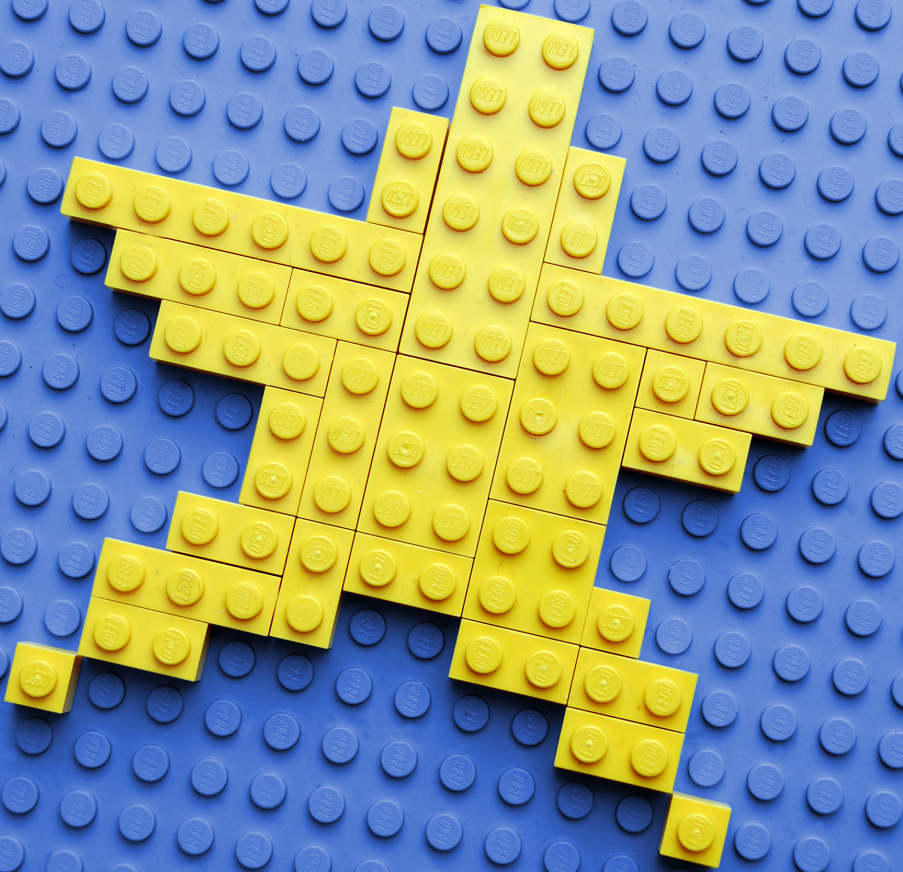


Nei til EUs skriftserie

# vett

Nr. 1 • Mars 2010



# Stadig mer union

*Lisboatraktaten og EUs utvikling*

Morten Harper

# Stadig mer union

*Lisboatraktaten og EUs utvikling*

Nei til EUs skriftserie VETT nr. 1 2010  
© Nei til EU 2010  
VETT-redaktør: Morten Harper  
Layout og forsidebilde: Eivind Formoe  
Trykkansvarlig: Datatrykk  
ISSN: 1504-5374  
ISSN elektronisk utgave: 1891-4837  
ISBN dette nr.: 978-82-91-02647-3  
Opplag: 5000

# Innhold

<b>Innledning: Stadig mer union</b>	<b>4</b>
<b>Del 1: Saksgang, maktfordeling og institusjoner</b>	<b>17</b>
Mer makt til store land	18
Den alminnelige prosedyren	21
EU-parlamentet og demokratiet	23
De nasjonale parlamentenes rolle	26
EU-domstolen	29
<b>Del 2: Unionens politikk</b>	<b>31</b>
Den nye utenrikspolitikken	32
Pengepolitikk og arbeidsliv	38
Felles energipolitikk?	40
Politi og straff	41
Charteret om grunnleggende rettigheter	42
<b>Del 3: Traktatens konsekvenser for Norge</b>	<b>45</b>
Lisboatraktaten som problem for Norge?	46
Konsekvenser for EØS og Schengen-avtalen	48
<b>Del 4: Prosessen fra Laeken til Lisboa – via Dublin</b>	<b>53</b>
Frykten for folkemeningen	54
Det irske «problemet»	60
<b>Litteratur</b>	<b>62</b>
<b>Vedlegg: EU får mer makt</b>	<b>63</b>

# Innledning: Stadig mer union

**Lisboatraktaten gjør EU enda mer overnasjonal. Flere beslutninger flyttes til Brussel, medlemslandene mister vetoretten på en rekke områder, en fast president for unionen er oppnevnt, et eget diplomatkorps er under etablering og EU-rettens rang over alle nasjonale lover er for første gang traktatfestet. Nærmer EU seg en europeisk forbundsstat?**

1. desember 2009 trådte Lisboatraktaten i kraft i EU, etter en lang og omstridt prosess. Mer makt flyttes til EU bl.a. innenfor utenriks- og sikkerhetspolitikken, den økonomiske politikken, sysselsettingspolitikken og politi-/justisområdet. Selv om traktaten i bredt omfang flytter makt fra medlemslandene til EU-nivå, var det bare Irland som holdt folkeavstemning om den. EU ønsket ikke folkeavstemninger på grunn av sine «negative erfaringer». Der ble det til gjengjeld to avstemninger, etter at flertallet stemte «nei» første gang i juni 2008. Det var et svar verken EU eller irske myndigheter ville respektere, så i oktober 2009 avholdt man en ny avstemning og klarte da å få flertall for traktaten.

EU's traktatfestede hovedformål er en stadig tettere union, slik det uttrykkes i Traktaten om Den europeiske unionen (Maastricht-traktaten fra 1992 med senere endringer) artikkel 1: «Denne traktat utgjør en ny fase i prosessen hen imot en stadig snævrere union...» Hver gang EU har vedtatt en ny traktat, har mer makt blitt samlet på unionsnivået. Det er ikke minst tydelig når vi ser nærmere på Lisboatraktaten. I Sverige har Riksdagens utredningstjeneste kommet frem til at traktaten gi EU beslutningsmyndighet

## Traktatendringene

Lisboatraktaten trådte i kraft 1. desember 2009. Navnet har traktaten fått fordi den ble vedtatt og signert av EUs statsledere i Lisboa under unionens portugisiske formannskap høsten 2007. Lisboatraktaten er ikke bygd opp som et helhetlig nytt dokument som setter tidligere traktater til side, slik EU-grunnloven (forfatningstraktaten) var tenkt. I stedet er den en såkalt endringstraktat, som innfører bestemmelsene i de eksisterende hovedtraktatene. Lisboatraktaten endrer og gjør tilføyelser til Traktaten om Den europeiske unionen (Maastricht-traktaten fra 1992 med senere endringer i Amsterdam- og Nice-traktatene) samt Traktaten om opprettelsen av Det europeiske fellesskap (Roma-traktaten fra 1957, med senere endringer, som får nytt navn: Traktaten om Den europeiske unions funksjonsmåte). Lisboatraktaten omfatter totalt 358 bestemmelser. Dessuten er det 86 sider vedleggsprotokoller, et 25-siders tillegg som omnummererer paragrafene i eksisterende traktater og en 26-siders avslutning med 65 erklæringer.

Lisboatraktaten i sin helhet (dansk versjon) kan lastes ned fra Folketingets EU-oppysning: [www.eu-opplysningen.dk/emner/reformtraktat](http://www.eu-opplysningen.dk/emner/reformtraktat). Utenriksdepartementet har varslet at det også vil komme en norsk oversettelse av traktaten.

på 56 nye områder, blant annet når det gjelder finansiering på det militære området, utviklingen av en romfartspolitikk og felles forvaltning av EUs ytre grenser.<sup>1</sup> Legger man til de sakene hvor EU nå skal treffe beslutninger med kvalifisert flertall, i stedet for enstemmighet, øker unionen sin makt i omtrent 100 saksfelt, ifølge utredningstjenesten.<sup>2</sup> For Sveriges del er dette den klart største maktoverføringen siden landet ble medlem av EU i 1995.

Et av målene med Lisboatraktaten skulle være å gjøre EU mer demokratisk. I den grad demokratiske hensyn har vært oppe i debatten og gjør seg gjeldende i traktaten, er det innenfor en overnasjonal ramme. EU-parlamentet får noe økt innflytelse. Hvorvidt det reduserer EUs demokratiske underskudd drøftes i et eget kapittel. Tanken om et mer mellomstatlig EU, der

makt føres tilbake til de nasjonale demokratiene, finner vi få spor av. Lisboa-traktaten tar tvert imot mange steg i retning en stadig tettere union.

### **Grenser for EUs maktoverføring?**

Den kanskje største, overordnede endringen i Lisboa-traktaten er at det såkalte søylesystemet i EU avvikes. Tidligere kunne EU deles inn i tre søyler: fellesskapet (tollunion, landbruk, fisk og indre marked), utenriks- og sikkerhetspolitikk, og politi- og justissamarbeid. Bare den første søylen var overnasjonal. Nå skal beslutningsprosessen være mer lik på tvers av de ulike saksområdene, og EU etableres som én juridisk person. Denne endringen innebærer et mer overnasjonalt EU, der medlemslandene mister vetoretten på en rekke områder. Det EU selv beskriver som en reformtraktat kan derfor lett vise seg å være en tvangstraktat for medlemslandene.

Lisboa-traktaten har overtatt den forkastede EU-grunnlovens inndeling av unionens kompetanser i tre overordnede kategorier<sup>3</sup>:

- *Enekompetanse*. Bare EU gir lover. Dette gjelder: Tollunionen, konkurransereglene i det indre markedet, Den monetære unionen (euroen), bevaring av havets biologiske ressurser, felles handelspolitikk og inngåelse av visse internasjonale avtaler. Dermed slår traktaten fast at det er EU som suverent definerer for eksempel hvordan konkurransen skal foregå og på hvilke områder den skal gjelde.
- *Delt kompetanse*. Både EU og medlemslandene gir lover, men medlemslandene kun når EU ikke utøver sin kompetanse. Medlemslandene kan altså ikke lage regler i strid med EUs vedtak på det aktuelle området. Dette gjelder: Det indre marked, sosial- og arbeidsmarkedspolitikken, regionalpolitikken, landbruk og fiskeri (unntatt havets biologiske ressurser, jfr. ovenfor), miljø, forbrukerbeskyttelse, transport,

transeuropeiske nettverk, energi, sikkerhet, samt felles sikkerhetsutfordringer på folkehelseområdet.

- *Områder der EU kan støtte, samordne eller utfylle medlemslandene.* Dette gjelder: Beskyttelse av menneskers helse, industri, kultur, utdanning, turisme og sivil beskyttelse.

Lisboatraktaten etablerer ikke klare grenser for EUs maktoverføring og sentralisering. Den nevnte kompetanseinndelingen er ingen uttømmende katalog. Derfor er det fortsatt tvil om hva EU rent faktisk har kompetanse til. Områder som ikke er nevnt i kompetansekategoriene, men der det lenge har foregått samordning og ulike prosjekter i EU-regi er: Felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, forskning, teknologi og romfart, samt utviklingssamarbeid og humanitær bistand.

Traktaten inneholder flere bestemmelser som gjør det mulig for EU å vedta regelverk, selv om unionen egentlig ikke har hjemmel til det. EU har helt siden starten med Romatraktaten i 1957 hatt en slik generell gummiparagraf, og den finnes også i Lisboatraktaten. Her står det uttrykkelig at selv om EU ikke har hjemmel, kan Unionen vedta regler når det «forekommer påkrævet»<sup>4</sup>. Traktaten inneholder i tillegg egne gummiparagrafer angående unionsborgerskapet, borgernes frie bevegelse og oppholdsrett, samt om regulering av sosiale ytelser.

## **Hvordan Lisboatraktaten endrer EU**

La oss kort oppsummere de viktigste endringene som Lisboatraktaten innebærer:

- *Landene mister vetorett.* EU skal fatte beslutninger med kvalifisert flertall på 61 nye områder.<sup>5</sup> Medlemslandenes vetorett fjernes bl.a. innenfor offentlige tjenester, i energipolitikken, transport, strafferetten, politisamarbeid, asyl- og innvandringspolitikk, budsjettet og forskning. I tillegg



kan statslederne i Det europeiske råd bestemme at det skal være flertallsvedtak i stedet for enstemmighet i en sak EU-rådet (ministerrådet) behandler.<sup>6</sup> Innenfor utenrikspolitikken, som tradisjonelt har vært mellomstatlig, bestemmer traktaten at det nå skal være flertallsvedtak på hele elleve områder. Det gjelder bl.a. oppbyggingen av diplomatvesenet, valg av høyrepresentanten og det nye EU-fondet for utenrikspolitikk.

- *Små land mister makt.* De nye representasjonsreglene, basert på folketall, gir de største landene økte stemmeandeler i det lovgivende EU-rådet. Tyskland dobler for eksempel sin stemmeandel, mens Sverige nesten får halvert sin innflytelse.

- *Egen president.* EU har fått en president som leder Det europeiske råd og skal representere unionen utad.

- *Utenriksminister og hær.* EU har fått en utenriksminister, kalt Unionens høyrepresentant for utenriks- og sikkerhetspolitikk, og eget diplomatkorps. Et gradvis oppbygging av militære styrker fastslås i traktaten.

- *Juridisk person.* EU blir én juridisk person, og kan inngå internasjonale avtaler på bred basis.

- *EU-rettens forrang.* EU-rettens rang over alle nasjonale lover traktatfestes for første gang gjennom en egen bindende protokoll.

- *Økt kompetanse til domstolen.* EF-domstolen, EUs øverste rettsinstans, blir til EU-domstolen. Traktaten gir domstolen kompetanse på nye områder, ikke bare det indre markedet. Med unntak av utenrikspolitikken skal domstolen nå dekke alle EUs politikkområder.

- *Euroen stadfestes.* Traktaten fastslår at medlemslandene skal samordne sin økonomiske politikk. Den europeiske sentralbanken blir en offisiell institusjon og euroen unionens offisielle mynt. Traktaten bestemmer at den økonomiske samordningen også gjelder EU-landenes sysselsettingspolitikk. Dessuten heter det at EU kan gå videre og samordne sosial- og

arbeidsmarkedspolitikken.

- *Marine ressurser.* Fiskeripolitikken har lenge vært et felles område i EU, men der både EU og medlemslandene styrer på ulike nivå (delt kompetanse). Traktaten slår fast at EU skal ha enekompetanse på forvaltningen av de biologiske marine ressursene. Enda mer av fiskeriforvaltningen flyttes altså fra medlemslandene til EU.

- *Energi og forsyning.* Lisboa-traktaten innfører for første gang en egen bestemmelse om energi.<sup>8</sup> Kompetansen er delt mellom EU og medlemslandene. Vedtak i saker som gjelder energimarkedet, forsyningssikkerhet og fornybar energi gjøres med kvalifisert flertall, de enkelte landene har altså ikke vetorett.

### **På vei til en europeisk forbundsstat?**

Som den utskjelte EU-grunnloven, fører Lisboa-traktaten EU på flere områder nærmere en forbundsstat (føderasjon). Typisk for en forbundsstat er at både utøvende og lovgivende makt er delt mellom en sentralregjering og delstater. Denne maktdeelingen er fortrinnsvis nedfelt i en grunnlov. I en slik føderal stat er ikke all makt sentralisert, føderasjonen ligger et sted mellom et forbund av selvstendige stater og en enhetsstat. Eksempler på føderale stater er USA, Tyskland, Canada, Sveits og India.

EU har ikke alle kjennetegnene ved en stat, men Lisboa-traktaten fører unionen flere skritt videre i den retningen. Utover punktene nevnt ovenfor om bl.a. unionspresidenten, bindende flertallsvedtak, EU-rettens forrang og felles valuta (for flertallet av medlemslandene), kan det pekes på at EU har felles ytre grensekontroll, like regler for asyl og innvandring og grunnlaget for militærmakt gjennom en utrykningsstyrke og kampgruppene. EU har et omfattende lovverk som forplikter medlemslandene og innbyggerne, og EU styrer handelspolitikken og setter tollsatsene. EU-kommisjonen har som utøvende makt

bred kompetanse til å foreslå, gjennomføre og i mange tilfeller vedta nytt regelverk.

Det felles budsjettet i EU er relativt lite, omtrent 1 prosent av BNP. EU mangler en sentral skattdokumenteringsmyndighet og kan ikke utskrive skatter direkte, men utviklingen går i retning av harmonisert avgiftspolitik. Det kan også være relativt stort språk mellom ambisiøse målsetninger og praktiske realiteter i integrasjonen. EU har klare mål om felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, men fortsatt ser vi nasjonale fronter og ulikheter i en del viktige saker. EU har heller ikke enerett til å inngå internasjonale avtaler på alle områder.

Alt i alt, slik det per i dag er naturlig å forstå traktatteksten, innebærer ikke Lisboatraktaten at EU fra 1. desember 2009 ble en forbundsstat, men det er ingen tvil om at traktaten gjør EU mer lik en stat.

### **Lisboatraktaten og EU-grunnloven**

Lisboatraktatens bestemmelser er nesten identisk med EU-grunnloven (forfatningstraktaten), som ble forkastet i folkeavstemninger både i Frankrike og Nederland våren 2005. Symboler som EU-flagg og hymne nevnes ikke i traktaten, men eksisterer like fullt. Ordet «utenriksminister» er tatt ut, men funksjonen finnes fortsatt. Den britiske tenketanken Open Europe har påvist at hele 96 prosent av bestemmelsene i den nye traktaten er de samme som i forslaget til EU-grunnlov.<sup>9</sup>

Den viktigste forskjellen ligger i strukturen, altså måten EUs traktatverk endres på. Lisboatraktaten er ikke bygd opp som et nytt dokument som setter tidligere traktater til side, slik EU-grunnloven var tenkt. I stedet innføres bestemmelsene i de eksisterende hovedtraktatene: Traktaten om Den europeiske unionen (Maastrichttraktaten) og Traktaten om Den europeiske unions funksjonsmåte (som tidligere het Traktaten om opprettelsen av Det europeiske

## Sagt om Lisboa-traktaten

### **Ikke akkurat Uavhengighetserklæringen**

«Til venstre for meg ligger dette 312-siders monstret, sammen med kopiene av tidligere traktater som trengs for å forstå det, og til høyre for meg ligger en elegant burgunderfarget 60-siders utgave i pocketstørrelse av både Uavhengighetserklæringen og den 220 år gamle grunnloven i USA, inkludert alle tilleggene.»

Professor og skribent Timothy Garton Ash sammenligner Lisboa-traktaten og USAs grunnlov, Dagbladet 16. desember 2007.

Den engelske versjonen av Lisboa-traktaten har 175 sider med traktattekst, 86 sider vedleggsprotokoller, et 25-siders tillegg som omnummererer paragrafene i eksisterende traktater og en 26-siders avslutning med 65 deklarasjoner.

### **Samme som forfatningen**

«Lisboa-traktaten er det samme som den nedstemte forfatningen. Formen er bare endret for å unnslipe folkeavstemninger.»

Valéry Giscard d'Estaing, tidligere fransk president og formann for EU-konventet som utformet forfatningstraktaten, Politiken 27. oktober 2007.

### **Økonomi og valg**

«En bestemt økonomisk politikk skal ikke skrives inn i en traktat med pretensjon om å utgjøre en forfatning eller grunnlov. Politikken skal velgere i demokratiske valg kunne stemme om – og endre gjennom nye valg.»

Attac Sverige, høringsuttalelse til den svenske regjeringens memorandum om EUs forfatningstraktat (2007).

### **Snikende følelse av sentralisering**

«Folk er blitt usikre, og de er stadig mer tilbakeholdende og skeptiske overfor EU, fordi de ikke lenger har overblikket over integrasjonsprosessen, fordi de har en snikende følelse av en tiltagende sentralisering av makt som ofte mangler sammenheng med de enkelte sakene, og fordi de ikke føler seg sikre på hvem som er ansvarlig for hvilken politikk. Disse bekymringene må tas på alvor, især fordi de ikke er grepet ut av luften.»

Roman Herzog, tidligere tysk forbundsresident, i kronikk med Lüder Gerken, leder for tenketanken Centrum für europäische Politik, i Die Welt am Sonntag 14. januar 2007.

fellesskap, altså Roma-traktaten). Bestemmelsene er like juridisk forpliktende som i EU-grunnloven, men systematisert på en annen måte.

Enkelte av de mest omstridte bestemmelsene i EU-grunnloven er flyttet ut av hovedteksten og inn i protokoller eller erklæringer. For eksempel finner vi nå anerkjennelsen av EU-domstolens prinsipp om EU-rettens forrang i en egen protokoll. Et annet eksempel er prinsippet om fri konkurranse. Den franske presidenten Nicolas Sarkozy hadde behov for å kunne vise på hjemmebane at fri og lik konkurranse ikke var blant den nye traktatens eksplisitte målsetninger. Kritikken av EU-grunnlovens liberalisme hadde vært viktig i folkeavstemningen. Formuleringen er derfor tatt ut av hovedteksten, men finnes fortsatt i en egen protokoll. Tekstflyttingen innebærer ingen realitetsendring. Også protokollene og erklæringene er bindende for medlemslandene.

### **Traktatfestet politikk**

Markedsfrihetene står sentralt i EUs traktater, med fri bevegelse for varer, kapital, tjenester og arbeidskraft. Denne konkurransen skal som utgangspunkt ikke innskrenkes. Det fastslår også Lisboatraktatens «Protokoll om det indre marked og konkurranse». Traktaten innfører også bestemmelser om at EU skal arbeide for internasjonal liberalisering av handelen og avskaffelse av restriksjoner for utenlandsinvesteringer.<sup>10</sup> Dessuten utvides handelspolitikken til å omfatte offentlige tjenester som utdanning og sosiale ytelser. Gjennom bestemmelsene om pengeunionen slås det fast at stabile priser er viktigere enn full sysselsetting og sosiale vilkår.

Dette får konsekvenser på en rekke områder. Et medlemsland får store problemer med å gjennomføre eller beholde strengere regler hvis de anses å bryte mot varenes frie bevegelse. Det setter begrensinger for lover som for eksempel skal bedre

miljøet og forbrukerbeskyttelsen eller begrense alkoholomsetningen. Spesielt alvorlig er dette fordi landene dermed hindres i å gå foran og vise at de kan gjennomføre bedre lover for eksempel på miljøområdet.

Ettersom bestemmelsene er traktatfestet, er det vanskelig å endre dem. Endringer må støttes av alle medlemslandene. Fra et demokratisk synspunkt er det uakseptabelt at politikkenes innhold låses fast i en traktat som i realiteten ikke kan endres av velgerne.

### **Over en bedre middag i Brussel**

Proessen omkring EU-grunnloven og Lisboa-traktaten er et lærestykke i EUs mangel på folkelig forankring. Denne prosessen kommer vi tilbake til i et eget kapittel. Desto mer tragisk er det at EU, verken EU-kommisjonen eller de toneangivende statslederne, ikke ser ut til å ta noe lærdom av dette. Utvelgelsen av den nye EU-presidenten og utenriksministeren skjedde som i et hemmelig brorskap, der de nye lederne ble «valgt» bak lukkede dører under en bedre middag i Brussel om kvelden 19. november 2009. Dagbladets Brusselkorrespondent Einar Hagvaag beskrev forløpet som en nærmest usynlig maktkamp: «Ingen står fram som kandidat, følgelig har ingen lagt fram noe politisk program og intet åpent ordskifte pågår. Alt er foreløpig overlatt til politiske intriger og fortrolige samtaler mellom lederne for de store landene.»<sup>11</sup> Den danske avisen Politiken sammenlignet seansen med Vatikanets lukkede paveutnevning, og siterte franske Daniel Cohn-Bendit fra De Grønne i EU-parlamentet slik: «Dette er en karikatur på demokrati.»<sup>12</sup>

Robert Fico, Slovakias statsminister som fra innsiden opplevde hvordan de store landene styrte debatten, oppsummerte drakampen om posisjonene på denne måten: «I EU har du store og små hunder. Og de små hundene kan bare velge hvilken stor hund de

skal løpe etter.»<sup>13</sup>

Utnevnelsene av lavprofilerte Herman Van Rompuy og Cathrine Ashton til hhv. unionens president og utenriksminister kan ses som en «reality check» for Lisboatraktatens stormaktsambisjoner. Tyske Die Welt spissformulerte det mange tenkte når de beskrev personvalgene som «Selbstverzwergung», altså «å gjøre seg til dverg»<sup>14</sup>. EUs historie har ofte vist stort sprik mellom ord og handling. Det er alt for tidlig å avskrive både Rompuy og Ashton eller realpolitikken i Lisboatraktaten.

Det har blitt sagt om den belgiske konservative kristendemokraten Van Rompuy at han ble valgt fordi han bare har vært statsminister i ett år og derfor ikke rukket å få sterke fiender blant de andre EU-landene. Han har dessuten en diskret stil og oppfattes ikke som noen konkurrent til medlemslandenes statsledere. Man skal imidlertid ikke sjekke Van Rompuys bakgrunn særlig nøye før man ser at han er langt fra noen upolitisk administrator. Han er en ivrig føderalist og forkjemper for et mer overnasjonalt EU. Kort tid før utnevnelsen holdt han tale ved en middag i den mektige Bilderberg-gruppen, en lukket klubb for ledende direktører, embetsmenn, politikere og ymse kongelige. På denne middagen, som ble avholdt på slottet Val Duchesse utenfor Brussel, snakket Van Rompuy varmt for felles skattlegging på EU-nivå. Han mente at for første gang var nå de store landene åpne for å se nærmere på det.<sup>15</sup>

For Norges del er den viktigste virkningen av Lisboatraktaten av indirekte art. Den gjelder selvsagt ikke for oss, og traktaten endrer heller ikke EØS-avtalen. Den viktigste virkningen for Norge er at forskjellen i handlefrihet og nasjonal demokratisk kontroll utenfor EU, slik vi har det i dag, og et EU-medlemskap blir enda større. Konsekvensene for Norge skal vi se nærmere på i et eget kapittel.

**Noter**

- 1) Referert i rapporten *Frågor och svar om Lissabonfördraget* (Vänsterpartiet, 2008).
- 2) Dette kan beregnes på flere måter. Den britiske tenketanken Open Europe anslår i rapporten *A Guide to the Constitutional Treaty* (2007) at Lisboa-traktaten innfører flertallsvedtak på hele 61 områder. Ifølge Open Europe avskaffes medlemslandenes vetorett på flere nye områder enn i noen tidligere traktat, f.eks. berørte Maastricht-traktaten i så henseende «bare» 30 saksfelt.
- 3) Traktaten om Den europeiske unions funksjonsmåte artikkel 2-6.
- 4) Traktaten om Den europeiske unions funksjonsmåte artikkel 352.
- 5) *A Guide to the Constitutional Treaty* (Open Europe 2007), side 61.
- 6) Traktaten om Den europeiske union artikkel 48. Vedtaket krever enstemmighet.
- 7) Traktaten om Den europeiske union artikkel 47.
- 8) Traktaten om Den europeiske unions funksjonsmåte artikkel 194.
- 9) *A Guide to the Constitutional Treaty* (2007).
- 10) Traktaten om Den europeiske union artikkel 21.2e) lyder: «at tilskynde til alle landes integrasjon i den internasjonale økonomi, herunder gjennom gradvis afskaffelse af hindringer for international handel». Traktaten om Den europeiske unions funksjonsmåte artikkel 206: «Med opprettelsen af en toldunion i overensstemmelse med artikkel 28-32 bidrager Unionen i fælles interesse til en harmonisk udvikling af verdenshandelen, en gradvis afskaffelse af restriktionerne i den internasjonale handel og de direkte udenlandske investeringer og til en sænkning af toldsranker og andre hindringer.»
- 11) Dagbladet 27.10.09.
- 12) Politiken 19.11.09.
- 13) Dagbladet 27.10.09.
- 14) Die Welt 21.11.09.
- 15) Arbejderen 21.11.09.





Del I

# Saksgang, maktfordeling og institusjoner

# Mer makt til store land

**Lisboatraktaten fordobler Tysklands stemmeandel i det lovgivende EU-rådet. Danmark og Sverige får nesten halvert sin innflytelse.**

Overgangen fra enstemmighet til flertallsvedtak betyr ikke bare at EU lettere og raskere kan vedta ny lovgivning. Det betyr også at de store EU-landene øker sin innflytelse på bekostning av de små landene. På områder som krever enstemmighet kan som kjent et lite land – i alle fall formelt – like lett som et stort blokkere vedtak.

De nye representasjonsreglene, basert på folketall, gir de største landene økte stemmeandeler. Tyskland dobler for eksempel sin stemmeandel i det lovgivende EU-rådet, og Frankrikes andel øker med over 50 prosent. Mens Danmark og Sverige får en nedgang på henholdsvis 37 og 46 prosent. Dette er en historisk endring i EU, hvor mindre land frem til nå har hatt relativt sett mer stemmemakt. Tyskland har i dag en stemmevekt som er 4 ganger større enn Danmark. Med de nye reglene blir den 15 ganger større.

Traktatens stemmeregler skal gjelde fra 1. november 2014, men frem til 25. mars 2017 kan et land kreve at vedtak gjøres etter de nåværende reglene.

## **Kvalifisert flertall**

Tidligere har det vært tre krav til et kvalifisert flertallsvedtak: For det første måtte det støttes av minst 255 av de 345 stemmene i EU-rådet. For det andre skulle flertallet utgjøre minst halvparten av landene, altså 14 land. For det tredje skulle flertallet representere minst 62 prosent av det samlede folketallet. For å blokkere et forslag krevdes det minst 88 stemmer og over 38 prosent av samlet folketall.

Med Lisboatraktaten settes det to krav til kvalifisert

				EU-PARLAMENTET	EU-RÅDET (MINISTRENE)			
					Nice-traktatens stemmeregler i dag		Lisboa-traktatens stemmeregler fra 1. november 2014**	
		Befolkning 2006	i pst. av alle	Plasser med Lisboa-traktaten ***	Stemmer i rådet	i pst.	Stemmer etter folketall	Maktfordeling, endring i pst.
1	Tyrkia*	82,4						
2	Tyskland	82,4	16,7	96	29	8,41	16,72	98,9
3	Frankrike	62,9	12,8	74	29	8,41	12,76	51,8
4	Storbritannia	60,4	12,3	73	29	8,41	12,25	45,8
5	Italia	58,7	11,9	72	29	8,41	11,91	41,7
6	Spania	43,8	8,9	54	27	7,83	8,89	13,5
7	Polen	38,2	7,8	51	27	7,83	7,75	-1,0
8	Romania	21,6	4,4	33	14	4,06	4,38	8,0
9	Nederland	16,3	3,3	26	13	3,77	3,31	-12,2
10	Hellas	11,1	2,3	22	12	3,48	2,25	-35,3
11	Portugal	10,6	2,2	22	12	3,48	2,15	-38,2
12	Belgia	10,5	2,1	22	12	3,48	2,13	-38,8
13	Tsjekkia	10,3	2,1	22	12	3,48	2,09	-39,9
14	Ungarn	10,1	2,0	22	12	3,48	2,05	-41,1
15	Sverige	9,0	1,8	20	10	2,90	1,83	-37,0
16	Østerrike	8,3	1,7	19	10	2,90	1,68	-41,9
17	Bulgaria	7,7	1,6	18	10	2,90	1,56	-46,1
18	Slovakia	5,4	1,1	13	7	2,03	1,10	-46,0
19	Danmark	5,4	1,1	13	7	2,03	1,10	-46,0
20	Finland	5,3	1,1	13	7	2,03	1,08	-47,0
21	(Kroatia)*	4,4					0,00	
22	Irland	4,2	0,9	12	7	2,03	0,85	-58,0
23	Litauen	3,4	0,7	12	7	2,03	0,69	-66,0
24	Latvia	2,3	0,5	9	4	1,16	0,47	-59,8
25	Slovenia	2,0	0,4	8	4	1,16	0,41	-65,0
26	Estland	1,3	0,3	6	4	1,16	0,26	-77,3
27	Kypros	0,8	0,2	6	4	1,16	0,16	-86,0
28	Luxembourg	0,5	0,1	6	4	1,16	0,10	-91,3
29	Malta	0,4	0,1	6	3	0,87	0,08	-90,7
		492,9		750	345	100	100,0	

\* Medlemskapsforhandlinger er i gang med Tyrkia og Kroatia. De to landene er ikke tatt med i prosentberegningene.

\*\* Inntil 25. mars 2017 kan et land kreve at en avgjørelse tas etter de nåværende reglene.

\*\*\* Inkludert EU-parlamentets president er det 751 representanter, men presidenten har ikke stemmerett. EU-parlamentet gjør vedtak med et alminnelig flertall av sine medlemmer. Frem til 2014 skal parlamentet ha fire ekstra representanter, slik at antallet stemmer blir 754. Etter valget sommeren 2009 er det 736 representanter. De resterende 18 representantene er fordelt mellom landene, men det er uklart hvordan de skal oppnevnes.

(Hovedkilde: NOTAT januar 2008.)

flertall: Det skal utgjøre minst 55 prosent av landene, altså 15 av 27 land. Og det skal representere minst 65 prosent av samlet folketall. For å blokkere et vedtak må man representere minst 35 prosent av folketallet og minst fire land.

### **Raskere prosess**

De nye stemmereglene er innrettet for å skape en raskere beslutningsprosess i EU, men er også slik at de store landene har sikret seg en nødbrems. Med de nye flertallskravene har i praksis trekløveret Tyskland, Frankrike og Italia, sammen med ett mindre land, vetorett mot alle nye lovforslag.

Lisboatraktaten fastsetter at antallet EU-kommis-særer skal reduseres til to tredjedeler av antallet EU-land fra 2014. I dag har hvert land én kommissær, som gir små land like stor representasjon som de større. Planen var at de største landene fortsatt skulle ha en fast kommissær, mens posisjonene skulle rotere blant de andre landene. Etter den første folkeavstemningen om traktaten i Irland vedtok Det europeiske råd en erklæring om at reduksjonen av kommissærer ennå ikke skal iverksettes. Saken vil trolig igjen komme på dagsorden i forkant av 2014.

# Den alminnelige prosedyren

Slik skal de fleste EU-lover vedtas.

Lisboatraktaten endrer både saksgangen i EU og medlemslandenes stemmevekt. De fleste lovene skal vedtas både av ministrene i rådet og EU-parlamentet. Medbestemmelsesprosedyren får navnet Den alminnelige lovgivningsprosedyren. Den dekker 45 nye eller endrete områder, bl.a. det meste av politi- og justisområdet, energi og landbruks- og fiskeripolitikken.<sup>1</sup>

## Saksgangen

Trinnene i den alminnelige prosedyren er:

- *Forslag fra kommisjonen.* EU-kommisjonen skal fortsatt ha enerett til å fremme lovforslag. Premissmakten legges i enda større grad enn tidligere hos kommisjonen. Flere saksfelt flyttes fra delt forslagsrett for kommisjonen og medlemslandene i rådet (tidligere søyle 2 (utenriks- og sikkerhetspolitikken) og søyle 3 (justisområdet)) til den alminnelige prosedyren.
- *Første behandling i EU-parlamentet.* Vedtak gjøres med simpelt flertall.
- *Første behandling i rådet (landenes ministre).* Vedtak gjøres med kvalifisert flertall.
- *Eventuelt flere behandlinger.* Ved uenighet mellom parlamentet og rådet, går forslaget en ny runde i organene. Kommisjonen kan endre forslaget.
- *Forliksprosedyre.* Et siste forsøk på å oppnå enighet. En rettsakt er ikke vedtatt før den er godtatt av både parlamentet og rådet.

## Landene mister vetorett

Utover at flere saksfelt skal følge den alminnelige prosedyren, er det også et titalls andre områder hvor

Lisboatraktaten innfører kvalifisert flertall i rådet. Det gjelder bl.a. beskyttelse av intellektuelle rettigheter, kriminalitetsforebyggelse og transportpolitikk. Totalt mister medlemslandene vetoretten på nærmere 60 områder.<sup>2</sup> Når det gjelder visse saker innenfor strafferetten og arbeidsinnvandring kan et land kreve at forslaget behandles av Det europeiske råd, hvor vedtak krever enstemmighet (den såkalte nødbremsen).

De nye representasjonsreglene, basert på folketall, gir de store landene økte stemmeandeler i EU-rådet (ministerrådet). Tyskland dobler sin stemmeandel, mens Sverige nesten får halvert sin innflytelse.

Det europeiske råd kan med enstemmighet vedta å endre beslutningsprosedyren for en sak fra enstemmighet til kvalifisert flertall. Et nasjonalt parlament kan blokkere dette, men må komme med innsigelsen innen seks måneder.

### **Regionkomiteen**

Regionkomiteen består av folkevalgte til lokale og regionale organer i EU-landene. Medlemmene skal utføre sine verv i «Unionens almene interesse,» som det heter i traktaten<sup>3</sup>. Komiteen skal altså fremme det man oppfatter som unionens interesser, og ikke representere særskilte regionale behov.

Komiteen får med Lisboatraktaten en sterkere stilling når det gjelder å delta på høringer i EU-parlamentet. Samtidig svekker traktaten regionale myndigheters mulighet til å bli hørt via nasjonale myndigheter, ettersom medlemslandenes vetorett fjernes på mange områder. For regioner fra små land svekkes innflytelsen i rådet ytterligere ved at landene får en mindre stemmeandel enn før.

#### **Noter**

1) Folketingets EU-opplysning: *Lissabontraktaten*, 2009, side 28.

2) Den britiske tenketanken Open Europe anslår at vetoretten faller bort på 61 områder (*A Guide to the Constitutional Treaty*, 2007, side 61). Danske Folketingets EU-opplysning sier 55 områder (*Lissabontraktaten*, 2009, side 28). Det norske Utenriksdepartementet mener antallet er 50 (*Lisboa-traktaten. Virkninger for Norge*, 2009, side 11).

3) Traktaten om Den europeiske unions funksjonsmåte artikkel 300.4.

# EU-parlamentet og demokratiet

## EU-parlamentet har fått mer makt, men hjelper det på demokratiet i unionen?

Lisboatraktaten gir EU-parlamentet, EUs eneste folkevalgte organ, mer innflytelse. Nesten alle lover skal vedtas både av parlamentet og ministrene i rådet. Parlamentet får mer å si bl.a. når det gjelder landbrukspolitikken, fiskeri, handel, strafferett, politisamarbeid og budsjettet. Saker som angår skatter og sosialpolitikk har parlamentet ikke myndighet over. Det samme gjelder utenriks- og sikkerhetspolitikk.

EU-parlamentet får mer utsettende innflytelse, men gis ikke adgang til å fremme lovforslag. Det er det i henhold til den alminnelige beslutningsprosedyren bare EU-kommisjonen som kan gjøre. Premissmakten ligger faktisk i enda større grad enn tidligere hos Barroso og de andre EU-kommissærene, i og med at søylesystemet er avviklet og de fleste sakene nå følger den alminnelige prosedyren (se foregående kapittel).

Parlamentet får heller ikke vedta lover alene, kommisjonens forslag må godkjennes også av ministrene i rådet. EU-parlamentets møter er offentlige, men hvis parlamentet og rådet ikke blir enig går saken videre til forliksbehandling mellom de to institusjonene. Disse møtene er lukket. I praksis avgjøres de fleste lovene allerede før den åpne behandlingen starter, gjennom møter mellom en mindre gruppe representanter fra parlamentet, kommisjonen og rådet.

### Folkevalgt forsamling?

EU sletter ikke det demokratiske underskuddet ved å gi parlamentet mer makt. Parlamentet er et direkte valgt organ, men legitimiteten er svak på grunn av



svært lav valgdeltagelse. Ved valget sommeren 2009 stemte bare 43,24 prosent. Oppslutningen har aldri vært lavere. Det første valget ble holdt i 1979 med 62 prosent oppslutning. Ved hver traktatendring siden har EU-parlamentet fått noe mer makt. Og ved hvert eneste valg, fjorårets var det syvende, har deltagelsen gått ned. I 1994 stemte 56,8 prosent, i 1999 49,2 prosent og 45,6 prosent ved forrige valg i 2004.

En rapport fra partigruppen EU Democrats viser at valgene til EU-parlamentet har minst deltagelse og interesse av alle valg og folkeavstemninger i medlemslandene.<sup>1</sup> For eksempel stemte under 40 prosent av svenskene på kandidatene til EU-parlamentet, mens deltagelsen i riksdagsvalgene ligger omkring 80 prosent.

Statistikken er klar. 220 610 000 EU-borgere med stemmerett lot være å delta i valget 2009. Det hjalp lite at EU brukte 18 millioner euro (96 millioner kroner) på informasjon og reklame foran valget.<sup>2</sup>

Den lave valgdeltagelsen er et demokratisk problem i seg selv, men også symptom på strukturelle mangler ved EUs eneste folkevalgte organ. Det er ikke tradisjonelle politiske konfliktlinjer som preger arbeidet i EU-parlamentet. Hovedmønstret er at de tre store partigruppene – de konservative, sosialdemokratene og de liberale – finner sammen når det voteres. Dermed er det lite for media å melde fra EU-parlamentet, og lite for velgerne å engasjere seg i.

Et annet grunnleggende poeng er at det ikke finnes noen felles europeisk offentlighet. Det så vi i valget sommeren 2009, som ikke var ett EU-valg, men mange nasjonale valg med ulik dagsorden. Til daglig arbeider EU-parlamentet i et slags offentlig vakuum. Med det vanvittige spriket mellom politiske ambisjoner for EU-parlamentet og mangelen på folkelig oppslutning, kan Lisboa-traktaten forsterke det demokratiske underskuddet i EU.

## Fantomparlamentarikerne

En av de mer snodige utslagene av Lisboa-traktaten er de såkalte fantomparlamentarikerne. Lisboa-traktaten øker antallet representanter i EU-parlamentet fra 736 til 750 (i tillegg kommer parlamentets president, som ikke har stemmerett). Som en overgangsordning frem til 2014 skal parlamentet ha 754 representanter.

Valget sommeren 2009 ble naturlig nok avholdt i henhold til Nicetraktaten og 736 parlamentarikere ble valgt. Altså står det 18 seter tomme i parlamentet. Når de 18 nye EU-parlamentarikerne får fulle rettigheter og kan stemme er uavklart. Først får de ventelig observatørstatus. Stemmeretten kommer så når tilleggsprotokollen om dette er ratifisert av medlemslandene. Det kan fort ta to år.

## Åpenhet i rådet?

Som nevnt må en EU-lov støttes både av parlamentet og ministrene i rådet for å bli vedtatt. Lisboa-traktaten gjør at rådets møter som hovedregel skal være åpne når de gjør lovvedtak. Men møtene skal være lukket når lovene forhandles frem, og det er gjerne da de avgjørende beslutningene tas. Omstridte spørsmål i rådet blir som regel forhandlet om i organet Coreper. Her sitter representanter fra landenes EU-ambassader. Møtene er fullstendig lukket. I Sverige får ikke en gang riksdagen vite hva slags instruksjoner som går ut fra regjeringen til ambassaden i Brussel. Anslagsvis 90 prosent av alle lovene i rådet avgjøres av tjenestemenn i arbeidsgrupper under eller i Coreper.<sup>3</sup> Det er altså mye som taler for at de åpne møtene behandler saker som allerede er avgjort i lukkede rom.

### Noter

1) EU Democrats: *The lowest of the low – the 2009 turnout that some would like to forget*, notat, 15.02.10.

2) Ibid.

3) Vänsterpartiet: *Frågor och svar om Lissabonfördraget*, notat, 2008.

# De nasjonale parlamentenes rolle

Nasjonalforsamlingene kan dele ut gule og oransje kort hvis EU-kommisjonens lovforslag går for langt, men det røde kortet mangler.

Fra EU-hold har det blitt hevdet at Lisboa-traktaten gir økt åpenhet og innflytelse for borgerne og de nasjonale parlamentene. Artikkel 12 i Traktaten om den europeiske union samler nå de områdene hvor nasjonale parlamenter skal trekkes inn i EUs arbeid. Dette er utdypet i to protokoller<sup>1</sup>, som bygger videre på tilsvarende i Amsterdam-traktaten. Artikkel 11 omhandler borgernes deltagelse. Er de nye bestemmelsene symbolske markeringer, eller kan de få praktisk betydning?

## Informasjon og kontroll

Nasjonale parlamenter skal få oversendt lovforslag samtidig som de sendes fra kommisjonen til rådet og EU-parlamentet, likeledes høringsdokumenter (grønn- og hvitbøker) samt dagsorden og protokoller fra møter der rådet vedtar lover. Parlamentene skal også delta i evalueringen av hvordan justispolitikken gjennomføres i EU.

Den tilsynelatende viktigste nye oppgaven er å følge opp subsidiaritets- og proporsjonalitetsprinsippene. Subsidiaritet, det såkalte nærhetsprinsippet, sier at EU bare skal vedta lover og gjennomføre tiltak der målene ikke kan nås av medlemslandene. (Dette gjelder ikke på områder der EU har enekompetanse, for eksempel tollunionen, konkurransereglene og pengeunionen.) Proporsjonalitetsprinsippet sier at et EU-tiltak ikke skal være mer vidtrekkende enn det som er nødvendig for å nå traktatens mål. Merk: dette er i prinsippet. Praksis har gjerne vist seg å være en annen.

De nasjonale parlamentene kan protestere hvis de mener et forslag fra EU-kommisjonen går utenfor det EU skal drive med. Protesten må fremsettes innen åtte uker og grunngis. Den må støttes av enten en tredjedel av nasjonalforsamlingene (såkalt gult kort) eller halvparten (oransje kort). Nasjonalforsamlingene kan ikke kreve at forslaget blir trukket, de kan bare be EU-kommisjonen gjøre det eller utfordre EU-parlamentet og EU-rådet til å gripe inn.

Får forslaget gult kort, skal kommisjonen ta det opp til vurdering. Kommisjonen kan fritt velge å opprettholde, endre eller trekke forslaget, men må grunngi beslutningen. Et oransje kort betyr at 55 prosent av ministrene i EU-rådet eller et flertall i EU-parlamentet kan stanse forslaget. Hvis det er et flertall mot i disse organene vil et lovforslag uansett ikke bli vedtatt, så regelen har liten praktisk betydning.

### **Myke virkemidler**

Med det såkalte borgerinitiativet kan minst én million borgere (fra et «betydelig antall» medlemsland) oppfordre EU-kommisjonen om å fremme et lovforslag. Kommisjonen bestemmer selv om den vil følge opp. Både nasjonalforsamlingenes kort og borgerinitiativet er myke virkemidler, i den forstand at man bare ber EU-kommisjonen om å gjøre noe – og ikke kan kreve at det blir gjort. Ordningene vil være vanskelig å praktisere, både samordningen av de nasjonale parlamentene og innsamlingen av underskrifter et i tilstrekkelig antall. Utenriksdepartementet er heller ikke overbevist om: «Det gjenstår imidlertid å se i hvor stor utstrekning de nasjonale parlamenter vil gjøre bruk av sin nye «vokterrolle». Det kommer mange lovutkast fra Kommisjonen og svarfristen på åtte uker er kort.»<sup>2</sup>

Hadde EU ønsket en virkelig demokratisk reform, burde unionen flytte beslutningsmyndighet

tilbake til de nasjonale parlamentene. Tvert imot fratar Lisboa-traktaten medlemslandene vetoretten på områder som offentlige tjenester, energi- og forskningspolitikken og budsjettet, alt i alt på over 60 saksfelt (se innledningen).

**Noter**

- 1) «Protokol om de nationale parlamenters rolle i Den Europæiske Union» og «Protokol om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet».
- 2) Notatet Lisboa-traktaten. Virkninger for Norge, 14.07.09, side 7.

# EU-domstolen

## EU-s domstol skal nå dekke nesten alle politikkområder i unionen.

EF-domstolen, EUs øverste rettsinstans, blir til EU-domstolen. Lisboa-traktaten gir domstolen kompetanse på nye områder, ikke bare den tidligere søyle 1 (det indre markedet med mer). Domstolen skal nå dekke nesten alle EUs politikkområder. For første gang traktatfestes domstolens prinsipp om EU-rettens rang over medlemslandenes lover.

### Justis og utenriks

EU-domstolens kompetanse utvides til å gjelde justis- og innenriksområdet (søyle 3). Det gjelder også i forhold til straffesaker og politisamarbeid, men domstolen kan ikke etterprøve gyldigheten eller proporsjonaliteten til tiltak fra et medlemslands politivesen.

Innenfor den felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP, søyle 2) kan domstolen generelt ikke blande seg inn, men er gitt en ny kompetanse til å vurdere lovligheten av sanksjonstiltak. Den kan også ta stilling til hvilke tiltak som ligger under FUSP, som har betydning for saksgangen.

Gjennom den utvidede kompetansen på justis- og innenriksfeltet kan domstolen få noe større betydning for fortolkningen av regelverk som gjelder også for Norge i Schengen-avtalen. I slike saker kan Norge legge fremme synspunkter for domstolen.

EU-domstolens bredere kompetanseområde kan gjøre den til en konkurrent til Den europeiske menneskerettighetsdomstolen i Strasbourg, se kapitlet angående Charteret om grunnleggende rettigheter.

#### Noter

1) The Democrat nr. 110, 2008, side 6.

2) Erklæring nr. 17, «Erklæring om forrang».



Del II

# Unionens politikk



# Den nye utenrikspolitikken

**Lisboatraktatens hovedprosjekt er en mer samordnet utenrikspolitikk og kvassere tenner i sikkerhetspolitikken. Styrker det EU som internasjonal aktør?**

Lisboatraktaten betyr ikke minst store endringer i EUs eksterne, internasjonale politikk. På samme måte som Fellesakten etablerte det indre markedet, Maastrichttraktaten kom med euroen og Amsterdamtraktaten endret justisområdet, er det en mer ensartet utenrikspolitikk i bred forstand som kan sies å være Lisboatraktatens hovedprosjekt.

De mest synlige uttrykkene for Lisboatraktatens globale ambisjoner er de nye stillingene som EU-president og «høytstående representant» i utenrikspolitikken. Presidenten, som velges for to og et halvt år om gangen, skal lede Det europeiske rådet og dessuten være EUs ansikt utad. Utenriksministeren skal også representere EU utad og lede utenriksministrenes møter i rådet, i tillegg til å være visepresident i EU-kommisjonen. Stillingen velges for fem år.

Den konkrete rollefordelingen mellom presidenten og utenriksministeren på den internasjonale arenaen er uklar. Skal vi ta traktaten på ordet, er det utenriksministerposten som vil bli den toneangivende og mest operative. Med embetet setter EU større ressurser og et mer permanent fokus på den felles utenrikspolitikken.

## **Selvstendig utenriktjeneste**

EUs internasjonale aktiviteter har hittil vært atskilt mellom de sakene som rådet tar seg av, det vil si den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken, og det som EU-kommisjonen har hånd om, det vil si internasjonal handel, utviklingspolitikk og humanitær bistand samt det økonomiske samarbeidet med land utenfor EU.

## Lisboatraktaten sier:

«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.»

Traktaten om Den europeiske union artikkel 24.1.

Den britiske sosialdemokraten Cathrine Ashton kommer fra jobben som EUs handelskommisær. Med henne i stillingen som EUs første utenriksminister, smelter EU sammen kommisjonens avdeling for eksterne relasjoner med det høyrepresentantembetet som Javier Solana har hatt. Dermed etableres et «utenriksdepartement» som har hånd om både rådets og kommisjonens utenrikspolitikk, samtidig som utenriktjenesten er en selvstendig enhet. Lisboatraktaten legger opp til en langt mer integrert politikk overfor u-land, der innvandring og handelspolitikk ses i sammenheng med den mer tradisjonelle utviklingspolitikken.

Lisboatraktaten legger store politiske og økonomiske ressurser til utenriksministerposten. I utdypende notater fra det svenske EU-formannskapet høsten 2009 om hvordan traktaten skal forstås, understrekes det dessuten at utenriktjenesten skal styre seg selv både når det gjelder budsjett og personelhåndtering. EU-parlamentet får ingen direkte innflytelse over utenriktjenesten. Ashton står imidlertid overfor store praktiske utfordringer. Ikke bare er rolledelingen i forhold til presidenten Herman Van Rompuy uklar, hun må også manøvrere med én fot i EU-kommisjonen og den andre i EU-rådet.

## Egen diplomatkorps

Ashtons maktbase blir et apparat på 5-7000 personer, hvor inntil 3000 vil være diplomater rundt omkring

på planeten. Etableringen av utenriktjenesten er trolig den største enkeltstående opprustningen av EU-byråkratiet noensinne. Selv mens det var usikkert om traktaten ville tre i kraft, startet EU-kommisjonen opplæringen av de nye EU-diplomatene.

Lisboatraktaten gir også Ashton en formalisert rolle i FNs sikkerhetsråd. Det heter i traktaten at når EU har en felles holdning til en sak som behandles, anmodes EU-landene i Sikkerhetsrådet om å invitere utenriksministeren til å legge frem unionens holdning.

### **Flere flertallsvedtak**

Traktaten bestemmer at EU blir én juridisk person, som betyr at unionen i seg selv kan inngå forpliktende internasjonale avtaler. I dag har EU forskjellig juridisk status i internasjonale sammenhenger. Nå blir EU og EF (altså den politiske unionsdelen og den økonomiske felleskapsdelen) omdannet til én juridisk person. Det betyr at EU kan inngå bindende avtaler med tredjeland og internasjonale organisasjoner på et langt bredere grunnlag, og ikke primært innenfor handel.

Hovedregelen vil fortsatt være enstemmighet i utenrikspolitikken, men traktaten myker opp dette kravet på flere måter. Rådet kan med enstemmighet beslutte å gå over kvalifiserte flertallsvedtak på de

### **Veto på retrett**

«Formelt sett har statene vetorett, men nyere forskning viser at de fatter beslutninger på en måte som gjør at vetoet er på retrett. Det mellomstatlige prinsipp punkteres i stadig større grad, kompetanse og beslutningstaking flyttes stykkevis og uten noen tydelig overordnet logikk til Brussel.»

Forsker Helene Sjørven ved ARENA, Universitetet i Oslo, kommenterer tendenser i EUs utenrikspolitikk (Nettspalten Signert, uke 47 2009).

delene av den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken som ikke er spesifikt nevnt i traktaten. Når det gjelder sikkerhets- og forsvarspolitikken kan ikke den flyttes over til kvalifisert flertall.

Traktaten bestemmer dessuten at det er tilstrekkelig med flertallsvedtak på elleve områder av utenrikspolitikken, bl.a. når det gjelder forslag fra utenriksministeren, oppbyggingen av diplomatvesenet, valg av utenriksministeren og det nye EU-fondet for utenrikspolitikk.

Så langt har vi sett at EU har en felles utenrikspolitikk i den grad stormaktene er enige. Den stadig mer omfattende utenrikspolitiske samkjøringen i EU skjer altså i hovedsak på noen få lands premisser.

### **Militære muskler?**

EU-grunnlovens omstridte bestemmelser om felles forsvars- og sikkerhetspolitikk er beholdt ordrett i Lisboatraktaten, bl.a. at landene forplikter seg til å bygge opp sin militære kapasitet. EU skal ha en felles politikk som «vil føre til fælles forsvar» når rådet bestemmer det med enstemmighet.<sup>1</sup> Traktaten påbyr dessuten opprustning: «Medlemsstaterne forplikter sig til gradvis at forbedre deres militære kapasitet.»<sup>2</sup>

Det var på toppmøtet i Helsinki for over ti år siden, i desember 1999, at EU besluttet å opprette en egen utrykningsstyrke. Med styrken ble det etablert egne institusjoner som er uavhengige av NATO. EU har også opprettet mobile kampgrupper, som kan rykke ut på kort varsel. Kampgruppene er operative, men er foreløpig ikke sendt ut på oppdrag.

Den felles europeiske sikkerhets- og forsvarspolitikken (ESDP) blir tydeligere og rettsgrunnlaget bredere og mer konkret med den nye traktaten. Dette må forstås slik at EU har til hensikt å utvikle ikke bare den «myke» utenrikspolitikken, men også den spisse militære delen.

Lisboatraktaten inneholder en ny gjensidig for-

svarsforpliktelse. Ved angrep på en medlemsstat skal landene komme hverandre til hjelp. Tilsvarende gjelder ved terrorangrep samt både naturlige og menneskeskapte katastrofer. I tillegg legger traktaten opp til at en indre kjerne av medlemsland kan gå videre i den militære integrasjonen hvis de ønsker det.

Det europeiske forsvarsbyrået blir nå skrevet inn i EU-traktaten. Byrået ble opprettet av rådet i 2004 for å styrke EUs forsvarskapasitet, og dessuten bidra til forskning og teknologiutvikling samt skape et konkurransedyktig europeisk marked for forsvarsmateriell. Norge har inngått en samarbeidsavtale med EU om forsvarsbyrået.

### **Svekket aktørkapital**

Står Lisboa-traktatens utenrikspolitiske ambisjoner i forhold til den internasjonale rollen EU har eller, nøkternt vurdert, kan innta? En første sentral motforestilling er EUs voksende avhengighet av å importere energi. Skal man peke ut ett motiv som kan forklare motorikken i mye av EUs utenrikspolitikk, er det forsyningssikkerheten. Den avgåtte høyrepresentanten Javier Solana har selv påpekt at unionens avhengighet av olje og gass fra ikke-demokratiske land kan alvorlig begrense unionens muligheter til å drive offisielle utenriksmålsetninger som menneskerettigheter, konfliktforebygging og demokrati.

Det er heller ikke gitt at utviklingen av militær slagkraft vil styrke EUs utenriksrolle. Tvert imot kan denne kapasiteten skape mistanker om fornyet imperialistiske ambisjoner med tap av anseelse og troverdighet i store deler av verden som resultat. Dette blir ekstra problematisk i og med at medlemslandene, i overskuelig fremtid, neppe vil forplikte seg til at EU overtar de vesentlige delene av forsvaret.

Et tredje poeng er EUs utydelighet i forhold til FN og om EU kan vedta tvingende militære operasjoner

uten mandat fra FNs sikkerhetsråd. Lisboatraktaten stiller ikke noe krav om FN-mandat, og rådet har heller ikke gitt noen avklaring om at EU skal respektere FN i så henseende. Utviklingen i EU både institusjonelt og politisk har gått i retning av mer selvstendige beslutninger. De militære styrkene som er etablert har ikke en særlig innretning til FNs rådighet, men primært at EU selv skal være til stede med styrker i konfliktområder. I Finland har man endog gjort endringer i statsretten slik at militære operasjoner uten FN-mandat nå er lovlig. EUs egne retningslinjer for bruk av hæren sier at den skal kunne settes inn hvor som helst i verden. Alt i alt må mangelen på en avklaring fra EUs side forstås slik at styrken kan brukes uten at det foreligger et mandat fra FN.

Dette er forhold som svekker EUs kapital som internasjonal aktør.

**Noter**

1) Artikkel 42.2.

2) Artikkel 42.3.

# Pengepolitikk og arbeidsliv

**Reglene for den økonomiske politikken har ett overordnet mål: stabile priser. Landene mister vetoretten innenfor pengepolitikken.**

Lisboatraktaten fastslår at medlemslandene skal samordne sin økonomiske politikk. Den europeiske sentralbanken blir en offisiell institusjon og euroen unionens offisielle mynt. Traktaten bestemmer at den økonomiske samordningen også gjelder EU-landenes sysselsettingspolitikk. Dessuten heter det at EU kan gå videre og samordne sosial- og arbeidsmarkedspolitikken.

Reglene for den økonomiske politikken og valutaunionen har ett overordnet mål: stabile priser. Det innebærer at andre mål, som velferd og sysselsetting, alltid kommer i andre rekke. Målet om full sysselsetting skrives rett nok inn i traktatens formålsparagraf, men ingenting endres i den økonomiske politikken. Den europeiske sentralbanken forblir uavhengig av all politisk kontroll, og «prisstabilitet» opphøyes til målsetning for EU. Finansspekulasjoner kan ikke begrenses verken mellom EUs medlemsland eller mellom EU og andre deler av verden.

## **Eurogruppen**

EU-landene som har innført euro, den såkalte Eurogruppen, kan vedta å styrke samordningen og overvåkingen av den økonomiske politikken. Dermed kan de gripe direkte inn i et lands budsjett disiplin.

Lisboatraktaten utvider bruken av kvalifisert flertall til nesten alle felt innenfor pengepolitikken (Den økonomiske og monetære unionen). Med kvalifisert flertall kan eurolandene nå også vedta felles holdninger i spørsmål av særlig interesse for ØMU i internasjonale

finansinstitusjoner som IMF og G 7.

Kommisjonen får en sterkere rolle som uavhengig «dommer» i overvåkingen. Det kreves enstemmighet i rådet for å gå imot et forslag fra EU-kommisjonen om for stort underskudd i et medlemsland

### **Fri bevegelse av arbeidskraft**

Ett av områdene der Lisboa-traktaten gir EU enekompetanse, er konkurransereglene i det indre markedet. Dermed slår traktaten fast at det er EU som suverent definerer hvordan konkurransen skal foregå og på hvilke områder den skal gjelde. Protokollen om tjenester av allmenn interesse gir ikke konkrete avgrensninger, og mye tyder på at traktaten vil gjøre det lettere for EU-kommisjonen å drive frem privatisering av tradisjonelt offentlig tjenester.

Beslutninger om sosiale ytelser for grensekryssende arbeidstagere kan nå gjøres med kvalifisert flertall. Målet er å legge til rette for fri bevegelse av arbeidskraft i det indre markedet. Dette kan bli en stor utfordring for offentlige budsjetter i enkelte medlemsland. Medlemslandene har en begrenset vetorett hvis velferdsordningene deres trues.

#### **Lisboatraktaten sier:**

«Samordning af økonomiske politikker og beskæftigelsespolitikker

1. Medlemsstaterne samordner deres økonomiske politikker i Unionen. Med henblik herpå vedtager Rådet foranstaltninger, navnlig overordnede retningslinjer for disse politikker. Der gælder særlige bestemmelser for de medlemsstater, der har euroen som valuta.
2. Unionen træff er foranstaltninger med henblik på at sikre samordning af medlemsstaternes beskæftigelsespolitikker, navnlig ved at fastlægge retningslinjer for disse politikker.
3. Unionen kan tage initiativer med henblik på at sikre samordning af medlemsstaternes social- og arbejdsmarkedspolitik.»

Traktaten om Den europeiske unionens funktionsmåde artikkel 5.



# Felles energipolitikk?

## EU får økt myndighet på energiområdet.

Lisboatraktaten innfører for første gang en egen bestemmelse om energi.<sup>1</sup> Her fastsettes følgende mål for unionen:

- Sikre energimarkedets funksjon.
- Sikre energiforsyningsikkerheten i EU.
- Fremme energieffektivisering og fornybar energi.
- Fremme sammenkobling av energinett.

Forsyningsikkerhet og energisolidaritet er dessuten lagt til i bestemmelsen om tiltak ved vanskeligheter i et medlemsland.<sup>2</sup>

## Direktiver på vei

Kompetansen på energiområdet er delt mellom EU og medlemslandene. Vedtak i saker som gjelder de nevnte formålene gjøres med kvalifisert flertall i rådet. De enkelte landene har altså ikke vetorett.

Medlemslandene kan fastsette betingelsene for utnyttelsen av egne energiressurser. Vedtak som berører et lands valg mellom energikilder og sammen-setning av energiforsyningen krever dessuten enstem-mighet. Et medlemsland kan sette i verk nødvendige tiltak for å sikre energitilførselen i en krisesituasjon.

Med Lisboatraktatens nye fokus på energipolitikk må vi forvente mer EU-regelverk på området. EU-kommisjonen arbeider allerede med flere direktiv-forslag for de anførte målsetningene. Deler av dette regelverket kan være EØS-relevant for Norge.

### Noter

1) Traktaten om Den europeiske unions funksjonsmåte (TFEU) artikkel 194. EU har også tidligere vedtatt regler om energi, men da basert på traktatbestemmelser om det indre marked og miljø.

2) TFEU artikkel 122.1.

# Politi og straff

## Lisboatraktaten gjør det mulig for EU å opprette en egen påtalemyndighet.

Justis og innenriks (tidligere søyle 3) er et av de områdene som endres mest med Lisboatraktaten.<sup>1</sup> Området har vært delt, med et overnasjonalt samarbeid om grensekontroll, asyl og innvandring, og mellomstatlig om politi- og strafferett. Nå blir nesten hele feltet overnasjonalt. EUs lover angående strafferett og politisamarbeid går fra å forplikte medlemslandene til å kunne gjelde direkte for borgerne i medlemslandene.

Vedtak gjøres som hovedregel etter den alminnelige prosedyren, det vil si med kvalifisert flertall i rådet. Sannsynligvis vil flere og mer kontroversielle regler bli vedtatt når landene mister vetoretten.

Regler om familierett, integrasjonspolitik, tilgangen til arbeidsmarkedet og operasjonelt politisamarbeid vil fortsatt kreve enstemmighet i rådet. Innenfor deler av strafferetten har medlemslandene en såkalt nødbrem, som betyr at saken overføres til Det europeiske råd.

### Påtalemyndigheten

Lisboatraktaten gjør det mulig å opprette en påtalemyndighet på unionsnivå. Det må vedtas enstemmig av rådet og godkjennes av parlamentet. Den skal rettsforfølge svindel med euroen og EUs midler, men kompetansen kan utvides til å omfatte annen grov grensekryssende kriminalitet.

EU kan også fastsettes minimumsregler om straff for særlig alvorlige forbrytelser og der det er nødvendig for gjennomføre EUs politikk på et harmonisert område. Rekkevidden av dette er foreløpig uvis.

#### Noter

1) Regulert av Traktaten om Den europeiske unions funksjonsmåte artikkel 67-89.

# Charteret om grunnleggende rettigheter

## Hvem skal tolke menneskerettighetene?

En av de mest omstridte delene av EU-grunnloven var at den i sin helhet tok inn Charteret om grunnleggende rettigheter.<sup>1</sup> Det omhandler bl.a. retten til liv og ytringsfrihet, men har også bestemmelser om sosiale rettigheter og forhold på arbeidsmarkedet. I Lisboa-traktaten er ikke selve charteret tatt inn hovedteksten, men det vises til og gjøres juridisk forpliktende i en ny traktatbestemmelse om grunnleggende rettigheter.<sup>2</sup> Storbritannia, Polen og Tsjekkia har unntak fra charteret.

Konservative politikere har angrepet charteret for å innføre rigide sosiale standarder. Det kan være tilfelle i land med et lavt sosialt beskyttelsesnivå, men i de nordiske landene er problemstillingen tvert om: Charteret gir EUs domstol økt kompetanse til å blande seg inn i sosiale forhold og arbeidsmarkedet, og kan overprøve nasjonale reguleringer og rettigheter. Dermed kan de beryktede dommene i Viking Line- og Laval-sakene, bl.a. om streikeretten, bare være starten på en stadig mer inngripende domstol.

## Vage rettigheter

Charteret om grunnleggende rettigheter er vagt. Derfor blir det opp til EU-domstolen å konkretisere og utvikle det i praksis. Charteret «skaper ikke nye rettigheter og prinsipper»<sup>3</sup>. Rettighetene kan dessuten avgrenses for å oppnå EUs allmenne målsetninger, som den traktatfestede markedskonkurransen. EU-domstolen har flere ganger vist at utøvelsen av de såkalt grunnleggende rettighetene kan begrenses, spesielt i forhold til den EUs felles organisering av markedet.

## Luxembourg versus Strasbourg?

Lisboatraktaten, som gjør EU til én juridisk person, bestemmer at EU slutter seg til Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK).<sup>4</sup> Det er en sympatisk gjerning. Samtidig kan dette lede til en rettskonflikt mellom EU-domstolen i Luxembourg og Menneskerettighetsdomstolen i Strasbourg. De to domstolene har forskjellige rettkildegrunnlag og kan vurdere like saker ulikt.<sup>5</sup>

Menneskerettighetsdomstolen dømmer ut fra EMK alene. I EU er domstolen forpliktet overfor traktatens vektlegging av næringslivets rett til etablering, frihandel og konkurranse, som kan gi avgjørelsene også i denne typen saker en bestemt slagside. Det er neppe formålstjenelig for praktiseringen av menneskerettighetene om det skulle bli slik at to europeiske domstoler tolker reglene ulikt.

Våren 2009 fattet Strasbourg-domstolen en dom som fastslår at streikeretten er en menneskerett som er anerkjent og beskyttet av internasjonal lov, og bare kan begrenses under helt spesielle omstendigheter. Den tyrkiske staten ble dømt for brudd på EMK, fordi den i 1996 hadde forbudt offentlig ansatte å delta i en nasjonal streik for kollektive forhandlinger. Dommen må forstås slik at streikeretten ikke kan innskrenkes av for eksempel handelshensyn. EU-domstolen satte derimot i Laval- og Viking Line-dommene hensynet til handel og marked over arbeidstagerens konfliktrett. Denne underordningen av menneskerettighetene er altså i strid med menneskerettighetene slik Strasbourg-domstolen ser det.

### Noter

- 1) Charteret om grunnleggende rettigheter ble vedtatt allerede i 2000, men har ikke vært bindende for EUs medlemsland.
- 2) Traktaten om Den europeiske union artikkel 6.
- 3) Fra fortalen i Lisboatraktatens protokoll om anvendelsen av Den europeiske unions Charter om grunnleggende rettigheter i Polen og Storbritannia.
- 4) Traktaten om Den europeiske union artikkel 6.2.
- 5) At det i Charteret artikkel 52.3. heter at tilsvarende bestemmelser som i EMK skal forstås på samme måte løser ikke det problemet.



Del III

# Traktatens konsekvenser for Norge

# Lisboatraktaten som problem for Norge?

**Utenriksminister Jonas Gahr Støre sier han frykter mindre gjennomslag for norske interesser. Det har han neppe grunn til.**

Det var i EU-EØS-redegjørelsen for Stortinget i april 2008 at utenriksminister Jonas Gahr Støre ga uttrykk for at han frykter svekkede muligheter for Norge til å få gjennomslag overfor EU: «Lisboatraktaten, kombinert med at EU omfatter flere land med søkelys på økt indre effektivitet i samarbeidet, kan gi svekkede muligheter for å få gjennomslag overfor EU for norske interesser og synspunkter,» sa utenriksministeren.<sup>1</sup> Han la særlig vekt på at EU-parlamentet vil bli styrket, både som lovgiver og i behandlingen av EUs felles budsjett.

Norge har gjennom mange år drevet et aktivt påvirkningsarbeid overfor EU. Når maktfordelingen mellom EUs institusjoner endres, er det naturlig at den norske innsatsen for påvirkning omprioriteres. Samtidig skal man ikke overdrive betydningen av EU-parlamentets nye rolle. Lisboatraktaten endrer ikke på at det er EU-kommisjonen som foreslår lover i EU. I EØS-avtalen er det primært EU-kommisjonen som representerer EU, og Norge er representert i de fagkomiteene som utarbeider grunnlaget for nye EØS-lover.

## **EU-kommisjonen svekkes ikke**

Verken Lisboatraktaten eller etableringen av nye EU-byråer kan sies å frata EU-kommisjonen makt. Professor Morten Egeberg ved Institutt for statsvitenskap og ARENA, Universitetet i Oslo, skriver i Aftenposten at EU-parlamentets økte makt primært utfordrer medlemslandenes i EU-rådet: «Det hevdes at en styrking av Europaparlamentet (EP) går

på bekostning av Kommisjonen, noe som samtidig reduserer norsk innflytelse siden nettopp denne institusjonen gir norske tjenestemenn rutinemessig adgang til deler av beslutningsprosessen. Men EPs økte betydning utfordrer først og fremst medlemsstatenes organ, Rådet.»<sup>2</sup>

### **Den viktige forskjellen**

Forskjellen mellom den selvstendige handlefriheten Norge har i dag utenfor EU og underordningen ved et eventuelt EU-medlemskap blir enda større gjennom Lisboatraktatens forsterkede sentralisering. Det er den aller viktigste virkningen av traktaten for Norges del. Lisboatraktaten betyr et mer overnasjonalt EU, der EU-organene får kompetanse på nye områder og medlemslandene mister vetoretten i en rekke saker. Mer makt flyttes fra medlemslandene til EU bl.a. innenfor utenriks- og sikkerhetspolitikken, den økonomiske politikken, sysselsettingspolitikken og på politi- og justisområdet. EU får en egen president, utenriksminister og diplomatkorps. Domstolen får mer makt og kan dømme på nesten alle områder. EU-rettens rang over alle nasjonale lover slås også fast i traktaten.

Lisboatraktaten gir nei-siden flere og sterkere argumenter mot norsk EU-medlemskap. Et lite medlemsland med befolkningsstørrelse som Norge får mindre innflytelse enn før med traktatens nye stemmereglene. Vår stemmeandel i EU-rådet ville være ca 1 prosent og i EU-parlamentet 1,5 prosent. Som EU-medlem ville vi også bli del av en stor maktblokk. Dermed ville Norge bli uinteressant som brobygger i fredsforhandlinger, klimaforhandlinger og andre internasjonale prosesser.

#### **Noter**

1) ANB/NTB-melding gjengitt i Nordlys 22.04.08.

2) Aftenposten 23.11.09.



# Konsekvenser for EØS og Schengen-avtalen

**Lisboatraktaten endrer verken EØS eller Schengen-avtalen, men innebærer noen praktiske utfordringer for å sikre at det ikke skjer en utilsiktet utvidelse av avtalene.**

Lisboatraktaten gjelder selvsagt ikke for Norge. Traktaten endrer ikke de avtalene Norge har inngått med EU, og både EØS og Schengen-avtalen vil fortsette på samme måte som før.

Dette bekreftes av Utenriksdepartementets eget notat om traktaten: *Lisboa-traktaten. Virkninger for Norge*<sup>1</sup>. I forhold til EØS-avtalen kommer de fleste endringene i Lisboatraktaten på andre områder enn de fire frihetene, som er rammen for EØS. Departementet trekker frem unionsborgerskapet<sup>2</sup> som én endring med en viss betydning for EØS. De nye bestemmelsene fastsetter at alle statsborgere i et medlemsland i tillegg har et unionsborgerskap. Dette unionsborgerskapet gir enkelte politiske rettigheter, som stemmerett ved lokalvalg i et annet medlemsland man er bosatt i, og fastslår retten til fri bevegelighet som en del av det indre marked. Mens de politiske rettighetene ligger utenfor EØS-avtalen, har regler om fri bevegelighet betydning også i EØS.

Utenriksdepartementet konkluderer slik: «De umiddelbare følger for det indre marked og dermed for EØS-avtalen vil sannsynligvis ikke bli nevneverdige.» Videre heter det i notatet: «LT [Lisboatraktaten, red. anm.] endrer ikke Norges folkerettslige stilling i forhold til EU, siden det er Kommisjonen som er EØS/EFTA-landenes traktatmessige motpart. EØS-avtalen vil således fortsatt gjelde som før.»<sup>3</sup>

Lisboatraktaten flytter mange beslutninger på justisområdet fra enstemmighet til kvalifisert flertall,

men endringene gjelder i hovedsak på politi- og strafferettsområdet. Det meste av dette regelverket omfattes ikke av Schengen-avtalen. Norge kan velge å tilpasse seg det regelverket EU vedtar, men det er et fritt politisk valg og vil måtte skje gjennom inngåelse av egne avtaler. Likeledes vil vi stå fritt til å tilpasse oss felles standarder innenfor strafferetten i EU.

### **EØS-relevansen**

Lisboatraktaten har få konsekvenser for Norges avtaler med EU. Traktaten kan likevel få en viss betydning for praktiseringen av EØS og Schengen-avtalen.

EØS gjelder primært EUs regler for det indre markedet, altså det som i EU tradisjonelt har vært en del av søyle 1. At søylestrukturen nå forsvinner i EU kan gjøre EUs politikk mer omfattende og sektorovergripende. Det kan i prinsippet gjøre det vanskeligere å avgrense hva som er EØS-relevant. Samme direktiv eller forordning kan oftere komme til å inneholde bestemmelser som både ligger utenfor og innenfor EØS-avtalen. Spørsmålet om EØS-relevans må da gjennomgås artikkel for artikkel. En problemstilling kan være rettsakter på områder som er EØS-relevante, men som forplikter medlemslandene til å straffeforfølge brudd på bestemmelsene. Slike strafferettslige pålegg omfattes ikke av EØS.

Dette er mer praktiske enn politiske utfordringer. Det er på det rene at Lisboatraktaten ikke skal innebære noen endring av EØS-avtalens omfang. Spørsmålet om en EU-regel er EØS-relevant eller ikke er en selvstendig vurdering som gjøres av Norge, Island og Liechtenstein sammen med EU.

EØS-avtalen omfatter ikke alt innenfor den tradisjonelle søyle 1. Denne såkalte fellesskapsøylen inkluderte også tollunionen, ØMU, landbruk og fisk.<sup>4</sup> Derfor har EFTA-landene og EU hele tiden måttet gjøre konkrete avgrensninger blant et bredt spekter av regler om hva som er EØS-relevant.

Uansett bør norske myndigheter raskt få på plass klare føringer for hvordan dette skal administreres i fremtiden, slik at det ikke skjer en mer eller mindre skjult utvidelse av EØS-avtalen.

### **Påvirkningsmuligheter**

Utenriksdepartementet skriver i sitt notat at bortfallet av søylestrukturen kan få konsekvenser for påvirkningsmulighetene overfor nytt regelverk. Norge har rett til å delta i EUs komitéarbeid og gi innspill i utviklingen av nye lover som siden skal inn i EØS-avtalen.<sup>5</sup> «Hvis det ikke i utgangspunktet er klart om og i hvilken grad nye rettsakter er innenfor EØS-avtalen, kan det bli stilt spørsmål ved EØS/EFTA-landenes rett til å delta,» skriver departementet.<sup>6</sup> Skulle dette bli en problemstilling fra EUs side, må norske myndigheter være tydelige på at man ikke kan godta regelverk inntatt i EØS-avtalen, hvis det ikke på et tidlig stadium ble vurdert som EØS-relevant slik at norske representanter deltok i komitéarbeidet.

Departementet selv bekrefter også at dette neppe vil volde de helt store praktiske problemene: «Disse utfordringene er uansett hverken nye eller uløselige, men tvert i mot noe vi har måttet håndtere gjennom hele EØS-avtalens virketid.»<sup>7</sup> En analyse utført av de tre EFTA-landene gjennom EØS-komiteens underkomité for rettslige og institusjonelle spørsmål konkluderer med at Lisboatraktaten ikke har noen dramatiske konsekvenser.<sup>8</sup>

### **Økt hastighet på justisområdet**

Politi- og justisområdet har som hovedregel vært mellomstatlig i EU, med krav om enstemmighet. Lisboatraktaten innfører flertallsavgjørelser også på dette området. Volumet av regelverk EU vedtar vil sannsynligvis øke når EU-landene mister vetoretten. Vi kan også forvente at flere kontroversielle regler – bl.a. i forhold til personvern – vil bli vedtatt. Som

nevnt ovenfor vil dette likevel ha begrenset betydning for Norge. Endringene i saksbehandlingen gjelder først og fremst på politi- og strafferettsområdet, som for en stor del ligger utenfor Schengen-samarbeidet.

Norge deltar fullt ut i forhandlingene om alle Schengen-relevante tiltak i EU-rådet gjennom det såkalte fellesorganet. Overgangen til den alminnelige lovgivningsprosedyren (tidligere kalt medbestemmelsesprosedyren) vil som nevnt trolig innebære økt hastighet i saksbehandlingen i rådet. Lisboa-traktaten innebærer ikke bare at rådet skal treffe vedtak med kvalifisert flertall, men at også EU-parlamentet får medbestemmelsesrett. Det at lovgivningen også skal behandles av parlamentet kan komme til å bremse den økte hastigheten.

Utenriksdepartementet mener endringene betyr at Norge må være tidligere ute: «Dette stiller økte krav til norsk forvaltning, bl.a. må det forventes at det tidlig må utarbeides norske standpunkter, og at man må være forberedt på å ta stilling til nye endringsforslag meget raskt.»<sup>9</sup> Utfordringen beskrives ikke som dramatisk: «Norske eksperter er imidlertid allerede i dag vant til å arbeide under medbestemmelsesprosedyren, da en rekke Schengen-relevante rettsaker også etter gjeldende traktatverk utarbeides etter denne metoden.»<sup>10</sup>

Uansett er det viktig at norske myndigheter foretar grundige og selvstendige vurderinger av reglene, både relevans og substans, før de eventuelt innføres også i Norge gjennom Schengen-avtalen.

#### Noter

- 1) Utenriksdepartementet: *Lisboa-traktaten. Virkninger for Norge*, notat, 14.07.09.
- 2) Traktaten om Den europeiske unions funksjonsmåte artikkel 18-25.
- 3) *Lisboa-traktaten. Virkninger for Norge*, side 16.
- 4) Se innledningskapitlet for mer om EUs tre søyler og bortfallet av søylesystemet.
- 5) EØS-avtalens artikkel 99.
- 6) *Lisboa-traktaten. Virkninger for Norge*, side 17.
- 7) *Ibid.*
- 8) *Ibid.*
- 9) *Ibid.*, side 30.
- 10) *Ibid.*, side 31.



Del IV

# Proessen fra Laeken til Lisboa – via Dublin

# Frykten for folkemeningen

**Selv om EU-lederne hoppet over folkemeningen i siste runde, ble veien frem til Lisboatraktaten trådte i kraft lang og kronglete.**

Torsdag 13. desember 2007 signerte statslederne i EU Lisboatraktaten i Jeronimus-klosteret i den portugisiske hovedstaden. Særlig ett ubesvart spørsmål gjensto i mange medlemsland: hvordan skulle traktaten godkjennes? I folkeavstemning eller av nasjonalforsamlingen? Prosedyren for ratifikasjon av traktaten bestemmes formelt av hvert enkelt land. Flere meningsmålinger viste et stort flertall i befolkningen for at det måtte holdes folkeavstemning. Likevel ble Irland, der man var enig om at dette er påkrevd ut fra grunnloven, det eneste landet der folket fikk stemme.

En ny traktat må være ratifisert i alle medlemslandene før den trer i kraft. EU hadde et vedtatt mål om at Lisboatraktaten skulle tre i kraft 1. januar 2009. Den ble nærmere ett år forsinket, og trådte i kraft 1. desember 2009 etter en prosess som burde få selv ivrige føderalister til å rødme.

## **Fra Laeken til Lisboa**

Da Lisboatraktaten ble vedtatt, var det mange kommentatorer som mente at nå hadde EU demonstrert politisk kløkt og endelig samlet seg. Men «problemet» har aldri vært at statslederne ikke kunne bli enige. Også EU-grunnloven ble vedtatt og signert. Det var folkemeningen som torpederte den. Å få til enighet om noe når man ikke spør de som kunne tenkes å være mot, altså EU-landenes befolkning, er en ikke spesielt imponerende prestasjon. Her er hovedpunktene i prosessen frem til vedtaket av Lisboatraktaten:

- *Nicetraktaten* (2000-2001): «Nei» til Nicetraktaten

i den irske folkeavstemningen juni 2001 kom som et sjokk for EU-lederne. Etter at Irland hadde fått noen innrømmelser i sikkerhetspolitikken, ble det så flertall for i en ny folkeavstemning året etter. Nicetraktaten, signert desember 2000, inneholdt også en erklæring om at det var behov for en større debatt om EUs fremtid.

- *Laeken-erklæringen* (2001): EU-toppmøtet i Laeken, Belgia, i desember uttalte at befolkningen opplever EU som byråkratisk på mange områder. Det er viktig å klargjøre, forenkle og tilpasse ansvarsområdene mellom EU og medlemslandene. EU må bli mer demokratisk, åpen og effektiv, het det i erklæringen. Det ble satt ned et konvent med 105 europeiske politikere, ledet av den tidligere franske presidenten Valéry Giscard d'Estaing, som skulle skrive et traktatforslag.

- *EU-grunnloven* (2002-2004). Konventet la frem sitt forslag «Traktat om en forfatning for Europa» i juli 2003. I denne grunnloven for EU, som tok unionen langt i retning av en føderasjon, var det lite å kjenne igjen av formåls-erklæringene fra Laeken. Traktaten ble i juni 2004 godkjent med bare små endringer av EU-toppmøtet.

- *Non og Nee* (2005): 29. mai svarte 54,68 prosent «non» i den franske folkeavstemningen om EU-grunnloven. Fire dager senere stemte 61,54 prosent «nee» i Nederland. Grunnloven var allerede ratifisert i en del land (i Spania og Luxembourg etter folkeavstemning), men den måtte godkjennes av alle landene for å tre i kraft. Dermed stanset prosessen, og bebudete folkeavstemninger i Danmark, Irland, Polen, Portugal og Storbritannia ble skrinlagt.

- «*Tenkepausen*» (2005-2006). Etter grunnlovshavariet gikk EU inn i en såkalt tenkepause. EU-kommisjonens visepresident Margot Wallström lanserte plan D; for demokrati, dialog og debatt. Planen ble vedtatt av Det europeiske råd i juni 2005. Debattmøter, profilering i media og egen nettinformasjon skulle skape bedre forståelse for EUs prosjekt.



## Skrevet om prosessen

### Europa i fare

«En ny folkeavstemning ville bringe Europa i fare. En fransk folkeavstemning ville bli fulgt av en folkeavstemning i Storbritannia, og traktaten ville falle med et brak og sende Europa ut i en lang krise.»

Frankrikes president Nicolas Sarkozy, på et møte for de politiske gruppene i EU-parlamentet 13. november (danske Notat januar 2008).

### Bare sikre spørsmål

«EU oppfører seg overfor folket, slik en dreven forsvarer gjør med et vitne. Du spør ikke om noe du på forhånd ikke vet svaret på.»

Brussel-korrespondent Alf Ole Ask i Aftenposten 8. oktober 2007.

### Gir ikke etter for folkelig press

«Straks etter de franske og nederlandske avstemningene sa EU-kommissær Günter Verheugen: «Vi må ikke gi etter for utpressing.» Det var en god oppsummering av EU-kommisjonens syn på folkesuverenitet. Eurokratene lærte leksen sin, det samme gjorde de nasjonale regjeringene. La ikke under noen omstendigheter Europas befolkning få si noe som helst om deres fremtid. Tillat ikke folkeavstemninger; hast den neste teksten igjennom uten å gi tid til diskusjon eller debatt.»

Susan George, økonom og en av Attacs grunnleggere, i VETT nr. 2 2008.

### Et skudd for EUs baug

«Kjennelsen er i virkeligheten et skudd for baugen for EU. Domstolen sier at EU er en traktatunion mellom suverene stater. Den kan ikke virkeliggjøres slik at medlemslandene ikke lenger får tilstrekkelig rom for politisk å forme de økonomiske, kulturelle og sosiale livsvilkår for sine borgere, heter det. Nasjonalstaten, slik den er definert i grunnloven, må beholde de politiske kjernefunksjoner.»

Tidligere utenriksredaktør Nils Morten Udgaard om den tyske forfatningsdomstolens dom i Aftenposten 7. juli 2009.

- *Merkel tar grep* (2007). Hovedmålet for det tyske EU-formannskapet og kansler Angela Merkel første halvår 2007 var å få på plass et nytt traktatutkast. 50-årsjubileet for EU ble aktivt brukt for å restarte prosessen. Man tok utgangspunkt i EU-grunnloven, og i en lukket runde sonderte formannskapet landenes holdninger til innholdet.

- *Reformtraktaten lanseres*. På EU-toppmøtet i Brussel i juni 2007 la det tyske formannskapet frem et utkast til hvordan den nye traktaten skulle se ut. Det ble gitt et mandat til det nye portugisiske formannskapet om å innkalle en regjeringsskonferanse, som i løpet av høsten skulle skrive ferdig den såkalte reformtraktaten.

- *Lisboa-traktaten vedtas*. På det uformelle toppmøtet i Lisboa 18.-19. oktober ble EUs stats- og regjeringssjefer enige om den nye traktaten. Det var bare gjort mindre endringer i forhold til EU-grunnloven og vedtaket på toppmøtet i juni. Polen og Storbritannia skapte noe usikkerhet i forhandlingene. Den polske regjeringen var misfornøyd med stemmereglene som de mente favoriserte Tyskland. Storbritannia var kritiske til Charteret for grunnleggende rettigheter. Polen godtok etter mindre justeringer stemmereglene, og britene fikk et forbehold mot Charteret. Den 13. desember ble traktaten underskrevet av statslederne i Lisboa.

### **Kravet om folkeavstemninger**

En spørreundersøkelse for Financial Times i oktober 2007<sup>1</sup> viste at et klart flertall i de store EU-landene ønsket folkeavstemninger om Lisboa-traktaten: 76 prosent av tyskerne, 75 prosent av britene, 72 prosent av italienerne, 65 prosent av spanjolene og 63 prosent av franskmennene. Ifølge en annen undersøkelse, utført for den britiske tenketanken Open Europe i mars 2007<sup>2</sup>, ville hele 75 prosent av befolkningen i EU ha folkeavstemning om enhver ny traktat som gir EU mer makt. 82 prosent av britene støttet her kravet, 81 prosent av franskmennene, 73 prosent av danskene og

68 prosent av svenskene. Undersøkelsen viste dessuten at 78 prosent av svenskene ville stemme «nei» om de fikk muligheten. Det ville også 67 prosent av britene og 52 prosent av danskene.

Det synes på det rene at befolkningen ønsket folkeavstemninger om Lisboatraktaten. I seg selv burde det være et sterkt demokratisk argument for at de ble avholdt. Et argument som er anført mot folkeavstemninger er at sakens kompleksitet og velgernes mangel på innsikt. Et annet er at Lisboatraktaten er noe helt annet enn EU-grunnloven, og derfor bør ratifiseres på en enklere måte. Andre argumenter smaker mer av skremser, som at et «nei» betyr en uviss fremtid for landet i EU og at man ikke kan stemme av hensyn til de andre landene; man kan jo ikke risikere å blokkere noe alle andre ønsker innført.

De viktigste argumentene for folkeavstemning varierer noe ut fra landenes tradisjon og konstitusjonelle krav, men et gjennomgående poeng er at landene avgir suverenitet ved at Lisboatraktaten overfører mer beslutningsmyndighet til EUs organer. Hensynet til EUs demokratiske legitimitet tilsier at traktaten bare burde gjennomføres etter befolkningens samtykke, særlig fordi prosessen med å utforme teksten hadde vært så lukket og uten innflytelse fra befolkningen. Dessuten: I et demokrati må innbyggerne gis innsikt i hvordan systemet fungerer. Folkeavstemning er en forutsetning for å få en bred politisk debatt – om sentraliseringen, rettsliggjøringen, det demokratiske underskuddet og traktatens nyliberalisme. Det at traktaten i er så lik EU-grunnloven er et særlig argument for at de landene som enten gjennomførte eller skulle gjennomføre folkeavstemninger i 2005 burde latt befolkningen stemme.

### **Lisboatraktaten versus nasjonal grunnlov**

I flere EU-land anla grupper av enkeltpersoner søksmål fordi de mente Lisboatraktaten var i strid med

demokratiske prinsipper i landets grunnlov. Saker ble reist bl.a. i Danmark, Tyskland og Tsjekkia. Søksmålene førte ikke frem, men særlig i Tsjekkia bidro det til å utsette ratifikasjonen av traktaten. President Vaclav Klaus nektet lenge å gi sin nødvendige godkjenning, også etter Irlands andre folkeavstemning. Til slutt signerte han traktaten etter et voldsomt press fra EU og sentrale medlemsland, samt at rådet hadde imøtekommet ham med en erklæring om hvordan Charteret for grunnleggende rettigheter skal forstås.

Særlig den tyske forfatningsdomstolens avgjørelse 30. juni 2009 er viktig. Domstolen fant ikke at Lisboa-traktaten utvidet EUs virkeområde på en måte som var i strid med Tysklands grunnlov. Men domstolen slo fast at EUs kompetanse og handlingsrom har økt jevnt og betydelig, ikke minst med Lisboa-traktaten. På enkelte områder har EU form som en stat, mente domstolen.<sup>3</sup> Dommen er kritisk til at EU-parlamentet kan avhjelpe det demokratiske underskuddet i EU. Forbundsdagen, de folkevalgte, må være langt mer kritiske og aktive overfor ny lovgivning som kommer fra Brussel og tas inn i landets lovverk. I tråd med dommen har Tyskland vedtatt en lov som skal øke Forbundsagens innflytelse i EU-saker.

Forfatningsdomstolen konkretiserte problemstillingen til et spørsmål om maktfordelingen mellom parlament og regjering. Lisboa-traktaten kunne bare ratifiseres hvis Forbundsagen fikk økt medbestemmelse i EU-politikken. Dette resulterte i en ny tysk lov som skulle klargjøre hva som er EUs ansvar og hva som skal avgjøres nasjonalt. Dommen viser at EU med Lisboa-traktaten presser grensene for hva de nasjonale konstitusjonene tåler.

#### Noter

1) Referert i Notat, januar 2008, s. 26.

2) «Poll on the future of Europe: Main findings report», <http://www.openeurope.org.uk/research/mainfindings.pdf>, lest 14.02.08.

3) Pressemelding (engelsk) fra forfatningsdomstolen (30.06.09), med dommen: <http://www.bundesverfassungsgericht.de/en/press/bvg09-072en.html>

# Det irske «problemet»

**Irland var det eneste landet som holdt folkeavstemning om Lisboa-traktaten.**

EU har en dårlig statistikk når det gjelder folkeavstemninger om traktatendringer. Bare to land hadde folkeavstemning om Maastricht-traktaten i 1992, Danmark og Frankrike. Danskene stemte som kjent «nei», men traktaten fikk klarsignal i en ny avstemning etter at Danmark fikk unntak fra bl.a. euroen og forsvarssamarbeidet. I 2001 var Irland alene om å ha folkeavstemning om Nicetraktaten. Også da ble det «nei», og nok en avstemning måtte til etter at Irland hadde fått noen forbehold i sikkerhetspolitikken. Forslaget til EU-grunnlov fikk i 2005 støtte av velgerne i Spania, men ble avvist i både Frankrike og Nederland.

Irland var det eneste landet som holdt folkeavstemning. 12. juni 2008 stemte et flertall av irene «nei» (53,4 prosent). En ny avstemning 2. oktober 2009 ga imidlertid flertall for (67,1 prosent).

## **Stemte nei til uleselig traktat**

Det irske «nei» var et voldsomt nederlag for både Irlands regjering og EU. Traktatmotstanderne ble fremstilt som en snodig allianse av nasjonalister, katolske abortmotstandere, venstreradikale, fiskere, bønder, pasifister og næringsdrivende som fryktet mer skatt. Faktum er at et bredt utnitt av befolkningen stemte «nei», og hos veldig mange var det de samme hovedargumentene som avgjorde. Spørreundersøkelser utført for Irish Times og EUs eget Eurobarometer viste begge at de viktigste grunnene for de som stemte «nei» var at man ikke kjente godt nok til eller ikke forsto traktaten, at man ville ta vare på irsk identitet eller beskytte nøytraliteten, at man ikke stolte på de politiske myndighetene, eller å beholde en egen irsk kommissær i EU-kommisjonen, beskytte skattesystemet samt å

unngå at EU snakker med én stemme i internasjonale spørsmål.<sup>1</sup>

Befolkningen var ikke alene om å synes at Lisboatraktaten var uleselig. Statsminister Brian Cowen medgikk overfor Danmarks Radio at han ikke hadde lest hele traktaten. Svaret gikk Irland rundt.<sup>2</sup>

### Den andre avstemningen

Som vi har sett flere ganger tidligere i EUs historie, ble det irske «nei» til traktatendringene etterfulgt av nok en avstemningsrunde. Irland fikk det regjeringen beskrev som garantier om at Lisboatraktaten ikke rokker ved landets nøytralitet, selskapsskatten eller abortpolitikk, og at de får beholde en egen EU-kommissær. Det europeiske rådet vedtok en protokoll omkring disse punktene, men den ble ikke tatt inn i traktaten. Først ved opptak av et nytt medlemsland skal det skje. Dette gjør at protokollen har en uklar status, og den er uansett formulert slik at den ikke skal avgrense Lisboatraktatens innhold.

Erklæringen ble aktivt brukt av regjeringen. Viktigere for det endrete utfallet var nok likevel at ja-siden mobiliserte tyngre og skremte med isolasjon og økonomisk krise hvis det ble et nytt «nei».

Ja-siden hadde ti ganger så mye penger å rutte med som nei-siden. The Sunday Times anslo ja-siden pengeforbruk til minst 2,4 millioner euro (ca. 19 millioner kroner).<sup>3</sup> Foruten de politiske partiene, var sentrale ja-aktører arbeidsgiverorganisasjonen Ibec, dataselskapet Intel og flyselskapet Ryanair. EU-kommisjonen involverte seg også i kampanjen, og rykket inn et eget bilag om Lisboatraktaten i de riksdekkende avisene rett før avstemningen.

#### Noter

1) Irish Times 18.06.08 og Flash Eurobarometer No 245 – Post-referendum survey in Ireland (18.06.08).

2) «DR-journalist var skyld i EU-nej», 16.06.08, <http://mediawatch.dk/artikel/dr-journalist-var-skyld-i-eu-nej>.

3) The Sunday Times 23.08.09.

# Litteratur

## Utredninger, hefter og bøger

Drude Dahlerup og Niels I. Meyer (red.):

*Europæiske stemmer om EU-traktaten og kravet om folkeafstemning* (NyAgenda 2007).

Morten Harper (red.): *Lisboa-traktaten*, Nei til EUs skriftserie Vett nr. 2 2008.

Jonas Sjøstedt: *Lissabon-fördraget – centralstyre och marknadsliberalism*, Röda EU-tema nr. 10 (Brussel: GUE/NGL:s svenska delegation 2007).

Øyvind Østerud, Kjell Goldmann og Mogens N. Pedersen (red.): *Statsvitenskapelig leksikon* (Universitetsforlaget 1997).

EU-kommisjonen: *Your Guide to the Lisbon Treaty* (Brussel 2009).

Folketingets EU-opplysning: *Lissabontraktaten* (2. utg., København 2009).

Open Europe: *A Guide to the Constitutional Treaty* (London 2007).

NOTAT om Lissabon-traktaten (januar 2008).

Vänsterpartiet: *Frågor och svar om Lissabonfördraget* (2008).

Utenriksdepartementet: *Lisboa-traktaten. Virkninger for Norge*, notat, 14.07.09.

## Nettsider

EU: [europa.eu/lisbon\\_treaty/index\\_en.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/index_en.htm)

Folketingets EU-opplysning: [www.euo.dk](http://www.euo.dk)

Folkebevægelsen mod EU: [www.folkebevaegelsen.dk](http://www.folkebevaegelsen.dk)

Statewatch: [www.statewatch.org/news/2007/aug/eu-reform-treaty-texts-analyses.htm](http://www.statewatch.org/news/2007/aug/eu-reform-treaty-texts-analyses.htm)

Tenketanken NyAgenda: [www.nyagenda.dk](http://www.nyagenda.dk)

Tenketanken Open Europe: [www.openeurope.org.uk](http://www.openeurope.org.uk)

Lisboatraktaten kan lastes ned hos det danske

Folketingets EU-opplysning, [www.euo.dk/emner/reformtraktat/](http://www.euo.dk/emner/reformtraktat/).

# Vedlegg: EU får mer makt

Tabellen sammenligner de viktigste reglene i Lisboa-traktaten med det tidligere regelverket (sist endret av Nicetraktaten i 2001).

FØR	NÅ (Lisboa-traktaten)
Roterende formannskap for Det europeiske råd.	Det europeiske råd får en fast president.
«Høyrepresentant» i utenrikspolitikken i EU-rådet.	«Høyrepresentant» i utenrikspolitikken, som også er visepresident i EU-kommisjonen.
Justispolitikk og indre anliggende er med få unntak mellomstatlig.	Hele justispolitikken og indre anliggende overføres til det overstatlige nivået. Den mellomstatlige søyle tre legges ned. Kommisjonen, parlamentet og i siste instans EF-domstolen får kraftig økt myndighet innenfor politisamarbeidet, asylpolitikken og justispolitikken ellers.
-	EU får økt kompetanse innenfor bl.a. sysselsettingspolitikken, helse- og sosialpolitikken, offentlige tjenester, turisme og katastrofeberedskap. Ikke på noe punkt føres kompetanse tilbake til medlemslandene.
Beslutninger med kvalifisert flertall fattes på 137 politikkområder.	Beslutninger med kvalifisert flertall fattes på 198 politikkområder (altså 61 nye områder). Landenes vetorett fjernes på en rekke områder, bl.a. i energipolitikken, transport, strafferetten, offentlige tjenester, budsjettet og forskning.
Ministrene i EU-rådet har kompetanse til selv å avskaffe landenes vetorett på utvalgte områder.	EU-rådet øker sin kompetanse til selv å avskaffe vetorett (altså innføre flertallsvedtak på nye områder) på flere områder.
Kvalifisert flertall krever som hovedregel et flertall av landene og 3/4 av stemmene (stemmevekt etter størrelse).	Kvalifisert flertall krever som hovedregel 55 prosent av medlemslandene og 65 prosent av befolkningen (fra 2014), med visse forbehold.
EU-kommisjonen utarbeider og legger frem lovforslag (direktiver, forordninger, med mer)	EU-kommisjonen har fortsatt enerett på å fremlegge lovforslag.



EU-parlamentet har medbestemmelse på utvalgte områder.	EU-parlamentet har som hovedregel medbestemmelse.
Ifølge domstolen har EU-retten forrang over nasjonal rett.	EU-rettens forrang er slått fast i en protokoll som henviser til EU-domstolens praksis. Protokollen er juridisk bindende.
Kun markedsdelen av samarbeidet (EF-delen, altså første søyle) har juridisk status.	EU er én juridisk person, og unionen kan på bred basis inngå internasjonale avtaler og andre forpliktelser.
De nasjonale parlamentene har ingen kontroll over praktiseringen av subsidiaritetsprinsippet.	1/3 av de nasjonale parlamentene kan innen 8 uker anmode EU-kommisjonen om å overveie et forslag på nytt. Kommisjonen har ingen plikt til å trekke forslaget tilbake.
Charter for grunnleggende rettigheter, men ikke juridisk bindende.	Charteret for grunnleggende rettigheter er gjort juridisk bindende gjennom en erklæring.
–	Underskrifter fra 1 million unionsborgere fra et «betydelig» antall land kan anmode EU-kommisjonen om å ta opp et forslag, men uten at kommisjonen er forpliktet til dette.
Felles utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikk som «kan føre til felles forsvar».	Felles utenriks-, sikkerhets- og forsvarspolitikk som «vil føre til felles forsvar», når EU-rådet bestemmer med enstemmighet. Det er ingen forutsetning om uttrykkelig FN-mandat for militære operasjoner. Ved et væpnet angrep på en medlemsstat, skal landene komme hverandre til hjelp.
Det flagges allerede i dag med EU-flagg og hymnen spilles.	Flagg og hymne er ikke nevnt i traktatteksten, men flagget henger fortsatt på flaggstengene og hymnen spilles ved høytidelige anledninger.

**Hovedkilder:**

Drude Dahlerup: «Sammenligning af centrale punkter i de tre traktater», I: *Europæiske stemmer* (NyAgenda 2007)  
 Open Europe: *A Guide to the Constitutional Treaty* (London 2007).

**B-BLAD**  
Returadresse:  
Nei til EU  
Storgt. 32  
0184 Oslo

# EU's nye traktat

## Gjør Lisboatraktaten EU mer lik en europeisk forbundsstat?

## Kan traktaten redusere EU's demokratiske underskudd?

## Hva betyr den for Norges forhold til EU?

Lisboatraktaten trådte i kraft 1. desember 2009. Den endrer beslutningsreglene i unionen, og flytter mer makt fra medlemslandene til EU's organer. Nei til EU's skriftserie **VETT** nr. 1 2010 drøfter innholdet og konsekvensene av EU's nye traktat. Forfatteren Morten Harper er utredningsleder i Nei til EU.

ISBN 978-82-91-02647-3

