

**Er forfatningstraktaten egnet til å redusere det  
demokratiske underskuddet i EU?**

Kandidatnr: 232

Veileder: Henrik Bull

Leveringsfrist: 25. november 2004

Til sammen X\* ord

06.12.2004

# Innholdsfortegnelse

|                 |   |                  |
|-----------------|---|------------------|
| <b><u>1</u></b> | <b><u>PRESENTASJON AV OPPGAVEN.....</u></b>                   | <b><u>1</u></b>  |
| 1.1             | PROBLEMSTILLING OG FORMÅL .....                               | 1                |
| 1.2             | RETTSKILDEBRUK .....  | 1                |
| 1.3             | BEGREPET FORFATNINGSTRAKTAT .....                             | 3                |
| 1.4             | HVORFOR EN FORFATNINGSTRAKTAT? .....                          | 3                |
| 1.5             | AVGRENSNING .....   | 6                |
| 1.6             | DEN VIDERE FRAMSTILLING .....                                 | 6                |
| <b><u>2</u></b> | <b><u>OM DEMOKRATIBEGREPET I FORHOLD TIL EU .....</u></b>     | <b><u>7</u></b>  |
| 2.1             | STATENES ELLER BORGERNES EUROPA?.....                         | 7                |
| 2.2             | EN STANDARD FOR DEMOKRATI I EU.....                           | 8                |
| 2.2.1           | INNLEDNING.....   | 8                |
| 2.2.2           | PRINSIPPET OM ÅPENHET .....                                   | 9                |
| 2.2.3           | PRINSIPPET OM DELTAGELSE .....                                | 9                |
| 2.2.4           | PRINSIPPET OM ANSVARLIGHET .....                              | 10               |
| 2.2.5           | PRINSIPPET OM FORENKLING .....                                | 12               |
| <b><u>3</u></b> | <b><u>ENDRINGENE I FORFATNINGSTRAKTATEN.....</u></b>          | <b><u>13</u></b> |
| 3.1             | OM FORFATNINGSTRAKTATEN.....                                  | 13               |
| 3.1.1           | INNLEDNING.....   | 13               |
| 3.1.2           | BETYDNINGEN AV AT DET BLE OPPRETTET ET KONVENT .....          | 13               |
| 3.1.3           | STRUKTURENS BETYDNING FOR DEMOKRATIET .....                   | 15               |
| 3.1.4           | GENERELLE PRINSIPPER OM DEMOKRATI I FORFATNINGSTRAKTATEN..... | 15               |
| 3.2             | PRINSIPPET OM FORENKLING .....                                | 16               |
| 3.2.1           | FORENKLING AV EUS STRUKTUR.....                               | 16               |
| 3.2.2           | REDUKSJON AV ANTALLET RETTSAKTER .....                        | 18               |
| 3.2.3           | PRESISERING AV EUS KOMPETANSE .....                           | 20               |
| 3.3             | PRINSIPPET OM ÅPENHET.....                                    | 23               |
| 3.3.1           | DOKUMENTINNSYN .....  | 23               |
| 3.3.2           | MØTEOFFENTLIGHET .....  | 24               |

|            |   |                  |
|------------|---|------------------|
| 3.3.3      | OFFENTLIGHET OM STEMMEGIVNING .....                         | 25               |
| <b>3.4</b> | <b>PRINSIPPET OM ANSVARLIGHET .....</b>                     | <b>26</b>        |
| 3.4.1      | SKILLET MELLOM RÅDET OG DET EUROPEISKE RÅD .....            | 26               |
| 3.4.2      | BALANSEN MELLOM INSTITUSJONENE I BESLUTNINGSPROESSENE ..... | 27               |
| 3.4.3      | MEKANISMER FOR GODKJENNING OG KONTROLL AV KOMMISJONEN ..... | 33               |
| <b>3.5</b> | <b>PRINSIPPET OM DELTAGELSE .....</b>                       | <b>35</b>        |
| 3.5.1      | NASJONALE PARLAMENTER .....                                 | 35               |
| 3.5.2      | REGIONALE OG LOKALE MYNDIGHETER .....                       | 39               |
| 3.5.3      | DET SIVILE SAMFUNN .....                                    | 41               |
| 3.5.4      | BORGERNES INITIATIVRETT .....                               | 42               |
| <b>4</b>   | <b><u>AVSLUTTENDE KOMMENTARER .....</u></b>                 | <b><u>44</u></b> |
| <b>4.1</b> | <b>SAMMENFATNING OG KONKLUSJON .....</b>                    | <b>44</b>        |
| <b>5</b>   | <b><u>LITTERATURLISTE .....</u></b>                         | <b><u>46</u></b> |

# 1 Presentasjon av oppgaven

## 1.1 Problemstilling og formål

Oppgavens problemstilling er hvorvidt forfatningstraktaten er egnet til å redusere det demokratiske underskuddet i EU<sup>1</sup>.

I begrepet EUs demokratiske underskudd ligger vanligvis at den makt som er overdratt til EUs institusjoner fra nasjonalt nivå ikke lenger er underlagt samme mulighet for demokratisk kontroll som på nasjonalt nivå. Jeg gjør nærmere rede for hva som ligger i begrepet under kapittel 2. At EU lider av et slikt underskudd er det bred enighet om både på EU- nivå og nasjonalt nivå og gjenspeiles blant annet i EU-institusjonenes initiativ til å revidere EU-retten i en ny forfatningstraktat.

Formålet med oppgaven er ut fra en gitt standard for demokrati i EU å undersøke om forfatningstraktaten, dersom den trer i kraft, er egnet til å redusere det demokratiske underskuddet i EU.

## 1.2 Rettskildebruk

Denne oppgaven skiller seg rettskildemessig fra en tradisjonell juridisk framstilling. Med tradisjonell juridisk framstilling mener jeg en oppgave hvor gjeldende rett søkes klarlagt ved hjelp av hovedsakelig norsk lovtekst, forarbeider og rettspraksis, og hvor rettspraksis ofte spiller en avgjørende rolle.

---

<sup>1</sup> For enkelhets skyld vil jeg i denne oppgaven, dersom ikke annet blir sagt, bruke EU og EU-retten som begrep selv om jeg i stor grad bare behandler retten som følger av EF- traktaten.

Rettskildebruken i denne oppgaven skiller seg for det første fra tradisjonell rettskildebruk fordi vi befinner oss på området for europarett, slik at europeisk metode blir lagt til grunn.<sup>2</sup> Men rettskildebruken i denne oppgaven vil igjen skille seg fra tradisjonell europeisk metode fordi vi befinner oss på et område med begrensede mengder rettskilder. Det finnes for eksempel ingen rettspraksis hvor temaet berøres. Dette fører til at forarbeidene får en større betydning enn det som er vanlig i EU-retten. Tre typer forarbeider som vil bli mye omtalt i denne oppgaven er Kommisjonens hvitbok<sup>3</sup> om nye styreformer i EU fra 21. juli 2002<sup>4</sup> (heretter Kommisjonens hvitbok om nye styreformer), Rådets såkalte Laeken- erklæring fra 14. og 15. desember 2001 angående EUs fremtid<sup>5</sup> (heretter Laeken- erklæringen) og konventets arbeidsdokumenter. Hva konventet er vil jeg komme tilbake til nedenfor under punkt 1.4. Jeg vil også gjøre nærmere rede for de ulike dokumentene nedenfor under punkt 1.4. Det begrensede rettskildegrunnlaget fører videre til at juridisk teori vil ha en mer fremtredende rolle i denne oppgaven enn i EF-domstolens praksis.

For det andre er oppgaven delvis en rettspolitisk fremstilling. Jeg vil holde det jeg mener er gjeldende rett, både før og etter en eventuell ikrafttredelse av forfatningstraktaten, opp mot den standarden for demokrati som presenteres under kapittel 2. Dette vil kunne gi svar på hvordan EUs demokratisk situasjon er i forhold til hvordan den bør være.

---

<sup>2</sup> Kort sagt kan man si at europeisk metode skiller seg fra norsk metode fordi ren ordlydsfortolkning og bruk av forarbeider er mindre viktig enn i norsk rett. For å nå målene i EUs traktater er formålsrettet fortolkning fremtredende i EF-domstolens praksis.

<sup>3</sup> Hvitbøker er dokumenter fra Kommisjonen som inneholder forslag til foranstaltninger innenfor et spesifikt område.

<sup>4</sup> KOM (2001) 428.

<sup>5</sup> SN 300/1/01.

### 1.3 Begrepet forfatningstraktat

Den formelle danske tittelen til forfatningstraktaten er ”Traktat om en forfatning for Europa”. Ordet lov blir ikke brukt. Likevel har vi sett at ”EUs grunnlov” er den tittelen som har slått rot i dagligtalen, ikke minst i pressen. Ordene grunnlov og lov kjenner vi fra nasjonal rett. Når vi snakker om internasjonale avtaler vedtatt av folkerettssubjekter brukes som oftest ordet traktat eller internasjonal avtale.

Etter min mening er det derfor mest riktig å beholde tittelen traktat i omtalen av det nye instrumentet. Forfatningstraktaten er en internasjonal avtale mellom folkerettssubjekter på lik linje med for eksempel EF-traktaten. At den inneholder bestemmelser vi kjenner igjen fra vår grunnlov kan ikke endre på dette. Jeg vil derfor i det følgende omtale ”Traktat om en forfatning for Europa” som forfatningstraktaten.

### 1.4 Hvorfor en forfatningstraktat?

Det er flere grunner til at EUs institusjoner tok initiativ til å revidere EUs traktatverk. Jeg vil her nevne tre viktige grunner, uten at oppramsingen kan sies å være uttømmende.

En viktig grunn var at misnøyen blant medlemsstatenes befolkning begynte å øke på midten av 90- tallet. I 1991 svarte i 72 % av de spurte at deres lands medlemskap i EU var en god ting.<sup>6</sup> I 2000 var prosentandelen nede i 49 %.<sup>7</sup> Det var i ferd med å danne seg en dyp kløft mellom borgerne og EUs institusjoner, som det er naturlig å anta at hadde bakgrunn i at borgerne ikke hadde tillit til institusjonenes arbeid. Mangel på deltagelse førte til et demokratisk underskudd i EU. Dette problemet var nødvendig å gjøre noe med.

---

<sup>6</sup> Eurobarometer, Rapport nr. 35

<sup>7</sup> Eurobarometer, Rapport nr. 53

En annen viktig grunn var at EU var i ferd med å gå inn i en prosess som skulle føre til en betydelig utvidelse av antallet medlemsstater. Flere stater ønsket å bli medlem, blant annet flere tidligere østblokkland. For å kunne utvide antall medlemsstater fra 15 i 1994 til 25 i 2004 måtte traktatverket endres og effektiviseres for at EU skulle stå best mulig rustet.

En siste viktig grunn var at EU ønsket å spille en viktigere rolle i verdenspolitikken. Man så behovet for et sterkt og samlet Europa blant annet som motpol til stormakter som USA og Kina. For å styrke den rollen var det nødvendig med strukturelle endringer på EU-nivå.

Det var ulike meninger om hvordan EU- retten burde revideres, og bidragene til debatten om EUs framtid var mange. Ett viktig bidrag var Kommisjonens hvitbok om nye styreformer i EU som ble offentliggjort den 25. juli 2001. Dette dokumentet hadde til formål å oppfordre institusjonene, regjeringene, regionene, byene og det sivile samfunn i nåværende og fremtidige medlemsstater om å yte en innsats for å gjøre EU mer åpen og tilgjengelig for borgerne. Prinsippene i hvitboken skulle også danne rammen for Kommisjonens synspunkter ved forberedelsen av Det europeiske råds toppmøte i Laeken i desember samme år. Det bør presiseres at Kommisjonens hvitbok om nye styreformer på ingen måte skulle være bindende for det konventet vi skal se ble dannet på grunnlag av Laeken- erklæringen, men det er naturlig å anta at de synspunktene som Kommisjonen bidrar med i hvitboken var ett av flere bidrag som hadde stor betydning i konventets arbeid.

Det første offisielle skrittet mot en endring av EUs traktatverk ble tatt på Det europeiske råds toppmøte i Laeken den 14. og 15. desember 2001. På møtet vedtok Det europeiske råd Laeken- erklæringen om Den europeiske unions framtid.

Laeken- erklæringen var spesiell fordi det med grunnlag i denne for første gang ble bestemt at det skulle opprettes en forsamling, eller et såkalt konvent, som skulle forberede neste toppmøte, og komme med et forslag til endring av dagens traktater. Vanlig praksis ved traktatendringer fram til 2001 hadde vært at endringene ble vedtatt etter forhandlinger i Det europeiske råd med bidrag fra Kommisjonen og

Europaparlamentet. Laeken- erklæringen skulle fungere som mandat for konventet, slik at konventet var bundet til å behandle de spørsmål som ble fremstilt i dokumentet.

Laeken- erklæringen inneholdt både generelle og spesielle spørsmål, som førte til at grensene var vide i forhold til hvilke spørsmål konventet kunne behandle. Jeg vil gjøre nærmere rede for betydningen av at det ble opprettet et konvent under punkt 3.1.2.

Konventet startet sitt arbeid 1. mars 2002. Konventet ble delt inn i ulike arbeidsgrupper som inngående skulle drøfte de antatt viktigste spørsmålene i Laeken- erklæringen.<sup>8</sup>

Konventets endelige forslag til forfatningstraktat ble overrakt presidenten for det Europeiske Råd i Roma 18. juli 2003. I tiden som fulgte ble forslaget diskutert på flere toppmøter. Avstanden mellom partene var til tider stor. Den største striden gjaldt stemmevektingen i Rådet og antallet medlemmer i Kommisjonen samt vetoretten på visse områder. Først på et toppmøte i Brussel 17. – 18. juni 2004 ble forslaget, med mindre endringer, vedtatt av representantene i Det europeiske råd. Den endelige versjonen av EUs framtidige forfatningstraktat ble undertegnet i Roma 29. oktober 2004. Før traktaten treer i kraft må den ratifiseres i samtlige medlemsland. Mer enn 10 medlemsland har varslet at de vil holde folkeavstemning for å avgjøre ratifiseringsspørsmålet.

På grunn av mye skepsis til forfatningstraktaten i bl.a. Storbritannia, Danmark og Sverige er det mange som spår at forfatningstraktaten aldri vil tre i kraft i sin nåværende form. Jeg vil likevel understreke at de problemstillinger som behandles i denne oppgaven uansett vil være interessante med henblikk på EUs fremtid. Med snart 30 medlemsland og en løpende demokratidebatt må noe gjøres. Om det ikke blir i form av forfatningstraktaten, blir det nok på en annen måte, for eksempel gjennom endringer i de nåværende traktater.

---

<sup>8</sup> Se oversikt over arbeidsgruppene:

[http://european-convention.eu.int/doc\\_wg.asp?lang=DA&Content=](http://european-convention.eu.int/doc_wg.asp?lang=DA&Content=)



## 1.5 Avgrensning

Som nevnt under punkt 1.4 var det flere grunner til at det ble tatt initiativ til å revidere EUs traktatverk. Min hensikt i denne oppgaven er å undersøke om forfatningstraktaten er egnet til å redusere det demokratiske underskuddet i EU. Hvilke problemstillinger dette konkret omfatter vil fremgå av kapittel 2 og 3.

Jeg vil i oppgaven avgrense mot spørsmål som jeg mener har med effektivisering og klargjøring for utvidelsen av EU å gjøre, samt spørsmål knyttet til EUs rolle i verdenspolitikken.

Videre vil jeg avgrense mot spørsmål som er knyttet til forfatningstraktatens del II som består av "Den europæiske unions charter om grunnleggende rettigheter" og andre spørsmål omkring utviklingen av rettighetsvern i EU. En behandling av disse spørsmålene vil gjøre oppgaven for omfattende selv om de utvilsomt passer inn i en diskusjon omkring EUs demokratiske situasjon.

## 1.6 Den videre framstilling

Jeg vil i kapittel 2 gjøre rede for den standarden for demokrati i EU som legges til grunn i denne oppgaven. Videre vil jeg i kapittel 3, som må betraktes som viktigste delen av oppgaven, ta for meg de enkelte elementene i denne standarden og undersøke om forfatningstraktaten medfører en reduksjon av det demokratiske underskuddet i EU. I kapittel 3 vil jeg følge den strukturen som kommer frem under kapittel 2, slik at drøftelsene knyttes til de ulike prinsippene jeg mener må oppfylles for å redusere det demokratiske underskuddet i EU.

I del 4 vil jeg kort sammenfatte det jeg er kommet frem til i kapittel 3.

## 2 Om demokratibegrepet i forhold til EU

### 2.1 Statenes eller borgernes Europa?

For å finne frem til en standard for demokrati i EU må det først klargjøres hva en demokratisk utvikling av EU skal eller bør innebære. Dette temaet ble presentert av Erik Oddvar Eriksen<sup>9</sup> i en kronikk i Morgenbladet 11.-17. juni 2004.

I kronikken gjør Eriksen rede for to forestillinger i europeisk politikk. Den ene forestillingen går ut på at EUs demokrati best ivaretas gjennom nasjonalstatenes kontroll med de overnasjonale organer. Denne indirekte modellen kjennetegnes ved at det er statene som har en demokratisk identitet som de "overfører" til EU.

EU er i følge denne forestillingen kun et organ hvor nasjonalstatene samarbeider for å løse felles problemer. Vi snakker her om statenes Europa. Ifølge denne forestillingen er problemet at EU har tiltatt seg for mye makt, som må tilbakeføres til nasjonalstatene. Den andre forestillingen går ut på at EU er blitt en politisk orden som må baseres på vanlige demokratiske prinsipper. Her er det snakk om borgernes Europa. Det er folket som bestemmer, og ikke eksperter og statlige representanter.

Eriksen peker i sin kronikk på at mange vil mene at den første forestillingen er lite realistisk ettersom EU det siste tiåret har hatt en dramatisk utvikling. Som arbeidstakere og arbeidsgivere, som kunder, klienter og brukere berøres vi alle av EUs tiltak. I stigende grad har EU utviklet seg til en politisk union med selvstendige politiske mål og fraksjoner. Dette synspunktet slutter jeg meg til, slik at den kommende analysen bygger på det utgangspunktet at EUs demokrati må baseres på noe mer enn medlemsstatenes demokratiske legitimitet.

---

<sup>9</sup> Professor ved ARENA, Senter for europaforskning ved UiO.

## 2.2 En standard for demokrati i EU

### 2.2.1 Innledning

Bedømmelsen av demokratisk kvalitet avhenger av hvilken standard man anvender. Jeg vil i dette kapittelet gjøre rede for en standard for demokrati som jeg mener er egnet til å redusere det demokratiske underskuddet i EU. Det er flere måter å definere en standard for demokrati i EU på. Det må påpekes at mitt forsøk på definere en standard ikke må anses for å være en fasit i så måte.

Innledningsvis nevnte jeg at det i begrepet EUs demokratiske underskudd vanligvis ligger at den makt som er overdratt til EUs institusjoner fra nasjonalt nivå ikke lenger er underlagt samme mulighet for demokratisk kontroll som på nasjonalt nivå. Dette kan blant annet skyldes at EUs institusjoner i større grad enn nasjonale organer arbeider bak lukkede dører, at EU-systemet er så vanskelig å forstå at borgerne ikke klarer å sette seg inn i det eller at borgerne ikke ser noen sammenheng mellom sitt eget liv og EUs funksjon. Jeg vil under punkt 2.2.2 til 2.2.5 gi en mer systematisk oversikt over grunnene til at EU lider av et demokratisk underskudd.

Kommisjonens hvitbok om nye styreformer kan etter min mening tjene som et godt utgangspunkt for hva som bør kjennetegne en standard for demokrati i EU.

Kommisjonen presenterer i hvitboken fem prinsipper for gode styreformer som den mener er viktige for å innføre mer demokratiske styreformer. Disse fem prinsippene er åpenhet, deltagelse, ansvarlighet, effektivitet og sammenheng.

Etter min mening er det forsvarlig å begrense standarden til å omfatte kun de tre første prinsippene. Som nevnt tidligere avgrensers jeg generelt mot spørsmål som dreier seg om effektivitet, fordi jeg mener at dette ikke nødvendigvis har noe med mer eller mindre demokrati å gjøre. Prinsippet om sammenheng på sin side er så generelt formulert i hvitboken at jeg mener det blir vanskelig å knytte noen konkrete drøftelser til dette prinsippet. På den annen side mener jeg at ett nytt prinsipp må tilføyes. Dette kaller jeg prinsippet om forenkling.

## 2.2.2 Prinsippet om åpenhet

I prinsippet om åpenhet ligger først og fremst et krav om at EUs institusjoner skal være åpne i sitt arbeid. Med dette mener jeg at institusjonenes dokumenter, møter og stemmegivning som hovedregel skal være offentlige når de diskuterer og tar beslutninger i forhold til EUs politikk. Graden av åpenhet som er nødvendig for å redusere det demokratiske underskuddet kan variere etter hvilke oppgaver institusjonene utfører.

Grunnen til at jeg mener at åpenhet er viktig for å redusere det demokratiske underskudd er todelt:

For det første bidrar økt åpenhet til at borgerne får en bedre mulighet til å skaffe seg informasjon om institusjonenes arbeid. Dette kan igjen sørge for at tilliten til institusjonene øker. At åpenhet er av stor betydning for demokratiet finner støtte i innledningen til Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001. Her slås følgende fast: ”Åbenheden giver borgerne bedre mulighed for at deltage i beslutningsprocessen og sikrer forvaltningen en større legitimitet, effektivitet og gør den mere ansvarlig over for borgerne i et demokratisk system. Åbenhed bidrager til at styrke principperne om demokrati og respekt for de grundlæggende frihedsrettigheder som fastsat i artikel 6 i EU-traktaten og i Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder.”

For det andre er åpenhet viktig for å kunne kontrollere EU- institusjonenes handlinger. Dersom beslutninger tas bak lukkede dører er det umulig å kontrollere hva de ulike institusjonene holder på med. Andre spørsmål knyttet til kontroll av institusjonenes handlinger behandles under punkt 2.2.4.

Spørsmål vedrørende åpenhet i forfatningstraktaten behandles under punkt 3.3.

## 2.2.3 Prinsippet om deltagelse

Det andre prinsippet dreier seg om deltagelse. Med deltagelse mener jeg at det bør legges til rette for at et så bredt spekter av mennesker som mulig har innflytelse når EUs

politikk skal fastlegges. Dette vil si helt fra et initiativ til nye rettsakter fremlegges til gjennomføringen av vedtatte rettsakter. Grunnen til at deltagelse er viktig for å redusere det demokratiske underskuddet er at økt deltagelse kan være med å bidra til å skape større tillit til sluttresultatene og til de institusjoner som frembringer rettsaktene. Videre kan økt mulighet til deltagelse føre til mer interesse for, og mer diskusjon rundt EUs arbeid.

Økt deltagelse kan oppnås ved at borgerne gis mulighet til innflytelse enten i egenskap av å være borger eller som deltagere i det sivile samfunn. Det sivile samfunn er en betegnelse som brukes i EU på ikke- statlige organisasjoner som blant annet arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner, humanitære organisasjoner og ulike trossamfunn.<sup>10</sup> I tillegg kan økt deltagelse skje gjennom at nasjonale parlamenter og regionale og lokale myndigheter får mer innflytelse i EUs arbeid. Det er disse organene som befinner seg nærmest borgerne, og det er naturlig å anta at økt innflytelse for disse organene vil bringe mer demokratisk legitimitet inn i EUs system.

Spørsmål med hensyn til økt deltagelse i EU som følge av forfatningstraktaten behandles under punkt 3.5.

#### 2.2.4 Prinsippet om ansvarlighet

Det tredje prinsippet dreier seg om ansvarlighet. Jeg tolker begrepet ansvarlighet slik at det tilsvarer det mye brukte begrepet ”checks and balances”. I dette begrepet ligger en forutsetning om at makten deles mellom flere institusjoner. For at et slikt system skal fungere optimalt må det være balanse mellom institusjonene, mulighet for kontroll institusjonene imellom samtidig som institusjonene må være ansvarlige overfor borgerne. Med borgerne mener jeg ikke her borgerne direkte, men folkevalgte organer hvor borgerne er representert. Et eksempel på mangel på ansvarlighet eller ”checks and

---

<sup>10</sup> En mer presis definisjon av ”det sivile samfunn” finnes i Den økonomiske og sosiale komité’s uttalelser om ”Det organiserte sivile samfunns oppgaver og bidrag i det europeiske samarbeid”, EFT C 329 av 17.11.1999, s 30.

balances” vil være dersom det utøvende organ handler på en måte som strider mot intensjonene til det lovgivende organ uten å måtte stå til rette for det.

Grunnen til at jeg mener at dette spørsmålet har betydning for demokratiet er at dersom Rådet og Kommisjonen får økt mulighet til kontroll av den ikke- valgte institusjonen, Kommisjonen, vil det føre til at Kommisjonen får mer tillit blant borgerne. Samtidig fører en bedre balanse mellom de folkevalgte og ikke- folkevalgte organene til at den demokratiske legitimiteten øker. .

Følgende spørsmål vil behandles i forhold til dette prinsippet:

For det første må det, for å tilfredsstille dette prinsippet, gå klart fram av EUs traktater og ikke minst institusjonenes praksis hvem som gjør hva. Dette problemet er fremtredende i forhold til den uklare grensen som har oppstått mellom det som kalles Rådet og det som kalles Det europeiske råd. Dette spørsmålet behandles under punkt 3.4.1.

For det andre må Kommisjonen, som er et ikke- valgt organ kunne kontrolleres av Europaparlamentet, som er det direkte valgte organet eller Rådet, som indirekte valgt. Det må finnes juridiske mekanismer som muliggjør direkte inngrep dersom Kommisjonen går ut over sitt kompetanseområde eller misbruker makt på annen måte. Det vil alltid finnes politiske virkemidler i slike tilfeller, men det viktig for at disse skal oppfylle sin funksjon at det i tillegg finnes rettslige mekanismer som er egnet til å presse frem en løsning. Dette spørsmålet behandles under punkt 3.4.3.

For det tredje er det viktig at det foreligger en riktig balanse mellom EUs institusjoner. Balansen mellom EUs institusjoner er ikke statisk, men kan forandre seg over tid. Slik jeg ser det er det i forhold til å redusere det demokratiske underskuddet nødvendig å sørge for at Europaparlamentet får mer reell makt på bekostning av Rådet for å skape en god balanse mellom institusjonene på EU- nivå. Som nevnt ovenfor har EU de siste årene utviklet seg til å bli et samarbeid hvor borgerne spiller en viktig rolle. Dette bør gjenspeiles i institusjonenes balanse slik at Europaparlamentet, som er den direkte folkevalgte institusjonen får mer reell myndighet når beslutninger skal tas i EU. Dette spørsmålet behandles under punkt 3.4.2.

### 2.2.5 Prinsippet om forenkling

Det siste prinsippet er knyttet til spørsmål angående forenkling. Med forenkling mener jeg for det første at EUs struktur må forenkles. Det er vanskelig å skape tillit mellom borgerne og EU dersom det ikke fremgår klart hva slags enhet EU er. Dette spørsmålet behandles nærmere under punkt 3.2.1.

For det andre mener jeg at antallet rettsakter som benyttes i EU må reduseres. I dagens traktatverk har EUs institusjoner hjemmel til å vedta 15 ulike rettsakter. Dette gjør det vanskelig for borgerne å vite hvordan de skal forholde seg til rettsaktene, noe som igjen kan føre til likegyldighet. Dette spørsmålet behandles under punkt 3.2.2.

For det tredje mener jeg at det må presiseres klarere i traktatene hva som er EUs kompetanseområde. Traktaten bør på en oversiktlig måte vise hva slags kompetanse som er overført fra statene til EU, og hvilke rettigheter statene har på innenfor disse områdene. Grunnen til at jeg mener at dette er viktig for å redusere det demokratiske underskuddet i EU er at det vil kunne gjøre det lettere for borgerne å finne ut på hvilke områder EU handler, noe som igjen kan føre til at borgerne lettere kan forstå og identifisere seg med EU. Dette spørsmålet behandles under punkt 3.2.3.

### 3 Endringene i forfatningstraktaten

#### 3.1 Om forfatningstraktaten

##### 3.1.1 Innledning

Før jeg tar for meg de konkrete endringene som følger av forfatningstraktaten med hensyn til de prinsippene jeg har gjort rede for i del 2, ønsker jeg å si noe kort om andre temaer i forhold til forfatningstraktaten, som kan ha betydning for demokratiet i EU.

##### 3.1.2 Betydningen av at det ble opprettet et konvent

Som nevnt ovenfor under punkt 1.4. bestemte Det europeiske råd i Laeken- erklæringen at det skulle opprettes et konvent som skulle forberede et forslag til endring av dagens traktatverk. Laeken- erklæringens del III har overskriften ”Indkaldelse til et konvent om Europas framtid.”

Det interessante ved dette konventet var at det skulle bestå av folkevalgte og ikke-folkevalgte representanter både fra EU, medlemslandene og søkerlandene.<sup>11</sup> Videre skulle alle konventets debatter og dokumenter være offentlig tilgjengelige. På denne måten skulle de aktuelle spørsmålene behandles på en så bred og gjennomiktig måte som mulig, og dermed sikre en demokratisk prosess.

---

<sup>11</sup> Laeken- erklæringen: ”Foruden formanden og de to næstformænd skal konventet bestå av 15 repræsentanter for medlemsstaternes stats- eller regeringschefer (1 for hver medlemsstat), 30 medlemmer af de nationale parlamenter (2 for hver medlemsstat), 16 medlemmer af Europa- Parlamentet og to repræsentanter for Kommissionen. Kandidatlandene skal deltage fuldt ud i konventets drøftelser. De skal være repræsenteret på samme betingelser som de nuværende medlemsstater (en repræsentant for regeringen og to medlemmer af det nationale parlament) og deltage i drøftelsene uden dog at kunne motsette sig en konsensus, som aftegner sig mellem medlemsstaterne.”



At det ble opprettet et slikt konvent har som nevnt aldri tidligere skjedd på EU- nivå. Opprettelsen gjenspeiler klart et politisk ønske fra EU sin side om å øke den demokratisk legitimiteten i EUs arbeid.

Et annet spørsmål er hvorvidt opprettelsen av konventet i virkeligheten medførte en demokratisk prosess. Dette har det i ettertid vært delte meninger om. Flere har tatt til orde for at bruken av konsensus i konventets arbeid førte til at medlemmene førte seg presset til å ha de samme meningene som flertallet, og at uenighet ikke ble vel mottatt av "konventets præsidium" som fremla det første arbeidsgrunnlaget for konventet. Et finsk regjeringsmedlem gikk så langt som å si at måten konventets arbeid ble gjennomført på var "ugly to watch".<sup>12</sup>

Videre er det viktig å se at Det europeiske råd ikke på noen måte var bundet av konventets forslag. Det var med andre opp til Det europeiske Råd i samråd med Kommisjonen og Europaparlamentet å treffe de endelige beslutningen i forhold til hvordan forfatningstraktaten skulle se ut. I tillegg ble det anbefalt av konventet at bruken av et konvent også ved fremtidige traktatendringer skulle slås fast i forfatningstraktaten. Denne anbefalingen ble ikke gjennomført, og det blir derfor opp til Det europeiske råd om en slik fremgangsmåte blir brukt i fremtiden.

Uansett mener jeg at Det europeiske råd ga et viktig politisk signal da det bestemte seg for å opprette et slikt konvent. Så blir det opp til EUs institusjoner å vurdere det arbeidet som faktisk ble gjort, slik at metoden kan forbedres til neste gang. Først hvis dette skjer vil vi se hvor helhjertet Det europeiske råds forsøk på demokratisere traktatendringsprosedyren virkelig var.

---

<sup>12</sup> Teija Tiilikainen, Finnish Delegates Reject Draft EU Constitution, Helsinging Sanomat (Helsinki), 10. juli 2003.

### 3.1.3 Strukturens betydning for demokratiet

Forfatningstraktaten er delt inn i fire deler som fremstiller henholdsvis EUs forfatningsmessige oppbygning, EUs charter om grunnleggende rettigheter, EUs politikk og funksjonsområde samt alminnelige og avsluttende bestemmelser. Den består av til sammen mer enn 400 bestemmelser, og virker ved første øyekast ikke spesielt leservennlig.

At traktaten er delt inn i ulike deler er interessant i forhold til spørsmålet om demokrati i EU fordi man har skrevet en del I som består av de 60 viktigste bestemmelsene med hensyn til EUs struktur, prinsipper og arbeidsområder. På denne måten har man laget et "EU i et nøtteskall" som kan gjøre det lettere for borgerne å sette seg inn hovedpunktene i EUs arbeid. Dette er et viktig skritt for å redusere det demokratiske underskuddet i EU. Det har jo liten hensikt å styrke borgernes rolle i EUs regelverk dersom borgerne ikke kan sette seg inn i reglene på en enkel måte.

Konsekvensen av dette har blitt at bestemmelser i del I og spesielt del III har en tendens til å overlappe hverandre. Dette har man da sett som mindre viktig i forhold til å gjøre EUs traktatverk mer leservennlig.

### 3.1.4 Generelle prinsipper om demokrati i forfatningstraktaten

Forfatningstraktatens del I inneholder et eget avsnitt som har fått tittelen unionens demokratiske liv. Denne delen består av åtte bestemmelser. I artikkel I-45 til I-47 slås prinsippene om demokratisk likhet, representativt demokrati og deltagelsesdemokrati fast.

At disse tre prinsippene traktatfestes er nytt i EU-sammenheng. De gjelder i dag som uskrevet rett. De ytterligere bestemmelsene i avsnittet er hovedsakelig bestemmelser som er hentet fra de eksisterende traktater. Noen av bestemmelsene har gjennomgått mindre endringer.

At forfatningstraktaten inneholder et eget avsnitt som setter fokus på økt demokrati kan bidra som et politisk signal om at demokrati er viktig i EUs arbeid. Bestemmelsene mister likevel litt av sin verdi fordi de innebærer få formelle rettigheter.

Et unntak er artikkel I-47 (4) som bestemmer at en gruppe borgere, dersom visse vilkår er oppfylt, kan oppfordre Kommisjonen om å introdusere nye lovforslag. Jeg kommer nærmere tilbake til denne bestemmelsen nedenfor under punkt 3.5.4.

## 3.2 Prinsippet om forenkling

### 3.2.1 Forenkling av EUs struktur

Flere konkrete spørsmål i Laeken- erklæringen dreide seg om å forenkle EUs struktur, noe som tyder på at det ble betraktet som et viktig spørsmål for konventet å ta stilling til.

Slik jeg ser det består EUs strukturelle problem av tre hovedelementer.

Ett strukturelt problem er at EU i dag ikke selv er en juridisk person. Det er kun Det europeiske fellesskap (EF) som har juridisk handleevne. Dette kan være forvirrende siden vi stadig hører om at EU inngår avtaler og vedtar lover og regler.

Et annet problem er at EU har to hovedtraktater.<sup>13</sup> Dette gjør at det blir vanskelig å få en oversikt over EUs rettslige grunnlag.

Et tredje problem er anvendelsen av den såkalte søylestrukturen som har utviklet seg etter vedtagelsen av Maastricht-avtalen i 1992. I EU-systemet er det blitt vanlig å snakke om retten tilknyttet Det europeiske fellesskap som søyle I, samarbeidet om en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk som søyle II og justis- og politisamarbeidet som søyle III, selv om søylestrukturen ikke nevnes eksplisitt i traktatene.

Når det gjelder spørsmålet om juridisk handleevne bestemmer forfatningstraktaten art. I-7 uttrykkelig at Unionen har status som juridisk person. Konventets arbeidsgruppe III

---

<sup>13</sup> Traktaten om den Europeiske Union og Traktaten om opprettelse av det Europeiske Fellesskap.

vedrørende status som juridisk person kom med bred enighet frem til at dette var det mest hensiktsmessige, og standpunktet ble fulgt opp da den endelig forfatningstraktaten skulle skrives.

Etter min mening er dette en viktig endring i forhold til å redusere det demokratiske underskuddet i EU. Mitt standpunkt finner støtte i arbeidsgruppe III sin sluttrapport<sup>14</sup> hvor følgende sies:

*”Arbeidsgruppen har i den forbindelse navnlig noteret sig de holdninger, som Europa-Parlamentets, Rådets og Kommisjonens juridiske tjenester har givet uttrykk for, idet de alle tre kraftigt har understreget, at eksplisit anerkendelse af EU's status som èn enkelt juridisk person fuldt ut kan begrundes med hensynet til effektivitet og juridisk sikkerhed, men også til EU's gennemsigtighed og øgede synlighed, ikke kun over for tredjelande, men også over for EU's borgere. EU's borgere vil således i høyere grad kunne identifisere seg med EU, der skal respektere deres grunnlæggende rettigheder og de rettigheder, som følger at unionsborgerskapet i overensstemmelse men artikel 6 i TEU og artikel 17 ff. I TEF.”*

Når det gjelder problemet med flere traktater, kom arbeidsgruppen frem til at EUs status som èn juridisk ville åpne veien for en sammenskrivning av traktatene. I sin sluttrapport gir de uttrykk for at en slik løsning er en logisk følge av at EU selv blir den eneste juridiske person i samarbeidet. Arbeidsgruppen anbefaler å samle alle bestemmelsene én ny traktat. Å beholde de to traktatene ville etter arbeidsgruppens mening bare føre til unødige komplikasjoner.

Da den endelige forfatningen skulle skrives ble disse anbefalingene fulgt. De to traktatene ble skrevet sammen til en ”Traktat om en forfatning for Europa”.

Dette er etter min mening også en viktig endring i forhold til å oppnå økt demokrati i EU. Det er enklest for alle som ønsker å sette seg inn i regelverket at alle bestemmelsene er samlet mellom to permer.

---

<sup>14</sup> CONV 305/02

På den annen side er heller ikke forfatningstraktaten ved første øyekast spesielt enkel. Som nevnt ovenfor under punkt 3.1.3. består den av mer enn 400 bestemmelser. Det positive er likevel at man kan sette seg inn i hovedelementene i traktaten kun ved å lese del I. Alt i alt mener jeg derfor at reduksjonen til én forfatningstraktat er egnet til å begrense det demokratiske underskuddet i EU.

Når det gjelder søylestrukturen slo arbeidsgruppen fast at verken en fusjon av de juridiske personer eller en sammenskrivning av traktatene ville ha automatiske følger for denne strukturen. Som nevnt ovenfor har søylestrukturen slått rot i EUs praksis uten å ha eksplisitt forankring i traktatene. Det vil derfor være fremtidens praksis som bestemmer hvorvidt søylestrukturen vil fortsette å "eksistere". Flere grunner taler mot dette. De enkelte bestemmelsene er nå mer spredd utover i traktaten. Videre vil det ikke være noen forskjell i benevnelsen på de rettsakter som vedtas på grunnlag reglene, uansett om de tidligere "tilhørte" søyle I, II eller III. Dette skal jeg se nærmere på under punkt 3.2.2. At søylestrukturen forsvinner fra EU- systemet er egnet til å redusere det demokratiske underskuddet i EU, da EU- retten vil bli enklere å forstå.

Alt i alt mener jeg at disse endringene har en betydelig verdi i forhold til å redusere det demokratiske underskuddet i EU. Borgerne kan lettere identifisere seg med EU når det ikke finnes usikkerhet om hva EU egentlig er. Dersom forfatningstraktaten trer i kraft vil borgerne kunne høre at EUs institusjoner har truffet avgjørelser om de fire friheter, at EU har inngått internasjonale avtaler og at EU-domstolen har avsagt en dom. Det vil ikke lenger være tvil om at det er EU som har innflytelse i hver enkelt borgers hverdag. Samtidig har de én traktat å forholde seg til, og ingen snakk om søylestruktur som kan skape forvirring og tvil.

### 3.2.2 Reduksjon av antallet rettsakter

I Laeken- erklæringen stilles det spørsmål om ikke antallet instrumenter bør reduseres. Dette understreker viktigheten av nettopp dette spørsmålet. Med instrumenter menes rettsakter som EUs institusjoner kan vedta for å styre samarbeidet i EU.

Dagens traktatverk gir EUs institusjoner hjemmel til å vedta 15 ulike rettsakter.<sup>15</sup>

Eksempler er forordninger, direktiver, avgjørelser og felles holdninger. De tre søylene hjemler rett til å vedta ulike rettsakter. Rettsakter med direkte virkning kan kun vedtas innenfor søyle I.

Det ble blant konventets medlemmer opprettet en arbeidsgruppe<sup>16</sup> som blant annet skulle behandle disse spørsmålene. I arbeidsgruppens sluttrapport<sup>17</sup> anbefales det at EUs institusjoner skal ha hjemmel til å vedta kun fem ulike rettsakter. Grunnen til dette er først og fremst at flere av rettsaktene er så like at de kan reduseres til én, og at noen brukes så sjelden at de kan opphøre å eksistere.

Den endelige forfatningstraktaten fraviker konventets anbefaling noe. Artikkel I-33 (1), første avsnitt bestemmer at følgende seks rettsakter kan vedtas: ”europæiske love, europæiske rammelove, europæiske forordninger, europæiske avgjørelser, henstillinger og uttalelser.” Det er kun ”europæiske forordninger” som er nye rettsakter i EU-sammenheng. De resterende rettsaktene tilsvarer henholdsvis forordninger, direktiver, beslutninger, henstillinger og uttalelser slik de er fremstilt i EFT art. 249.<sup>18</sup> ”Europæiske forordninger” skal i følge forfatningstraktaten art. I-36 gi Kommisjonen mulighet til å endre visse ikke- vesentlige elementer i europeiske lover og rammelover på grunnlag av delegasjon fra lovgiver. Jeg går ikke nærmere inn på betydningen av denne rettsakter her.

Den kanskje mest interessante følgen av disse endringene er at forfatningstraktaten gir EUs institusjoner hjemmel til å vedta de samme rettsaktene innenfor samtlige områder, uansett tilhørighet til det vi i dag omtaler som søyle I, II eller III. Av dette følger at det prinsipielt åpnes for bruk av direktiver med direkte virkning innenfor det vi dag kjenner som søyle II og III. Retten på disse områdene går gjennom til dels store forandringer

---

<sup>15</sup> CONV 424/02, Del 1, kapittel 1. Se art. 249 EFT, kapittel V og VI TEU.

<sup>16</sup> Arbeidsgruppe IX vedrørende forenkling.

<sup>17</sup> CONV 424/02.

<sup>18</sup> Norsk terminologi: Forordning, direktiv, vedtak, rekommandasjoner og uttalelser.

dersom forfatningstraktaten trer i kraft, og det vil gå for langt å behandle disse endringene her. Men generelt sett kan det sies at der hvor forfatningstraktaten hjemler vedtagelse av europeiske rammelover<sup>19</sup> krever vedtagelsen som hovedregel enstemmighet blant Rådets medlemmer. På denne måten får medlemsstatene en vetorett i slike saker.

En annen viktig endring i forhold til reduksjonen av antallet rettsakter er beskrevet i art. I-33 (2). Denne artikkelen bestemmer at Europaparlamentet og Rådet ikke kan vedta andre rettsakter enn de som gjelder for lovgivningsprosedyren på det aktuelle området når de får forelagt et utkast til lovgivningsmessige rettsakter. Dette vil til en viss grad sikre at man unngår at antallet instrumenter igjen stiger på bakgrunn av intern praksis mellom institusjonene. Det hindrer på den annen side ikke at Rådet og Europaparlamentet vedtar andre typer rettsakter når det gjelder ikke-lovgivningsmessige rettsakter eller når de kan treffe avgjørelser uten forslag fra Kommisjonen.

At antallet ulike rettsakter reduseres fra 15 til seks er klart et fremskritt i forhold til å redusere det demokratiske underskuddet i EU. Endringene gjør at borgerne lettere får oversikt over beslutningene som tas i EU. At de to viktigste bindende rettsaktene endrer navn fra forordning og direktiv til europeisk lov og rammelov ser jeg på som positivt fordi de lettere kan forstå hva det dreier seg om.

### 3.2.3 Presisering av EUs kompetanse

Jeg vil innledningsvis påpeke at spørsmålene som skal drøftes nedenfor er knyttet til hvordan kompetansedelingen teknisk sett er fremstilt i dagens traktater. Temaet i dette avsnittet vil ikke være på hvilket nivå (europeisk eller nasjonalt) kompetansen utøves på en mest mulig effektiv måte.

---

<sup>19</sup> Se blant annet forfatningstraktaten art. III-269 og III-270.

I Laeken- erklæringen skriver Det europeiske Råd følgende: ”En første række spørsmål, som skal stilles, vedrører måden, hvorpå vi kan gøre kompetencefordelingen mer gennemsiktig. Kan vi med dette for øje foretage en klarere sontring mellem tre slags kompetencer: EU’s enekompetance, medlemsstaternes kompetence og delt kompetence mellem EU og medlemsstaterne?” At det stilles et konkret spørsmål i Laeken- erklæringen understreker viktigheten av å behandle dette spørsmålet.

I EU-retten gjelder prinsippet om ”begrenset kompetanse”. Dette innebærer at EU kun kan handle innenfor de rammer som traktatene bestemmer. EF- traktatens art. 3 og 4 ramser grovt opp hva EUs virke innebærer. Traktaten er taus om på hvilke områder EU har enekompetanse og på hvilke områder kompetansen deles med medlemsstatene. Dette gjør det vanskelig for borgere å finne ut hva som er EUs egentlige kompetanseområde.

Sluttrapporten<sup>20</sup> fra konventets arbeidsgruppe for komplementær kompetanse introduserte flere anbefalinger de mente var egnet til å sikre større gjennomsiktighet og klarhet på dette området.

For det første anbefalte gruppen at forfatningstraktaten burde inneholde et eget avsnitt som omfattet alle spørsmål vedrørende EUs kompetanse. Videre foreslo gruppen at forfatningstraktaten burde inneholde en kort, klar og lett forståelig avgrensning av den kompetansen som EU tildeles på hvert handlingsområde.

Forfatningstraktatens del I inneholder nettopp et slikt kapittel.<sup>21</sup> Her gjøres det rede for de ulike prinsippene som gjelder når EU utøver sin kompetanse. Artikkel I-11 (2) slår fast prinsippet om ”begrenset kompetanse”, men understreker samtidig for at det ikke skal være noen tvil at: ”Beføyelser, der ikke er tildelt Unionen i forfatningen, forbliver hos medlemsstaterne.” Avsnittet om unionens beføyelser inneholder videre artikler som beskriver EUs kompetanseområder. Artikkel I-13 gjør rede for de områdene hvor

---

<sup>20</sup> CONV 375/1/02

<sup>21</sup> Del 1, avsnitt III, Unionens beføyelser.



Unionen har enekompetanse, artikkel I-14 gjør rede for områdene med delt kompetanse og artikkel I-17 gjør rede for områder hvor Unionen har kompetanse til å gjennomføre ”understøttende, koordinerende eller supplerende tiltag”. Beskrivelsen av kompetanseområdene ble i stor grad hentet fra EFT art 3.og 4, selv om flere kategoriseringer ble forkortet noe. Artikkel I-11 og I-12 gjør rede for hvordan EUs institusjoner skal forholde seg når de utøver de ulike typene kompetanse og presiserer medlemsstatenes rettigheter. Art. I-11 (3) slår fast at nærhetsprinsippet gjelder når EU og medlemsstatene har delt kompetanse. Art. I-12 presiserer medlemsstatenes rettigheter på områder hvor EU har enekompetanse og på områder hvor den deler kompetanse med medlemsstatene.

I en muntlig rapport avgitt på Det europeiske råds møte i Thessaloniki den 20. juni 2003 understreker konventets leder Valery Giscard d’Estaing at kompetansefordelingen mellom Unionen og medlemsstatene fastlegges på en klar og stabil måte i forfatningstraktaten. Dette er jeg enig i.

En del av medlemmene i arbeidsgruppen ønsket at betegnelsen enekompetanse skulle endres til EU-kompetanse. Dette for å oppfylle kravet om å gjøre det helt klart for borgerne på hvilke områder EU har en ledende rolle. Forslaget ble ikke fulgt opp, og var ikke en del av den endelige anbefalingen. Etter min mening gir betegnelsen enekompetanse et klart nok bilde på hvem som sitter med kompetansen. At EUs kompetanse er bedre definert kan også hjelpe borgerne til å forstå hvilken kurs EU har valgt for fremtiden.

Et naturlig spørsmål i denne sammenheng er hvorvidt oppregningen medfører økning av EUs kompetanseområde på bekostning av medlemsstatene. Det er ingen grunn til å tro at dette var hensikten da man vedtok å endre dagens traktatverk. Men det er jo slik at det i dag er noe flytende hva som er EUs enekompetanse. Det kan av denne grunn ikke garanteres mot at områder som det har vært uenighet rundt, hvorvidt er EUs enekompetanse, er slått endelig fast å være dette. På den annen side er jo de ulike kompetanseområdene i forfatningstraktaten definert så vidt at grensene fortsatt vil kunne være uklare og dermed gjenstand for diskusjon. Det er derfor fremtidens praksis

som vil avgjøre hvorvidt det som er slått fast i forfatningstraktaten er egnet til å forandre dagens forståelse av hva som er grensene for EUs enekompetanse.

Av denne grunn mener jeg at denne endringen i utgangspunktet er egnet til å redusere det demokratiske underskuddet i EU fordi oppramsingen rydder og ordner opp i regelverket på en god måte. Betydningen begrenses på den annen side noe fordi kategoriene er så vagt formulert at det fortsatt vil kunne være tvil om hva som er EUs kompetanseområde.

### 3.3 Prinsippet om åpenhet

#### 3.3.1 Dokumentinnsyn

I følge EFT art. 255 har alle unionsborgere og juridiske personer som har bopel eller hjemsted i en medlemsstat rett til innsyn i dokumenter fra Europaparlamentet, Rådet og Kommisjonen etter de prinsipper som er fastsatt i Europaparlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 og institusjonenes forretningsordninger.

Forordningens art. 4 gjør rede for unntakene til hovedregelen om dokumentinnsyn. Adgangen til unntak er vid.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Den vide adgangen til unntak skyldes først og fremst forordningens artikkel 4 (3) som medfører en vid adgang til å unnta dokumenter fra offentligheten for å beskytte institusjonenes interesse i fortrolig saksbehandling:

3. Der gives afslag på aktindsigt i dokumenter, der er udarbejdet af en institution til internt brug eller modtaget af en institution, og som vedrører en sag, hvori der endnu ikke er truffet afgørelse af institutionen, hvis dokumentets udbredelse ville være til alvorlig skade for institutionens beslutningsproces, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelse af dokumentet. Der gives afslag på aktindsigt i dokumenter, der indeholder meningstilkendegivelser til internt brug som led i drøftelser og indledende konsultationer inden for den pågældende institution, selv efter at der er truffet afgørelse, hvis dokumentets udbredelse ville være til alvorlig skade for institutionens beslutningsproces, medmindre der er en mere tungtvejende offentlig interesse i udbredelse af dokumentet.

Forfatningstraktaten medfører ingen rettslige endringer på dette området. Artikkel I-50 (3), første avsnitt gir uttrykk for den samme hovedregel for innsyn i dokumenter som EFT art. 255. Videre bestemmer forfatningstraktaten art. I-50 (3), andre avsnitt at de generelle prinsipper samt begrensninger i dokumentinnsynet fastsettes ved en europeisk lov. Så lenge denne nye loven vil svare til dagens forordning kan det demokratiske underskudd ikke sies å bli redusert dersom forfatningstraktaten trer i kraft.

### 3.3.2 Møteoffentlighet

For Europaparlamentets del bestemmer forretningsordenen artikkel 96 (2) at Europaparlamentets møter er offentlige. Videre bestemmer artikkel 96 (3) at møter i Europaparlamentets utvalg normalt er offentlige.

Når det gjelder Rådet spør Laeken- erklæringen om Rådets samlinger skal være offentlige, i det minste når det handler som lovgivende organ. Det direkte spørsmålet tyder på at spørsmålet av Det europeiske råd ble ansett for å være viktig. Som hovedregel er Rådets samlinger i dag ikke offentlige.<sup>23</sup> Det viktigste unntaket gjelder for forhandlinger om rettsakter som skal vedtas etter medbestemmelsesprosedyren i EFT art. 251.<sup>24</sup>

Kommisjonens forretningsorden bestemmer at Kommisjonens møter ikke er offentlige, og at drøftelsene er fortrolige.<sup>25</sup> Det finnes ingen unntak fra denne regelen.

For Europaparlamentets del bestemmer forfatningstraktaten art. I-50 (2) at dets møter er offentlige. Forfatningstraktaten vil derfor verken bidra til mer eller mindre demokrati i forhold til dette spørsmålet.

---

<sup>23</sup> Rådets forretningsorden, artikkel 5 (1): ”Rådets samlinger er ikke offentlige; dette gjelder dog ikke de forhandlinger, der er omhandlet i artikkel 8.”

<sup>24</sup> Rådets forretningsorden, artikkel 8.

<sup>25</sup> Kommisjonens forretningsorden, artikkel 9.

Hva Rådet angår bestemmer forfatningstraktaten art. I-24 (6) at Rådets samlinger er offentlige når det forhandler og stemmer om utkast til lovgivningsmessige rettsakter. Dette er i henhold til anbefalinger fra arbeidsgruppen vedrørende nasjonale parlamenter. Det er første gang at Rådets plikt til å avholde offentlige møter fastsettes i EU-retten. Dette er en viktig endring, som er egnet til å redusere EUs demokratiske underskudd.

Forfatningstraktaten stiller ingen krav om at Kommisjonens møter skal være offentlige. Artikkel I-50 (1) bestemmer på den annen side at Unionens institusjoner skal arbeide så åpent som mulig for å fremme gode styreformer og sikre det sivile samfunns deltagelse. Dette er ikke en bestemmelse det kan knyttes faktiske plikter eller rettigheter til. Den er kun egnet til å gi et signal om at økt åpenhet er ønsket blant EUs institusjoner. Det blir altså opp til Kommisjonen selv å sette grensene.

Delkonklusjonen på dette området må derfor være at forfatningstraktaten, fordi den traktatfester Rådets plikt til i visse tilfeller å avholde offentlige møter, er egnet til å redusere det demokratiske underskuddet på dette området.

### 3.3.3 Offentlighet om stemmegivning

Rådets forretningsorden artikkel 8 (1) b bestemmer at avstemningsresultatet offentliggjøres når rettsakter vedtas etter medbestemmelsesprosedyren i EFT art. 251. I tillegg til dette bestemmer forretningsordenen art. 9 at avstemningsresultatene er offentlige når Rådet opptrer som lovgivende myndighet. Artikkel 9 gjør nærmere rede for de enkelte tilfellene.

Forfatningstraktaten bestemmer i art. I-24 (6) som nevnt at Rådets møter er offentlige når det stemmer over utkast til lovgivningsmessige rettsakter, men den sier ingenting om hvorvidt stemmegivningen er offentlig.

Det blir derfor opp til Rådet i sin forretningsorden å avgjøre om stemmegivningen skal være unndratt offentligheten også dersom forfatningstraktaten trer i kraft. De generelle

signalene som er fastsatt i traktaten vil kunne påvirke Rådet til å opprettholde en stor grad av åpenhet når den vedtar sin forretningsorden.

### 3.4 Prinsippet om ansvarlighet

#### 3.4.1 Skillet mellom Rådet og Det europeiske råd

Det stilles ingen konkrete spørsmål i forhold til dette problemet i Laeken- erklæringen. Forfatningstraktaten inneholder likevel visse endringer som jeg mener er verd å nevne.

Rådet består ifølge EFT art. 203 av en representant på statsrådsnivå for hver medlemsstat. Det er de enkelte møtenes agenda som bestemmer hvilke statsråder som møter. Skal det for eksempel treffes beslutninger som angår EUs landbrukspolitikk, er det medlemsstatenes landbruksministre som møter.

Det europeiske råd består ifølge EUT art 4, 2. ledd av medlemsstatenes stats- eller regjeringssjefer og Kommisjonens president. Ifølge art., 1. ledd skal Det europeiske råd fastlegge de overordnede politiske retningslinjer for Unions fremdrift. Det europeiske råd har ingen lovgivende myndighet.

Problemet oppstår når de samme personene utgjør både Rådets og Det europeiske råds sammensetning. Dette skjer når traktatene bestemmer Rådet skal møte i dets sammensetning av stats- og regjeringssjefer. Dette er problematisk av to grunner. For det første er det vanskelig for de som betrakter EU fra utsiden å finne ut hvilken av institusjonene som er samlet. For det andre kan det føre til at konkrete lovgivningsspørsmål blir drøftet og uenighet ryddet av veien på Det europeiske råds samlinger. At konkrete spørsmål om lovgivning diskuteres i andre institusjoner enn i den hvor beslutningen skal tas er ikke i seg selv noe brudd på EU- retten. Men det er uheldig at viktige diskusjoner gjennomføres i en institusjon som er underlagt færre krav til åpenhet. Dette kan bidra til at viktig informasjon og ulike synspunkter aldri kommer frem på Rådets samlinger og derfor aldri heller blir gjort offentlige.

Forfatningstraktaten inneholder endringer som bidrar til å forminske dette problemet. For det første bruker forfatningstraktaten benevnelsen Ministerrådet istedenfor Rådet, jfr. for eksempel art. I-22. Denne endringen gjør det klarere at Ministerrådet er en annen institusjon enn Det europeiske råd.

For det andre presiseres det i art. I-21 (1) at Det europeiske råd ikke utøver lovgivende funksjoner. Dette medfører ingen endringer i realiteten, men gir et signal til både Det europeiske råds medlemmer og borgerne om at lovgivningsspørsmål skal drøftes i Rådet.

For det tredje reduserer forfatningstrakten antallet bestemmelser som sier at Rådet skal møte i dets sammensetning av stats- eller regjeringssjefer. Spesielt gjelder dette når Rådet utøver sin lovgivende myndighet.

Som vi ser gjøres det i forfatningstraktaten flere konkrete forsøk på å avhjelpe dette problemet. Slik jeg ser det er det ikke mulig å unngå at lovgivningsspørsmål blir diskutert i andre forum enn der hvor de endelige beslutningene skal tas. Men fordi forfatningstraktaten bestemmer at Rådet bare sjelden skal møte i dets sammensetning av stats- og regjeringssjefer unngår man i større grad at temaer som skal behandles i Rådet allerede er ferdig diskutert i Det europeiske råd.

Videre er det grunn til å tro at Rådets navneskifte vil gjøre det enklere for borgerne å se forskjellen på Det europeiske råd og Rådet.

Delkonklusjonen må derfor bli at disse endringene er egnet til å redusere det demokratiske underskuddet i EU.

### 3.4.2 Balansen mellom institusjonene i beslutningsprosessene

I dette avsnittet behandles balansen mellom Kommisjonen, Rådet og Europaparlamentet i de to viktigste prosessene på EU- nivå, nemlig lovgivningsprosessen og budsjettprosessen.

Lovgivningsprosedyren har gjennomgått en betydelig utvikling siden Roma-traktaten ble underskrevet. Prosedyrens kjennetegn den gang var Kommissjonens initiativmonopol og Rådets beslutningsmyndighet. Europaparlamentet hadde kun rett til å bli hørt. Siden den gang har Europaparlamentet fått mer og mer myndighet på bekostning av Rådet. Ved Maastricht-avtalen innførte man medbestemmelsesprosedyren, hvor Rådet og Europaparlamentet er likestilt. Med likestilt menes at ingen av institusjonene kan presse gjennom sitt standpunkt dersom motparten protesterer.

I EF- traktaten kan man i dag finne fire ulike beslutningsprosedyrer. Disse har fått benevnelsene medbestemmelsesprosedyren<sup>26</sup>, samarbeidsprosedyren<sup>27</sup>, prosedyren med samstemmende uttalelse<sup>28</sup> og prosedyren hvor Europaparlamentet kun har en rådgivende rolle<sup>29</sup>. Disse prosedyrene utføres igjen på ca 30 ulike måter på grunn av obligatoriske høringer av ulike organer eller institusjoner.<sup>30</sup> Hver enkelt hjemmelsbestemmelse bestemmer hvilken prosedyre som skal benyttes.

EF- traktaten fastsetter ingen klar hovedregel blant de ulike prosedyrene, men en gjennomgang av hjemmelsbestemmelsene viser at medbestemmelsesprosedyren fungerer som den klare hovedregel reelt sett. Det er derfor denne som beskrives i det følgende.

Medbestemmelsesprosedyren er beskrevet i EFT art. 251. Prosedyren innledes ved at Kommissjonen forelegger Europaparlamentet og Rådet et forslag. Deretter følger to behandlinger. Dersom forslaget ikke blir vedtatt etter den første behandlingen følger den andre behandlingen som avsluttes med at et forliksutvalg utnevnes med det formål å bringe de to institusjonene til enighet. Forliksutvalget består av like mange

---

<sup>26</sup> EFT artikkel 251.

<sup>27</sup> EFT artikkel 252.

<sup>28</sup> Se bl.a. EFT artikkel 161.

<sup>29</sup> Se bl.a. EFT artikkel 94.

<sup>30</sup> Bl. a. Det økonomiske og sosiale utvalg, Regionsutvalget og Den europeiske sentralbank

representanter fra Rådet som fra Europaparlamentet. Dersom det ikke oppnås enighet anses den foreslåtte rettsakt for ikke å være vedtatt.

Det fremgår av forfatningstraktaten at den alminnelige lovgivningsprosedyre gjelder som hovedregel når europeiske lover og rammelover (altså alle lovgivningsmessige rettsakter med direkte virkning) skal vedtas jfr. art. I-34 (1). Prosedyren er beskrevet i art. III-396, og er tilnærmet identisk med medbestemmelsesprosedyren som beskrives i EFT art. 251.

I følge art I-34 (2) benyttes andre prosedyrer kun dersom det er fastsatt i forfatningen. I disse lovgivningsprosedyrene vedtas europeiske lover og rammelover av Europaparlamentet med deltagelse av Rådet eller av Rådet med deltagelse av Europaparlamentet. Det er de ulike hjemmelsbestemmelsene som bestemmer hva slags deltagelse det er snakk om. Dette vil med andre ord si at det også av forfatningstraktaten kan utledes flere ulike beslutningsprosedyrer.

Det interessante med denne endringen er at den prosedyren hvor Europaparlamentet deler beslutningsmyndigheten likt med Rådet fastsettes som klar hovedregel blant de ulike lovgivningsprosedyrene.

Betydningen av denne endringen styrkes ytterligere fordi en gjennomgang viser at unntakene fra hovedregelen kun benyttes innenfor tolv ulike politikkområder. Dette er hovedsakelig områder som er meget følsomme for medlemsstatene, som for eksempel beskatning og miljøpolitikk, hvor Rådet ikke har vært villig til å gi fra seg den endelige beslutningsmyndigheten. Dette har til følge at den alminnelige lovgivningsprosedyren vil komme til å gjelde på ca. 80 områder dersom forfatningstraktaten trer i kraft mot ca 35 områder i dag. Noen av de nye områdene hvor lovgivningsprosedyren skal anvendes er energi, transport og den frie etableringsrett.

Vi ser her altså at balansen mellom institusjonene forskyves til fordel for Europaparlamentet.

Denne endringen er etter min mening egnet til å redusere det demokratiske underskuddet i EU på en betydelig måte.



Jeg vil i forlengelsen av dette kort nevne en annen endring med hensyn til lovgivningsprosessen som gjennomføres i forfatningstraktaten. Jeg gjør det kort fordi jeg mener at dette spørsmålet dreier som effektivisering av EUs beslutningsprosedyrer, og dermed faller utenfor oppgaven.

Endringen går ut på at kvalifisert flertall gjøres til formell hovedregel når Rådet treffer beslutninger jfr. art I-23 (3).

Når det gjelder enstemmige avgjørelser medfører forfatningstraktaten ingen større endringer. Enstemmighet kreves fortsatt innenfor områder som beskatning og til dels på områder som sikkerhet og sosiale rettigheter. Her har man ikke lyktes i å effektivisere EU- retten på beskostning av medlemsstatenes vetorett. Dette kan bli et stort problem som følge av utvidelsen. Å skape enighet blant mer enn 25 medlemsland kan være så vanskelig at det kan true EUs utvikling på disse områdene betraktelig.

Et spørsmål jeg mener passer inn i min oppgave er hvordan kvalifisert flertall skal defineres.

I dag defineres hovedregelen for kvalifisert flertall som 62 av i alt 87 stemmer jfr. EFT art. 205 (2), annet punktum. Antallet stemmer per medlemsstat skal langt på vei gjenspeile befolkningstallet i staten. Det er likevel slik at de minste statene har langt flere stemmer i forhold til de store enn det reelle folketallet skulle tilsi. Som eksempel har Luxemburg ca 430.000 innbyggere og to stemmer i Rådet mens Tyskland har ca 83 millioner innbyggere og 10 stemmer i Rådet. Dette blir av mange sett på som udemokratisk.

For å bøte på problemet innfører forfatningstraktaten et krav om ”dobbelt flertall”. For at en beslutning skal kunne tas må minst 55 % av medlemsstatene som til sammen utgjør mer enn 65 % av EUs befolkning stemme for vedtaket.

De som i ettertid har satt seg ned og regnet på det har funnet ut at den faktiske betydningen av endringen er heller liten. Det er fortsatt slik at de store statene må få med seg ett visst antall mindre stater for å danne flertall, mens de små statene alene i liten grad kan blokkere en samling av større stater. Balansen mellom store og små stater beholdes altså. Endringene bærer derfor mer preg av å være politiske signaler enn at de medfører rettslige endringer.

At dette er realiteten bærer preg av et kompromiss mellom små og store stater i EU. Behovet for å komme fram til en løsning slik at forfatningstraktaten kunne underskrives har hindret en reduksjon av det demokratiske underskuddet i EU.

Budsjettprosedyren har som lovgivningsprosedyren gjennomgått en betydelig utvikling. Aktørene i prosedyren er Kommisjonen, Rådet og Europaparlamentet. Artikkel 272 er den bestemmelsen i EF-trakten som inneholder de formelle regler for prosedyren for utarbeidelsen av EUs budsjett. På nåværende tidspunkt avspeiler denne bestemmelsen kun til dels hvordan prosedyren fungerer i praksis. Dette skyldes først og fremst interne avtaler som er inngått for å effektivisere prosedyren. I disse avtalene har Europaparlamentet gått med på å begrense sin myndighet for å oppnå et mer effektivt samarbeid med Rådet. Den siste avtalen er den såkalte "Berlin-avtalen" som fastlegger de finansielle overslag for perioden 2000 til 2006. Denne avtalen har kodifisert flere prosedyrer og regler.

Den prosedyren som har utviklet seg i praksis kjennetegnes ved at Kommisjonen innledningsvis fremlegger et foreløpig budsjettforslag. Det blir deretter gjennomgått av Rådet og Europaparlamentet i to behandlinger. Det element som gjør prosessen så komplisert er inndelingen i obligatoriske og ikke-obligatoriske utgifter. Obligatoriske utgifter er ifølge art. 272 nr. 4, 2. avsnitt utgifter som nødvendig følger av traktaten eller av rettsakter utstedt i henhold til denne. Europaparlamentets beslutningskompetanse er helt forskjellig alt ettersom det er tale om den ene eller annen del av budsjettet. I forbindelse med ikke-obligatoriske utgifter har Europaparlamentet til en viss grad siste ord, mens dets beføyelser i forhold til obligatoriske utgifter er begrenset til en uttalelsesrett. Litt over 50 % av bevilningene er ikke-obligatoriske. Utgiftene på et så viktig område som landbruk er obligatoriske og dermed ikke underlagt Europaparlamentets kontroll. I realiteten er det ofte meget vanskelig å fastsette under hvilken kategori de ulike utgiftene hører.

Arbeidsgruppen på området for forenkling<sup>31</sup> konstaterte at praksis har gjort EF-traktatens bestemmelser om budsjettprosedyren overflødige. Den sier også at den har merket seg at sondringen mellom obligatoriske og ikke- obligatoriske utgifter ikke lenger avspeiler en reell forskjell i utgiftens art. Samtidig konstaterer arbeidsgruppen at de interne avtalene har sikret ro og stabilitet rundt budsjettet i EU.

Arbeidsgruppen foreslår på dette grunnlag en mer strømlinjeformet budsjettprosedyre hvor både Europaparlamentet og Rådet deltar.

I forfatningstraktaten bestemmer artikkel I-20 (1) at Europaparlamentet sammen med Rådet utøver den lovgivende funksjon og budsjettfunksjonen. Det er interessant siden det er første gang Europaparlamentet eksplisitt blir innrømmet en likeverdig myndighet i budsjettprosedyren.

I den nye budsjettprosessen som er beskrevet i artikkel III- 404 får Europaparlamentet en klarere definert rolle enn tidligere. Skillet mellom obligatoriske og ikke-obligatoriske utgifter er fjernet. Dersom Rådet og Europaparlamentet ikke kommer til enighet i løpet av den første behandlingen blir det opp til et forliksutvalg å skape enighet.

Forliksutvalget har like mange representanter fra Europaparlamentets side som fra Rådets side. Dersom forliksutvalget heller ikke oppnår enighet, må Kommisjonen legge frem et nytt budsjettforslag.

På dette området medfører forfatningstraktaten etter min mening en klar reduksjon av det demokratiske underskuddet. Dette forutsetter at ikke nye avtaler institusjonene imellom tar over for den traktatfestede prosedyren. En eventuell avtale kan likevel ikke bryte forfatningstraktaten og innrømme Europaparlamentet mindre myndighet enn det som er fastsatt i traktaten.

Delkonklusjonen må derfor bli at endringene på dette området er egnet til å redusere det demokratiske underskuddet i EU.

---

<sup>31</sup> Sluttrapport, CONV 424/02 punkt G

### 3.4.3 Mekanismer for godkjenning og kontroll av Kommisjonen

Det første temaet er godkjenningen av Kommisjonen. I Laeken- erklæringen spør Det europeiske råd konkret hvem som bør kunne utpeke Kommisjonens formann. Dette gjenspeiler spørsmålets viktighet.

I dagens traktatverk innstilles Kommisjonens formann av medlemsstatenes regjeringer etter godkjenning av Europaparlamentet jfr. EFT art 214 (2), 1. ledd. Medlemsstatenes regjeringer innstiller deretter resten av medlemmene etter overenskomst med den innstilte formann jfr. art. 214 (2), 2. ledd. Til slutt må hele Kommisjonen som kollegium godkjennes av Europaparlamentet jfr. art. 214 (2), 3. ledd.

Forfatningstraktaten medfører ingen store endringer på dette området, selv om ordlyden er annerledes. For det første er det i følge forfatningstraktaten art. I-27 (1), første punktum Det europeiske råd som foreslår en kandidat til posten som formann istedenfor medlemsstatene. Dette innebærer ingen reell endring i forhold til dagens situasjon.

Forfatningstraktaten art. I-27 (1), 2. punktum bestemmer videre at: "Denne kandidat vælges af Europa- Parlamentet med et flertal af dets medlemmer". Det er ingen ting som tyder på at valget av en annen ordlyd medfører økt kompetanse for Europaparlamentet. Jeg tror likevel at valget av ordlyd gir et viktig signal om at Europaparlamentets rolle i dette tilfellet er avgjørende for utfallet.

En annen endring som kanskje kan vise seg å bli interessant i denne sammenheng er at forfatningstraktaten art. I-27 (1), 1. punktum bestemmer at Kommisjonens formann skal velges under hensyntagen til valget til Europaparlamentet. Hva dette innebærer konkret er ikke nærmere beskrevet, og gjør at erklæringen fremstår mer som et politisk signal enn en formell rett. Det er vanskelig å tenke seg at det skal bli noen realitet i dette så lenge partitilhørigheten i Europaparlamentet er av mindre viktighet og medlemmene i Rådet selv har klar partipolitisk tilknytning.

I følge forfatningstraktaten art. I-27 (2) vedtar Rådet etter overenskomst med den valgt formann de øvrige medlemmene i Kommisjonen. Forfatningstraktaten medfører ingen reell endring på dette området.

Forfatningstraktaten art. I-27 (2), 2.ledd bestemmer at Europaparlamentet til slutt skal godkjenne den samlede Kommisjonen. Dette innebærer ingen endring i forhold til tidligere.

Denne retten gir Europaparlamentet en reell mulighet til å bestemme hvem som skal sitte i Kommisjonen. Det viktige blir dermed at Europaparlamentet faktisk bruker denne muligheten. I oktober 2004 gjorde Europaparlamentet nettopp dette, og viste med det at Europaparlamentet begynner å bli seg bevisst sitt ansvar som folkevalgt organ i EU. At det utvikler seg en praksis for at Europaparlamentet kritisk vurderer det forslag som kommer er etter min mening viktig for å oppnå en funksjonell utgave av "checks and balances" i EU.

Neste spørsmål blir hvilke muligheter Europaparlamentet eller Rådet har til å avsette Kommisjonens medlemmer eller Kommisjonen som kollegium.

På dette området bestemmer EFT art. 216 at Kommisjonens medlemmer kan avskjediges av Domstolen etter begjæring fra Rådet eller Kommisjonen dersom vedkommende ikke lenger oppfyller de nødvendige vilkår for å gjøre tjeneste eller har gjort seg skyldig i en forseelse. Videre kan fratredelse skje frivillig.

Når det gjelder Kommisjonen som kollegium har Europaparlamentet ifølge EFT art. 201 hjemmel til å fremsette mistillitsvotum angående Kommisjonens arbeid som fører til at Kommisjonens medlemmer samlet må fratse sine verv.

Forfatningstraktaten art. I-26 (8) bestemmer uttrykkelig at Kommisjonen samlet er ansvarlig overfor Europaparlamentet. At dette sies uttrykkelig gir et viktig signal om viktigheten. Noen rettslige endringer innebærer forfatningstraktaten ikke. Vilklårene for å fremsette mistillitsvotum er de samme som før.

Art. I-27 (3) bestemmer at Kommisjonens formann kan anmode enkeltmedlemmer om å tre tilbake. Dette er nytt i EU- sammenheng. Bestemmelsen bærer preg av å være en sikkerhetsventil, til bruk i tilfeller hvor det kreves en rask avgjørelse.

Når det gjelder Rådet er dette indirekte ansvarlig overfor sine respektive nasjonale parlamenter. Dette spørsmålet behandles nedenfor under punkt 3.5.1.

## 3.5 Prinsippet om deltagelse

### 3.5.1 Nasjonale parlamenter

Som nevnt tidligere blir det av mange sett på som et viktig element for å redusere det demokratiske underskuddet i EU at de nasjonale parlamenter får mulighet til innflytelse i Unionens politiske arbeid. De nasjonale parlamenter er det folkevalgte organ som befinner seg nærmest borgerne, og som borgerne lettere identifiserer seg med enn EUs institusjoner.

De nasjonale parlamenter er ikke EU- institusjoner, men er likevel viktige aktører i EU-samarbeidet. Nasjonale parlamenters deltagelse er ikke hjemlet i traktatene. Men de deltar de facto på grunn av sin kompetanse i henhold til nasjonale forfatninger, som vanligvis krever nasjonalforsamlingens samtykke ved inngåelsen av visse typer traktater. Dessuten følger, i de fleste medlemsland, av det parlamentariske system at nasjonalforsamlingene, ved å true med mistillit, kan tilta seg makt ut over dette. Hvor mye reell innflytelse nasjonalforsamlingene har i de enkelte medlemsland avhenger med andre ord først og fremst av organiseringen på statlig nivå. Danmark blir ofte fremstilt som ett av de landene som på best mulig måte muliggjør innflytelse fra nasjonalforsamlingen. I Danmark har nasjonalforsamlingen (Folketinget) mulighet til å gi representanten fra deres regjering et forhandlingsmandat før vedkommende skal delta i Rådets drøftelser.

Som følge av det parlamentariske system som gjelder i de fleste medlemsstater har nasjonale parlamenter mulighet til å føre indirekte kontroll med Rådets arbeid ved å true med mistillit overfor de respektive regjeringsmedlemmenes handlinger i Rådet.

I forfatningstraktaten art. I-46 (3) slås det eksplisitt fast at medlemsstatenes regjeringer er ansvarlige enten overfor sine nasjonale parlamenter eller overfor sine borgere. Dette er spesielt siden dette spørsmålet utvilsomt hører hjemme på nasjonalt nivå.

At en slik bestemmelse får plass i forfatningsdelen av traktaten må være for å klargjøre for borgerne at Rådet også er en ansvarlig institusjon. Men jeg ser det ikke slik at denne bestemmelsen på noen måte kan forplikte medlemsstatene. Det er fortsatt de interne

statlige regler som bestemmer om og i hvilken grad Rådets medlemmer kan holdes ansvarlige for sine handlinger.

I tillegg til innflytelse som springer ut av den nasjonale organisering finnes det i dag også visse bestemmelser på EU- nivå som har betydning for nasjonalforsamlingenes innflytelse. Disse bestemmelsene finnes i protokollen om de nasjonale parlamenters rolle i EU som trådte i kraft sammen med Amsterdam- traktaten i 1999. I denne protokollens innledning påpekes det at de enkelte nasjonale parlamenters kontroll av deres regjeringer er et spørsmål som faller inn under den enkelte medlemsstats forfatningsmessige system og praksis. Videre påpekes det at EU ønsker at de nasjonale parlamenter i større grad involveres i EUs aktiviteter og at mulighetene skal økes for dem å uttrykke deres synspunkter i spørsmål som kan være av særlig interesse for dem.

De første tre bestemmelsene i protokollen dreier seg om informasjon fra EUs institusjoner til medlemsstatenes nasjonale parlamenter. Michael Newman<sup>32</sup> har i en bok, hvor han bl.a. undersøker nasjonale parlamenters rolle i EU, skrevet at når nasjonale parlamenter blir informert om lovgivningsforslag av EUs institusjoner, er informasjonen nesten umulig å forstå. Dette skyldes i følge Newman at informasjonen preges av ukjent terminologi og nye klassifikasjoner. I tillegg mener han at allerede ”overarbeidede” parlamentarikere har alt for liten tid til å undersøke mengdene med informasjon, fordi de blir overlevert på et sent tidspunkt i prosessen. Joseph Weiler<sup>33</sup> støtter dette synspunktet og skriver i sin bok at: ”[t]he volume, complexity and timing of the community decisional process makes national parliamentary control, especially in large Member States, more an illusion than a reality.”

Artikkel 4 til 7 dreier seg om ”Konferencen for organer med ansvar for EF- anliggender” (COSAC). COSAC er sammensatt av medlemmer fra medlemsstatenes og kandidatlandenes nasjonale parlamenter og medlemmer fra Europaparlamentet. I følge

---

<sup>32</sup> Michael Newman: Democracy, Sovereignty and the European Union (1996).

<sup>33</sup> Joseph H.H. Weiler: The Constitution of Europe: “Do the New Clothes Have an Emperor?” and other essays on European integration (1999).

protokollen art. 4 har COSAC ingen formell kompetanse, men kan forelegge ”bidrag” for EUs institusjoner når den finner det hensiktsmessig. COSAC møtes hver sjette måned.

Forfatningstraktaten bidrar med visse forbedringer når det gjelder informasjon til de nasjonale parlamenter. Bestemmelsene i forhold til nasjonale parlamenter er også denne gang samlet i en egen protokoll. Av endringene følger grovt sagt at mer informasjon skal sendes direkte til de nasjonale parlamenter på et tidligere tidspunkt. Som et eksempel bestemmer protokollen art. 2 at utkast til europeiske lovgivningsmessige rettsakter som forelegges Rådet og Europaparlamentet samtidig skal sendes til de nasjonale parlamenter. I tillegg til dette er det grunn til å mene at det faktisk at institusjonene, og spesielt Rådet, som følge av forfatningstraktaten skal arbeide mer åpent, også vil bedre de nasjonale parlamenters mulighet til å motta informasjon. COSAC sin rolle i EU- samarbeidet styrkes ikke som følge av forfatningstraktaten.

Det mest interessante med forfatningstraktaten i forhold til de nasjonale parlamenters rolle er mekanismen som slås fast i protokollen art. 3. Det bestemmes her at nasjonale parlamenter kan, etter en prosedyre som er fastlagt i protokoll om anvendelse av nærhetsprinsippet og proporsjonalitetsprinsippet, sende formennene for Europaparlamentet, Rådet og Kommisjonen en begrunnet uttalelse om hvorvidt et utkast til en europeisk lovgivningsmessig rettsakt overholder nærhetsprinsippet. Dette gir de nasjonale myndigheter med andre ord en rett til å bli hørt når nærhetsprinsippet grenser skal fastsettes. Nærhetsprinsippet går kort fortalt ut på at på de områdene hvor EU og medlemsstatene har delt kompetanse skal EU kun fatte vedtak dersom vedtakets ønskede virkninger bedre kan oppnås på EU- plan. Protokollens art. 7, 3. ledd bestemmer at dersom de begrunnede uttalelser representerer minst 1/3 av samtlige stemmer som er tildelt de nasjonale parlamenter<sup>34</sup>, skal utkastet til lovgivningsmessig rettsakt overveies på nytt.

---

<sup>34</sup> Artikkel 7, 2. ledd: Hvert nasjonalt parlament råder over to stemmer fordelt alt etter det nasjonale parlamentariske system. I et nasjonalt parlamentarisk tokammersystem råder hvert af de to kamre over én stemme.”



Denne rettigheten er noe av det mest spennende som innføres med forfatningstraktaten. Den gir for første gang de nasjonale parlamenter mulighet til direkte innflytelse på konkrete rettsakters utforming på EU- plan. På den annen side medfører bestemmelsene ingen plikt for EUs institusjoner i forhold til å følge parlamentenes uttalelser. Artikkel 7, 4. ledd bestemmer at institusjonene kan velge opprettholde utkastet, endre det eller trekke det tilbake. Det er likevel etter min mening all mulig grunn til å tro at EUs institusjoner i stor grad kommer til å ta hensyn til innspillene fra de nasjonale myndigheter. Noe annet ville føre til at intensjonene bak forfatningstraktaten ikke oppfylles.

For å understreke betydningen av denne rettigheten presiserer protokollen artikkel 8 at Domstolen har kompetanse til å treffe avgjørelse i saker vedrørende overtredelse av nærhetsprinsippet i henhold til forfatningstraktaten art. III-365. Denne tilsvarer EF-traktatens art. 230. Denne bestemmelsen hjemler ingen nye rettigheter, men den gir etter min mening et viktig signal om at de nasjonale parlamenter er viktige aktører i EUs samarbeid, spesielt i vurderingen av nærhetsprinsippets rekkevidde.

Mange av forslagene både forut for og i etterkant av Laeken- erklæringen var mer vidtgående enn de konventets arbeidsgruppe kom frem til. I et skriv fra konventets presidentskap til konventets medlemmer<sup>35</sup> gjøres det rede for noen av disse forslagene. Ett forslag som både skulle knytte de nasjonale parlamenter nærmere til Unionen og lette kontrollen med Rådets medlemmer gikk ut på å danne en ny institusjon i EU bestående av representanter fra de nasjonale myndigheter. Andre igjen ønsket å opprette et tokammer- parlament hvor det ene kammeret besto av medlemmer fra de nasjonale parlamenter og det andre tilsvarer dagens Europaparlament.

Et annet radikalt forslag kom fra Storbritannias tidligere utenriksminister, Jack Straw. Hans forslag gikk ut på å gi hver enkel nasjonalforsamling en form for vetorett i forhold til EUs lovgivning. En høringsrett var etter hans mening bare en illusjon uten reell verdi.

---

<sup>35</sup> CONV 67/1/02, side 11-15

Med bakgrunn i disse forslagene kan man mene at forfatningstraktaten ikke går spesielt langt i å innrømme de nasjonale parlamenter rettigheter på EU- nivå. Man må likevel se at de sistnevnte forslag kan være problematiske i forhold til andre hensyn som må tas når EUs struktur skal fastlegges. En ny institusjon vil være med å gjøre EU enda mer uoversiktlig og komplisert, og en vetorett fra de nasjonale myndigheters side vil kunne senke effektiviteten i EUs utvikling.

Jeg mener at de nasjonale parlamenteres rolle klart er blitt styrket som følge av forfatningstraktaten. At de nasjonale parlamenter har en reell mulighet til innflytelse på EU-plan kan skape mer interesse på statlig nivå, ikke minst hos pressen, som igjen sørger for økt interesse hos befolkningen. Økt tillit til EUs institusjoner vil kunne oppstå dersom de spiller sine kort riktig i fremtiden, og viser at de er villige til å lytte til de nasjonale parlamenteres meninger på et så viktig område som tolkningen av nærhetsprinsippet må sies å være.

Denne endringen er derfor egnet til å redusere det demokratiske underskuddet i EU.

### 3.5.2 Regionale og lokale myndigheter

Spørsmålene rundt økt samarbeid mellom EU og regionale og lokale myndigheter er viet mye plass i Kommisjonens hvitbok. I følge hviteboken gir EUs nåværende arbeidsgang ikke muligheter for et passende samspill mellom EU og regionale og lokale myndigheter. Dette er uheldig fordi regionale og lokale myndigheter er ansvarlige for å gjennomføre EUs politikker på områder som spenner seg fra landbruk til miljøstandarder, uten at regionenes spesielle behov blir tatt i betraktning. Kommisjonen foreslår at Kommisjonen gjennom dialoger og høringer skal sørge for at det tas hensyn til lokal kunnskap og lokale forhold ved utarbeidelsen av politiske forslag. Kommisjonen understreker at dette også gjelder for nasjonale myndigheter, når de utarbeider sine holdninger til EUs politikk. Laeken- erklæringen derimot legger mest vekt på de nasjonale parlamenteres rolle, og unnlater å nevne de regionale og lokale myndighetene spesielt.

Forfatningstraktaten inneholder to bestemmelser som i det minste erkjenner at regionale og lokale myndigheter er en del av EU- samarbeidet. Den første bestemmelsen er art I-5 (1), 1. punktum.<sup>36</sup> Den andre bestemmelsen er bestemmelsen om nærhetsprinsippet i art. I-11 (3).<sup>37</sup> Utover denne erkjennelsen, som i seg selv gir viktige politiske signaler, gis regionale og lokale myndigheter ingen formell rett til direkte samarbeid med EU.

Verken Kommissjonens hvitbok eller Laeken- erklæringen vier EUs Regionsutvalg<sup>38</sup> mye oppmerksomhet. Dette kan virke rart siden Regionsutvalget som ble opprettet i 1994 er har til formål å bringe regionale og lokale myndigheter inn i utarbeidelsen av ny EU- lovgivning. Forfatningstraktaten inneholder likevel to endringer i forhold til å bedre samarbeidet mellom Regionsutvalget og Kommissjonen og gi Regionsutvalget økt mulighet til innflytelse.

Endringene er å finne i protokollen om anvendelse av nærhetsprinsippet og proporsjonalitetsprinsippet artikkel 8 og 9. Regionsutvalget gis på grunnlag av art. 8 rett til å anlegge sak for EF- domstolen i de tilfellene det mener at EUs lovgivning strider mot nærhetsprinsippet. Artikkel 9 bestemmer at Regionsutvalget skal få tilsendt en årlig rapport fra Kommissjonen angående dens praksis i forbindelse med nærhetsprinsippet.

Som vi ser blir endringene som følge av forfatningstraktaten av mindre betydning hva gjelder regionale og lokale myndigheters mulighet for innflytelse. Regionsutvalget skriver følgende i en pressemelding den 10. juli 2003<sup>39</sup>:

---

<sup>36</sup> "Unionen respekterer medlemsstaternes lighed over for forfatningen samt deres nationale identitet, som den kommer til udtryk i deres grundlæggende politiske og forfatningsmæssige strukturer, herunder regionalt og lokalt slvstyre"

<sup>37</sup> "I medfør av nærhedsprinsippet handler Unionen på de områder, der ikke hører ind under dens enekompetence, kun hvis og i det omfang målene for den påtænkte handling ikke i tilstrøkkelig grad kan oppfyldes af medlemsstaterne på centralt, regionalt eller lokalt plan, men på grund af den påtænkte handlingens omfang eller virkninger bedre kan nås på EU-plan."

<sup>38</sup> Se EFT art. 7 (2) og art. 263-265.

<sup>39</sup> Pressemeldelse fra Regionsutvalget: COR/03/07071.

*”Regionsudvalget glæder sig over den forfatningsmæssige anerkendelse af de lokale og regionale myndigheders rolle i Unionen (anerkendelse af den sproglige og kulturelle mangfoldighed, respekt for det lokale og regionale selvstyre, anerkendelse af Regionsudvalgets ret til fremtidigt at indbringe klager for EF-Domstolen for at bevare sine prerogativer, inddragelse af Regionsudvalget i ex post-kontrollen med anvendelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet), men minder samtidig om, at det ønsker at opnå status som institution”.*

Med andre ord skulle Regionkomiteen gjerne fått enda mer ut av forfatningstraktaten. Jeg vil nok anta at utviklingen vil bestemme hvorvidt Regionsutvalget får status som institusjon. Dersom endringene i forfatningstraktaten ikke bidrar i stor nok grad til å fjerne avstanden mellom borgerne og EU, vil kanskje neste skritt være å gjøre Regionsutvalget til institusjon.

Konklusjonen må likevel bli at forfatningstrakten på dette området bare i liten grad er egnet til å redusere EUs demokratiske underskudd.

### 3.5.3 Det sivile samfunn

Det er den økonomiske og sosiale komité som skal representere det sivile samfunn i EUs arbeid. Den økonomiske og sosiale komité består i følge EFT art. 257, 2. ledd av representanter for de forskjellige grupper innenfor det økonomiske og sosiale liv. Komiteens rettigheter i EUs beslutningsprosesser er hjemlet i EFT art. 262, 1. ledd. Denne bestemmer at Den økonomiske og sosiale komité skal høres av Rådet eller Kommisjonen i de tilfeller det er bestemt i traktaten. Videre kan disse institusjonene rådspørre komiteen når de finner det hensiktsmessig. Komiteen kan i tillegg avgi uttalelser på eget initiativ når den selv finner det hensiktsmessig.

Det sivile samfunns rolle i EU er et viktig tema i Kommisjonen hvitbok. Kommisjonen skriver blant annet at: ”Civilsamfundet spiller en viktig rolle som talerør for borgerne og kan ofte yde en service, der dækker folks behov.” og at: ”Civilsamfundet ser i stigende grad EU som en god mulighed for å ændre den politiske kurs og dermed samfundet. Det

åbner en reel mulighet for at uddype debatten om EU's rolle. Det er en chance for at få borgerne mer aktivt engageret i at opfylde EU's målsætninger og tilbyde dem et strukturert forum for feedback, kritikk og protest". Hvitboken understreker samtidig at Den økonomiske og sosiale komité<sup>40</sup> må spille en viktig rolle når EUs politikk utformes. Kommisjonens fokus på det sivile samfunn følges ikke opp i Laeken- erklæringen. Den økonomiske og sosiale komité får tre observatører i konventet. I tillegg får arbeidsmarkedets parter tre observatører. Utover dette stiller Laeken- erklæringen ingen spesifikke spørsmål om det sivile samfunnets rolle.

Forfatningstraktaten gir to ny bestemmelse i forhold til det sivile samfunns rolle. I artikkel I-47 som fastlegger prinsippet om deltagelsesdemokrati slås det i andre ledd fast at: "Institutionerne fører en åben, gennemsiktig og regelmæssig dialog med de repræsentative sammenslutninger og civilsamfundet." Videre bestemmer art I-3, som omhandler Unionens mål at Unionen respekterer medlemsstatenes rike kulturelle og språklige mangfoldighet.

Dette kan ikke sies å være endringer som gir nye faktiske rettigheter. De kan være egnet til å gi signaler i forhold til at det sivile samfunn anerkjennes som samarbeidspartner, men utover dette kan ikke endringene gis stor betydning.

Delkonklusjonen må derfor bli at forfatningstraktaten ikke reduserer det demokratiske underskuddet på dette området.

#### 3.5.4 Borgernes initiativrett

I dag har borgerne mulighet til å påvirke gjennomføringen av EUs regelverk gjennom å anlegge sak for EF- domstolen med hjemmel i EFT art. 230, 4. ledd eller gjennom forhåndsavgjørelse på grunnlag av EFT art. 234.<sup>41</sup> De har ingen mulighet til å påvirke

---

<sup>40</sup> Se EFT art. 7 (2) og art. 257-262.

<sup>41</sup> Artikkel 230, 4. ledd. Omfatter vedtak hvor vedkommende er direkte adressat eller angår vedkommende direkte og personlig selv om vedtaket er rettet til en annen.

rettsaktene på et tidligere stadium eller ta initiativ til nye rettsakter. På dette området medfører forfatningstraktaten en viktig tilførsel.

Forfatningstraktaten artikkel I-47 er en helt ny bestemmelse i EU- sammenheng. Den lovfester prinsippet om deltagelsesdemokrati i EU. Artikkelen 1. ledd er av generell karakter og medfører ingen rettskrav i seg selv. Den sier: "Institutionerne giver på passende måder borgere og representative sammenslutninger mulighed for at give udtryk for deres opfattelser angående alle Unionens arbejdsområder og for at diskutere dem offentlig." Artikkelen 2. og 3. ledd omhandler åpenhet i institusjonene og bruk av brede høringer i Kommisjonens arbeid. Disse er også generelle og vage i sin utforming, og gir heller egnet til å politiske signaler enn å utløse formelle rettigheter.

Det mest interessante med denne bestemmelsen er borgernes initiativrett som presenteres i fjerde ledd. Denne sier: "Et antall unionsborgere på minst en million, der kommer fra et betydelig antal medlemsstater, kan ta initiativ til at oppfordre Kommissjonen til inden for rammerne af sine beføjelser at fremsætte et egnet forslag om spørsmål, hvor en EU-retsakt efter borgernes opfattelse er nødvendig til gennemførelse af forfatningen." Artikkelen bestemmer videre at de nærmere betingelser og prosedyrer fastsettes ved europeisk lov.

Det er vanskelig å spå hvor stor betydning denne initiativretten vil få i fremtiden. Forfatningstraktaten medfører ingen plikt for Kommisjonen til å følge opp oppfordringene fra gruppen. Selv om den faktiske rettigheten skulle vise seg å bli en illusjon, mener jeg likevel at det faktum at det finnes en slik hjemmel i traktaten gir borgerne et viktig politisk signal om at de er viktige brikker i utviklingen av EUs politikk. Dersom forfatningstraktaten trer i kraft blir det opp til borgerne å utnytte rettigheten på en best mulig måte ved å organisere seg over landegrensene og skape forum hvor slike foranstaltninger kan settes i gang. Dersom borgerne viser at de mener alvor blir det vanskeligere for Kommisjonen å unnlate å følge oppfordringene, ikke minst på grunn av det politiske presset det vil medføre.

Delkonklusjonen må derfor bli at forfatningstraktaten er egnet til å redusere det demokratiske underskuddet på dette området.

## 4 Avsluttende kommentarer

### 4.1 Sammenfatning og konklusjon

Som vi har sett gjennom hele denne oppgaven gir forfatningstraktaten flere viktige politiske signaler om at EUs institusjoner ønsker å redusere det demokratiske underskuddet i EU. Dessverre har vi sett at det ikke er like enkelt å omsette disse ønskene til formelle rettigheter. Det er nettopp dette som kjennetegner EUs politikk. Det er mye enklere å bli enig om en felles holdning dersom enigheten ikke medfører noen formelle og bindende endringer.

Likevel har vi sett at det i er truffet flere viktige beslutninger som kan ha betydning for EUs demokratiske situasjon. Slik jeg ser det må de viktigste endringene være forenklingen av EUs struktur og overføringen av mer reell myndighet til Europaparlamentet. I tillegg til dette er de nasjonale parlamentenes nye mulighet til å protestere dersom de mener at EUs institusjoner krenker nærhetsprinsippet av stor betydning, selv om det er praksisen som kommer til å bestemme rekkevidden av rettigheten. Det er slik jeg ser det viktig at EUs institusjoner nå følger opp de signalene som gis i forfatningstraktaten for å redusere det demokratiske underskuddet i størst mulig grad. Forfatningstraktaten åpner opp for og oppfordrer flere steder implisitt til å søke å redusere det demokratiske underskuddet. Fremtidens praksis vil derfor vise i hvor stor grad forfatningstraktaten er egnet til å redusere det demokratiske underskuddet.

Min konklusjon må derfor bli at forfatningstraktaten er egnet til å redusere det demokratiske underskuddet i EU, men at det gjenstår å se i hvor stor grad den faktisk kommer til å gjøre det.





## 5 Litteraturliste

Bøker med opp til tre forfattere:

Arnesen, Finn og Biesheuvel, Anneke. *Institusjoner og rettskildelære i EF og EØS*. Oslo, 1993

Herdegen, Matthias. *Europarecht*. 4. Auflage. München 2002.

Rasch, Bjørn Erik. *Demokrati- ideer og organisering*. Oslo, 2000.

Rasmussen, Hjalte. *EU-ret og EU-institusjoner i kontekst*. København 1994.

Bøker med mer enn tre forfattere:

*EØS-rett*. Fredrik Sejersted, Finn Arnesen, Ole- Andreas Rognstad, Sten Foyen og Olav Kolstad. 2.utgave. Oslo, 2004.

Publiserte artikler i tidsskrifter:

Eriksen, Erik Oddvar. *Borgernes eller statenes Europa?* Morgenbladet, 11.-17.06.2004.

Føllesdal, Andreas. *EUs grunnlovstraktat og det demokratiske underskuddet*.

Aftenposten, 30.06.2004

Føllesdal, Andreas. *Mer demokratisk EU*. Ny Tid, 26.06.2004.

Sieberson, Stephen C. *The proposed European Union Constitution- will it eliminate the EU's democratic deficit?* The Colombia Journal of European Law, Vol. 10, No.2, Spring 2004.

ARENA working papers and reports (se [www.arena.uio.no](http://www.arena.uio.no)):

*Constitution Making and Democratic Legitimacy*. Report No 5/2002.

*Democracy and European Governance*. Report No 6/2002.

*Omfordeling av makt i Europa*. WP 01/3. Johan P. Olsen.

*Still a Union of deep diversity?* WP 21/03. John Erik Fossum.

*The EU and Post- National Legitimacy.* WP 00/26. Erik Oddvar Eriksen og John Erik Fossum.

Dokumenter fra EUs institusjoner og toppmøter:

*Formandskabets konklusjoner.* Det Europeiske Råd. SN 300/1/01. Laeken, 14.-15. desember 2001 (Laeken- erklæringen).

*Europakommisjonens forretningsorden.* 16. utgave. Juli, 2004.

*Kommisjonens forretningsorden.* K(2000) 3614.

*Kommisjonens hvitbok om nye styreformer i Europa.* KOM (2001) 428. Brussel, 25.7.2001

*Rådets forretningsorden.* 2004/338/EF, Euratom.

*Traktat om en forfatning for Europa.* Konferencen mellom representanterne for medlemsstaternes regeringer. CIG 87/1/04. Brussel, 13. oktober 2004.

Dokumenter fra konventet:

*De nationale parlamenters rolle i den europæiske arkitektur.* CONV 67/1/02.

*Endelig rapport fra Arbejdsgruppe III vedrørende Status som Juridisk Person.* CONV 305/02. Brussel, 1. oktober 2002.

*Endelig rapport fra Arbejdsgruppe IV om de nationale parlamenters rolle.* CONV 353/02. Brussel, 22. oktober 2002.

*Endelig Rapport fra Arbejdsgruppe IX vedrørende Forenkling.* CONV 424/02. Brussel, 29. november 2002.

*Konklusjoner fra Arbejdsgruppe I vedrørende Nærhedsprincippet.* CONV 286/02. Brussel, 23. september 2002.

*Muntlig rapport forelagt på Det Europæiske Råd i Thessaloniki.* Valéry Giscard d'Estaing. Thessaloniki, 20. juni 2003.

*Udkast til Traktat om en forfatning for Europa.* CONV 850/03. Brussel, 18. juli 2003.

*Åpningstale til konventet om Europas fremtid.* Valéry Giscard d'Estaing. SN 1565/02. Brussel, 26.februar 2002.

Traktatsamlinger:

*Den Europæiske Union, konsoliderede udgaver af Traktaten om den Europæiske Union og Traktaten om oprettelse af det Europæiske Fællesskab.* 2002/C 325/01.

*EU- og EØS- relevante tekster.* Inger Hamre og Helge Stemshaug (red.) 2. utgave, Oslo 1999.

Protokoller til EF- traktaten:

Protokoll om de nasjonale parlamenters rolle i Den europeiske union.

Protokoll om anvendelse av nærhetsprinsippet og proporsjonalitetsprinsippet.

EU-forordninger:

Rådets forordning (EF) nr. 1049/2001 af 30. maj 2001 om aktindsigt i Europa-Parlamentets, Rådets og Kommissionens dokumenter.

A

B

C

D