

# Traktat eller grunnlov?

**ERIK ODDVAR ERIKSEN**

KRONIKK



**EUs medlemsstater** møtes 18. oktober i Lisboa for å ta stilling til den nye reformtraktaten. Men er det egentlig bare en traktat som krever statenes tilslutning, eller er det en grunnlov som krever borgernes samtykke?

**DET ER ANSLÅTT** at mer enn 80 prosent av reglene for produksjon, distribusjon, handel med varer, tjenester og kapital i medlemsstatene fastlegges på EU-nivå. EU har overtatt mye av lovgivningen for medlemsstatene, mer enn 100 rettsakter i året passerer institusjonene og mange land får opp til 5 prosent av sitt budsjett fra EU.

**En slik organisasjon** krever etter manges mening en grunnlov som fastlegger de grunnleggende rettigheter og plikter; hvem som har kompetanse til å gjøre hva, hvilke prosedyrer og kjøregler som gjelder, og lignende. Den trengs for å beskytte borgerne og stater mot en omsegripende overnasjonal organisasjon. En grunnlov med et rettighetscharter gir borgerne friheter og rettigheter – også mot staten.

**EU fremforhandlet** en såkalt grunnlovstraktat i 2004, som led nederlag i folkeavstemninger i Frankrike og Nederland. Etter svært vanskelige forhandlinger i Det europeiske råd i juni i år ble det enighet om en «mini-traktat» – en reformtraktat. Planen er at EU-lederne skal bli enige om en endelig tekst for en ny traktat når de nå har et uformelt møte i Lisboa 18. og 19. oktober. Vi kan nå forvente en Lisboa-traktat, som vi tidligere har hatt Maastricht-, Amsterdam- og Nice-traktater i EU. Statene vil sikkert gå inn for den nedjusterte versjonen, men vil «folket» akseptere den?

**I flere land** er spørsmålet om reformtraktaten krever folkeavstemning det store stridstemaet. Mens flere av de regjeringer som har vedtatt den opprinnelig konstitusjonstraktaten, mener at forandringene ikke er så store fra at det kreves folkeavstemning; så mener regjeringene i England, Frankrike og Nederland at reformtraktaten er så minimal at det ikke trengs folkeavstemning om den.

**I den nye reformtraktaten** er ordet konstitusjon og referansene til EUs flagg og nasjonalsang fjernet. Med dette skal borgerne forsikres om at en ikke har med en stat å gjøre. I EU fattes ikke politiske vedtak gjennom diplomatiet eller forhandlinger mellom statene, men gjennom institusjonaliserte prosedyrer. EU er

en merkelig hybrid, hvor statene har kontroll gjennom det mektige Rådet, mens Kommisjonen, domstolen og Europaparlamentet er overnasjonale. Sistnevnte representerer en direkte forbindelse til borgerne i Europa.

**Charteret for menneskerettigheter**, som inngikk som del to av grunnlovstraktaten, er nå erstattet av en kryssreferanse med samme rettslig verdi. Den engelske regjeringen har hele tiden vært mot charteret fordi det gir sterkere stilling til sosiale rettigheter, og har ikke ønsket å gjøre det bindende for Storbritannia. Henvisningen til fri og uhindret konkurranse som et mål er tatt bort, etter krav fra Frankrike. Nye elementer er henvist til nye utfordringer som klimaendring og energisolidaritet, og det er større fleksibilitet for deltakelse på nye politikkområder, som grensekontroll, asyl og immigrasjon, og rettslig samarbeid om justis- og politisaker.

**De viktige forslagene** fra grunnlovstraktaten om institusjonelle endringer er likevel beholdt. Det gjelder utvidelse av området for kvalifisert flertall til 40 nye områder. En dobbel flertallsregel for Rådet (55 prosent av medlemsstatene og 65 prosent av befolkningen) skal være beslutningsregelen på de fleste områder. Videre gjelder det forslaget om et permanent presidentskap (2,5 år), en utenriksminister med et «dobbelt embete» tilknyttet både Rådet og Kommisjonen. Endelig reduseres antallet kommissærer fra 27 til 18 i 2014 (forutsatt 27 medlemsland), EU får juridisk personlighet, nasjonale parlamenter styrkes og det blir en utmeldesklausul.

**Traktaten skal ifølge** EUs ledere være kort og enkel – en slags Europas «lille røde». Reformtraktaten er imidlertid svært så kompleks, fordi den bygger på det eksisterende lovverket, og den gir mer makt til Unionens institusjoner. Den kommer på toppen av et allerede omfattende traktatsverk og vil medføre en ny omdreining i overnasjonalitetsspiralen. Det er mange kryssreferanser, nye pro-

tokoller og deklarasjoner som vil gi mye arbeid til advokatstanden fremover.

**Et rettskraftig charter**, en utvidelse av området for flertallsvedtak, nye avstemningsregler og en endret sammensetning av Kommisjonen, berører nasjonale regjeringer og parlamenter og maktforholdet mellom dem. Endringene har konsekvenser for borgernes interesser og verdier. Disse endringene er følgelig konstitusjonelle. De berører de grunnleggende reglene for politisk samkvem i Europa, og demokratiets første bud er at de grunnleggende prinsippene for en politisk orden blir fastlagt med medvirkning fra berørte parter.

**Mange av de foreslåtte endringene** representerer demokratiske forbedringer. Det gjelder retten til folkelig initiativ (fra minst en million innbyggere fra et betydelig antall land), økt makt til Europaparlamentet som får mer innflytelse over valget av kommisjonspresident og skal godkjenne kommissærene. Traktaten gir en klarere kompetansefordeling mellom organer og nivåer. Det er også viktig å merke seg at nasjonale parlamenter ville få en sterkere plass i lovgivningsprosessen, ved å sørge for at subsidiaritetsprinsippet overholdes, det vil si at EU ikke gjør noe som statene selv kan gjøre like bra.

**Reformtraktaten** innebærer endringer som i sin natur er konstitusjonelle. Reformtraktaten krever derfor folkeavstemninger der dette er mulig. Uten det vil borgerne fortsatt få nye rettigheter uten å ha fått mulighet til å gi dem til seg selv. Folkeavstemninger er imidlertid bare vellykkete under bestemte vilkår som at det har vært en omfattende debatt på forhånd. Hvis EU skal leve opp til sitt forsett om å skape et forent og demokratisk Europa, burde det avholdes en felles folkeavstemning over hele Europa, slik at «folkene» samlet kunne ta stilling til de grunnnormer de heretter vil måtte forholde seg til.

**Erik Oddvar Eriksen** er professor ved ARENA, UIO



**MÅ VEDTAS AV FOLKET:** EUs Reformtraktat innebærer endringer som i sin natur er konstitusjonelle, og krever derfor folkeavstemninger der dette er mulig, skriver Erik Oddvar Eriksen.

FOTO: SCANPIX