

## Unionen tek over makta

Av: Torbjørn Tufte, statsvitar,  
Landbrukets Utredningskontor

Bondebladet den 1. april 2004

**I Den europeiske unionen står arbeidet med ein felles grunnlov høgt på den politiske dagsorden. Dersom det utkastet til grunnlovstraktat som no føreligg vert vedteke, tyder det ein ny maktstruktur i Unionen. Nasjonal suverenitet og folkestyre vert ytterlegare svekkja og erstatta med suverenitet for Unionen og elitestyre.**

Grunnlaget for Unionen si utvida makt er eit resultat av avgjerslemekanismane i Ministerrådet, den politiske ansvarsfordelinga mellom Unionen og medlemsstatane og forrang til EU-retten framfor nasjonal lovgiving. I utkastet til grunnlovstraktat vil medlemsstatane delegere ifrå seg politisk råderett og sjølvstyre til Unionen og Unionen sine institusjonar.

### Utvidinga og Nice-traktaten

Initiativet for å utarbeide ein felles "Grunnlov for Europa" kom på toppmøtet i Brussel i 2001, gjennom Laeken-erklæringa. Eit Konvent for Europas framtid fekk mandat til å utforme eit utkast til grunnlovstraktat. Truleg er utvidinga av EU frå 15 medlemsstatar til tjuufem, ei politisk drivkraft for å gjennomføre ei ny revidering av traktatgrunnlaget. Formelt og juridisk vart det institusjonelle grunnlaget for ei utviding etablert i Nice-traktaten. Som ofte tidlegare når Unionen reviderer sitt juridiske fundament, gjeld dragkampen maktfordelinga mellom medlemsstatane og mellom medlemsstatane sine institusjonar og Unionen sine institusjonar. I utkastet til grunnlovstraktat er det Unionen som vinn denne dragkampen. For no vert regjeringane og nasjonalforsamlingane underlagt avgjerslene til Unionen, direkte og indirekte, på nesten alle områder. Dette gjer igjen befolkninga til politiske statistar i maktfordelinga. Medan det i dei fleste medlemsstatane er dei folkevalde organa som har øvste politisk mynde, er det i Unionen Ministerrådet som har den reelle makta som viktigaste lovgivar og vedtaksorgan.

### Ministarrådet

Ministarrådet er suverent i den form at Ministarrådet som hovudregel ikkje står ansvarleg overfor nokon for sine avgjersler så lenge vedtaket ikkje bryt med EF-retten (traktatane). Det kan hevdast at den enkelte representant i Ministarrådet står ansvarleg overfor sine nasjonale institusjonar, men det vil i så tilfelle skje etter at vedtaket er tatt. Ein ministar kan også tape i voteringa og kan då sjølv sagt ikkje haldast ansvarleg for dette.

Kvalifisert fleirtal vert innført som den generelle mekanismen for avgjersler i utkastet til grunnlovstraktat. Det føreslåtte systemet for kvalifisert fleirtal, kalla "dobbelt fleirtalsavgjersle" er definert som "*eit fleirtal av medlemsstatane som representerer minst 3/5 av Unionens befolkning*" (Artikkel 24 §1).

Gjennom "dobbelt fleirtal" kan tre av dei største landa blokkere ei avgjersle dei 22 andre medlemsstatane står bak. Det overnasjonale innslaget i Unionen vert ytterlegare styrkja ved at ordninga der medlemsstatane kan blokkere vedtak ved å referere til **vitale nasjonale interesser** fell vekk i utkastet til grunnlovstraktat.

Så til dei områda Ministerrådet har fått myndigheit til å utøve politikk over. I utkastet til grunnlovstraktat er ansvarsområda delt i tre; områder Unionen har eineansvaret for, områder der Unionen og medlemsstatane deler ansvaret, og områder der Unionen kan innføre understøttande, koordinerande eller supplerande tiltak.

### **Ansvarsfordeling**

Unionen har eineansvar for områda: *å inngå internasjonale avtaler, konkurransereglar, pengepolitikken for ØMU-land, handelspolitikk, tollunionen, og forvaltninga av havets biologiske ressursar. Her 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, i Udkast til traktat om en forfatning for Europa – CONV 850/03).

Men det er § 2 i artikkel 11 i grunnlovstraktaten som verkleg styrkjar makta til Unionen. Der heiter det at **”medlemsstatane utøvar sitt ansvar, i det omfang Unionen ikkje har utøva ansvar”**. Slik sikrar Unionen seg direkte og indirekte kontroll over saksområda med delt ansvar og understøttande tiltak. Då føyer følgjande områder seg til under forhold Unionen kan utføre politisk styring med: *den indre marknad, området justis- og politisamarbeidet, landbruk og fiskeri, med unntak av vernet av havets biologiske ressursar, transport og transeuropeiske nett, energi, sosial- og arbeidsmarknadspolitik, økonomisk, sosial og territorial samhøyrigleik, miljø, forbrukarvern, felles sikring av folkehelsa (Artikkel 13, – CONV 850/03).* Understøttande tiltak ligg i artikkel 16, og gjeld: *industri, vern og forbetring av folkehelsa, utdanning, ungdom og idrett, kultur og sivilvern.*

I grunnlovstraktaten vert EF-retten, EU-retten, og den får eksplisitt forrang framfor nasjonal rett. Difor vil Unionen si myndigheit også gjelde framfor nasjonal myndigheit på desse områda, dersom Unionen har gjort eller gjer vedtak innafor områda.

### **Medlemsstatane**

Då sit medlemsstatane og deira institusjonar att med ei makt tufta på at dei kan klage inn avgjersler, lovgiving og politikk berre med bakgrunn i prinsippa om subsidiaritet og proporsjonalitet. Subsidiaritetsprinsippet tek utgangspunktet i at ei politisk avgjersle skal takast så nær borgaren som mogleg, samstundes som krav om effektiv handling skal oppretthaldast. Proporsjonalitetsprinsippet seier at Unionen ikkje skal nytte handlingar som går utover det som trengs for å nå Unionen sine mål (artikkel 9, § 4 – CONV 850/03).

Unionen, med Ministarrådet i spissen, er slik tilført mynde som har få avgrensingar. Ved tvistar mellom Unionen, medlemsstat og borgar om regelverket vil det vere opp til EU-domstolen å fortolke grunnlovstraktaten og gi fellande dom. Den manglande fortolkinga av regelverket er problematisk, og i tingingane rundt utkastet har Storbritannia reagert på artikkel III-157 som kan tyde at Unionen har tilgang til å ta kontroll over medlemslanda sine olje- og gassressursar ved kriser, for slik å sikre Unionen energi. I sum betyr kombinasjonen avgjerslemekanismer og ansvarsfordeling i utkastet til grunnlovstraktaten at Unionen sitt att med bukta og begge endane i relasjonane til medlemsstatane og befolkninga.