bjørn Strøm

Innhald

1	INNLEIING	1
2	KONVENTET	3
2.1	OMGREPET GRUNNLOVSTRAKTAT	3
2.2	SAMANSETJINGA AV KONVENTET	4
2.3	LAEKEN-ERKLÆRINGA	4
2.3.1	EU og retorikk om Europa	5
2.3.2	Befolkninga sine forventningar.....	7
2.4	MANDATET OG MÅLSETJINGANE FOR KONVENTET	8
3	FORSLAGA I GRUNNLOVSTRAKTATEN.....	11
3.1	EUROPAKOMMISJONEN	11
3.2	RÅDSLEIAREN SOM FAST EU-FORMANN:.....	12
3.3	ENDRING AV EUROPAPARLAMENTET:	12
3.4	MINISTARRÅDET	13
3.5	UTANRIKSMINISTAR I EU	14
3.6	EU-RETTE OG KOMPETANSEFORDELING.....	14
3.7	CHARTERET OM GRUNNLEGGJANDE RETTAR	16
3.8	JUSTIS OG POLITISAMARBEIDET	16
3.9	UTMELDING AV UNIONEN	16
4	GRUNNLOVSTRAKTATEN – DET JURIDISKE FUNDAMENTET	19
4.1	OVERNASJONALITET VERSUS MELLOMSTATLEG SAMARBEID	20
4.2	EU-INSTITUSJONAR VERSUS NASJONALINSTITUSJONAR	20
5	DEN VIDARE GANGEN FOR GRUNNLOVSTRAKTATEN	23
5.1	RATIFISERING OG ENDRINGAR AV GRUNNLOVSTRAKTATEN	23
5.2	SPØRSMÅLET OM FOLKERØYSTING.....	24

1 Innleiing

Etter at prosessen kring den føreståande utvidinga av EU med ti nye medlemsland frå Sentral- og Aust-Europa er avslutta, er det neste store prosjektet i Unionen å etablere ein Unionsforfatning. Det Europeiske Konvent vart nedsett i desember 2001 gjennom Laeken-erklæringa, for å utarbeide eit utkast til ei forfatning for EU. Arbeidet med grunnlovstraktaten i Konventet starta i mars 2002, og 18. juli 2003 overleverte Konventet eit endelege utkastet til grunnlovstraktat til formannen for Det europeiske råd. I drøftinga vil omgrepet grunnlovstraktat verte nytta om dette utkastet frå Konventet. Det vil òg verte nytta Unionen relatert til EU-institusjonar, kompetanseområde med meir, ettersom det i utkastet til grunnlovstraktat er nytta denne terminologien.

Det er Konventet sitt utkast til grunnlovstraktat som vil verte skissert og drøfta i dette notatet. Det formelle juridiske grunnlaget for EU, og forholdet union versus medlemstatar vil ligge i den endelege grunnlovstraktaten dersom den vert ratifisert. Første forsøk på å semjast om innhaldet ved å signere ein EU-konstitusjon skjedde på toppmøtet i desember 2003. Toppmøtet greidde ikkje å einast, difor vil arbeidet kring grunnlovstraktaten halde fram utover år 2004. Innan ei endeleg signering finn stad kan deler av innhaldet verte endra etterkvart som medlemsstatane har handsamma utkastet og kompromiss vert inngått.

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

I denne drøftinga vil først utgangspunktet for etableringa av Konventet og det mandatet som vart gitt til deltakarane i Konventet med Laeken-erklæringa verte skissert. Deretter vert nokre av dei sentrale endringane som ligg i utkastet til grunnlovstraktat kort gjennomgått. Avslutningsvis vert grunnlovstraktaten drøfta i forhold til maktfordelinga mellom union og medlemsstat, samt at ratifiseringsprosessen av grunnlovstraktaten vert skissert.

2 Konventet

Det endelege utkastet, utarbeida av Konventet, er no til handsaming i medlemsstatane. I det følgjande vil det vere ei kort innføring kring medlemmane og strukturen i forsamlinga som har utarbeida dette utkastet. Omgrepet ”grunnlovstraktat” vil verte kort skissert, samt målsetjingane med arbeidet til Konventet. Utgangspunktet for nedsetjinga av Konventet og det utarbeidde utkastet til grunnlovstraktat, er toppmøtet i Laeken i desember 2001, der Laeken-erklæringa innkalla til eit ”Konvent for Europas framtid”.

2.1 Omgrepet grunnlovstraktat

Spennet i arbeidet til Konventet er stort, noko også namnet; ”utkastet til traktat om ein forfatning for Europa” ber preg av. 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 suvereniteten til nasjonalstatane i forhold til den overnasjonale makta til EU over nasjonale styringsorgan, samt innbyggjarane sin rolle i forhold til unionen og medlemsstatane.¹ Dette at Unionen er ei blanding mellom ein føderasjon og eit mellomstatleg samarbeid kjem òg fram i omgrepet grunnlovstraktat. På dansk har forslaget frå Konventet tittelen ”Udkast til traktat om en forfatning for Europa”. Allereie i titelen ligg det klart at dette utkastet skal dekkje mykje, samstundes som det òg viser at det ikkje er svært tydeleg kva som skal dekkjast.

Tradisjonelt utgjer ein traktat ei frivillig binding mellom suverene statar, der traktatane vert gjort folkerettsleg bindande for statane som ratifiserer ein traktat. Gjennom traktatane inngår statar frivillig bindingar kring si deltaking i den internasjonale samhandlinga. Ei forfatning eller ein grunnlov derimot er tradisjonelt retta mot den interne politiske organiseringa i ein suveren stat. Grunnlover er borgarane si samfunnskontrakt, der grunnlaget for rettar og plikter for innbyggjarane vert definert innan ein gitt nasjonalstat som har suverenitet mot omverden.

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

- Dei overnasjonale relasjonane innan unionen og overfor statar og folk utanfor unionen
- Dei mellomstatlege relasjonane mellom medlemslanda

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

- Innbyggjarane i Unionen sine relasjonar til nasjonalstatane og til Unionen

2.2 Samansetjinga av Konventet

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

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

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

Kandidatlandene skal deltage fuldt ud i konventets drøftelser. De skal være repræsenteret på samme betingelser som de nuværende medlemsstater (en repræsentant for regeringen og to medlemmer af det nationale parlament) og deltage i drøftelserne uden dog at kunne modsætte sig en konsensus, som aftegner sig mellem medlemsstaterne. (Laeken-erklæringen).²

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

Av dei 105 medlemene i Konventet er det 88 menn (82 %) og 17 kvinner (18 %).

Overrepresentasjonen av menn må seiast å vere problematisk når ein forfatning for EU sine innbyggjarar skal utarbeidast der den faktiske kjønnsfordelinga ligg rimeleg nær ei 50/50 prosentfordeling.

2.3 Laeken-erklæringa

Det er Laeken-erklæringa som formelt gav Konventet mandat til å utarbeide sitt utkast til grunnlovstraktat. Laeken-erklæringa vart utarbeida i samband med Det europeiske råd sitt møte i desember 2001. Stats- og regjeringssjefane frå EU-landa gav då fullmakt til Konventet

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

til å utarbeide eit nytt juridisk grunnlag for EU i form av ein grunnlovstraktat. Toppmøtet sin retorikk for å setje i verk dette arbeidet byggjer særskilt på to pilarar i Laeken-erklæringa:

- Befolkninga sine forventningar
- EU er eit samla Europa

2.3.1 EU og retorikk om Europa

I Erklæringa vert rammene gitt for arbeidet, med bakgrunn i at Europa, i følgje erklæringa står ved ein korsveg. Laeken-erklæringa slår fast at: ”*Den Europæiske Union er en succes. Der har nu i over et halvt århundre været fred i Europa*”.

Det er interessant at i Laeken-erklæringen vert omgrepet Europa konsekvent retorisk nytta for EU-15, som i sitatet ovanfor, om fred i Europa. Til tider er det klart at eit framtidig EU-25 kan ligge bak argumenta. Men likevel i 2001 var dette minimum tre år fram i tid. òg det kan vere grunnlag for å stille spørsmål om det har vore fred i Europa i over femti år, både innfor EU, men særskilt utanfor EU. Innanfor EU har det ikkje vore noko klar krigstilstand anna enn til tider sterke konflikhtar knytt til frigjeringsrørsler som den baskiske separatistrørsla ETA i Spania, konflikten i og om Nord-Irland, samt frigjeringsrørsla på Korsika. Likevel kan dette karakteriserast som fråvær av fred per i dag, sjølv innanfor EU. Om ein ser på Europa som det kontinentet det er, har det ikkje vore fred i Europa i over eit halvt århundre. Det kan hevdast at til dømes alle dei væpna konfliktane på Balkan på 90-tallet ikkje var noko typisk fredleg tilstand. Satt på spissen kan det også hevdast at konflikhtar og krigshandlingar i Europa som; Tyrkia si handsaminga av kurdarane er lite fredleg. Om ein går litt attende i tid så er oppstanden i Ungarn i 1956, invasjonen av Tsjekkoslovakia i 1968, geriljakrigen mot britane på Kypros fram til 1960, avløyst av det greskkypriotiske kuppet i 1974, etterfølgt av den Tyrkiske invasjonen av øya, samt er all uro i Hellas etter 1945 med borgarkrig til 1949, militærkupp og endeleg styrting av juntaen i 1974, nokre døme på ei tilstand nær ufred i Europa dei siste femti åra (Kypros er geografisk knytt til Lilleasia, men ettersom Kypros vert medlem av EU i 2004, kan øya reknast politisk som ein del av Europa. Tyrkia er delvis europeisk, men som søkjarland til EU, kan landet i denne samanhengen knytast politisk til Europa).

Eit anna døme på retorikk i Laeken-erklæringa der EU-15 tilsvarar verdsdelen Europa, er at det er Europa som no er samla, og ikkje EU som er utvida til ein større Union med fleire medleamar:

Hvad er Europas rolle i denne forandrede verden? Skal Europa, der nu endelig er blevet samlet, ikke spille en førende rolle i en ny verdensorden, nemlig som en magt, der kan spille en stabiliserende rolle på verdensplan og være et forbillede for mange lande og folk? Europa, et kontinent formet af de humanistiske værdier, Magna Charta, Bill of Rights, den franske revolution og Berlinmurens fald. Frihedens, solidaritetens og navnlig mangfoldighedens kontinent, hvilket indebærer respekt for andres sprog, traditioner og kultur. (Laeken-erklæringa, s.2).

Dette tilhøvet er spesielt då Unionen er ei lukka samanslutning utan ope medlemskap for europeiske statar. Difor er det strenge premisser for å verte medlem, og difor er det lite truleg at det er til dømes totalitære Kviterussland som er referansen for det såkalla samla Europa. Om Europa har hatt eit sterkare innslag av humanistiske verdiar i samfunnsforminga enn andre kontinent, i tida frå Magna Charta vart skriva i 1215 og fram til i dag, er mogleg. Men det kan med god grunn stillast spørsmål kring utøvinga av det ”vestlege” humanistiske verdigrunnlaget frå leiarskapet på det europeiske kontinent dei siste 800 åra, både innanfor og utanfor Europa sine grenser. Både koloniseringa av Afrika og Asia, med til dømes Belgisk-Kongo og India kan vere døme på manglande samsvar mellom tenkinga kring humanistiske verdiar og det politisk handverk som kjenneteiknar mykje av Europas historiske og kulturelle arv. Innan Europa kan inkvisisjonen, trettiårskrigen og Napoleon-krigane vere døme, samt første og særskilt andre verdskrig med holocaust, kan reknast som manglande fokus på humanistiske verdiar i forminga av Europa. Europearane si erobring av det amerikanske kontinent taler heller ikkje for spesielt sterk respekt for andre grupper sine språk, tradisjonar og kultur.

Den same retoriske språkbruken om at EU er Europa, kjem også fram i utkastet til forfatning, der Europa stort sett vert nytta på EU. Mellom anna er ikkje forfatninga for EU, men for Europa, der det står følgjande i Konventet sin grunnlovstraktat:

som er medlemmerne af Det Europæiske Konvent taknemmelige for at have udformet denne forfatning på vegne af Europas borgere og stater,” (Utkast til grunnlovstraktat, side 4).³

Om språkbruken kring Europa versus EU speiler det politiske leiarskapet sitt faktiske verdsbilete, målsetjing eller om det er eit reint lingvistisk verkemiddel for å få EU til å framstå som heile Europa har ikkje forfattaren her noko grunnlag for å ta stilling til. Det er likevel vanskeleg å sjå at ein slik språkbruk både i erklæringar og juridiske dokument for ein avgrensa union på 15 statar kan finne støtte utifrå historiske, geografiske, viteskaplege eller politiske kriterium. Det er nærliggjande å dra parallellar her til USA. I offisielle samanhengar og i formell ordbruk og særskilt i offentlege dokument frå eller retta mot USA, er det referansar til United States of America, US-army med fleire, og sjølvsagt ikkje Amerika som kontinent. Medan i EU sin offisielle språkbruken er no Europa tydelegvis synonymt med EU. Grunnlaget for ein slik retorisk bruk av Europa som EU vert ytterlegare svekkja av demografiske og geografiske forhold i verdsdelen, då Europa samla har ei befolkning på kring 727 millionar fordelt på omlag 44 statar. Til samanlikning har EU-15: 377 millionar og EU-25: 450 millionar (Tyrkia og Kypros er haldt utanfor i alle tal, kilde FAOSTA, alle tall for år 2000).

³ Udkast til traktat om en forfatning for Europa – CONV 850/03. På Internett: <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.da03.pdf>

2.3.2 Befolkninga sine forventningar

Sjølv om Laeken-erklæringens sitt utgangspunkt er at det no er eitt "Europa", så vert det slått fast at "*Europa som no endeleg er samla*" også står ved ein korsveg, der det er ein del utfordringa kring EU, både innan unionen og for unionen mot omverden. Difor gir Laeken-erklæringa retningslinjer for kva arbeidet innan Konventet skal vere retta mot, med bakgrunn i at borgarane ofte gir uttrykk for at dei ynskjer at EU skal spele ein større rolle på dei fleste politiske saksområde. Dette er presentert slik i Laeken-erklæringa:

De europæiske borgeres forventninger

Billedet af et demokratisk Europa, som er engageret på verdensplan, svarer fuldt ud til borgernes ønsker. De har ofte tilkendegivet et ønske om, at EU spiller en større rolle inden for retsvæsen og sikkerhed, bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet, styring af migrationsstrømmene, modtagelse af asylansøgere og flygtninge fra fjerntliggende konfliktzoner. De ønsker også at se resultater på beskæftigelsesområdet og med bekæmpelsen af fattigdom og social udstødelse samt med hensyn til økonomisk og social sammenhængskraft. De kræver en fælles strategi for forurening, klimaændringer og fødevarerikkerhed. Kort sagt i forbindelse med grænseoverskridende spørgsmål, som de instinktivt ved kun kan løses ved samarbejde. På samme måde som de ønsker større europæisk indflydelse i udenrigs-, sikkerheds- og forsvarsanliggender, med andre ord en mere omfattende og bedre koordineret indsats for at bekæmpe problemernes arnesteder i og omkring Europa og i resten af verden. (Laeken-erklæringa, s.2).

Arbeidet med ein forfatning er altså forankra og gitt legitimitet i unionsborgarane sin vilje og krav kring EU sine satsingar. Det er ingen kjelder til korleis EU-borgarane har fremja kravet om dette nye prosjektet og kva borgarane har ynskja at prosjektet bør rette seg mot, men likefullt er dette utgangspunktet i Laeken-erklæringa. Borgarane sine forventningar vert konkretisert til at Konventet sitt arbeid skal rettast mot følgjande retningslinjer:

Borgerne vil have en bedre kontrol med de beslutninger, der berører dem.

EU's borgere vil have mere åbenhed, respekt, effektivitet og enkelhed; men samtidig vil de også gerne have "mere Europa".

Forskellige problemer optager dem: lov og ret, sikkerhed, bekæmpelse af kriminalitet, bedre styr på asyl og indvandring. De forventer også, at EU kommer med løsninger på problemer som arbejdsløshed, fattigdom og social udstødelse, økonomisk og social samhörighed.

De ønsker en fælles strategi for bekæmpelse af forurening, for hvordan vi skal forholde os over for klimaændringer og manglende fødevarerikkerhed.

De ønsker også større europæisk indflydelse i udenrigs-, sikkerheds- og forsvarsanliggender.

Kort sagt stoler borgerne på, at EU nok skal tage sig af alle disse vigtige problemer, som de føler, skal løses i fællesskab.

Med så store forventninger stiller EU's borgere deres myndigheder og politikker over for krav, der kan virke selvmodsigende: på den ene side ønsker de et ukompliceret og veldefineret Europa, der respekterer alles beføjelser, men på den anden side ønsker de et Europa, som griber ind på flere og flere områder.

Det Europæiske Konvent har fået til opgave at komme med nye løsninger og vise, at EU er i stand til nytænkning. (<http://european-convention.eu.int/enjeux.asp?lang=DA>).

Det er altså EU borgarane sine forventningar og krav, samt at det no er eit samla Europa (EU) som står ved ein korsveg, som gjer at arbeidet med ein felles grunnlovstraktat er øvst på dagsorden til Unionen. Trass i at arbeidet med grunnlovstraktaten og reforma av EU kjem som eit svar på borgarane sine forventningar, viser ei meningsmåling frå oktober 2003 frå EU, at i EU-15 har 38 prosent høyrte om Konventet for Europas framtid. I dei ti kandidatlanda er tilsvarande tal 46 prosent. Samla for dei 39 prosent i EU-25 som har høyrte om Konventet så visste 49 % at det var eit utkast til ein grunnlovstraktat, 21 % trudde det enten var eit direktiv, erklæring eller charter, medan 30 % ikkje visste, eller avsto frå å svare.⁴

I pressemeldinga frå Europakommisjonen vert den manglande kjennskapen til Konventet slått opp som at to av tre innbyggjarar i EU-25 støttar Konventet:

2/3 of EU citizens support a European Constitution

67% of citizens in the enlarged EU support the idea of a European Constitution according to a "Flash Eurobarometer" on the Convention and on the Intergovernmental Conference. 84% consider it "essential" or "useful" to give their opinion on the future Constitution by referendum. Poll results generally show large support for various institutional proposals made by the Convention and differ little from the June 2003 results. However, only five countries out of the 25 surveyed have more than 50% of respondents who state that they have heard about the Convention, compared to ten countries out of 25 in June.

The level of satisfaction with the Convention's work is higher than the level of dissatisfaction in the EU 25 (29% compared to 25%, with 46% of "don't knows" or "no answer"). (DN: IP/03/1515 Date: 10/11/2003, Brussels, 10 November 2003).

2.4 Mandatet og målsetjingane for Konventet

Gjennom det mandatet som toppmøtet i EU gir til Konventet, på vegne av Europa og Borgarane, gjennom Laeken-erklæring, får altså medlemmane i Konventet eit arbeidsmandatet for å utforme eit utkast til ein grunnlovstraktat. Konventet fekk i oppgåve å prioritere konkretiserte arbeidsoppgåver ved utforminga av eit eventuelt nytt rettsleg grunnlag for Unionen, medlemsstatane og borgarane. Dette er dei tre hovudspørsmål Konventet skulle svare på:

Hvordan kan borgerne, og navnlig de unge, bringes nærmere på det europeiske projekt og de europeiske institutioner?

Hvordan kan man strukturere det politiske liv og det europeiske politiske område i et utvidet EU?

Hvordan kan man gøre EU til en stabiliserende faktor og et forbillede i en ny verden med flere poler?

(Laeken-erklæringa)

⁴ Rapport frå Europakommisjonen sitt Eurobarometer: Fieldwork 22nd Sept.- 3rd Oct. 2003, Convention on the Future of Europe – Wave 2, på: http://europa.eu.int/comm/public_opinion/flash/fl142_2_convention_en.pdf

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

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

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

Konventet har besvaret spørsmålene i Laeken-erklæringen:

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

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

det foretager en forenkling af EU's instrumenter

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

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

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

Konventet sitt arbeid er altså avslutta, og avgjerslene om det endelege innhaldet i grunnlovstraktaten og ei eventuell ratifiseringa av ei forfatning ligg no hjå til toppmøtet, ministarrådet og medlemsstatane. Likevel er større endringar lite truleg, så følgjande kapittel vil ta for seg nokon av forslaga i utkastet til grunnlovstraktat, samt litt om kva innhald grunnlovstraktaten har, då denne kan verte det nye juridiske og politiske grunnlaget for Den europeiske union.

3 Forslaga i grunnlovstraktaten

Det ferdige utkastet til grunnlovstraktat for EU er bygd opp av fire hovuddelar, som til saman skal erstatte alle dei noverande traktatane i ein samla tekst. Utkastet til grunnlovstraktaten har følgjande struktur:

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

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

Del III: I denne delen vert unionen sin politikk utforma. Her vert EU sine politiske ordninga og funksjonsmåtar frå dei tidlegare traktatane, samt nye ordningar innlemma i grunnlovstraktaten

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

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

3.1 Europakommisjonen

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

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

Det nye forslaget kring samansetjinga av Kommissjon er sterkt kritisert, og var eit av dei mest debatterte forslaga framfor toppmøtet i desember. Særskilt har dei mindre landa reagert negativt på å miste makt i Kommisjonen. Utifrå signala framfor toppmøtet er det grunn til å tru at denne reforma av Kommisjonen kan verte svært omstridd i forhandlingane vidare framover.

3.2 Rådsleiaren som fast EU-formann:

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

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

3.3 Endring av Europaparlamentet:

Både samansetjinga og mandatet til Europaparlamentet er endra i grunnlovstraktaten. Det er foreslått at det maksimale talet på representantar i parlamentet skal vere 736, uavhengig av talet på medlemsland. Vidare er det foreslått at ingen medlemsland skal ha mindre enn 4

representantar i Parlamentet. I tillegg vert Kommisjonen stilt sterkare til ansvar overfor Parlamentet. Ved eventuell mistillit mot ein eller fleire kommissærar går heile Kommisjonen av, og slik er Parlamentet si makt styrka i grunnlovstraktaten. I tillegg får Parlamentet ei sterkare rolle i prosessane kring uforminga av lovverket i den nye grunnlovstraktaten, der Parlamentet får medbestemningsrett på fleire felt enn tidlegare, samt at Parlamentet får utvida sin rolle i budsjettutforminga og budsjettkontrollen.

Dette tyder at EU-institusjonane vert styrka, særskilt får Ministarrådet og Parlamentet meir makt generelt overfor Kommisjonen og nasjonale styresmakter og spesielt innanfor politiske områder som: sosialpolitikk, justis og politi, miljøpolitikk, energipolitikk med meir. Dette er eit trekk som finn støtte hjå krefter som søker mot større innslag av føderalisme i unionen, med det vert også stilt spørsmål frå nasjonale myndigheiter om at EU skal vere ein pådrivar av saker som tradisjonelt har vore sett på som reine nasjonale innarikspolitiske spørsmål. Særskilt har Nederland og Storbritannia stilt seg skeptiske til Unionen sin tilgangen til å sikre Unionen sine energiforsyningar gjennom å ta kontrollen over olje- og gassressursar. Då desse to landa har store olje og gass ressursar, samstundes som vedtak vil skje ved kvalifisert fleirtal slik at dei ikkje kan blokkere avgjersla (Avsnitt 10, artikkel III-157 i Udkast til traktat om en forfatning for Europa – CONV 850/03).

3.4 Ministarrådet

Ministarrådet er framleis suverent i den form at Ministarrådet som hovudregel ikkje står ansvarleg overfor nokon for sine avgjersler.⁵ Som viktigaste organ for lovgiving og for vedtak er mekanismen for avgjersler i Ministarrådet eit sentralt tema i Unionen. Ministarrådet nyttar som hovudregel kvalifisert fleirtal. Tidlegare har avgjersle ved kvalifisert fleirtal vore basert på eit system med vekting av stemmene til representantane til medlemslanda. I grunnlovstraktaten er eit system kalla dobbelt fleirtal foreslått som kvalifisert fleirtal, basert på talet medlemsstatar og deira innbyggjartal. Kva form for kvalifisert fleirtal som skal gjelde er omstridd. Striden står om reglane i Nice-traktaten skal gjelde, der stemmene er vekta, eller om systemet med dobbelt fleirtal skal nyttast, slik grunnlovstraktaten foreslår. Det vil seie at dei største landa, og særskilt Tyskland får lang betre utteljing fordi landet har størst innbyggjartal. I Nice-traktaten, derimot har Tyskland 29 røyster som er lik vekting som Frankrike, Italia, Storbritannia og berre to røyster meir enn Spania sjølv om innbyggjartalet i Tyskland er tilnærma det doble av Spania. Vekta ein skal leggje i innbyggjartalet bak røystene i Ministarrådet er òg omstridd, då dette gir store land ein effektiv måte å blokkere avgjersler på. Det foreslåtte systemet ”dobbelt fleirtalsavgjersle” er basert på at eit kvalifisert fleirtal er gyldig dersom halvparten av medlemsstatane som representerer 60 prosent av innbyggjarane står bak. I grunnlovstraktaten er kvalifisert fleirtal definert som: Eit fleirtal av medlemsstatane

⁵ Den kan hevdast at den enkelte ministar i Ministarrådet står ansvarleg overfor sine nasjonale institusjonar, men det vil i tilfelle skje etter at vedtaket er tatt. Sameleis kan sjølv sagt ein ministar tape i voteringa og kan då ikkje haldast ansvarleg for det i sine nasjonale institusjonar. Ministarrådet kan heller ikkje fellast av nokon.

som representerer minst 3/5 av Unionens befolkning (Artikkel 24 §1). Kvalifisert fleirtal vert vidare innført som den generelle mekanismen for avgjersler.

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

3.5 Utanriksministar i EU

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

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

3.6 EU-retten og kompetansefordeling

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

I Utkastet til grunnlovstraktat har EU-retten fått følgjande myndigheit i artikkel 10:

Forfatningen og den ret, der vedtages af Unionens institutioner under udøvelsen af de beføjelser, der er tildelt denne, har forrang frem for medlemsstaternes ret. (Udkast til traktat om en forfatning for Europa – CONV 850/03).

Innanfor felta Unionen har einkompetanse på, som å inngå internasjonale avtaler, konkurransereglar, pengepolitikken for ØMU-landa, handelspolitikk, tollunionen, og forvaltninga av fiskeriresursane, så er det berre Unionen som har tilgang til å vere lovgivar og til å vedta juridisk bindande rettsaktar. Medlemsstatane skal berre følgje og gjennomføre det Unionen gir dei instruksar om på desse felta (Artikkel 11. §-1, i Udkast til traktat om en forfatning for Europa – CONV 850/03).

Årsaka til at Unionen indirekte også får kontroll over saksområde med delt kompetanse mellom Unionen og medlemsstatane ligg i § 2 i artikkel 11 i grunnlovstraktaten, der det heiter at *”medlemsstatane utøvar sin kompetanse, i det omfang Unionen ikkje har utøva sin kompetanse”*. Når EU-retten har forrang framfor nasjonal rett vil såleis Unionen si myndigheit også gjelde framfor nasjonal myndigheit på desse områda dersom Unionen har gjort eller gjer vedtak innafør områda. Dette vil gjelde både i utføringa og ved eventuelle tvistar mellom Union og medlemsstat om kompetansemynda. Den delte kompetansen mellom Unionen og medlemsstatane er oppramsa som følgjande hovudområde i grunnlovstraktaten:

- det indre marked
- området med frihed, sikkerhed og retfærdighed
- landbrug og fiskeri, undtagen bevarelse af havets biologiske ressourcer
- transport og transeuropæiske net
- energi
- social- og arbejdsmarkedspolitik for så vidt angår aspekterne i del III
- økonomisk, social og territorial samhörighed
- miljø
- forbrugerbeskyttelse
- fælles sikkerhedsproblemer på folkesundhedsområdet

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

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

Fordelinga av kompetanse mellom Unionen, medlemsstatane, EU-institusjonane og nasjonale institusjonar var ei av hovudoppgåvene i arbeidet til Konventet. Konventet skulle sjå kva område som burde integrerast i Unionen sin kompetanse og kva område som burde tilbakeførast til medlemsstatane. Resultatet av arbeidet vart at i utkastet til grunnlovstraktat vart ingen felt fjerna frå Unionen sin kompetanse, medan ei rekke nye felt vart lagt til Unionen sin kompetanse, samt at Unionen er tildelt meir og større ansvar på ei rekke politiske saksfelt. Til dømes er forvaltninga av fiskeriressursane tilført som einekompetansefelt for Unionen, der fiskeriforvaltninga tidlegare låg som ein del av landbrukspolitikken i Unionen. Den traktatfesta forrang til EU-retten er òg nytt, samt Charteret om grunnleggjande rettar med meir. Døme på område der Unionen har fått markert større makt er spesielt justis- og politisamarbeidet, men også innanfor fleire av dei andre hovudområda som er ramsa opp som delt kompetanse har Unionen fått tildelt markert meir makt i grunnlovstraktaten. Maktauka kjem særskilt av at kvalifisert fleirtal er innført som norma for avgjersler og at EU-retten har ei juridisk forrang, og slik vil eventuelle lovfortolkingar ligge i EU-domstolen og ikkje hjå medlemsstatane eller nokon fristilla instans.

3.7 Charteret om grunnleggjande rettar

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

3.8 Justis og politisamarbeidet

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

3.9 Utmelding av Unionen

I grunnlovstraktaten er det lagt inn prosedyrar for korleis eit medlemsland kan tre ut av Unionen. Eventuell utmelding av samarbeidet har tidlegare ikkje vore eit forhold som har vore nemnt. Prosedyren for utmelding er at Unionen skal framforhandle og konkludere ei avtale med medlemsstaten som ynskjer å gå ut av Unionen. Vert det ikkje semje om ei fråtredingsavtale vil medlemsskapet opphøre etter to år. Tidlegare har den juridiske statusen

til Unionen og nasjonalstatar i internasjonal politikk vore basert på at alle suverene statar har full råderett over sine handlingar anna enn den råderetten dei har fråsaugt seg frivillig. Slik sett ville ein nasjonalstat kunne trekke seg frå Unionen når den ville utan at Unionen formelt kunne hindre det. BBC hevdar at prosedyren for å trekke sitt medlemskap er utforma slik at den aldri skal nyttast: *"The clause is presumably designed never to be used."*⁶

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

4 Grunnlovstraktaten – Det juridiske fundamentet

Sjølv om grunnlovstraktaten er juridisk forpliktande om den vert ratifisert så er sjølve innhaldet og korleis innhaldet skal fortolkast lite drøfta i prosessen kring utforminga av ein felles konstitusjon. Samspelet mellom det føreslåtte institusjonelle rammeverket som ligg i del I og betydningen dette har for dei politiske føringane i Del III er eit slikt område som er lite diskutert i debatten kring grunnlovstraktaten.

Det at det er EU-domstolen som får mandatet til å fortolke kva artiklane tyder ved tvist, er ikkje så langt noko tema i den politiske debatten av grunnlovstraktaten. Alt i alt er grunnlovstraktaten eit juridisk dokument og ei eventuell fortolking ved tvistar vil skje i EU-retten. Difor er heller ikkje innverknad og konsekvensane i den praktiske politikken klar. Heller ikkje eventuell strid over kor grensene for kompetansefordelinga er, kan det seiast noko klart om. Det som kan verte gjenstand for juridisk fortolking er grensenedragning om kompetanseområda til Unionen versus medlemsstatane. Ulike kompetanseområde er fletta inn i kvarandre og verkar på tvers av politiske saksfelt. Til dømes er kompetanseområda overlappande der mellom anna konkurransereglar kan gjelde innanfor eit vidt spekter av saksfelt, både der det er einekompetanse, delt kompetanse og innanfor medlemsstatane sin kompetanse (som avgifter, skattar, konsesjonsreglar med meir). Dette flettverket mellom einekompetanse og delt kompetanse, der EU-retten er fortolkar av kva lovgivinga i grunnlovstraktaten gjeld kan det verte strid om. Medlemsstatane vil i så tilfelle måtte satse på å få medhald i at EU-lovgivinga bryt med enten proporsjonalitetsprinsippet eller nærleiksprinsippet som skal regulere kompetansefordelinga der det er delt kompetanse mellom Unionen og medlemsstatane.

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

Altså er dette eventuelle nye fundamentet i EU ein traktat som regulerer dei mellomstatlege relasjonane mellom landa og ein grunnlov for borgarane sine relasjonar til samfunnet og kvarandre, samla i ein grunnlovstraktat. Slik sett er både medlemsstatane og alle innbyggjarane i desse statane omfamna i ein felles forfatning for det til ei kvar tid gjeldande geografiske området. Utkastet til grunnlovstraktat har gjort klare endringar av maktfordelinga mellom unionen og medlemsstatane. Skiftet i maktfordelinga skjer både i samspelet mellom det overnasjonale og mellomstatlege samarbeidet i Unionen, samt i kompetansefordelinga mellom nasjonale institusjonar og Unionen sine institusjonar.

4.1 Overnasjonalitet versus mellomstatleg samarbeid

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

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

4.2 EU-institusjonar versus nasjonalinstitusjonar

Kompetansefordelinga mellom Union og medlemsstatane ligg nært opptil det mellomstatlege versus det overnasjonale i Unionen. I grunnlovstraktaten får Unionen auka sin kompetanse på ei rekke felt. Langt fleire av dei politiske saksområda vert i tillegg overnasjonale. Samstundes gjer grunnlovstraktaten EU-retten, ein folkerettsleg bindande forrang framfor nasjonal rett. Dette tyder ei meir omfattande delegering av makt frå dei nasjonale institusjonane til Unionen sine institusjonar enn tidlegare. Forholdet gjeld både Unionen som lovgivande mynde og som utøvar av praktisk politikk. Det vil seie at den enkelte medlemsstat har gitt i frå seg sin suverene sjølvråderett i avgjersler og over rammene i lovgivinga på dei fleste politiske felt.

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

Einekompetanse, artikkel 12:

Unionen har enekompetence til at fastlægge de konkurrenceregler, der er nødvendige for det indre markeds funktion, samt regler på følgende områder:

- den monetære politik for de medlemsstater, der har indført euroen
- den fælles handelspolitik
- toldunionen
- bevarelsen af havets biologiske ressourcer inden for rammerne af den fælles fiskeripolitik.

Unionen har enekompetence til at indgå internationale aftaler, når indgåelsen er nævnt i en EU-retsakt, eller når den er nødvendig for at give Unionen mulighed for at udøve sin kompetence på internt plan, eller når den berører en intern EU-retsakt.

Delt Kompetanse artikkel 13:

- det indre marked
- området med frihed, sikkerhed og retfærdighed
- landbrug og fiskeri, undtagen bevarelse af havets biologiske ressourcer
- transport og transeuropæiske net
- energi
- social- og arbejdsmarkedspolitik for så vidt angår aspekterne i del III
- økonomisk, social og territorial samhørighed
- miljø
- forbrugerbeskyttelse
- fælles sikkerhedsproblemer på folkesundhedsområdet.

På områderne forskning, teknologisk udvikling og rumfart har Unionen kompetence til at gennemføre tiltag, navnlig til at fastlægge og iværksætte programmer, dog således at udøvelsen af denne kompetence ikke kan føre til, at medlemsstaterne forhindres i at udøve deres kompetence.

Kompetanse til understøttande, kordinerande og supplerande tiltak, artikkel 16:

- industri
- beskyttelse og forbedring af menneskers sundhed
- uddannelse, erhvervsuddannelse, ungdom og sport
- kultur

Forutan desse felta er Unionen tildelt kompetanse innafor Den felles utanriks- og tryggleikspolitikken, som vert regulert i artikkel 15 i grunnlovstraktaten.

5 Den vidare gangen for grunnlovstraktaten

Etter at ministerrådet og Det europeiske råd har handsama utkastet til grunnlovstraktat og eventuelt gjort sine endringar, er det signering og eventuell ratifisering i medlemslanda som er neste steg. I samband med dette har to tema vore sentrale. For det første er det spørsmålet om kva konsekvensen er dersom ikkje alle medlemsstatane ratifiserer grunnlovstraktaten. Det andre temaet som vert diskutert er om grunnlovstraktaten bør opp til folkerøysting i medlemslanda. I denne saka er det splid både internt i fleire av EU-landa, og mellom standpunkta til ulike medlemsland.

5.1 Ratifisering og endringar av grunnlovstraktaten

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

Forfatningens ikrafttræden

Forfatningstraktaten tager udgangspunkt i princippet om, at den skal ratificeres af alle medlemsstater. Hvis kun fire femtedele af medlemsstaterne har ratificeret traktaten to år efter undertegnelsen af denne, tager Det Europæiske Råd spørgsmålet op.

(Udkast til forfatning – borgernes vejviser: på http://europa.eu.int/futurum/comm/documents/guidecitoyen_da.pdf).

Det er altså ikkje klart definert verken kva som skjer om berre ein medlemsstat avstår frå å ratifisere, eller kva prosedyrar Det europeiske råd kan nytte ved manglande ratifiseringar. Kva som ligg i desse formuleringane om tida mellom signering og ratifisering er uvist. Men det er mogleg at det er tenkt at grunnlovstraktaten kan verte vedteken uavhengig av at enkelte medlemsstatar ikkje ratifiserer den sjølv. Det vil i så tilfelle tyde ei klar auking av det føderale innslaget i Unionen, der den opererer som overordna den enkelte stat sin nasjonale forfatning og vedtaksrett. Eventuelt kan ordlyden kring ratifiseringa tyde at det vil vere ei tilnærming der ein nyttar fleksibel integrasjon som verkemiddel. Det vil seie at alle medlemstatar ikkje er tilknytt same traktatgrunnlag og med det heller ikkje deler alle dei folkerettslege bindingane som er grunnlaget for Unionen. Det vil sjølvsagt vere svært problematisk og ei løysning som truleg ikkje kan gjennomførast. Eit tredje alternativ vil vere å gjennomføre endringar i traktaten slik at alle ratifiserer over tid. Eit fjerde alternativ ved manglande ratifisering er at grunnlovstraktaten vert forkasta og at Unionen nyttar det eksisterande traktatgrunnlaget, med Nice-traktaten som siste revisjon.

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

5.2 Spørsmålet om folkerøysting

Ettersom EU slit med eit stort demokratisk underskot, er det i samband med diskusjonen om grunnlovstraktaten teke til ordet for å nytte folkerøystingar for å auke legitimiteten for Unionen sin politikk. Argumentet er at det mest demokratiske er å late innbyggjarane grunnlovstraktaten gjeld avgjere om dei ynskjer den eller ikkje. Erfaringar frå EU-land som har gjennomført folkerøystingar tidlegare ved ratifisering av traktatar har i mange tilfelle ført til at borgarar har røysta i mot traktatane. Difor er det å nytte folkerøysting svært omstridd i EU, då resultatet av folkerøystingar ikkje er gitt og resultatata kan difor gå på tvers av det EU og medlemsstatane sin politiske elite ynskjer. Forkjemparar for å gjennomføre folkerøystingar i medlemsstatane om grunnlovstraktaten, ser det derimot som eit verkemiddel for å auke legitimiteten og engasjementet i befolkninga i forhold til Unionen, og slik også redusere noko av det demokratiske underskotet i Unionen. Motstandarar ser derimot ikkje noko grunnlag for å involvere befolkninga i noko som vert rekna som ei rein politisk avgjersle. Frå dette synspunktet vert folkerøysting sett på som ein faktor som kan blokkere forfatninga og den politisk reforma i Unionen, der manglande oppslutning kan undergrave legitimiteten for grunnlovstraktaten. Innan Konventet har derimot majoriteten av medlemmane tala for gjennomføring av folkerøystingar kring grunnlovstraktaten.⁷

Kva land som etterkvart vel å gjennomføre folkerøystingar er svært usikkert. Det er stor politisk splid internt i mange av landa mellom regjeringsmakta og opposisjonen. I Storbritannia, har til dømes Statsministar Tony Blair gjort det klart at ei folkerøysting i Storbritannia er uaktuelt, med kommentaren ”out of question”. Likevel er det ikkje noko formelt vedtak i Parlamentet om dette standpunktet. Sjølv om det er svært lite sannsynleg at det vert gjennomført folkerøysting i Storbritannia, arbeider mellom anna opposisjonen for dette (EUobserver).⁸

Frankrike gir tvitydige signal på om folkerøysting er aktuelt eller ikkje. Men den franske statsministaren J-P. Raffarin aviser det ikkje heller, då han meiner det kan virke positivt fordi innbyggjarar i Europa må gjere grunnlovstraktaten og Europa si framtid til sitt eige prosjekt (Euobserver).⁹ Danmark og Irland er derimot i den situasjon at deira nasjonale grunnlover stiller strenge krav når suverenitet skal delegerast vekk frå nasjonalforsamlingane. Dersom Danmark skal unngå folkerøysting må 4/5 deler av Folketinget røyste for grunnlovstraktaten, dersom den skal ratifiserast utan at det vert gjennomført folkerøysting. Irland er i tilnærma

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

⁸ Euobserver på: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/2950276.stm>

same situasjon som Danmark. Det tyder at det med stor sannsynlegskap må gjennomførast folkerøystingar i Danmark og Irland for å få ei ratifisering av ein eventuell grunnlovstraktat i desse to landa. Sverige si regjering har på si side avgjort at ei eventuell folkerøysting ikkje er naudsynt, då den svenske regjeringa held temaet til å vere for samansatt for ei folkerøysting (Euobserver).¹⁰

Democracy International har gjort ein rangering av kvart av dei noverande 15 EU-medlemane, og dei kommande 10 EU-medlemane, om ei folkerøysting over grunnlovstraktaten er sannsynleg eller ikkje. Rangeringa er gjort etter ein skala frå svært sannsynleg med folkerøysting som kategorien "Sure" til svært lite sannsynleg med folkerøysting som kategorien "Unlikely".

Tabell 1. Utsikter for kor sannsynleg ei folkerøysting over grunnlovstraktaten er i kvart land

Sure	Most likely	Likely	Possible	Unlikely
Danmark	Belgia	Austerrike	Estland	Hellas
Frankrike	Italia	Litauen	Finland	Kypros
Irland		Polen	Latvia	Sverige
Luxembourg		Slovakia	Malta	
Nederland		Ungarn	Slovenia	
Portugal			Storbritannia	
Spania			Tyskland	
Tsjekkia				

Kjelde: Democracy International på: <http://www.european-referendum.org/countries/index.html>

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

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

Landbrukets **Utredningskontor**

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